

Monsieur le Président de la  
République, faisons enfin  
appliquer la loi Dalo !

Sous embargo jusqu'au 30 novembre 2011



|  |       |
|--|-------|
| <b>Note de synthèse</b> .....  | p. 5  |
| <b>Introduction</b> .....  | p. 9  |
| <b>1- L'Etat est toujours hors la loi</b> .....  | p. 11 |
| <b>1-1 Les chiffres du Dalo</b> .....  | p. 11 |
| 1-1-1 Une difficulté à connaître les chiffres du relogement que l'on espère conjoncturelle                                   |       |
| 1-1-2 Le rythme et la géographie des recours continuent de témoigner de l'importance des besoins de logements non satisfaits |       |
| 1-1-3 Le taux de décisions favorables est globalement stable.  |       |
| 1-1-4 La mise en œuvre des décisions favorables reste très inégale   |       |
| <b>1-2 L'obligation légale et humanitaire de l'hébergement n'est pas respectée</b> .....                                     | p. 21 |
| <b>1-3 La situation en Ile-de-France : un droit en souffrance</b> .....  | p.23  |
| 1-3-1 Les relogements diminuent en 2011  |       |
| 1-3-2 Les dysfonctionnements des commissions de médiation subsistent   |       |
| 1-3-3 Le scandale des expulsions de ménages prioritaires Dalo continue   |       |
| <b>1-4 Les autres départements qui ne respectent pas l'obligation de relogement</b> .....                                    | p. 31 |
| <b>2- Lorsque la volonté est là, le droit au logement peut être respecté</b> .....   | p. 34 |
| <b>2-1 Les « Bonnes pratiques du droit au logement »</b> .....   | p. 34 |
| <b>2-2 Rendre le demandeur acteur de son relogement</b> .....  | p. 47 |
| 2-2-1 Logement affecté ou logement choisi ?  |       |
| 2-2-2 Les conditions du choix du logement dans les processus ordinaires de l'attribution                                     |       |
| 2-2-3 Les exemples étrangers montrent qu'il est possible de mettre le demandeur au centre du processus d'attribution.        |       |
| 2-2-4 La question du choix dans le cadre spécifique de la mise en œuvre d'une décision Dalo.                                 |       |
| 2-2-5 Préconisations pour rendre le demandeur acteur de son relogement   |       |
| <b>2-3 Renforcer la lutte contre l'habitat indigne : un impératif du droit au logement</b> .....                             | p. 55 |
| 2-3-1 Articuler le traitement des recours Dalo et les mesures de police de l'habitat indigne                                 |       |
| 2-3-2 Développer des politiques locales de lutte contre l'habitat indigne  |       |
| <b>2-4 Mettre fin aux expulsions sans relogement</b> .....   | p. 60 |
| <b>2-5 Rendre le parc locatif privé accessible à tous</b> .....  | p. 63 |
| 2-5-1 La garantie des risques locatifs (GRL) est au milieu du gué  |       |
| 2-5-2 Un « bonus-malus » des loyers pour recréer du parc privé abordable   |       |
| <b>2-6 Mobiliser des logements vacants en zone tendue</b> .....  | p. 66 |
| 2-6-1 Mener une campagne auprès des propriétaires assujettis à la taxe sur les logements vacants                             |       |
| 2-6-2 Développer le bail à réhabilitation  |       |
| 2-6-3 Engager la Caisse des dépôts dans un programme d'acquisition de logements en secteur diffus                            |       |
| <b>2-7 Produire des logements sociaux réellement accessibles</b> .....   | p. 71 |
| <b>3 - L'opposabilité du droit au logement exige de l'Etat qu'il rende les arbitrages nécessaires.</b> .....                 | p. 73 |
| <b>3-1 Les principales propositions formulées par le Comité depuis 2007 sont restées sans suite</b> .....                    | p. 73 |
| <b>3-2 Quatre exigences pour appliquer la loi</b> .....  | p. 75 |
| <b>3-3 Le 1er janvier 2012 : dernière date du calendrier Dalo</b> .....  | p. 79 |
| <b>Conclusion : en 2012, faisons enfin appliquer la loi Dalo !</b> .....   | p. 81 |



**Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable**  
**Note de synthèse du 5<sup>ème</sup> rapport – novembre 2011**

**Monsieur le Président de la République,**  
**faisons enfin appliquer la loi Dalo !**

Pour son cinquième rapport, le Comité de suivi du Dalo a choisi d'en appeler au Président de la République. Depuis 2007, les rapports du Comité de suivi n'ont pas fait l'objet de remise officielle aux plus hautes autorités de l'Etat. C'est pourtant à leur niveau que des décisions doivent être prises pour que la loi soit appliquée sur l'ensemble du territoire.

**Les principaux chiffres du Dalo**

**6 000 recours par mois**

- L'Ile-de-France représente 62 % des recours.
- En province, 19 départements ont plus de 30 recours par mois ; 19 autres entre 10 et 29 ; 54 départements ont moins de 10 recours par mois.

**85 % des recours visent à obtenir un logement et 15% un hébergement** ; la part des recours hébergement est en hausse.

**45 % de décisions favorables**

**18 400 ménages logés ou hébergés** par an suite à un recours Dalo

**27 500 décisions non mises en œuvre** dans le délai (dont 85 % en Ile-de-France)

**4 600 injonctions** prononcées par les tribunaux administratifs par an, pour mettre les préfets en demeure d'appliquer une décision favorable.

**L'Etat est toujours hors la loi**

Le rythme des recours déposés au titre de la loi Dalo n'a pas fléchi au cours des derniers mois. Il est toujours marqué par une répartition géographique très contrastée, qui témoigne de l'inégale aptitude des territoires à traiter les situations de mal-logement.

Les décisions favorables prises par les commissions de médiation sur les recours logement sont correctement appliquées dans trois départements sur quatre, mais certains territoires restent en échec. En **Ile-de-France**, alors que le rythme des relogements était insuffisant mais en progrès en 2010, il a baissé en 2011. La mobilisation du parc social existant a diminué et les propositions du Comité pour mobiliser des logements privés sont restées sans réponse. Le non-respect de la loi atteint au plus choquant quand des préfets, chargés par la commission de médiation de reloger un ménage menacé d'expulsion, ne le relogent pas et font appliquer le jugement d'expulsion par la police. Ces situations contraires au droit, que le Comité avait dénoncé dans son précédent rapport, se sont renouvelées en 2011. En province, les difficultés de respect de l'obligation de relogement concernent principalement la **Guyane** et les départements de l'arc méditerranéen (**Var, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône**).

Le Comité est également préoccupé des suites données aux recours déposés en vue de l'obtention d'une place d'**hébergement**. Ceux-ci se sont multipliés en raison des difficultés à

obtenir une place dans un contexte de crise humanitaire. Sur 64 départements ayant enregistré des recours hébergement, 38 ont un retard significatif.

### **Lorsque la volonté est là, le Dalo peut être respecté.**

Tout en soulignant la responsabilité de l'Etat, garant du droit au logement, le Comité relève que sa bonne application nécessite une mobilisation de l'ensemble des acteurs.

- **Bonnes pratiques.** Comme chaque année, il met en avant une douzaine de bonnes pratiques locales qui reposent sur le partenariat.
- **Choix du logement dans le parc social.** La procédure de recours, telle qu'elle est appliquée, laisse rarement au demandeur la possibilité de dire non, dès lors que l'offre qui lui est faite est compatible avec ses besoins et ses capacités. Pourtant, qu'il ait fait ou non un recours Dalo, il est souhaitable que le demandeur de logement social puisse être acteur de son relogement. Des exemples étrangers montrent que c'est possible, y compris en zone de forte tension locative, et le Comité de suivi plaide pour que l'on encourage les pratiques innovantes.
- **Dalo et habitat indigne.** Le Comité a entrepris une réflexion sur l'articulation entre la procédure Dalo et la lutte contre l'habitat indigne, le recours Dalo étant bien souvent l'occasion de repérer des logements insalubres ou dangereux qui relèvent de mesures de police.
- **Prévention des expulsions.** Le Comité demande que cet objectif, qui s'appuie aujourd'hui dans chaque département sur une CCAPEX (commission de coordination des actions de prévention des expulsions), fasse l'objet d'un suivi et d'une animation nationale.
- **Un « bonus-malus » des loyers** pour recréer du parc privé abordable. Le Comité de suivi propose l'instauration d'une taxe progressive applicable au-dessus d'un certain prix au m<sup>2</sup>. Son produit serait reversé à l'Anah pour subventionner les propriétaires acceptant de louer aux conditions du logement social.
- **Garantie des risques locatifs.** Le Comité s'inquiète des menaces qui pèsent sur le devenir de la garantie des risques locatifs et des limites qu'elle rencontre. Pour permettre l'indispensable mutualisation des risques, il estime nécessaire de l'inclure dans un dispositif d'assurance obligatoire.
- **Mobilisation de logements vacants.** Le Comité de suivi demande :
  - que les propriétaires assujettis à la **taxe sur les logements vacants** fassent systématiquement l'objet d'une démarche incitative visant à les informer et les conseiller sur les dispositifs permettant de mettre fin à la vacance.
  - que l'on développe massivement le **bail à réhabilitation**, qui permet de concilier la rentabilité recherchée par le propriétaire et l'utilisation sociale du logement.
  - que l'Etat s'appuie sur la Caisse des dépôts pour lancer un **programme annuel d'acquisition de 3 000 logements** parmi ceux qui sont mis en vente, libres d'occupation, dans des copropriétés. Ces logements seraient acquis par un opérateur principal, qui en céderait l'usufruit pour 32 ans à des organismes Hlm et maîtres d'ouvrage d'insertion. Ces logements seraient destinés au relogement de ménages prioritaires.

### **L'opposabilité du droit au logement exige de l'Etat qu'il rende les arbitrages nécessaires.**

Le Comité de suivi a examiné les **suites données à chacune des 164 propositions** formulées dans ses quatre rapports précédents. Le bilan est maigre : les propositions les plus stratégiques, celles qui conditionnent le respect du droit, n'ont pas été entendues.

C'est pourquoi à la veille d'une année marquée par des échéances politiques majeures, le Comité met en avant les quatre exigences incontournables de la mise en œuvre du droit au logement

## **Première exigence: offrir au moins un hébergement à toute personne en détresse.**

Notre pays traverse actuellement une crise humanitaire grave, qui touche une population diversifiée. Des familles ne trouvent plus d'hébergement et sont laissées à la rue. La stratégie du logement d'abord ne doit pas faire oublier l'obligation d'apporter une réponse digne, immédiate et inconditionnelle à toute personne en détresse.

Le Comité de suivi demande que l'on adapte, en temps réel, les capacités d'accueil aux besoins, et en particulier de :

- mettre fin au traitement saisonnier de l'hébergement;
- poursuivre un programme d'humanisation de tous les centres qui ne respectent pas les critères de l'hébergement digne ;
- faciliter la sortie des centres d'hébergement en développant l'offre de logements adaptés.

## **Deuxième exigence : mettre en œuvre un plan d'urgence pour reloger les ménages prioritaires dans les zones tendues – 9 000 logements par an pour l'Ile-de-France**

Cette proposition concerne notamment l'Ile de France, PACA, la Guyane et tout département où les prioritaires Dalo ne sont pas relogés dans les délais légaux. Elle vise à permettre le relogement immédiat des ménages prioritaires en prenant en compte l'exigence de mixité sociale.

En 2010, le Comité de suivi Dalo et le Conseil économique social et environnemental ont fait des propositions qui n'ont fait l'objet d'aucune décision à ce jour. Elles permettraient pourtant une mobilisation immédiate et importante de logements, en complément de l'offre existante de logements sociaux. Sur la région Ile de France, un objectif annuel de 9 000 logements est proposé par le Comité de suivi :

- Un programme annuel d'acquisition de 3 000 logements vacants en secteur diffus.  
Ce programme serait porté par un opérateur dédié régional, missionné par l'Etat.
- Un programme de conventionnement de 3 000 logements.  
Ce programme s'appuierait notamment sur le développement du mandat de gestion associatif et de la location/sous-location durable.
- Un programme de mobilisation de 3 000 logements non conventionnés appartenant à des bailleurs sociaux.  
Il y a en Ile de France environ 200 000 logements appartenant à des bailleurs sociaux mais qui ne sont pas des logements sociaux et n'ouvrent pas droit à des réservations pour l'Etat. Il s'agirait d'en conventionner une partie lors de leur libération, l'Etat apportant au bailleur un financement permettant de baisser le loyer.

## **Troisième exigence : organiser la gouvernance logement – Un syndicat du logement pour l'Ile-de-France**

La question de la gouvernance est posée depuis 2007 par le Comité de suivi : l'Etat, garant du droit au logement, doit se préoccuper de la mise en place d'une gouvernance locale permettant de répondre aux besoins. Il faut pour cela :

- sur chaque bassin d'habitat, une organisation institutionnelle permettant,
  - les arbitrages sur les objectifs quantitatifs et qualitatifs de construction en général et de production de logements sociaux en particulier, ainsi que leur répartition territoriale ;
  - leur mise en œuvre effective, l'Etat disposant en cas de besoin d'un droit de substitution.
- **en Ile de France, créer un Syndicat du logement** ; rassemblant des représentants des différentes collectivités territoriales, il serait doté du pouvoir d'arrêter les objectifs de construction de logements et de les faire appliquer.

#### **Quatrième exigence : réorienter les moyens de la solidarité nationale vers le logement des personnes de revenu modeste – Des aides fiscales sous conditions sociales**

Conditionner les aides fiscales à des contreparties sociales permettrait de dégager les moyens nécessaires pour :

- produire des logements sociaux à un loyer abordable ;
- revaloriser la prise en compte des charges locatives dans les aides personnelles au logement ;
- aider les propriétaires privés acceptant de conventionner leurs logements .
- doter le dispositif d'hébergement et l'accompagnement social des moyens nécessaires à leurs missions.

Ce rapport intervient à la veille de deux échéances majeures :

**La troisième et dernière échéance du calendrier de la loi Dalo** : au 1<sup>er</sup> janvier 2012, la possibilité du recours contentieux du Dalo sera ouverte aux ménages désignés prioritaires en raison du délai anormalement long de leur attente d'un logement social. Le Comité de suivi note que cette échéance, pour prendre tout son sens, nécessite une production de logements quantitativement et qualitativement adaptée aux besoins : tel est le sens de l'obligation de résultat posée par la loi Dalo.

**Les échéances électorales** : la question de la mise en œuvre du droit fondamental au logement ne peut pas être absente du débat politique.



## Introduction

Ce rapport est le cinquième depuis l'installation du Comité de suivi, le 5 juillet 2007. Le Comité de suivi s'est conformé fidèlement à la mission qui lui a été confiée par le législateur : assurer le suivi de la loi Dalo et établir chaque année un rapport destiné aux plus hautes autorités de l'Etat.

Pour accomplir sa mission en 2011, le Comité a tenu quatre réunions plénières. Il a missionné dix groupes de travail qui se sont réunis en tout vingt neuf fois.

### Les groupes de travail 2011 du Comité de suivi

**Ile de France**, coprésidé par Paul Bouchet (HCLPD) et Dominique Braye (ADCF)

**Hébergement**, coprésidé par Stéfania Parigi (HCLPD) et Gilles Pierre (FNARS)

**Bonnes pratiques**, coprésidé par Eric Comparat (UNAF) et Pierre de la Ronde (Fédération des EPL)

**Propositions**, coprésidé par Georges Cavallier (Fédération des PACT) et Claude Chaudières (UNIOPSS)

**Choix du logement**, coprésidé par André Gachet (FAPIL) et Georges Bullion (USH)

**Habitat indigne**, coprésidé par Claire Delpech (ADCF) et Rémi Gérard (Fédération des PACT)

**Expulsions**, coprésidé par Hugues Diallo (CGL) et Gidas de Kerhalic (HCLPD)

**Garantie des risques locatifs**, coprésidé par Jean-Michel David (FAPIL) et Jean-Luc Berho (Action Logement)

**Mobilisation de logements vacants**, coprésidé par Micheline Unger (DAL) et Frédéric Pascal (HCLPD)

**Données de suivi**, coprésidé par Didier Gélot (ONPES) et Christophe Robert (Fondation abbé Pierre)

Le présent rapport se nourrit des constats, analyses et propositions portés par ces groupes.

Le Comité se doit cependant de relever le décalage entre la qualité de ce travail et l'utilisation qui en est faite. A l'issue de sa réunion du 6 juin, il a tenu une conférence de presse dans laquelle il rendait publique une motion. Il y relevait que les suites données à ses rapports n'étaient pas à la hauteur du message qu'ils contiennent. Alors que le législateur, conscient des enjeux et des décisions restant à prendre, avait souhaité que le rapport annuel soit remis au Président de la République, au Premier Ministre et au Parlement, seul le premier rapport a fait l'objet d'une remise officielle au Président de la République, le 15 octobre 2007. Depuis sa création et jusqu'à ce jour, le Comité n'a pas eu l'honneur d'être reçu par le Premier Ministre.

En décembre 2010, le Comité de suivi avait titré son rapport « L'Etat ne peut pas rester hors la loi ». Dans le premier chapitre du présent rapport, il examine les données de l'application du Dalo et constate, hélas, que son rappel à la loi n'a pas été entendu.

Si l'Etat est le garant du droit au logement, sa mise en œuvre s'inscrit dans les territoires et les pratiques locales. Elle doit mobiliser l'ensemble des acteurs. C'est pourquoi le deuxième chapitre du rapport s'intéresse aux « bonnes pratiques » du droit au logement. Il rend compte de la poursuite de la réflexion du Comité sur cinq thèmes directement liés à la bonne mise en œuvre du droit : la place du demandeur en tant qu'acteur du processus de relogement, la lutte contre l'habitat indigne, la prévention des expulsions, l'accès au parc locatif privé avec la garantie des risques locatifs et la mobilisation des logements vacants. Il fait le point sur les chiffres de la production de logements sociaux, dont il faut regretter qu'ils ne nous disent pas la part de l'offre réellement accessible à tous.

Enfin, le rapport revient sur les propositions formulées dans les quatre rapports précédents. Les plus importantes, celles qui conditionnent le respect de la loi Dalo, restent à appliquer. C'est pourquoi la motion du 6 juin avait choisi de mettre dans le débat public quatre propositions incontournables, quatre exigences faute de quoi l'Etat continuera, demain, à être hors la loi.

Les décisions qu'appellent ces propositions ne portent pas sur de simples ajustements techniques. Elles sont de nature stratégique et ne seront mises en œuvre que si elles sont placées au cœur d'un projet politique. C'est pour cette raison que le Comité de suivi a choisi, dès le titre de ce rapport, d'en appeler au Président de la République... et à ceux qui aspirent à le devenir.

# 1- L'Etat est toujours hors la loi

*La connaissance des données de l'activité Dalo est essentielle pour permettre au Comité de suivi d'assurer sa mission. Elle l'est tout autant pour le Gouvernement, chargé de faire appliquer la loi sur l'ensemble du territoire. Le Comité de suivi demande que la collecte et la remontée des chiffres du Dalo bénéficie de la même attention que celles qui concernent d'autres domaines de l'action de l'Etat*

*Malgré les lacunes de l'information pour 2011, les données disponibles permettent d'affirmer que, globalement, l'application du Dalo n'a pas progressé au cours des derniers mois. Au contraire, les relogements ont diminué en Ile-de-France et le droit à l'hébergement est tenu en échec dans de très nombreux départements.*

## 1-1 Les chiffres du Dalo

### 1-1-1 Une difficulté à connaître les chiffres du relogement que l'on espère conjoncturelle.

Le Comité de suivi a, depuis le début de l'année 2008, demandé et obtenu de l'administration les chiffres lui permettant d'observer l'activité des recours Dalo dans chaque département. Ces chiffres étaient collectés par enquête mensuelle réalisée par la DHUP auprès des directions déconcentrées. La dernière enquête de ce type a été effectuée à fin décembre 2010. Parallèlement, la DHUP a mis à la disposition des services de l'Etat assurant le secrétariat des commissions de médiation une application informatique nationale nommée « Comdalo ».

#### **« Comdalo » : un outil au service de la gestion et du suivi du dalo**

Cette application informatique constitue un outil de gestion de l'ensemble de la procédure relative au traitement des recours soumis à la commission de médiation. Elle apporte une aide en termes de secrétariat (édition des accusés de réception, des courriers demandant la complétude du dossier, de l'ordre du jour, des fiches individuelles de synthèse, des décisions...) et elle permet le suivi statistique local et national de la mise en œuvre effective du Dalo (relogements et hébergements).

Les différents modules de Comdalo ont été déployés progressivement à compter du 15 mai 2008. Ils étaient installés en totalité à fin décembre 2008. Un certain nombre de secrétariats avaient développé leurs propres outils dès la mise en place des commissions, notamment en Ile-de-France. Cependant, au mois de décembre 2009, la DREIF<sup>1</sup> a décidé de l'abandon de son outil « Dalorif » et de la migration des secrétariats des huit départements vers Comdalo.

Aujourd'hui l'application est utilisée dans tous les départements à l'exception d'un seul. Cependant certains n'utilisent qu'une partie des modules de l'application. Des difficultés ont été constatées dans l'utilisation et dans l'appropriation de l'outil, non seulement au stade de la procédure devant la commission, mais aussi lors de la mise en œuvre des décisions favorables des commissions et du traitement des contentieux.

---

<sup>1</sup> DREIF : direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France, à laquelle a succédé la DRIHL (direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement).

Afin d'améliorer la connaissance et de faciliter les remontées et les exploitations statistiques, le ministère en charge du Logement a décidé :

- de réaliser une évaluation de la mise en œuvre de Comdalo ; celle-ci doit permettre de définir un plan d'actions destiné à améliorer les conditions d'utilisation de l'application par les services, tout en renforçant la fiabilité des données qui en sont issues ; l'objectif est que l'application soit utilisée dans toutes ses composantes par tous les départements ;
- de développer un info-centre devant permettre notamment :
  - l'édition automatisée des tableaux qui étaient présentés par le Comité de suivi en annexe de ses précédents rapports,
  - l'édition de nouveaux tableaux ; il s'agit de ceux qui ont été présentés dans le 3<sup>e</sup> rapport ; ils permettent notamment de suivre, à la fin du mois précédant la date d'interrogation, la situation de tous les recours déposés pendant une période donnée ;
  - l'édition d'un tableau trimestriel de chiffres-clés au niveau national, régional et départemental ; ce tableau a été proposé par le Comité de suivi dans son quatrième rapport et validé par l'administration ;
  - des requêtes spécifiques.

A ce jour,

- la généralisation du logiciel Comdalo a été réalisée ; le seul département ne l'utilisant pas actuellement envisage de l'utiliser en 2012 ;
- l'automatisation de l'édition des tableaux de l'application Comdalo est opérationnelle ;
- des développements de l'info-centre restent à finaliser pour la sortie des tableaux de chiffres-clés ;
- la création de l'info-centre est programmée pour le 1<sup>er</sup> trimestre de l'année 2012.

Dans le cadre de ces développements informatiques et afin d'alléger la charge des services déconcentrés, l'enquête réalisée par la DHUP auprès des services déconcentrés a été supprimée en 2011. Elle est remplacée par l'édition directe, par la DHUP, de tableaux issus de Comdalo. Nous disposons ainsi de chiffres au 30 juin 2011.

Il s'avère malheureusement à l'examen que ces chiffres, de bonne qualité jusqu'à la décision de la commission de médiation, sous-estiment à l'évidence l'activité de relogement : certains départements apparaissent avec des chiffres nuls ou en très forte baisse alors qu'ils ont toujours eu une activité importante de relogement. L'explication est simplement que les relogements n'ont pas, ou pas tous, donné lieu à une saisie dans le logiciel Comdalo. Seule l'Ile-de-France, qui dispose d'un suivi spécifique, présente des chiffres de relogement fiables au 30 juin 2011 (et même au 31 août). Pour les autres départements le Comité de suivi ne peut exploiter que les chiffres au 31 décembre 2010, ce qui est évidemment très insatisfaisant.

**Proposition n°1 Le comité de suivi demande à l'administration de lui fournir des chiffres fiables de mise en œuvre des décisions Dalo à la date du 31 décembre 2011.**

**Proposition n°2 Le comité de suivi demande, pour l'avenir, que l'utilisation effective du logiciel Comdalo soit rendue obligatoire.**

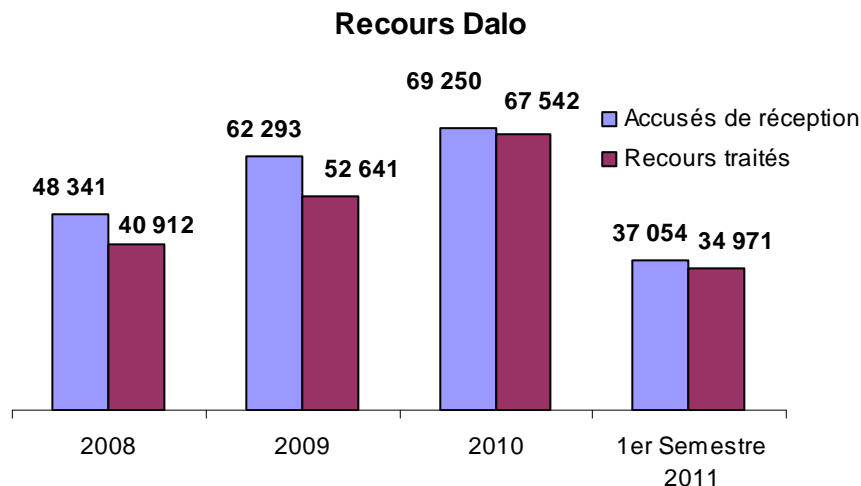
Dans la suite de ce chapitre, nous utiliserons :

- les chiffres au 30 juin pour tout ce qui ne concerne pas la mise en œuvre des décisions
- les chiffres au 31 août de la DRIHL pour les relogements en Ile de France
- les chiffres au 31 décembre 2010 pour la mise en œuvre des décisions hors Ile de France.

## 1-1-2 Le rythme et la géographie des recours continuent de témoigner de l'importance des besoins de logements non satisfaits.

### Plus de 6 000 recours par mois

Au cours du premier semestre 2011, le rythme de dépôt des dossiers s'est maintenu à plus de 6 000 par mois.



#### Remarque :

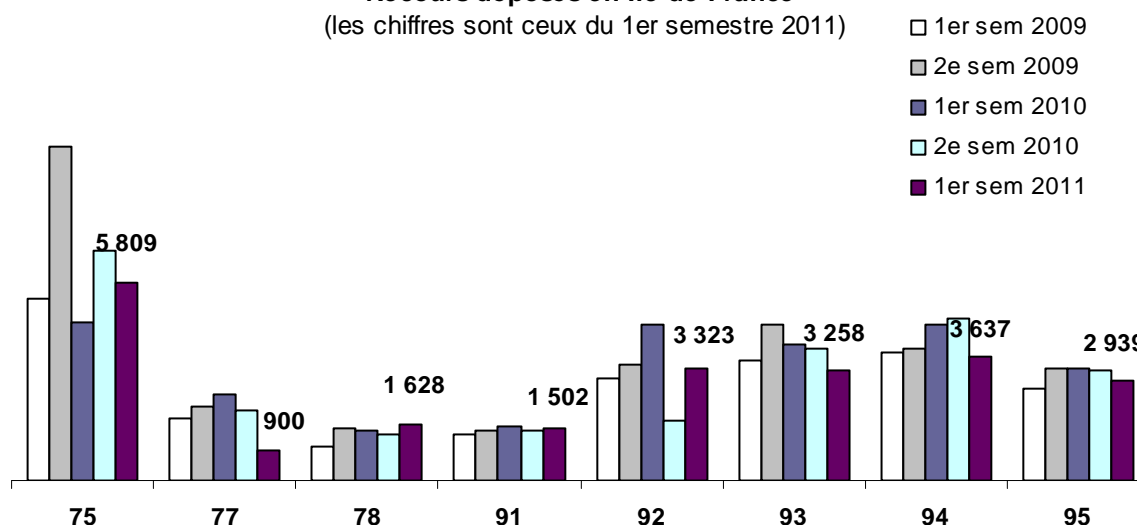
*Dans ses précédents rapports, le comité de suivi observait à la fois les chiffres des dossiers déposés et ceux des accusés de réception car, dans certains départements, il y avait un écart important. La clarification apportée par le décret du 22 avril 2010, qui fait partir le délai de la date de réception du dossier et non de l'émission de l'accusé de réception, a mis fin aux dysfonctionnements et rendu la distinction inutile.*

Le chiffre des recours traités au premier semestre 2011 est sous-estimé car la saisie des décisions est incomplète ou absente dans certains départements (Nord).

### Les huit départements franciliens continuent d'enregistrer près de deux recours sur trois.

La part de l'Île de France, qui représentait 65 % des recours Dalo à fin 2009, était descendue à 61 % sur l'année 2010. Elle est remontée à 62 % au 1<sup>er</sup> semestre 2011. Cette remontée est due aux recours hébergement.

### Recours déposés en Ile de France (les chiffres sont ceux du 1er semestre 2011)

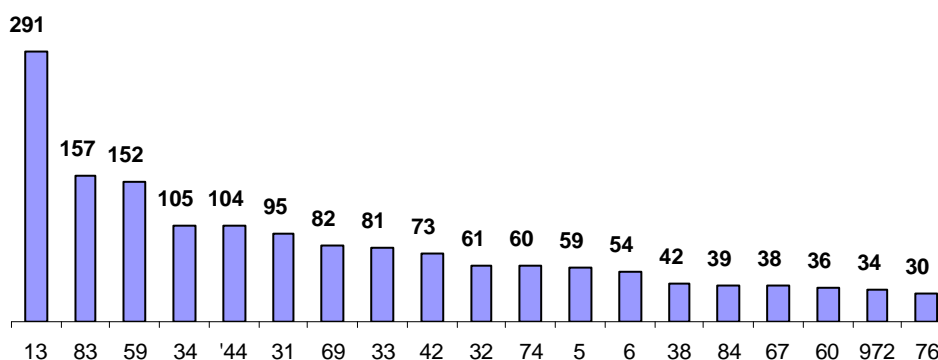


Au premier semestre 2011, Paris représente 15,6% des recours nationaux. Ce taux était supérieur à 20 % au cours des premières années du Dallo, et encore de 18 % pour l'année 2010.

### Hors Ile de France, 19 départements enregistrent plus de 30 recours par mois

Les Bouches-du-Rhône restent le département qui enregistre le plus de recours, bien que connaissant une baisse par rapport à la période précédente (445). Trois départements enregistrent une progression significative de leur activité Dallo : la Loire, le Gers et les Hautes-Alpes.

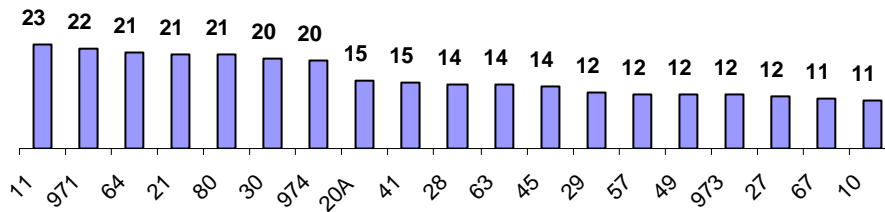
### Départements de province ayant enregistré plus de 30 recours par mois (juillet 2010 à juin 2011)



### 19 autres départements ont une activité Dallo modérée

Certains départements connaissent une baisse de leur activité Dallo. C'est en particulier le cas de la Guyane, qui passe de 57 recours mensuels à 12, du Bas-Rhin, qui passe de 41 à 11 et de la Réunion, qui passe de 41 à 20.

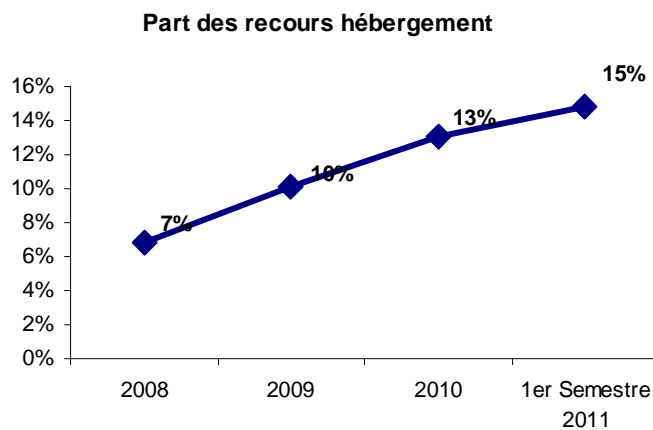
**Départements de province ayant reçu entre 10 et 29  
recours par mois (juillet 2010 à juin 2011)**



Le reste des départements, qui constituent la majorité d'entre eux (54) enregistre moins de 10 recours par mois. Cinq départements n'ont pas enregistré de recours au cours de la période : l'Ardèche, l'Aveyron, la Creuse, les Vosges et la Meuse. Ce dernier département est le seul à ne pas avoir eu de recours depuis la mise en place du Dalo, en 2008.

**La proportion de recours déposés en vue d'un hébergement atteint 15 %.**

*Remarque : par commodité, nous désignons comme « recours hébergement » tous les recours déposés en vue d'obtenir un accueil dans « une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale »*



La part des recours hébergement a continué la progression déjà relevée en 2010. Il faut toutefois noter que le pourcentage de recours hébergement est très variable d'un département à l'autre. Sa géographie ne recouvre pas de façon exacte celle des recours logement. L'Ile de France représente 75 % des recours hébergement. Les départements comportant de grandes agglomérations enregistrent également des chiffres élevés, mais on note l'apparition de recours hébergement dans des départements qui ne sont pas marqués par une forte tension sur les marchés du logement et avaient peu de recours logement. C'est ainsi que la Haute Vienne a enregistré 9 recours hébergement au premier semestre 2011 pour seulement 2 recours logement.

La géographie des recours hébergement ne recouvre qu'imparfaitement celle des recours logement. Si les départements qui sont en tension sur le plan du logement

| Départements enregistrant plus de 20% de recours hébergement au 1er semestre 2011 | Taux de recours hébergement | Nombre de recours hébergement |
|---|-----------------------------|-------------------------------|
| Val-de-Marne  | 24%                         | 877                           |
| Val-d'Oise  | 27%                         | 786                           |

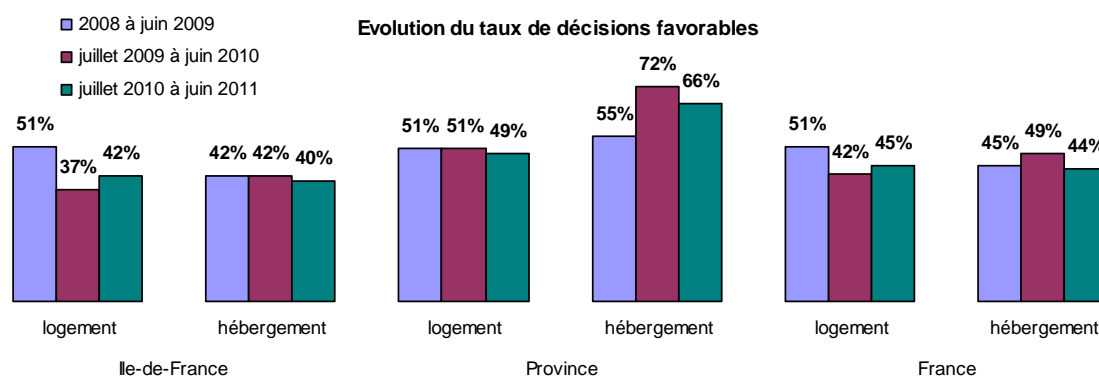
sont aussi ceux qui ont le plus de recours hébergement, le classement est différent.

|                  |     |     |
|------------------|-----|-----|
| Yvelines         | 26% | 420 |
| Haute-Garonne    | 25% | 285 |
| Rhône            | 29% | 276 |
| Seine-et-Marne   | 21% | 188 |
| Loire-Atlantique | 20% | 128 |
| Gironde          | 23% | 118 |

### 1-1-3 Le taux de décisions favorables est globalement stable

Le taux moyen de décisions favorables, tous recours confondus s'établit à 44,6 %. Il est quasiment identique entre les recours logement et les recours hébergement, contrairement aux années précédentes où il était plus élevé pour ces derniers. Le fait que les décisions de rejet soient majoritaires, s'il n'est pas nouveau, interroge le Comité de suivi sur l'information et l'assistance dont bénéficient les requérants.

Dans cette statistique nous comptons comme décisions favorables les réorientations vers l'hébergement de requérants logement. Les dossiers classés sans objet ne sont pas pris en compte.



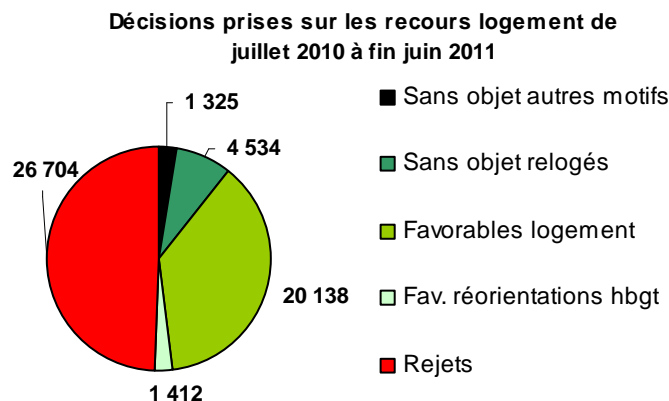
Le taux de décisions favorables reste très variable d'un département à l'autre. En ne considérant que les départements ayant une activité supérieure à 50 recours mensuels, la fourchette constatée pour les départements de province est la suivante :

- pour les recours logement : 55% (Bouches-du-Rhône) à 38 % (Alpes Maritimes)
- pour les recours hébergement : 96% (Bouches-du-Rhône) à 55 % (Alpes Maritimes)

Nous reviendrons au chapitre 1-2 sur les écarts observés en Ile de France.

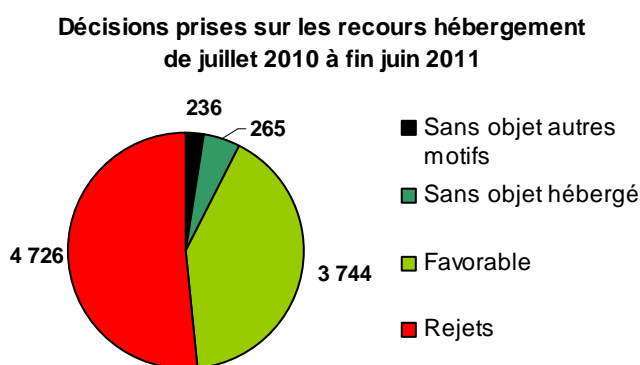


La réorientation vers l'hébergement concerne 3 % des demandeurs. Ce taux varie, parmi les principaux départements, de 1 % (Paris, Val de Marne, Val d'Oise, Yvelines) à 10% (Loire-Atlantique).



Il convient de noter l'importance des dossiers classés sans objet parce que le demandeur a été relogé avant le passage en commission. Il s'établit en moyenne à 5 %. Il représente 26 % en Loire-Atlantique et 25 % en Haute-Garonne.

Le taux de ménages hébergés entre le dépôt du recours et son passage en commission atteint 5 %. Il atteint 19 % en Haute-Garonne.

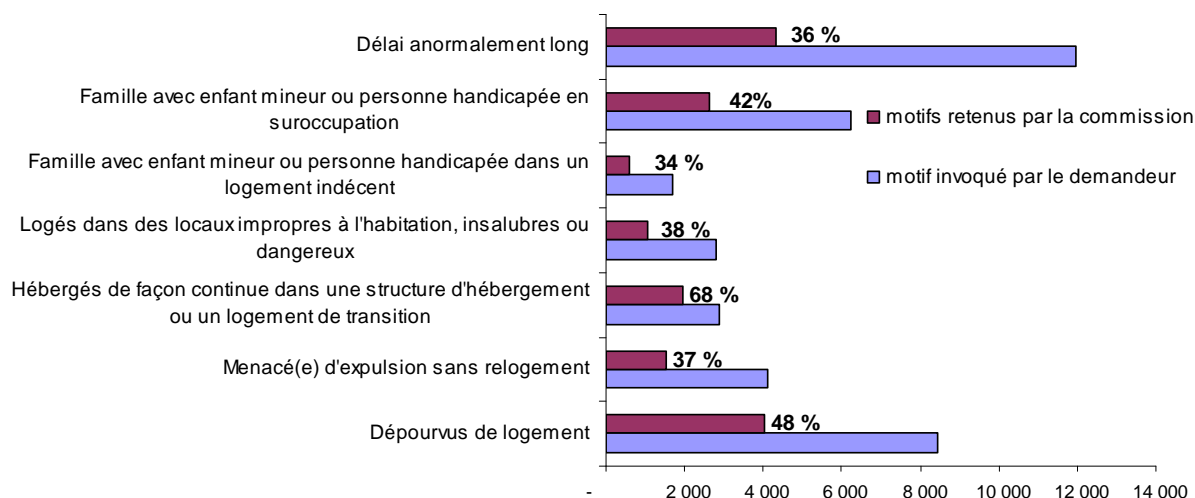


## Les motifs retenus par les commissions

Les motifs le plus fréquemment invoqués par les demandeurs sont l'attente d'un logement social depuis un délai anormalement long et le fait d'être dépourvu de logement (qui inclut l'hébergement chez des tiers ou dans la famille). Cependant le taux d'acceptation des recours varie sensiblement selon le motif invoqué. Il va de 34 % pour les personnes vivant, avec un enfant mineur ou une personne handicapée, dans un logement indécents, à 68 % pour les personnes hébergées dans une structure d'hébergement ou dans un logement de transition. Sans doute ce dernier cas est-il le plus aisément vérifiable par les commissions, et il est probable que la majorité des demandeurs peuvent être aidés par les travailleurs sociaux de la structure pour l'établissement de leur recours.

### Les motifs des recours logement

(le pourcentage correspond, pour chaque motif, à la part des recours acceptés par les commissions de médiation)



## 1-1-4 La mise en œuvre des décisions favorables reste très inégale

### Près de 40 000 ménages relogés ou hébergés sur trois ans

| <i>situation au 31 décembre 2010</i>                   | recours logement | recours hébergement | tous recours  |
|--|------------------|---------------------|---------------|
| <b>ménages logés ou hébergés après un recours dalo</b> |                  |                     |               |
| logés ou hébergés avant la commission                  | 11 465           | 1 047               | 12 502        |
| logés ou hébergés après décision favorable             | 23 509           | 2 769               | 26 278        |
| <b>total logés ou hébergés</b>                         | <b>34 974</b>    | <b>3 816</b>        | <b>38 790</b> |
| <b>mise en œuvre des décisions favorables</b>          |                  |                     |               |
| total décisions favorables                             | <b>57 561</b>    | <b>10 807</b>       | <b>68 368</b> |
| Offres   | 30 632           | 5 920               | 36 552        |
| Attente normale  | 8 211            | 1 067               | 9 278         |
| <b>Attente hors délai</b>                              | <b>18 718</b>    | <b>3 820</b>        | <b>22 538</b> |

### Un retard dans les offres de logement estimé à 22 000 ménages à fin juin 2011

Le délai légal de mise en œuvre des décisions est de trois mois dans la majorité des départements, et de six mois dans les départements comportant une agglomération de plus de 300 000 habitants ainsi que dans les départements d'outre-mer. Au 31 décembre 2010, l'écart entre le nombre des ménages qui auraient dû recevoir une offre de logements et le nombre de ménages ayant reçu une offre s'établissait à 18 718 dont 16 214 en Ile de France.

En prenant l'hypothèse, favorable, d'un retard inchangé en province, les chiffres de l'Ile-de-France conduisent à estimer le retard total à environ 22 000 ménages à fin juin 2011.

## **Le retard dans les offres d'hébergement estimé à plus de 5 500 ménages à fin juin**

Le délai légal de mise en œuvre des décisions est identique sur tout le territoire. Il est de six semaines pour obtenir une offre d'hébergement, et de trois mois lorsque la commission oriente le demandeur vers un logement de transition. Les statistiques disponibles en 2010 étant trimestrielles, l'écart ne pouvait être calculé qu'en comparant le stock des décisions à fin septembre et le stock des personnes ayant reçu une offre à fin décembre. L'écart s'établit à 3 820 ménages, dont 3 001 en Ile-de-France.

Compte tenu des chiffres de l'Ile-de-France, on peut l'estimer à fin juin à plus de 5 500 ménages.

## **4 600 injonctions par an**

Le rythme des condamnations de l'Etat par le tribunal administratif pour non mise en œuvre des décisions de logement ou d'hébergement est constant. Sur les 12 derniers mois connus (1<sup>er</sup> octobre 2010 au 30 septembre 2011), le nombre des contentieux s'établit à 5 776. Dans la même période, 5 775 jugements ont été rendus dont 4 598, soit 80 % au bénéfice du requérant.

La plupart des injonctions du tribunal administratif sont assorties d'astreintes. Le montant des astreintes liquidées s'établit ainsi :

| <b>Montant des astreintes liquidées</b> |                    |
|---|--------------------|
| en 2008-2009 :                          | 72 860 €           |
| en 2010 :                               | 7 162 372 €        |
| au 31 juillet 2011 :                    | <u>9 250 378 €</u> |
| cumul au 31 juillet 2011 :              | 16 485 610 €       |

A ce montant s'ajoutent les frais « irrépétibles » pour un montant cumulé de 675 516 €. Pour l'exercice 2011, une enveloppe de 9,3M€ dont 1,6 M€ de frais irrépétibles a été inscrite au budget. Dans le projet de loi de finances 2012, la somme est portée à 19,3 M€ dont 1,6 M€ de frais irrépétibles..

## **La logique de l'astreinte est pervertie**

Il convient de rappeler que la fonction de l'astreinte n'est pas d'être versée, et encore moins d'assurer le financement de dépenses qui relèvent du budget ordinaire de l'Etat : elle est un moyen de pression utilisé par le juge pour obtenir l'exécution effective d'une décision de justice.

A l'évidence, tel n'est pas le résultat dans le cas du Dalo : l'Etat continue de payer des astreintes pour des décisions de 2008 qu'il n'a toujours pas mises en œuvre. Les fonds sont prélevés dans les crédits du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « Ville et logement ». Ils ne s'y ajoutent pas puisque les crédits de ce programme affichent au contraire chaque année une diminution significative : 1 030 000 € en 2007, 518 000 € en 2011, 365 000 € en 2012. Le montant des astreintes, que la loi Dalo avait affecté aux fonds d'aménagement urbain et donc à la construction de logements, est désormais orienté vers le « Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement », créé par la loi de finances rectificative de 2011. Ce fonds remplit une fonction utile, mais la logique de son financement, qui suppose le non-respect par l'Etat de décisions de justice, est perverse.

Il est à noter que certains demandeurs ont engagé, avec le soutien d'associations, des recours en indemnité : au 30 septembre 2011, 14 requérants avaient obtenu une indemnité et 20 recours

avaient été rejetés. A ce jour, les sommes en cause ne sont pas suffisantes pour exercer sur l'Etat la pression nécessaire.

**Les refus par les demandeurs sont très nombreux pour les offres d'hébergement.**

Au 31 décembre 2010, le taux de refus par les demandeurs a représenté globalement 23 % des offres. Le taux est un peu inférieur à 20 % pour les offres de logement. Il atteint 41 % pour les offres d'hébergement.

**Aide-mémoire des principaux chiffres du Dalo**

- 6 000 recours par mois
- 15 % de recours hébergement
- 45% de décisions favorables
- 18 400 ménages relogés ou hébergés suite à un recours par an (40 000 en trois ans)
- 27 500 décisions non mises en œuvre dans le délai

## 1-2 L'obligation légale et humanitaire de l'hébergement n'est pas respectée.

Bien que le délai de mise en œuvre soit, pour l'hébergement, de six semaines, le tableau ci-dessous estime le retard à trois mois. Le constat est accablant : sur 64 départements ayant enregistré des décisions favorables pour un hébergement, 38 ont un retard pour au moins 5 demandeurs.

| Estimation du retard en matière d'hébergement à fin décembre 2010 |                      | décisions favorables à fin septembre 2010 (recours hébergement et réorientations) | total offres au 31 décembre 2010 | retard d'offres au 31 décembre 2010 |      |
|---|----------------------|---|----------------------------------|-------------------------------------|------|
| 92  | Hauts-de-Seine       | 1 003   | 180                              | 823                                 | 82%  |
| 75  | Paris                | 1 231   | 487                              | 744                                 | 60%  |
| 93  | Seine-Saint-Denis    | 808   | 293                              | 515                                 | 64%  |
| 95  | Val-d'Oise           | 900   | 454                              | 446                                 | 50%  |
| 77  | Seine-et-Marne       | 329   | 133                              | 196                                 | 60%  |
| 69  | Rhône                | 766   | 631                              | 135                                 | 18%  |
| 91  | Essonne              | 227   | 105                              | 122                                 | 54%  |
| 33  | Gironde              | 166   | 54                               | 112                                 | 67%  |
| 44  | Loire-Atlantique     | 611   | 526                              | 85                                  | 14%  |
| 78  | Yvelines             | 498   | 413                              | 85                                  | 17%  |
| 94  | Val-de-Marne         | 702   | 632                              | 70                                  | 10%  |
| 60  | Oise                 | 131   | 85                               | 46                                  | 35%  |
| 59  | Nord                 | 163   | 125                              | 38                                  | 23%  |
| 57  | Moselle              | 39  | 3                                | 36                                  | 92%  |
| 76  | Seine-Maritime       | 113   | 82                               | 31                                  | 27%  |
| 83  | Var                  | 31  | 8                                | 23                                  | 74%  |
| 27  | Eure                 | 92  | 70                               | 22                                  | 24%  |
| 84  | Vaucluse             | 25  | 3                                | 22                                  | 88%  |
| 972   | Martinique           | 23  | 4                                | 19                                  | 83%  |
| 28  | Eure-et-Loir         | 19  | 1                                | 18                                  | 95%  |
| 21  | Côte-d'Or            | 18  | 2                                | 16                                  | 89%  |
| 02  | Aisne                | 16  | 1                                | 15                                  | 94%  |
| 62  | Pas-de-Calais        | 66  | 51                               | 15                                  | 23%  |
| 74  | Haute-Savoie         | 42  | 27                               | 15                                  | 36%  |
| 10  | Aube                 | 13  | 1                                | 12                                  | 92%  |
| 973   | Guyane               | 11  | -                                | 11                                  | 100% |
| 06  | Alpes-Maritimes      | 49  | 39                               | 10                                  | 20%  |
| 64  | Pyrénées-Atlantiques | 35  | 25                               | 10                                  | 29%  |
| 40  | Landes               | 9   | -                                | 9                                   | 100% |
| 11  | Aude                 | 24  | 16                               | 8                                   | 33%  |
| 72  | Sarthe               | 9   | 1                                | 8                                   | 89%  |
| 30  | Gard                 | 26  | 19                               | 7                                   | 27%  |
| 974   | La Réunion           | 23  | 16                               | 7                                   | 30%  |
| 25  | Doubs                | 18  | 12                               | 6                                   | 33%  |
| 58  | Nièvre               | 6   | -                                | 6                                   | 100% |
| 61  | Orne                 | 19  | 13                               | 6                                   | 32%  |
| 73  | Savoie               | 20  | 14                               | 6                                   | 30%  |
| 80  | Somme                | 30  | 24                               | 6                                   | 20%  |

Nous donnons, au chapitre suivant, des chiffres plus récents pour les départements franciliens.

Ces données ne font que refléter la situation de crise que connaît aujourd'hui le dispositif d'hébergement. Une enquête menée cet été par la FNARS auprès de 34 gestionnaires du 115 montrait que les deux tiers des appelants n'avaient pas obtenu d'offre. Cette situation ne concerne pas uniquement les départements en tension. Elle se retrouve malheureusement partout.

Les recours Dalo devraient avoir pour conséquence la mobilisation, par les services de l'Etat, des moyens nécessaires pour remédier à de telles situations. Il n'en est rien et l'hébergement des prioritaires Dalo s'effectue dans les strictes limites de l'offre existante. Pire, alors que la loi précise que le préfet « propose une place dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale aux personnes désignées par la commission de médiation », on voit certains préfets renvoyer purement et simplement vers le 115 les ménages qui leur ont été désignés comme prioritaires par la commission de médiation.

### **Le caractère inconditionnel de l'hébergement ne peut pas être mis en cause**

Le formulaire de recours applicable à l'hébergement, établi avec l'accord du Comité de suivi, ne demande pas de justificatif d'identité. L'accès à un hébergement, qui concerne des personnes à la rue, ou en situation de danger, ne saurait, en effet, être rendu conditionnel.

Cette position est mise en cause dans certains départements en s'appuyant sur une décision de la cour administrative d'appel de Lyon. Il faut rappeler que cette décision, isolée, ne fait pas jurisprudence et que des décisions de tribunaux administratifs, y compris postérieures, ont au contraire validé le principe de l'inconditionnalité. Au-delà même de la procédure Dalo, celui-ci est clairement affirmé par le Code de l'action sociale et des familles.

**« Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.**

Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier. »

*Article L345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles*

**Proposition n°3 Le comité de suivi réaffirme qu'aucune condition de séjour ne doit être opposée aux requérants qui déposent un recours Dalo en vue d'obtenir une place dans une structure d'hébergement.**

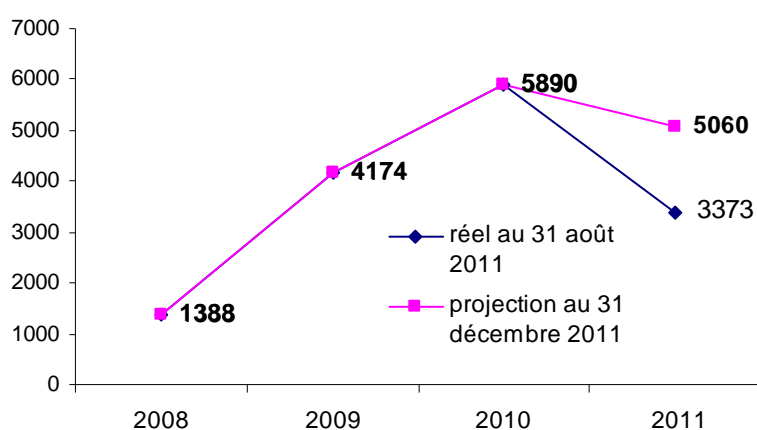
## 1-3 La situation en Ile-de-France : un droit en souffrance

*La situation en Ile-de-France fait l'objet d'un suivi statistique permanent, ce qui a permis au Comité de disposer de données fiables jusqu'à la date du 31 août. Le groupe de travail Ile-de-France du Comité s'est régulièrement réuni. Il a obtenu les informations demandées des services de l'Etat ainsi que d'Action Logement.*

### 1-3-1 Les relogements diminuent en 2011

Dans le précédent rapport, le Comité de suivi avait relevé une progression nette des relogements au cours des six premiers mois de l'année 2010. Même si leur rythme restait inférieur à celui des décisions favorables, la progression laissait augurer une perspective favorable en 2011. Malheureusement, un net recul a succédé à cette progression.

**Relogements de prioritaires Dalo en Ile de France**



Le nombre de ménages désignés prioritaires est, de son côté, resté assez stable : autour de 1 000 par mois, soit 12 000 par an. L'écart entre les prioritaires et les relogés se creuse donc actuellement au rythme de 7 000 par an soit près de 600 par mois. Du point de vue du respect de l'obligation de l'Etat, ces chiffres peuvent être corrigés du nombre de ménages ayant reçu une offre adaptée et qui l'ont refusé, soit 11 % environ.

Au 31 août, le retard d'offre de logement pouvait être évalué ainsi<sup>2</sup> :

|   | 30 juin 2011  | 31 août 2011  |
|---|---------------|---------------|
| (a) Prioritaires et urgents de plus de six mois | 34 828        | 36 797        |
| (b) Relogés                                     | 14 005        | 14 825        |
| (c) Ayant refusé une offre                      | 1 549         | 1 596         |
| retard = (a) - (b) - (c)                        | <b>19 274</b> | <b>20 376</b> |

<sup>2</sup> La méthode de calcul du retard est différente de celle utilisée au ch. 1-1-4 pour les chiffres nationaux à fin décembre. Le résultat est toutefois très proche.

## Plus de 4 000 ménages désignés prioritaires en 2008 attendent encore leur relogement

|                   | à reloger | relogés<br>au<br>31/08/11 | ayant<br>refusé une<br>offre | sans offre<br>à fin août<br>2011 |
|-------------------|-----------|---------------------------|------------------------------|----------------------------------|
| Prioritaires 2008 | 9 957     | 5 335                     | 493                          | <b>4 129</b>                     |
| Prioritaires 2009 | 12 430    | 5 351                     | 475                          | <b>6 604</b>                     |
| Prioritaires 2010 | 12 441    | 3 479                     | 359                          | <b>8 603</b>                     |

### La faible mobilisation du contingent préfectoral pose question

Le Comité de suivi n'a pas obtenu d'explication satisfaisante sur la diminution du rythme de relogement en 2011.

Dans le cadre des conventions d'utilité sociale, signées à la fin du premier semestre 2011, la DRIHL<sup>3</sup> a fixé à chaque bailleur un objectif de relogement de ménages prioritaires Dalo (généralement 15 %). Elle a par ailleurs entrepris des négociations avec les communes en vue d'aboutir également à des engagements. On peut cependant s'interroger sur le fait que le contingent préfectoral ne soit pas davantage mobilisé, puisqu'il constitue le principal outil de l'Etat pour le relogement des prioritaires Dalo.

Au premier semestre 2011, les relogements sur le contingent préfecture « mal-logés » correspondent à 39 % de l'utilisation de ce contingent. Ce taux varie entre 24 % dans les Yvelines et 76 % à Paris

|  | 75   | 77   | 78   | 91   | 92   | 93   | 94   | 95   | Ile de<br>France |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------------------|
| part des logements disponibles sur le contingent mal-logés proposés à des prioritaires Dalo. | 76 % | 42 % | 24 % | 34 % | 44 % | 29 % | 42 % | 40 % | 39 %             |

Certes, les services de l'Etat ne peuvent ignorer certaines demandes prioritaires de ménages qui n'ont pas fait un recours Dalo. Certes, une partie des logements peut n'être pas adaptée aux prioritaires Dalo. Le Conseil général de l'environnement et du développement durable a noté que beaucoup des logements rendus aux bailleurs par les préfectures ont un loyer inaccessible aux prioritaires Dalo<sup>4</sup>. Cependant ces deux éléments ne peuvent justifier un tel décalage face à ce qui est la mise en œuvre de la loi.

**Proposition n°4 Le Comité de suivi demande que l'Etat mobilise effectivement son contingent pour le relogement des ménages prioritaires. Il doit être demandé aux services de l'Etat de justifier de toute attribution qui n'a pas pu être faite à un prioritaire Dalo.**

<sup>3</sup> Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement

<sup>4</sup> Rapport du CGEDD – février 2010 – mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires.



## **La mobilisation des réservations d'Action Logement se heurte à des obstacles**

Un premier protocole avait été signé en avril 2010 entre la DRIHL et Action Logement. Il se basait sur un objectif de 450 logements proposés chaque mois par les CIL dont 400 aux préfetures et 50 au GIP Habitat<sup>5</sup>. Les logements attribués via le GIP Habitat sont destinés à des personnes sortant d'hébergement ou du dispositif Solibail (salariés et demandeurs d'emploi), lesquelles ne sont pas nécessairement prioritaires Dalo.

- Le bilan de l'année 2010 est le suivant : 5 025 propositions ont été faites (dont 853 au GIP Habitat) et 1 898 baux ont été signés (dont 355 GIP Habitat).
- Le bilan provisoire des cinq premiers mois de 2011<sup>6</sup> est le suivant : 2 064 propositions ont été faites (dont 420 GIP Habitat), 647 baux ont été signés (dont 150 GIP Habitat), 244 candidats acceptés en commission d'attribution étaient en attente de signature du bail et 165 étaient en attente de la décision de la commission d'attribution.

Un nouveau protocole est entré en vigueur en juin 2011. L'engagement d'Action Logement porte désormais sur un objectif mensuel de 400 attributions (et non plus des offres) dont 10 % sont effectuées au bénéfice de ménages directement désignés par le GIP Habitat. Pour les ménages reconnus prioritaires par les commissions de médiation, et contrairement au premier protocole, ce sont les CIL qui sont en charge de rapprocher l'offre et la demande. La DRIHL leur adresse des listes. Dans un premier temps, ces listes ont ciblé les prioritaires récents. Action Logement et la DRIHL ont convenu de porter l'antériorité jusqu'en 2008.

Les résultats du nouveau protocole sont à ce jour également décevants, même si l'on peut observer une montée en charge.

- Au 1<sup>er</sup> novembre, 1 013 propositions de logements avaient été faites pour des ménages figurant sur les listes des préfetures (dont 369 en cours d'instruction), 286 décisions d'attribution ont été prises par les commissions d'attribution des organismes concernés et 107 baux avaient été signés ; 221 propositions avaient été faites au GIP Habitat (dont 74 en cours d'instruction) et 59 baux avaient été signés.

Outre les difficultés rencontrées dans la constitution des dossiers et la fiabilisation des informations sur les ménages, les CIL mettent en avant le décalage entre les loyers des logements dont ils disposent et les ressources des ménages prioritaires.

Le CGEDD a proposé que l'Etat rachète des réductions de loyers au niveau PLAI dans des programmes financés en PLS<sup>7</sup>. Le Comité de suivi ne peut que constater la nécessité d'une telle mesure, qui devrait concerner à la fois les logements du contingent préfecture et ceux du contingent du 1 % qui sont destinés à des prioritaires Dalo. Elle devrait être applicable non seulement aux logements PLS mais plus largement à tous ceux le loyer dépasse le niveau pris en compte par les aides personnelles (PLA notamment).

**Proposition n°5 Le Comité de suivi demande la mise en place d'un fonds destiné au rachat de la baisse du loyer de certains logements sociaux, lorsque cela s'avère indispensable à l'accueil d'un ménage Dalo.**

## **La stigmatisation des prioritaires Dalo ne peut être acceptée**

Le Comité de suivi rappelle dans chacun de ses rapports que les relogements Dalo, comme l'ensemble des attributions de logements sociaux, doivent prendre en compte l'objectif de mixité sociale. Il entend l'inquiétude des maires de communes qui ont un parc locatif social important

---

<sup>5</sup> Groupement d'intérêt public Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abris.

<sup>6</sup> Bilan provisoire établi à fin juin.

<sup>7</sup> Rapport précité.

et qui voient croître le nombre des ménages en difficulté sociale. Il réitère dans ce rapport ses propositions pour diversifier l'offre de relogement, qu'il s'agisse de baisser les loyers de certaines catégories de logements sociaux ou de mobiliser des logements privés.

Pour autant, il ne peut laisser se développer sans réagir les discours d'exclusion à l'encontre des ménages prioritaires Dalo.

- Le Comité de suivi dénonce toute stigmatisation des ménages désignés comme prioritaires dans le cadre du Dalo. Cette stigmatisation est non seulement choquante, mais infondée car les ménages prioritaires ne constituent pas une catégorie homogène, mais une population diverse, qu'il s'agisse de son rapport à l'emploi, de son niveau de ressources, des âges, de la composition familiale ou de la nationalité. Seule une minorité d'entre eux nécessite un accompagnement social et les outils de cet accompagnement existent.
- Le Comité de suivi s'oppose à toute démarche visant à interdire le relogement des ménages prioritaires sur certains territoires. C'est en partant de la réalité de la situation du demandeur, et non de présupposés administratifs, qu'il convient d'examiner l'adéquation entre sa demande et une offre de logement.

### L'inter-départementalisation est en panne

La loi Molle (25 mars 2009) a donné la possibilité, en Ile-de-France, à un préfet de solliciter le préfet d'un autre département pour le relogement d'un ménage prioritaire Dalo. La localisation doit cependant ne pas être inadaptée aux contraintes du demandeur. Les CIL ont également la possibilité de faire une offre à un demandeur sur un autre département que celui de la commission de médiation. A ce jour cependant, les relogements effectués dans d'autres départements restent marginaux.

### La situation en matière d'hébergement est catastrophique

|  | 30 juin 2011 | 31 août 2011 |
|--|--------------|--------------|
| (a) Prioritaires et urgents de plus de deux mois | 7 748        | 8 419        |
| (b) Hébergés                                     | 1 776        | 1 878        |
| (c) Ayant refusé une offre                       | 1 234        | 1 285        |
| retard = (a) - (b) - (c)                         | <b>4 738</b> | <b>5 256</b> |

### L'Etat condamné par le tribunal administratif

|    | Recours pour non mise en œuvre des décisions logement |                                   | Recours pour non mise en œuvre des décisions hébergement |                                   |
|----|---|-----------------------------------|--|-----------------------------------|
|    | Nombre de recours 2009-2010                           | décisions favorables au requérant | Nombre de recours 2009-2010                              | décisions favorables au requérant |
| 75 | 7 012   | 88%                               | 0  | 0%                                |
| 77 | 173   | 0%                                | 17   | 57%                               |
| 78 | 40  | 84%                               | 35   | 96%                               |
| 91 | 118   | 57%                               | 2  | 0%                                |
| 92 | 674   | 81%                               | 53   | 78%                               |
| 93 | 418   | 88%                               | 39   | 100%                              |

|            |              |            |            |            |
|------------|--------------|------------|------------|------------|
| 94         | 730          | 92%        | 74         | 86%        |
| 95         | 230          | 61%        | 171        | 76%        |
| <b>IDF</b> | <b>9 395</b> | <b>86%</b> | <b>394</b> | <b>80%</b> |

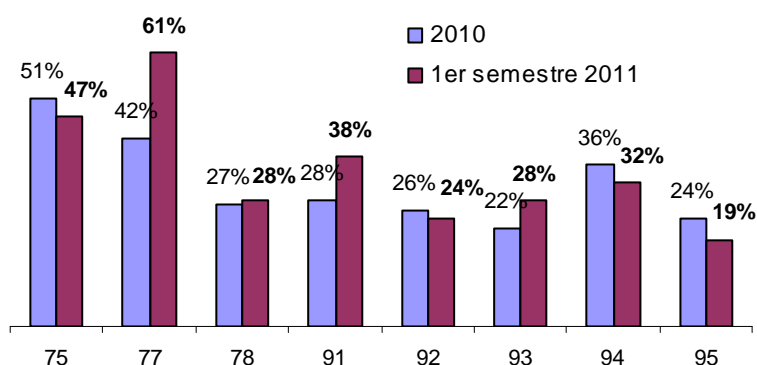
### 1-3-2 Les dysfonctionnements des commissions de médiation subsistent

Le Comité de suivi avait attiré l'attention, dans son dernier rapport, sur les différences observées dans le traitement des dossiers d'un département francilien à l'autre.

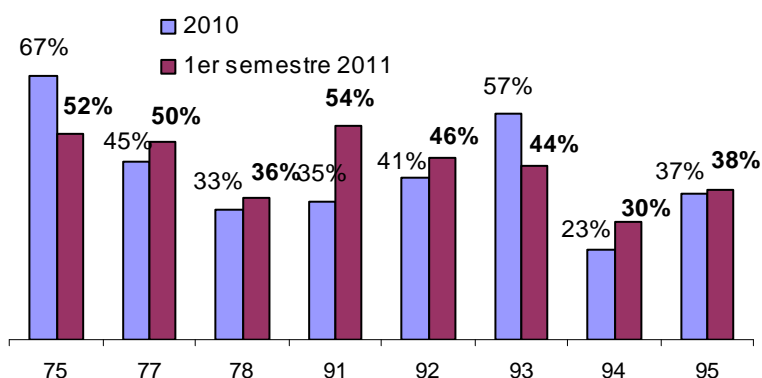
#### Des taux d'acceptation qui restent très contrastés

Les commissions franciliennes travaillent dans un contexte difficile. Leurs membres sont bénévoles et doivent faire face à un rythme élevé de réunions où le temps consacré à chaque dossier est très limité. Compte tenu cependant de la portée de leurs décisions pour les requérants, il leur revient de veiller en permanence à rester fidèles à l'esprit et à la lettre de la loi. Les statistiques comparées de leurs décisions laissent à penser que les critères de la loi ne sont pas appréciés de la même façon d'une commission à l'autre.

**Taux de décisions favorables sur recours logement**



**Taux de décisions favorables sur recours hébergement**



Le taux d'acceptation varie de 19 % (Val-d'Oise) à 61 % (Seine-et-Marne) pour les recours logement, de 30 % (Val-de-Marne) à 54 % (Essonne) pour les recours hébergement. Le taux de réorientation de requérants logement vers l'hébergement va de moins de 1 % (Seine-Saint-Denis) à 8 % (Hauts-de-Seine).

**Proposition n°6 Le Comité de suivi rappelle qu'il a demandé que le guide des bonnes pratiques des commissions de médiation fasse l'objet d'une appropriation par les membres de ces commissions.**

Sans constituer une directive, le guide des bonnes pratiques donne des références basées sur une analyse juridique et notamment sur les décisions de jurisprudence.

**Certaines commissions ajoutent des conditions à celles posées par le législateur**

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des décisions, qu'elles concernent le logement ou l'hébergement, n'ont pas à interférer dans les décisions. Les positions prises par certaines commissions franciliennes conduisent le Comité de suivi à rappeler les points suivants.

- **Menace d'expulsion.** La loi emploie bien les mots de « menace d'expulsion ». Le décret d'application a précisé qu'une telle situation s'entendait dès lors qu'il y avait une décision de justice prononçant l'expulsion du logement. Certaines commissions continuent d'exiger que le concours de la force publique ait été accordé. Il en résulte que les ménages sont déjà expulsés lorsque leur dossier est retenu par la commission.
- **Ancienneté de la demande de logement.** Les commissions franciliennes exigent maintenant que la demande de logement social ait une certaine ancienneté. Celle-ci va de trois mois pour le département le plus ouvert à la durée du délai anormalement long dans d'autres commissions. La loi Dalo précise pourtant bien que les ménages en situation de non-logement ou de mal-logement peuvent faire recours « sans condition de délai ».
- **Délai anormalement long.** Les commissions tendent à ne pas prendre en compte ce critère si le demandeur ne remplit pas également un autre critère de la loi. Cette pratique vide totalement de sens le recours pour délai anormalement long.
- **Réorientation de requérants logement vers l'hébergement.** Le caractère systématique de cette réorientation, pour le seul motif de l'insuffisance de ressources, est resté marqué dans le département des Hauts-de-Seine. Il semble qu'une évolution soit cependant en cours. De tels recours contredisent la démarche du « logement d'abord ». Le comité a demandé qu'il n'y ait pas de réorientation qui ne soient appuyées sur un diagnostic social.
- **Renvoi vers des procédures de droit commun défailtantes.** La plupart des commissions franciliennes renvoient vers les procédures de droit commun les demandeurs de mutation ou encore les personnes logées dans des logements indignes. Or, il s'avère dans bien des cas que ces procédures n'aboutissent pas. La procédure Dalo rend l'Etat garant de la mise en œuvre du droit au logement. Le demandeur ne peut être renvoyé vers les dispositifs de droit commun que dans la mesure où ceux-ci lui apportent une solution effective.

**Le contentieux des commissions de médiation**

| contentieux des recours 2008 à août 2011 |   |   |  |
|--|---|---|--|
|  | Nombre de recours traités par la commission | nombre de contentieux sur les décisions | Taux de contentieux contre les décisions |
| 75                                       | 34 610                                      | 411                                     | 1,2%                                     |
| 77                                       | 6 637                                       | 27                                      | 0,4%                                     |
| 78                                       | 5 313                                       | 135                                     | 2,5%                                     |
| 91                                       | 5 666                                       | 53                                      | 0,9%                                     |
| 92                                       | 10 058                                      | 521                                     | 5,2%                                     |

|    |        |     |      |
|----|--------|-----|------|
| 93 | 18 104 | 255 | 1,4% |
| 94 | 14 426 | 264 | 1,8% |
| 95 | 12 234 | 277 | 2,3% |

Le taux de contentieux sur les recours logement va de 0,9 % dans l'Essonne à 5,2 % dans les Hauts-de-Seine.

### 1-3-3 Le scandale des expulsions de ménages prioritaires Dalo continue

L'expulsion de ménages prioritaires constitue un scandale : non seulement un ménage prioritaire n'obtient pas l'offre de relogement prévue par la loi, mais l'Etat n'utilise pas les moyens dont il dispose pour empêcher l'expulsion. Rappelons en effet que l'Etat peut :

- mandater une association pour proposer au propriétaire de mettre le bail à son nom, ce qui apporte l'assurance du paiement du loyer et du respect des obligations locatives ; le non usage de ce dispositif à Paris est d'autant plus choquant que les crédits de l'intermédiation locative existent ;
- refuser le concours de la force publique pour procéder à l'expulsion, ce qui entraîne l'indemnisation du propriétaire par l'Etat ;
- réquisitionner le logement au bénéfice de son occupant, ce qui apporte au propriétaire la garantie de l'Etat sur le paiement des loyers.

Le Comité de suivi ne dispose pas d'un chiffrage exhaustif des cas qui se sont produits en 2011, mais il a constaté de telles situations au moins dans les départements de Paris, de Seine-Saint-Denis et du Val de Marne.

#### **Un cas d'expulsion par la police d'une personne reconnue prioritaire Dalo dans le Val de Marne**

M. M, célibataire, au chômage et malade, est en attente de sa retraite. Il habitait un petit logement d'un propriétaire privé à Maisons-Alfort (94). Il est demandeur de logement social depuis 1997. M. M a toujours payé ses loyers, mais il a fait l'objet d'un jugement d'expulsion dans le cadre d'un congé pour reprise du logement par le propriétaire.

M. M a déposé un recours Dalo. Il a été reconnu prioritaire et urgent en 2008. Suite à un recours contentieux, le juge administratif a fait injonction au préfet de procéder à son relogement.

M. M a cependant été expulsé le 8 avril 2011, et ce sans offre de relogement ni même d'hébergement. Il a appelé le 115 du 94 qui est saturé.

Malgré l'intervention de l'association Droit au logement auprès de la préfecture de région et du cabinet du Secrétaire d'Etat pour qu'au moins M. M puisse être accueilli en hébergement dans l'attente de son relogement, aucune offre ne lui a été faite.

Fin juillet, M. M apprenait qu'une proposition d'un studio allait lui être faite à Alforville. Quelque temps plus tard il lui était indiqué, oralement, que le maire de la commune, à qui le préfet a

délégué son contingent, s'y opposait. La préfecture se déclarait impuissante à intervenir<sup>8</sup>. Faute de notification du refus, M. M ne pouvait, de son côté, le contester.

A ce jour, Monsieur est toujours sans hébergement et sans relogement. Il dort chez divers tiers, voire parfois à la rue ou dans les locaux de l'association Droit au logement.

### **Un cas d'expulsion par la police d'une personne reconnue prioritaire Dalo en Seine Saint Denis**

Monsieur B. habitait un logement à Villemonble depuis juillet 2001. Suite au décès de la propriétaire, son héritier, voulant reprendre son logement, a effectué une procédure d'expulsion pour reprise en novembre 2008.

Monsieur B est célibataire, il perçoit l'allocation de solidarité et est atteint d'une pathologie nécessitant des soins constants. Il est demandeur de logement depuis 2007

Suite au jugement il a fait un recours Dalo-logement au motif « menacé d'expulsion sans relogement ». Ce recours a été rejeté par la commission de médiation en septembre 2009

Monsieur B a fait un recours au tribunal administratif contre cette décision, faisant valoir qu'il n'a pas de solution de relogement et qu'il va se retrouver à la rue. Par ailleurs il a demandé par deux fois des délais au juge de l'exécution : un délai de deux mois, puis un nouveau délai de trois mois lui ont été accordés pour des raisons médicales et de ressources.

Le juge du tribunal administratif a annulé la décision de rejet de la commission de médiation Dalo.

Suite à cette décision du tribunal la commission de médiation a réexaminé le dossier de M. B le 6 avril 2011. Elle a réorienté le recours vers un hébergement. Pour autant aucune solution d'hébergement n'a été proposée à M. B.

En date du 15 Avril 2011 la préfecture du 93 a accordé le concours de la force publique pour procéder à l'expulsion. M. B, démuné et malade, se trouve actuellement à la rue en errance, trouvant de temps en temps un lit lorsque le 115 a des places en structure collective. Il n'a obtenu ni logement, ni hébergement stable.

Il bénéficie du soutien de l'association Droit au logement.

---

<sup>8</sup> Rappelons que le préfet a non seulement le droit de reprendre le contingent qu'il a délégué, mais aussi celui d'imposer le relogement à un bailleur social dont la commission d'attribution a refusé le candidat.

## 1-4 Les autres départements qui ne respectent pas l'obligation de relogement

Pour estimer le retard, nous comparons le nombre cumulé des offres de relogement faites à la dernière date connue, soit pour les départements de province au 31 décembre 2010, avec le nombre d'offres qui auraient dû être faites. Ce deuxième nombre est celui des décisions favorables faites avant le 30 juin 2010 pour les départements où s'applique le délai de six mois, et au 30 septembre pour ceux où s'applique le délai de trois mois. Le différentiel obtenu ne peut constituer qu'une approche pour deux raisons :

- malgré un nombre d'offres supérieur aux prioritaires, un demandeur ancien peut n'en avoir pas reçu car les offres ne suivent pas toujours l'ordre des désignations de la commission ; elles sont aussi fonction des disponibilités ;
- certaines offres comptabilisées peuvent avoir été refusées par le demandeur en raison de leur inadaptation à ses besoins et capacités ; dans ce cas, la responsabilité de l'Etat reste engagée.

### Estimation du retard dans les départements soumis au délai de six mois

|     |                  | décisions favorables<br>à fin juin 2010 | total offres au 31<br>décembre 2010 | retard d'offres au 31<br>décembre 2010 |             |
|-----|------------------|---|-------------------------------------|--|-------------|
| 973 | Guyane           | 694                                     | 166                                 | <b>528</b>                             | <b>76 %</b> |
| 83  | Var              | 1 136                                   | 749                                 | <b>387</b>                             | <b>34 %</b> |
| 06  | Alpes-Maritimes  | 716                                     | 440                                 | <b>276</b>                             | <b>39 %</b> |
| 13  | Bouches-du-Rhône | 3 076                                   | 2 870                               | <b>206</b>                             | <b>7 %</b>  |
| 59  | Nord             | 1 242                                   | 1 122                               | <b>120</b>                             | <b>10 %</b> |
| 57  | Moselle          | 260                                     | 239                                 | <b>21</b>                              | <b>8 %</b>  |

Nous n'avons pas fait figurer sur ce tableau les départements où le retard estimé était inférieur à 5 % des décisions à satisfaire.

Le retard enregistré en Guyane est particulièrement préoccupant. En 2010, ce département a enregistré : 596 recours logement, 389 décisions favorables et seulement 96 offres de relogement. Ces chiffres renvoient au manque de logements locatifs sociaux et à l'importance de l'habitat insalubre. Parmi les départements d'outre-mer, le département de la Réunion est, après la Guyane, celui qui connaît l'activité de recours la plus importante, mais il semble, à la date du 31 décembre 2010, honorer son obligation de résultat.

Parmi les départements de l'arc méditerranéen, le Var et les Alpes-Maritimes continuent d'enregistrer des retards importants. La situation des Bouches-du-Rhône, si elle ne peut évidemment pas être considérée comme satisfaisante, peut cependant être considérée comme encourageante compte tenu du nombre très élevé de recours dans ce département, qui se place à un niveau comparable aux départements de grande couronne parisienne.

On notera avec satisfaction que ne figurent pas dans ce tableau des départements qui enregistrent pourtant une forte activité Dalo et connaissent des tensions importantes sur les marchés du logement : le Rhône, la Haute-Garonne, l'Isère, la Gironde, la Loire-Atlantique et l'Hérault.

## Estimation du retard dans les départements soumis au délai de trois mois

|    |                             | décisions favorables<br>à fin septembre<br>2010 | total offres au 31<br>décembre 2010 | retard d'offres au 31<br>décembre 2010 |     |
|----|-----------------------------|---|-------------------------------------|--|-----|
| 84 | Vaucluse                    | 417   | 187                                 | 230                                    | 55% |
| 30 | Gard                        | 340   | 218                                 | 122                                    | 36% |
| 64 | Pyrénées-<br>Atlantiques    | 338   | 220                                 | 118                                    | 35% |
| 80 | Somme                       | 362   | 299                                 | 63                                     | 17% |
| 2A | Corse-du-Sud                | 212   | 157                                 | 55                                     | 26% |
| 19 | Corrèze                     | 77  | 35                                  | 42                                     | 55% |
| 60 | Oise                        | 454   | 412                                 | 42                                     | 9%  |
| 21 | Côte-d'Or                   | 237   | 198                                 | 39                                     | 16% |
| 26 | Drôme                       | 93  | 59                                  | 34                                     | 37% |
| 85 | Vendée                      | 201   | 170                                 | 31                                     | 15% |
| 66 | Pyrénées-<br>Orientales     | 214   | 186                                 | 28                                     | 13% |
| 45 | Loiret                      | 286   | 262                                 | 24                                     | 8%  |
| 04 | Alpes-de-Haute-<br>Provence | 73  | 59                                  | 14                                     | 19% |
| 03 | Allier                      | 49  | 36                                  | 13                                     | 27% |
| 40 | Landes                      | 58  | 46                                  | 12                                     | 21% |
| 22 | Côtes-d'Armor               | 40  | 29                                  | 11                                     | 28% |
| 37 | Indre-et-Loire              | 38  | 31                                  | 7                                      | 18% |
| 50 | Manche                      | 46  | 39                                  | 7                                      | 15% |
| 2B | Haute-Corse                 | 115   | 108                                 | 7                                      | 6%  |

On retrouve dans ce tableau à nouveau les départements méditerranéens, mais aussi les deux départements corses et de nombreux départements où le respect des délais de relogement ne devrait pourtant pas être une difficulté (Somme, Corrèze, Loiret...).

### Les recours au tribunal administratif

Hors Ile-de-France, les statistiques du Conseil d'Etat sur la période du 1<sup>er</sup> octobre 2010 au 30 septembre 2011 font état de recours contentieux dans la plupart des tribunaux administratifs. Les chiffres les plus importants concernent les tribunaux de Marseille, de Nice, de Toulon et de Cayenne.

| tribunal         | départements concernés                             | Contentieux | Injonctions<br>prononcées |
|------------------|--|-------------|---------------------------|
| Amiens           | Aisne, Oise, Somme                                 | 29          | 17                        |
| Bastia           | Corse-du-Sud, Haute-Corse                          | 16          | 13                        |
| Besançon         | Doubs, Jura, Haute-Saône,<br>Territoire de Belfort | 2           | 0                         |
| Bordeaux         | Dordogne, Gironde, Lot-et-<br>Garonne              | 41          | 24                        |
| Clermont-Ferrand | Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-<br>Dôme       | 2           | 1                         |
| Dijon            | Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire,<br>Yonne        | 11          | 3                         |
| Grenoble         | Drôme, Isère, Savoie, Haute-Savoie                 | 7           | 2                         |
| Lille            | Nord - Pas-de-Calais                               | 56          | 15                        |



|                |  |     |     |
|----------------|--|-----|-----|
| Limoges        | Corrèze, Creuse, Indre, Haute-Vienne                       | 1   | 0   |
| Lyon           | Ain, Ardèche, Loire, Rhône                                 | 30  | 20  |
| Marseille      | Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Bouches-du-Rhône    | 236 | 184 |
| Montpellier    | Aude, Hérault, Pyrénées-Orientales                         | 69  | 31  |
| Nancy          | Meurthe-et-Moselle, Meuse, Vosges                          | 1   | 0   |
| Nantes         | Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Vendée  | 13  | 1   |
| Nice           | Alpes-Maritimes  | 209 | 153 |
| Nîmes          | Gard, Lozère, Vaucluse                                     | 17  | 10  |
| Orléans        | Cher, Eure-et-Loir, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret   | 2   | 0   |
| Pau            | Gers, Landes, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées        | 20  | 8   |
| Poitiers       | Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Vienne           | 1   | 0   |
| Rennes         | Côtes-d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan        | 5   | 1   |
| Rouen          | Eure, Seine-Maritime                                       | 19  | 8   |
| Strasbourg     | Moselle, Bas-Rhin, Haut-Rhin                               | 7   | 2   |
| Toulon         | Var  | 140 | 122 |
| Toulouse       | Ariège, Aveyron, Haute-Garonne, Lot, Tarn, Tarn-et-Garonne | 43  | 11  |
| Cayenne        | Guyane   | 191 | 163 |
| Fort de France | Martinique   | 3   | 1   |

## 2- Lorsque la volonté est là, le droit au logement peut être respecté.

*Le droit au logement est garanti au citoyen par l'Etat, sa mise en œuvre ne peut se faire sans la mobilisation de l'ensemble des acteurs : collectivités territoriales, bailleurs sociaux et privés, associations. Elle s'inscrit dans des territoires. Les disparités considérables constatées dans l'importance de l'activité de recours et, là où elle est significative, dans les réponses apportées aux ménages prioritaires, renvoient à la diversité des pratiques et des partenariats construits localement. Le Comité de suivi s'est particulièrement intéressé à la place du demandeur dans l'attribution des logements sociaux, à la lutte contre l'habitat indigne, à la prévention des expulsions, à l'accès au parc locatif privé grâce à la GRL, à la mobilisation des logements vacants et, bien sûr, à la production des logements locatifs sociaux.*

### 2-1 Les « Bonnes pratiques du droit au logement »

Le Comité de suivi a mis en place en 2009 un groupe de travail chargé de repérer des pratiques qui méritent d'être portées à la connaissance de tous ceux qui oeuvrent pour le droit au logement. Son point de départ est la définition suivante :

*« Par bonne pratique on entend toute action, tout dispositif ou mode d'organisation ayant permis, sur un territoire donné, d'améliorer l'efficacité des interventions en faveur du droit au logement. »*

Certaines sont susceptibles de généralisation à l'ensemble du territoire, d'autres sont davantage liées à un contexte local. Toutes peuvent être source d'inspiration sur un autre territoire.

Les fiches présentées ci-après n'ont pas la prétention de constituer un recensement exhaustif. Elles représentent un échantillon qui témoigne de l'implication et de la créativité des acteurs du droit au logement.

Bonne pratique n° 1

Dispositif :

Opérateur :

Territoire :

**L'analyse des recours Dalo départementaux**

Observatoire de l'hébergement et du logement et Comité de suivi Dalo de l'Isère

département de l'Isère

Nous avons présenté dans le 3<sup>e</sup> rapport la « bonne pratique » des acteurs du département de l'Isère qui, à l'initiative du Conseil social de l'habitat, ont mis en place un comité départemental de suivi du Dalo. Ce Comité exerce un rôle de concertation, de vigilance et de proposition.

Il fait notamment une analyse régulière des conditions de fonctionnement de la commission de médiation ainsi que de l'évolution des éléments pris en compte par la commission pour élaborer sa décision.

Dans son rapport annuel, rédigé par l'Observatoire de l'hébergement et du logement à partir des analyses du Comité, il procède à l'examen des caractéristiques des demandeurs et des prioritaires Dalo du département, et il suit leur évolution d'une année sur l'autre.

Le suivi porte sur les éléments suivants.

- **L'origine géographique** : 90,8 % des demandeurs viennent de l'agglomération de Grenoble, 8,4 % du reste du département et seulement 0,8 % de l'extérieur.
- **La composition des ménages** ; on relève une surreprésentation des familles monoparentales, qui représentent 35,3 % des demandeurs (28 % femmes et 7,3 % hommes) alors qu'elles ne sont que 8 % dans l'ensemble de la population ; les isolés sont également nombreux (35 % d'isolés contre 30 %).
- **Les âges** : plus de la moitié des demandeurs ont entre 30 et 50 ans.
- **La situation résidentielle** : les plus nombreux (30 %) sont les demandeurs hébergés en structure ; le rapport note que ces personnes sont celles qui font le plus souvent l'objet d'une décision favorable de la commission de médiation ; viennent ensuite les personnes logées dans le parc privé (26 %) ; cette catégorie peut renvoyer à plusieurs motifs de recours : expulsion, insalubrité, suroccupation... ; la troisième catégorie, avec 21,8 %, est celle des personnes hébergées chez des tiers ; parmi elles, 65% le sont par un membre de leur famille et 35 % par une autre personne.
- **L'ancienneté de la demande de logement social** ; près de 60 % ont une demande de moins de 26 mois, 12 % ont une demande de plus de 4 ans.

L'analyse fait également ressortir la spécificité du public qui dépose un recours auprès de la commission de médiation : les femmes seules avec enfants sont nettement plus représentées que dans la demande HLM, de même que les hommes seuls qui ont besoin de logements leur permettant d'accueillir leurs enfants.

Ces éléments, auxquels s'ajoutent naturellement le suivi du relogement des ménages prioritaires et des difficultés rencontrées, nourrissent la réflexion du Comité départemental de suivi. Ils permettent de pointer les lacunes, qu'il s'agisse des caractéristiques de l'offre de logements sociaux et très sociaux ou des dispositifs de prévention.

Contact : Conseil social de l'habitat de l'Isère

[contact@untoitpourtous.org](mailto:contact@untoitpourtous.org)

Bonne pratique n° 2

Dispositif :

**L'atelier Dalo – un lieu d'accueil, d'information et de soutien à la saisine de la commission de médiation**

Opérateur :

L'Alpil

Territoire :

Département du Rhône

Dans le Rhône, à l'initiative de l'Alpil et avec le soutien de la Fondation Abbé Pierre, un outil d'information sur le Droit au logement opposable fonctionne de manière hebdomadaire depuis septembre 2008.

L'atelier Dalo se déroule chaque mardi matin, en deux temps sur une matinée par semaine : un temps collectif d'information et d'échanges, et un temps consacré à l'aide à la constitution du dossier de recours pour les participants qui souhaitent s'engager dans la voie du recours.

L'atelier Dalo a été pensé et construit comme un outil méthodologique au service :

- de l'information sur le Droit au logement opposable des ménages prioritairement visés par la loi
- **de l'information sur le paysage local de l'offre, de laquelle les ménages n'ont qu'une vision partielle.** Ce temps d'information vise également à aider les ménages à tenir compte du marché locatif (connaissance de l'offre disponible, de ses contraintes, de ses caractéristiques) ainsi que des dispositifs locaux de soutien à sa recherche permettant une demande plus précisément localisée (périmètre de réponses sur l'ensemble des bassins d'habitat). Ce temps permet d'accompagner les ménages à mieux préciser besoins et stratégies à adopter *in fine* (recours Dalo ou saisine des dispositifs locaux : accord collectif, instances locales de l'habitat et des attributions)
- **De l'accès effectif au droit**
  - Aide au remplissage du dossier et des éléments de qualification du besoin,
  - Lieu ressource d'information et de demande de conseils pour la phase contentieuse, etc
- **Des partenaires, l'atelier étant également un lieu-ressource pour les partenaires amené à accompagner les ménages à saisir un recours Dalo.** Depuis sa mise en place, l'Atelier Dalo est progressivement utilisé comme un lieu-ressource non seulement pour la commission de médiation Dalo (liens avec le demandeur, précisions, évolution de la situation) mais également pour de nombreux partenaires qui souhaitent se former et/ou compléter leur connaissance sur le recours, en particulier sa phase contentieuse, ou encore sollicitent des conseils en cas d'inadaptation de l'offre ou de refus par le ménage d'une offre d'hébergement ou de logement.

Contacts : Association Alpil, insertion par le logement - [alpil@habiter.org](mailto:alpil@habiter.org)

Bonne pratique n° 3

*Dispositif :*

**Le Bureau d'accueil au logement social**

*Opérateur :*

COMAL-PACT 51

*Territoire :*

Agglomération rémoise

Le BALS est un dispositif partenarial, régulièrement reconduite depuis 1994 par convention passée entre l'Etat, le Conseil Général de la Marne, la Communauté d'Agglomération de Reims et le Club des Maîtres d'Ouvrage (regroupant les 3 bailleurs sociaux de Reims). La gestion et l'organisation du BALS sont confiées au Comité Marnais d'Amélioration du Logement - COMAL-PACT 51. Le financement est assuré par des subventions provenant de la Communauté d'agglomération (53 %), du club des maîtres d'ouvrage (28 %) et du Conseil général (19 %).

Le BALS accueille les personnes définies par le Plan Départemental pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) de la Marne à la recherche d'un logement social. Les bailleurs sociaux conservent la réception directe, l'enregistrement et l'instruction des dossiers des demandeurs dont les ressources excèdent 55 % des plafonds HLM ainsi que des demandes de mutations dans le patrimoine des bailleurs sociaux.

La démarche du BALS vise à :

- organiser un accueil approprié pour permettre aux ménages d'appréhender leur situation par rapport au logement et favoriser ainsi leur responsabilisation par rapport à leur demande de logement,
- réduire au maximum les délais de constitution et de transmission des demandes auprès des bailleurs sociaux institutionnels,
- assurer, si nécessaire, la meilleure articulation possible des demandes avec les dispositifs existants et engager les partenariats nécessaires avec les travailleurs sociaux et les chargés de Mission Logement du Département,
- assurer l'enregistrement, sur la base de données nationale, de l'ensemble des informations du formulaire, afin de pouvoir délivrer le numéro unique aux demandeurs accueillis.
- assurer les modifications et le renouvellement de l'enregistrement pour ces demandeurs,
- effectuer un suivi régulier des demandes à partir du dépôt des dossiers,
- poursuivre l'évaluation du dispositif avec les indicateurs mis en place,
- assurer, dès que le dossier est complet, la transmission des données aux bailleurs sociaux.

Dès le premier contact, les demandeurs sont accompagnés et orientés selon l'une des trois procédures suivantes :

- la procédure « prioritaires logement autonome », qui vise les personnes entrant dans les priorités du PDALPD ou cumulant 3 critères de difficultés du PDALPD, mais aptes au logement autonome,
- la procédure « prioritaire hors logement autonome », qui concerne des ménages qui ne peuvent pas être orientés directement vers le logement autonome,
- la procédure « normale logement autonome », qui concerne les autres ménages .

Pour les deux premières catégories, un chargé de mission FSL du Conseil général, mis à la disposition du BALS, intervient en parallèle pour examiner la situation sociale et mobiliser le cas échéant les dispositifs nécessaires.

Un point mensuel est fait avec les bailleurs pour examiner les suites données aux demandes de logement.

Contact : Roger Lemaire – COMAL-PACT 51 - [rlemaire@comal-pact51.fr](mailto:rlemaire@comal-pact51.fr)

Bonne pratique n° 4

Dispositif :

**Une instance d'examen de la demande des ménages en situation de mal-logement**

Opérateur :

La commission locale de l'habitat

Territoire :

Agglomération de Rennes

Malgré un marché de l'habitat tendu, Rennes Métropole se caractérise par un très faible nombre de recours Dalo (une soixantaine de recours pour l'ensemble de l'Ille-et-Vilaine depuis 2008). Cette situation est due tant à la politique de construction qu'aux outils spécifiques mis en place pour prendre en compte la situation des ménages les plus en difficulté.

Le dispositif d'accès au logement social mis en place repose sur 3 piliers :

- Un Programme Local de l'Habitat (PLH) qui vise à répondre aux besoins en logements, à assurer une offre diversifiée et une répartition équilibrée entre les communes et les quartiers.
- Une filière de droit commun, qui repose sur un fichier unique à l'échelle du territoire classé par points de priorité tenant compte de l'ancienneté de l'inscription et de la situation socio-économique des ménages sur Rennes Métropole.
- Un dispositif de solidarité intercommunale pour le relogement social de ménages en situation d'urgence (c'est à dire ne pouvant pas attendre leur tour dans le cadre de la filière de droit commun) via la Commission Locale de l'Habitat.

La Commission locale de l'habitat (CLH) est une instance partenariale d'examen des situations des ménages en difficulté. Elle rassemble les acteurs concernés au niveau de l'agglomération rennaise (Rennes métropole).

La saisine de la CLH est faite par un travailleur social qui établit un rapport social détaillé. Elle suppose l'établissement préalable d'une demande de logement social.

La CLH se réunit 2 fois par mois pour valider ou pas les demandes de relogement prioritaire et traite 1200 dossiers par an. Les décisions sont notifiées au demandeur.

Pour le relogement social prioritaire, la CLH peut orienter vers

- les résidences sociales et pensions de famille;
- les logements temporaires de l'AIVS (Agence Immobilière à Vocation Sociale); celle-ci dispose de 500 logements ;
- les logements locatifs sociaux, pour lesquels la CLH dispose d'un « droit de réservation ».

Elle peut également mobiliser les dispositifs d'aide. Elle est instance locale du FSL et du PDALPD. Elle peut faire appel à un accompagnement social, assuré par l'association ALFADI (association pour le logement des familles en difficulté), dont la composition rassemble également les partenaires. Ce travail d'accompagnement peut également concerner le maintien dans les lieux de locataires en place. Et enfin elle peut mobiliser les aides financières du FSL accès ou maintien dans le logement.

Contact : Gilles Dreuslin - [g.dreuslin@agglo-rennesmetropole.fr](mailto:g.dreuslin@agglo-rennesmetropole.fr)

Bonne pratique n° 5

Dispositif :

**Le fichier partagé de la demande de logement social**

Opérateur :

AROSH PC

Territoire :

Départements de Poitou-Charentes

Le projet porté par l'Association régionale des organismes sociaux pour l'habitat en Poitou-Charentes (AROSH PC), a démarré en juin 2010 et procède d'une démarche partenariale entre les bailleurs sociaux, l'Etat, les collectivités, les collecteurs 1%... Il fait suite aux réflexions menées au sein de l'AR Hlm depuis 2009.

Opérationnel depuis avril 2011, le nouveau fichier a été officiellement habilité par le Préfet en juin. Il assure les fonctionnalités réglementaires en substitution du système national de droit commun, mais permet également un suivi plus précis des demandes. Désormais, une demande de logement social est valable pour l'ensemble du département et les informations relatives à chaque dossier (propositions, refus...) sont visibles et mises à jour en temps réel par tous les bailleurs. Cela permet d'affiner le traitement de la demande et les réponses à y apporter.

Les demandeurs prioritaires définis réglementairement, ceux définis dans le PDALPD et les prioritaires DALO sont identifiés spécifiquement dans la base. Cela permet aux organismes de veiller collectivement à la prise en compte de ces demandes.

Des chartes déontologiques ont été mises en place à l'échelle de chacun des départements (sur la base d'un tronc commun régional). Ces chartes définissent les principes et les règles de fonctionnement du dispositif, ainsi que des engagements pour les utilisateurs du fichier.

Une structure gestionnaire des fichiers partagés (un par département) a été créée : l'AFIPADE (Association des fichiers partagés de la demande de logement social en Poitou Charentes). Le choix s'est porté sur la création d'une seule structure gestionnaire mutualisée à l'échelle régionale. Le gestionnaire assure l'animation du dispositif, le suivi de l'application des chartes déontologiques, la gestion technique du fichier et l'assistance aux utilisateurs. Enfin, il assure le renouvellement et la radiation des demandes ainsi que la production de statistiques.

Les services de l'Etat ont accès aux données nominatives. Plusieurs collectivités préparent leurs délibérations pour devenir soit lieux d'enregistrement soit membres partenaires. Les collectivités ayant délibéré devraient avoir accès au fichier dans le courant du dernier trimestre 2011.

**Contact :** AROSH Poitou-Charentes - *Axel David, Directeur - Anaïs Guignard, Chargée de missions*  
- Mail : [aroshpc@union-habitat.org](mailto:aroshpc@union-habitat.org)

Bonne pratique n° 6

*Dispositif :*

**Le classement de la demande de logement social par la commission d'attribution**

*Opérateur :*

Brest Métropole Habitat

*Territoire :*

Agglomération de Brest

L'OPH gère 15 600 logements locatifs dont 13 800 sur la ville de Brest. Ce patrimoine représente 95% du parc de logement social de la ville dans un marché du logement plutôt détendu. Chaque demande fait l'objet d'un classement par la commission d'attribution. Ce classement prend en compte les éléments figurant dans le formulaire de la demande et intègre les éléments qualitatifs recueillis lors d'un entretien réalisé par le service attribution avec l'ensemble des demandeurs.

La demande peut faire l'objet de 7 types de décision.

- Décision 0 : dossier urgent à reloger dans un délai de 3 mois.
- Décision 1 : dossier prioritaire en provenance de logements d'insertion. Proposition à faire sous 6 mois maximum
- Décision 2 : dossier prioritaire ; proposition à faire sous 9 mois maximum à des ménages :
  - Décision A : reprenant une activité après chômage de longue durée.
  - Décision B : en situation de handicap.
  - Décision C : en perte de logement.
  - Décision D : en situation de rupture financière.
  - Décision E : en hébergement conflictuel ou sur-occupation.
- Décision 3 : dossier à satisfaire à l'ancienneté dans un délai de 24 mois maxi.
- Décision 4 : dossier dépassant les plafonds de ressources ; à satisfaire en fonction des dérogations préfectorales.
- Décision 5 : dossier nécessitant un accompagnement social, à diriger vers la Commission d'Accompagnement Social et d'Accès au Logement de la Communauté Urbaine Brest Métropole Océane (CASAL).
- Décision 6 : dossier faisant l'objet d'un refus motivé.

Une charte d'attribution, accessible à tous, présente ces critères de hiérarchisation et précise que les décisions de la CAL sont susceptibles d'appel et d'un nouvel examen, en fonction d'éléments nouveaux apportés dans le dossier. Le demandeur est systématiquement informé de son ordre de priorité et des délais de proposition d'un logement pour les décisions de 0 à 3. Certaines demandes sont parfois difficiles à tenir dans les délais, notamment celles portant sur certains secteurs très demandés. Dans ces deux cas de figure, Brest Métropole Habitat fait une proposition de logement en essayant de respecter une certaine cohérence géographique avec la demande formulée afin d'apporter une proposition de logement au demandeur dans les délais indiqués dans la charte.

Contact Brigitte Garlatti : [bgarlatti@brestmetropole-habitat.fr](mailto:bgarlatti@brestmetropole-habitat.fr)



Bonne pratique n° 7

*Dispositif :*

**Une bourse d'échange de logements pour les locataires Hlm**

*Opérateur :*

L'Office de l'habitat Montreuillois

*Territoire :*

Ville de Montreuil

A l'initiative de la ville de Montreuil et avec l'appui de l'Union sociale pour l'habitat, l'Office de l'habitat Montreuillois a mis en place une bourse d'échange des logements sociaux sur internet. L'objectif de cette bourse est de faciliter les mutations internes au parc social, en donnant la possibilité au demandeur d'être actif dans sa recherche.

Les locataires de l'OPH Montreuillois en demande de mutation auprès du service attribution peuvent, s'ils le souhaitent, inscrire leur logement sur la bourse en ligne <http://www.ophmontreuillois.fr/> et ainsi consulter les offres de logement des autres locataires souhaitant également muter. Les demandeurs peuvent ainsi comparer les offres et élargir leur recherche en fonction des disponibilités sur le site. En prenant contact directement avec les autres demandeurs, ils peuvent également visiter les logements avant de prendre leur décision.

Les inscriptions sont contrôlées et validées par l'OPH. Le cadre réglementaire qui s'applique à ces mutations est celui des attributions : les demandeurs doivent disposer d'un numéro régional d'enregistrement, les deux dossiers passent simultanément en commission d'attribution des logements de l'OPH Montreuillois. Une centaine de mutations ont été réalisées ainsi en 18 mois. La commission d'attribution est très vigilante sur ces dossiers. Elle est parfois amenée à refuser certaines de ces mutations qui ne correspondent pas aux priorités de l'OPH.

Contact : Sandrine LEFEBVRE - Conseillère en Mobilité Résidentielle -  
slefevre@ophmontreuillois.fr

Bonne pratique n° 8

Dispositif :

**L'accompagnement des parcours résidentiels**

Opérateur :

FNARS IDF / AORIF / AFFIL

Territoire :

Ile-de-France

Les associations spécialisées dans l'accompagnement, l'hébergement et l'insertion des personnes en difficulté et les bailleurs sociaux ont décidé d'adopter une démarche conjointe et volontariste afin de favoriser les parcours résidentiels des ménages hébergés.

Ainsi, la FNARS (Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale) Ile-de-France, l'AORIF (Association des Organismes Hlm d'Ile-de-France) et l'AFFIL (Association Francilienne pour Favoriser l'Insertion par le Logement) – plateforme privilégiée du partenariat bailleur association, notamment pour le développement de l'offre d'habitat adapté – ont signé une convention régionale de coopération le 21 octobre 2010.

Cette convention marque la volonté des deux mouvements professionnels franciliens et de l'AFFIL de se donner un cadre de coopération opérationnel en faveur d'une insertion réussie des ménages par le logement.

Elle affirme des principes communs et propose des éléments partagés d'évaluation pour l'accès au logement, base commune d'appréciation et d'échange sur les situations des ménages. Pour cela, la convention s'appuie sur un outil permettant d'apprécier, entre associations et bailleurs sociaux, la capacité du ménage à accéder au logement et de ses éventuels besoins d'accompagnement. Cet outil peut constituer un support pour la réalisation du rapport de situation ou du diagnostic social.

L'objectif est désormais l'appropriation de cet outil par les bailleurs et les associations sur le territoire francilien, en lien avec les dispositifs d'accès au logement des publics prioritaires et en associant largement les partenaires institutionnels et associatifs.

**Contact :**

Florent Berger, Chargé de mission AORIF ; [fberger@aorif.org](mailto:fberger@aorif.org)

Violaine Pinel, Chargé de mission logement FNARS Ile de France, [fnarsidf.logement@orange.fr](mailto:fnarsidf.logement@orange.fr)

Marie Dessons, Chargée de mission Affil - [marie.dessons@affil.fr](mailto:marie.dessons@affil.fr)

Bonne pratique n° 9

*Dispositif :*

**Le Bail Anti-expulsion**

*Opérateur :*

L'Aslim

*Territoire :*

Département du Rhône

Depuis plusieurs années l'Aslim, association de sous location, a développé un produit spécifique pour répondre aux ménages en situation d'expulsion : le Bail Glissant Anti-expulsion (BGA).

Ce dispositif constitue un levier mobilisable en matière de prévention des expulsions locatives et peut être mis en oeuvre pour les ménages en impayés de loyers et repérés dans les différents dispositifs (Instances locales de l'habitat et des attributions, Accord collectif) ainsi que dans le cadre de la loi DALO.

Il s'agit pour l'association de devenir locataire d'un logement dont le ménage occupant est en situation d'expulsion pour impayé afin de stopper la dette. Une ALT (aide au logement temporaire) est mobilisée pour que l'association soit en capacité de régler le loyer au propriétaire. Le locataire devenu sous-locataire règle un petit loyer résiduel ce qui lui permet d'apurer sa dette auprès de son ancien bailleur. Le glissement du bail, après rétablissement de la situation du ménage locataire, n'est pas une option unique.

Ce dispositif ne peut être mis en place qu'après négociation avec le bailleur public ou privé et accord avec lui sur les modalités du transfert de bail et de son glissement quand la situation est régularisée.

Une fois mis en place, le BGA bénéficie d'une gestion locative adaptée de la part de l'Aslim.

L'accompagnement social est réalisé par les associations partenaires de l'Aslim spécialisées pour cette mission.

**Partenariat :**

- les bailleurs sociaux et privés
- les associations chargées de l'accompagnement social (L'Alpil, le CLLAJ LYON)
- la DDASS et la CAF (dans le cadre de la convention ALT)

**Les chiffres :**

Depuis la création du dispositif (1999), 56 logements ont été mobilisés

Contacts : Aslim, 69001 Lyon - [aslim69@globenet.org](mailto:aslim69@globenet.org)

Bonne pratique n° 10

Dispositif :

**L'aide sur quittance**

Opérateur :

Droit de Cité Habitat

Territoire :

France entière

L'aide sur quittance (ASQ) a été créée en 1991 par Droit de Cité Habitat (DDCH). En 20 ans, 25 000 ménages ont pu en bénéficier.

**Objet :** L'ASQ vise à favoriser l'accès dans le logement des ménages défavorisés et à prévenir les expulsions locatives. Elle s'adresse à des ménages modestes rencontrant des difficultés liées à des accidents de la vie : situation de chômage, de maladie, surendettement, séparation, ressources précaires.....

**Principe :** L'ASQ vient réduire les quittances à venir (loyer + charges) pendant une durée limitée mais renouvelable. Elle intervient en complément des aides de droit commun (AL ou APL) ; elle n'entraîne aucune réduction de leur montant.

**Financement :** L'aide sur quittance comprend deux sources de financement.

- Les bailleurs sociaux membres de DDCH qui versent une enveloppe d'aide sur quittance destinée au bénéfice de leurs locataires.
- Les CILs, membres de DDCH qui alimentent des enveloppes d'aide sur quittance pour leurs salariés d'entreprises cotisantes.

**Bénéficiaires :**

- Les salariés d'entreprise cotisant à un CIL adhérent et logés dans le parc privé ou dans le parc social.
- Les locataires des bailleurs sociaux adhérents de DDCH.
- Les ménages sortant d'hébergement, présentés par une association membre de Droit de Cité Habitat, logés dans le parc privé ou dans le parc social peuvent bénéficier de l'enveloppe du GIC (CIL adhérent de l'association).

**Décision :** Les décisions d'A.S.Q sont prises, 2 fois par mois, par une commission réunissant des membres des 3 collèges de Droit de Cité Habitat : financeurs (GIC), bailleurs et associations. Le montant et la durée de l'ASQ sont déterminés au cas par cas.

- Le montant de l'ASQ est déterminé de façon à permettre au candidat locataire de ne pas se trouver en situation d'impayé de loyer ou de ne pas aggraver son endettement, malgré un déséquilibre financier momentané ; sauf cas exceptionnel, le locataire doit continuer à s'acquitter d'une quote-part de son loyer au moins égale à 10 % de ses ressources.
- La durée varie entre 3 et 6 mois ; un renouvellement peut être sollicité.

**Mise en œuvre :** Les aides sont portées mensuellement par le bailleur au crédit du compte des locataires concernés. Droit de Cité Habitat verse l'aide en tiers payant au bailleur mensuellement, sauf demande expresse du bailleur pour un seul versement. Chaque décision fait l'objet d'un engagement du locataire, en amont de l'instruction d'un dossier d'Aide sur Quittance.

Contact : [fbelmeli@gic.fr](mailto:fbelmeli@gic.fr)

Bonne pratique n° 11

*Dispositif :*

*Opérateur :*

*Territoire :*

**L'accompagnement social lié au logement**

Association guadeloupéenne pour le logement social (AGLS)

Guadeloupe

L'AGLS a été créée à l'initiative des bailleurs sociaux de Guadeloupe afin de mettre en œuvre les dispositifs d'accompagnement social liés au logement des locataires. Son fonctionnement est donc garanti grâce aux subventions versées par les bailleurs et aux prestations qu'elle exécute pour le compte du FSL, en accompagnant les familles aidées, ou dans le cadre de la rénovation urbaine, en diagnostiquant et accompagnant les familles relogées.

Les missions sont réalisées dans le cadre d'un dispositif d'aide à la personne et visent essentiellement un public fragilisé, généralement bénéficiaire des minima sociaux. Mais, ces dernières années, cette association a constaté une augmentation constante de dossiers de salariés et de fonctionnaires.

Le public éligible (dans le parc privé comme public) doit obligatoirement faire l'objet d'un signalement par les intervenants sociaux agréés par le FSL des bailleurs, les travailleurs sociaux du Conseil général ou des Centres communaux d'action sociale.

Dès lors que le locataire est signalé, il est convoqué par les conseillères ou assistantes de l'association qui font une analyse sociale et économique de la situation afin de déterminer les pistes d'accompagnement et d'aide éventuelle. En fonction de la complexité du cas, l'accompagnement, qui consiste notamment en l'apprentissage ou le recadrage de la gestion budgétaire, peut se faire sur une durée allant jusqu'à 9 mois. Des actions collectives diverses sont également proposées. Dans le cas où une aide financière s'avère nécessaire, les dossiers sont présentés au FSL qui peut accorder des subventions ou des prêts, versés directement aux bailleurs lorsqu'il s'agit d'impayés.

En complément de ces actions, les travailleurs sociaux de l'AGLS jouent un rôle de conseil auprès des bailleurs en matière d'anticipation de problématiques sociales et économiques, et notamment du surendettement. Ils se voient confier parfois des diagnostics de résidence et des enquêtes satisfaction.

L'AGLS intervient sur l'ensemble du département en relation permanente avec les bailleurs et les partenaires socio-économiques (CAF, Agence départementale d'insertion, Institut d'émission des départements d'outre-mer), Sécurité Sociale, assistantes sociales de secteurs et des mairies, Secours Catholique etc....)

En moyenne, 300 familles sont suivies annuellement et ce chiffre ne cesse de progresser d'année en année. Les principales causes de leur difficulté à faire face aux loyers sont par ordre décroissant : l'absence d'activité – la monoparentalité – le coût des abonnements télé et téléphones/internet – le remboursement des prêts véhicules (transports en commun très défaillant en Guadeloupe) – les études des enfants en Métropole – la vieillesse (sans emploi pas de retraite).

Contact : Madame TYROLIEN directrice AGLS 06 90 64 69 67, 701 résidence Les Sylphides 97139 ABYMES

Bonne pratique n° 12

*Dispositif :*

**Un partenariat pour le logement des personnes ayant des difficultés de santé mentale**

*Opérateur :*

Mission santé publique de la Ville de Nantes

*Territoire :*

Nantes

A Nantes, un partenariat existe entre la Ville de Nantes, le Centre Hospitalier Universitaire de Nantes, l'association Insertion solidarité logement, l'Office central d'Hygiène sociale, le Conseil Général, l'ARS et les bailleurs sociaux : Nantes Habitat, La Nantaise d'habitation et la SAMO. Les objectifs de cette démarche sont depuis 10 ans :

- d'apprendre à se connaître (les pratiques de chacun, situer les limites d'intervention professionnelle, faire un état des lieux des besoins et attentes...)
- d'organiser les relations, articulations et coopérations entre les intervenants dans le respect de leurs compétences.

Ce partenariat a produit des méthodes et des procédures favorisant une articulation des interventions des acteurs impliqués, dans le respect de leurs compétences. Différentes actions sont conduites sous l'égide de cette instance parmi lesquelles :

- diffusion du premier guide de la santé mentale à Nantes présentant les procédures et les partenaires,
- signature d'une convention de mise à disposition de logements thérapeutiques ou d'appartements collectifs entre Nantes Habitat et le Centre hospitalier Universitaire,
- mise en place d'un réseau de santé mentale visant à favoriser l'accès aux soins et la prévention des situations de crise.

Ce réseau comporte des points de secteurs formalisés entre les équipes de la psychiatrie, le service santé de la ville et les services des bailleurs sociaux pour échanger sur les situations problématiques repérées par les bailleurs. Ce dispositif a permis d'accompagner des malades dans des démarches d'accès aux soins.

Contact : à Nantes Habitat Jean-Yves PELLEGRY Chef de projet de la vie collective et sociale - [jean-yves.pellegry@nantes-habitat.fr](mailto:jean-yves.pellegry@nantes-habitat.fr)

## 2-2 Rendre le demandeur acteur de son relogement

### 2-2-1 Logement affecté ou logement choisi ?

#### **Le logement n'est pas un bien comme un autre**

Qu'il s'agisse de ses caractéristiques physiques, de sa localisation, et bien sûr de son coût, aucun logement n'équivaut tout à fait à un autre. C'est pourquoi le recours à une procédure juridique pour mettre en œuvre le droit au logement soulève des questions. Tant qu'il s'agit d'exercer un droit à une prestation qui renvoie à un barème et se traduit en euros, les choses sont simples : on l'obtient ou on ne l'obtient pas. Dès lors qu'il s'agit du droit au logement, la question devient plus complexe : obtenir un logement, oui, mais quel logement ? La loi Dalo ne pouvait aller plus loin que l'affirmation du principe suivant : **ce logement doit tenir compte des besoins et des capacités du demandeur.**

Il y a deux ans, le Comité de suivi s'était penché sur la question des ménages qui refusent des offres qui leur sont faites au titre du Dalo. Ces refus, généralement nombreux dans l'attribution des logements sociaux, représentent environ 20% des offres faites au titre du Dalo. Une partie est liée à l'inadaptation objective des logements proposés, qui ne prennent pas suffisamment en compte certaines contraintes du candidat (celles, par exemple, liées au lieu de travail). Mais le Comité avait aussi relevé que des refus étaient liés à des attentes personnelles ou encore à des appréhensions, souvent injustifiées mais bien réelles, à l'égard d'une localisation. Lorsque le projet de relogement est resté longtemps inaccessible, l'espoir du logement rêvé a parfois du mal à céder la place à la réalité du logement possible.

Source d'incompréhension entre les services en charge du relogement et le demandeur, de tels refus peuvent conduire ce dernier à perdre le bénéfice du Dalo. Le décret du 15 février 2011 a introduit une mise en garde :

« Art. R.\* 441-16-3. – *Le bailleur auquel le demandeur est désigné informe ce dernier ainsi que, le cas échéant, la personne assurant l'assistance prévue au troisième alinéa du II de l'article L. 441-2-3, dans la proposition de logement qu'il lui adresse, que cette offre lui est faite au titre du droit au logement opposable et attire son attention sur le fait **qu'en cas de refus d'une offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités il risque de perdre le bénéfice de la décision de la commission de médiation en application de laquelle l'offre lui est faite.*** »

Dans certains départements, les services de l'Etat font une deuxième offre à un ménage qui a refusé un logement pour un motif qu'ils considèrent comme non justifié. Ailleurs, et en particulier là où le préfet éprouve des difficultés à reloger l'ensemble des ménages prioritaires, on en reste là. Cette dernière position, conforme au droit dès lors que la première offre n'était pas « manifestement inadaptée », laisse perdurer une situation de mal-logement.

#### **Etre acteur de son relogement : une aspiration qui concerne tous les demandeurs**

Les refus renvoient à des attentes qu'il n'est pas toujours aisé de prendre en compte. Mais ils traduisent aussi l'aspiration des demandeurs à pouvoir faire un choix, à ne pas subir leur relogement, à être pris en considération. Le Comité de suivi a souhaité se pencher sur cette revendication du choix, une revendication si forte qu'elle conduit des personnes non logées ou mal logées à risquer de le rester encore longtemps. Plus largement, il s'agit de s'interroger sur la place du demandeur dans le processus d'attribution : est-il le simple bénéficiaire de l'affectation d'un logement, ou doit-il et peut-il être acteur de son relogement ?

Cette dernière option est, seule, respectueuse de la personne. Elle est la plus favorable à la bonne intégration du nouveau locataire dans son environnement et, en cela, elle rejoint l'intérêt du bailleur et de la collectivité. Peut-elle être mise en œuvre et comment ? Le premier constat posé par le Comité de suivi est que le « droit au choix du logement », quelle que soit les modalités et les limites qu'on lui donne, ne saurait être accordé pour un demandeur Dalo que s'il l'est pour tous les demandeurs de logements sociaux.

## 2-2-2 Les conditions du choix du logement dans les processus ordinaires de l'attribution.

En règle générale, le demandeur est invité, lors de l'établissement de sa demande auprès d'un bailleur social, d'une collectivité ou d'un collecteur d'Action Logement à formuler des vœux sur la typologie et la localisation du logement souhaité. Depuis avril 2011, cette demande est centralisée au niveau départemental (régional en IDF) et elle est accessible aux services de l'Etat qui gèrent le contingent préfectoral. Chacun des acteurs, en fonction de ses droits de réservation, peut positionner le demandeur sur un logement qui se libère. Le demandeur se trouve alors devant un choix binaire : accepter ou refuser.

Les conséquences d'un refus sont variables selon les organismes et le contexte. Dans les zones de vacance, le demandeur pourra refuser plusieurs fois sans conséquence. Dans le cadre des opérations de démolition ANRU, où ce sont le bailleur et la puissance publique qui sont demandeurs du relogement du ménage, le droit au choix est reconnu : le locataire pourra recevoir trois offres. Généralement il bénéficie également d'une démarche de conseil. On lui présente le patrimoine, on l'accompagne. Il est un client que l'on s'efforce de convaincre.

Ailleurs, le demandeur qui refuse une offre court le risque, y compris lorsqu'elle n'est pas faite au titre du Dalo, de voir son dossier reclassé en bas de la pile.

### **L'insuffisance de l'offre limite le choix, mais elle ne l'empêche pas.**

Nul ne dispose d'un choix illimité. Le candidat à la location d'un logement privé compose avec le parc qui est disponible dans ses contraintes de délai et de niveau de loyer. Son souhait peut se heurter à celui du propriétaire, qui lui aussi revendique le droit de choisir. C'est dans ces limites que le candidat exerce son pouvoir de dire non. Du moins a-t-il l'assurance qu'un refus ne lui sera pas reproché, et qu'il ne le pénalisera pas pour la suite de ses recherches.

Dans le parc social, on entend souvent dire qu'il n'est pas possible de laisser le choix au demandeur lorsqu'il y a plus de demandes que de logements disponibles, ou plus de prioritaires que de libérations de logements sur le contingent du préfet. Pourtant, nous verrons plus loin que, dans des contextes encore plus tendus que celui de l'Ile-de-France, les britanniques laissent le choix au demandeur. Chez nous, la difficulté à assumer la gestion des priorités d'attribution se dissimule parfois derrière un discours moralisateur : « si tous ceux qui prétendent à un logement social ne peuvent en obtenir un, celui qui reçoit une offre est un privilégié, il ne doit pas faire la fine bouche ! »

Pour autant, il est exact que tous ne pourront pas être relogés dans ce qu'ils estiment être les « meilleurs logements ». Certains bailleurs sociaux éprouvent des difficultés à remplir une partie de leur parc, parce que le quartier a une mauvaise image ou simplement parce qu'il est situé en



périphérie de l'agglomération. A l'inverse, certains candidats ne sont pas tout à fait ceux que les bailleurs aimeraient attirer, compte tenu de leur souhait d'introduire ou de préserver un équilibre sociologique. Ces quartiers ont pourtant de grands atouts mais l'attitude spontanée de la majorité des demandeurs les oriente vers d'autres parties du parc, plus attractives. Le strict respect de leurs vœux risque de laisser, ici, de la vacance tandis que, là, les délais d'attente s'allongeraient.

C'est pourquoi le choix du demandeur doit aussi être éclairé.

### **Le choix doit être éclairé par la connaissance des caractéristiques du parc**

La connaissance du parc locatif social par les demandeurs est inégale et le plus souvent très insuffisante. Elle constitue pourtant le premier niveau de transparence du processus de l'attribution. On ne peut émettre des choix pertinents lors du dépôt de sa demande si l'on ignore des éléments tels que :

- le nombre et la typologie des logements de chaque groupe de logement social,
- le coût des loyers et des charges,
- le nombre de logements qui s'y libèrent chaque année, et le nombre de candidats qui se positionnent dessus,
- les atouts du quartier dans lequel ils se situent, qu'il s'agisse des transports, des services publics et de tout ce qui peut concourir à y rendre la vie agréable.

Les demandeurs les plus fragiles, ceux que l'on retrouve dans le cadre du Dalo, sont aussi les moins informés.

Il y a heureusement de bonnes pratiques qui se développent. Dans la Marne, un bureau d'accueil de la demande de logement social fonctionne depuis 1994. Il accompagne les ménages en difficulté dans la constitution et l'orientation de leur demande (voir fiche « bonne pratique » n° 3). Ailleurs, des bailleurs organisent des visites des quartiers dont l'image est inférieure à la qualité réelle de vie. Dans l'agglomération lyonnaise, l'Atlas du logement social constitue un outil d'information pour tous. Les associations l'utilisent dans leur travail d'accompagnement. Dans de multiples agglomérations, des « maisons de l'habitat » apparaissent et l'utilisation d'Internet ouvre des possibilités considérables encore insuffisamment mises à profit. De tels outils sont d'autant plus pertinents lorsqu'ils sont créés de façon partagée au niveau des agglomérations et avec les collectivités concernées.

Les bailleurs sociaux afin d'améliorer le processus de relocation de leurs logements mettent parfois en ligne les logements disponibles, non réservés, avec photo du groupe et informations sur la taille et le montant du loyer et des charges. On peut citer à titre d'exemple l'ODHAC en Haute-Vienne ([www.odhac.fr](http://www.odhac.fr)), Côte d'Armor Habitat ([www.cotesdarmorhabitat.com](http://www.cotesdarmorhabitat.com)), l'OPHIS dans le Puy de Dôme (<http://www.ophis.fr>), Domofrance ([www.domofrance.fr](http://www.domofrance.fr)), etc.

### **Le choix suppose des règles du jeu connues du demandeur**

Le nombre d'acteurs impliqués et la diversité de leurs pratiques crée une complexité qui concourt à l'opacité du processus d'attribution. Le premier niveau d'information à délivrer au demandeur porte sur les modalités pratiques d'enregistrement et de traitement de leur demande sur les territoires.

Concernant la phase de l'attribution, la seule règle commune est le passage par la commission d'attribution du bailleur. Celle-ci doit examiner au moins trois candidatures lorsqu'elle attribue un logement, sauf insuffisance de la demande ou candidature présentée au titre du Dalo. Elle

peut classer ces candidats par ordre de priorité, de façon à ne pas avoir à se prononcer à nouveau dans le cas où le ou les premiers candidats refuseraient l'offre.

Cependant la sélection la plus importante n'est pas celle qui est faite par la commission d'attribution, mais celle qui conduit à désigner les trois candidats qui lui seront soumis. En zone tendue, elle peut s'opérer parmi plusieurs centaines voire plusieurs milliers de candidats. Ce choix est fait par le réservataire ou, lorsqu'il n'y en a pas, par le bailleur.

La transparence voudrait que les critères de cette sélection en amont de la commission d'attribution soient clairement définis et qu'ils soient portés à la connaissance des demandeurs. Différentes bonnes pratiques existent. Rennes a, de longue date, mis en place un système de points qui lui permet de classer les demandeurs. Lorsqu'un logement se libère, sont adressés à la commission d'attribution celles des candidatures qui correspondent aux caractéristiques du logement et ont le nombre de points le plus élevé. Brest opère une classification différente, fixant un délai de relogement en fonction de la situation du demandeur. De telles bonnes pratiques font aujourd'hui école.

Ces méthodes de hiérarchisation doivent prendre en compte les critères de priorité du Code de la construction. C'est d'ailleurs parce que tel est le cas que l'on constate, dans les agglomérations citées, que le recours Dalo est peu utilisé. Les réservations étant ce qu'elles sont, il n'est pas illégitime que la hiérarchisation varie selon que le réservataire est le maire, le CIL ou le bailleur. Le jeu des réservations introduit une complexité mais il ne fait pas obstacle à une hiérarchisation et à la transparence par chacun des réservataires.

### **La possibilité de choix doit être intégrée dans les processus d'attribution**

Le processus conduisant de l'avis de vacance d'un logement à son attribution varie selon les organismes et les réservataires. Il doit permettre la relocation du logement à attribuer dans un délai court, le plus souvent d'un mois, correspondant au préavis pour congé pratiqué pour les locataires en difficulté. Certaines pratiques font qu'un refus entraîne, soit la perte de son droit pour le réservataire, soit une période de vacance pour le bailleur : c'est le cas lorsque le réservataire ne propose qu'un seul candidat, ou que la commission d'attribution n'en retient qu'un. Dans un tel cas, il sera difficile d'accepter qu'un candidat refuse un logement.

Le moment où le demandeur est informé et mis en capacité de visiter le logement a également un impact. La réglementation précise qu'il dispose d'un délai minimal de dix jours pour accepter ou refuser l'offre. Certains organismes font visiter le logement au demandeur avant le passage de son dossier en commission d'attribution. Ils s'assurent ainsi que le candidat présenté acceptera l'offre s'il est retenu par la commission. D'autres choisissent d'attendre la réunion de la commission pour ne pas créer d'espoir déçu. Certains bailleurs font visiter parallèlement un même logement à plusieurs candidats. D'autres attendent que le premier ait refusé ou que le délai de dix jours soit écoulé pour émettre un nouveau bon de visite.

La volonté de donner un choix au demandeur suppose que l'on interroge ces pratiques de façon à ce que le refus d'un ou plusieurs candidats successifs n'allonge pas le délai de réattribution du logement.

### **La possibilité de mutation à l'intérieur du parc est essentielle**

Dans son 3<sup>e</sup> rapport, le Comité de suivi notait que les candidats sont d'autant plus enclins à refuser un logement qu'ils pensent qu'ils ne pourront plus en bouger. L'existence de recours Dalo présentés par des locataires Hlm montre que le parcours résidentiel à l'intérieur du parc

social n'est pas toujours simple. S'ajoutant à l'absence de choix lors de l'attribution, cette situation contribue à un sentiment d'« affectation à résidence ».

La plupart des bailleurs considèrent aujourd'hui que cette mobilité interne (au bailleur ou au parc social) est un objectif qui fait partie de la qualité du service. Elle n'est pas concurrente de l'accueil de nouveaux ménages puisque chaque logement attribué pour une mutation en libère un autre pour une attribution externe.

Dans le cadre des mutations, la question du choix se pose de la même façon. Le locataire candidat doit être informé des caractéristiques de l'offre, de sa disponibilité et des critères et procédures suivies. Faute de cela il risque, soit d'attendre très longtemps parce qu'il oriente sa demande vers un produit rare, soit de devoir refuser des offres qui ne correspondent pas à son attente.

Des pratiques intéressantes sont actuellement expérimentées, qui permettent au demandeur de mutation de se positionner comme acteur de son relogement. On citera la bourse d'échange de Montreuil (cf. fiche bonne pratique n° 7). Dans cette bourse, les locataires qui le souhaitent inscrivent leur logement sur la bourse en ligne et peuvent consulter les offres de logement des autres locataires souhaitant muter. La commission d'attribution de l'organisme n'est pas dessaisie de son rôle : elle examine les projets de mutation issus de cette bourse et statue sur leur opportunité.

Il faut noter que les mutations internes se heurtent fréquemment aux logiques de contingentement du parc. Sur les territoires où celui-ci est majoritaire, elles nécessitent des accords avec les réservataires, qui sont techniquement complexes à mettre en œuvre. Les réservataires comme les bailleurs ont pourtant intérêt à contribuer à une mobilité interne qui permet, dans une offre donnée, de satisfaire davantage de demandeurs.

### 2-2-3 Les exemples étrangers montrent qu'il est possible de mettre le demandeur au centre du processus d'attribution.

La plupart des pays européens s'efforcent d'objectiver l'attribution des logements sociaux en fixant des critères de priorité. Certains ont une démarche radicalement opposée à celle qui est appliquée en France, laissant l'initiative du rapprochement offre / demande au demandeur et non au bailleur ou au réservataire. C'est le « système de Delft », ainsi nommé parce qu'il a été créé dans cette ville des Pays-Bas, où il fonctionne depuis la fin des années 80. Il a été importé et généralisé au Royaume-Uni dans les années 2000 sous le nom de « Choice based lettings ».

#### **Le « Choice based lettings » à Londres**

- Le demandeur de logement social doit d'abord établir un dossier pour s'inscrire comme demandeur. Il doit pour cela respecter des critères d'inscription. Il se voit ensuite attribuer un nombre de points en fonction de critères de priorité qui portent notamment sur la situation actuelle de logement, le lien avec le Grand Londres (habitation actuelle, lieu de travail...) et l'ancienneté de la demande.  
Le demandeur inscrit reçoit un numéro d'identification et un code PIN.
- Chaque jeudi, la liste des logements à attribuer est présentée sur Internet ([www.cityoflondon.gov.uk/choice](http://www.cityoflondon.gov.uk/choice)) et affichée dans les bureaux du logement. Des photos et informations détaillées sur les caractéristiques du logement sont fournies.

- Le demandeur a jusqu'au lundi minuit pour faire acte de candidature via Internet ou le téléphone. Il peut le faire sur autant de logements qu'il le souhaite, en prenant en compte les critères d'adéquation : selon la taille du ménage, seuls certains types de logement lui sont accessibles ; le bailleur social peut ajouter des critères (ex : logement adapté réservé aux personnes handicapées). Sur Internet, le demandeur peut connaître le nombre de demandeurs qui se positionnent sur le même logement que lui, ainsi que son classement.
- Le mardi, est opérée pour chaque logement la sélection d'une « short list » de trois candidatures. Celles qui ne correspondent pas aux critères d'adéquation sont éliminées. Le bailleur se réserve la possibilité, à ce stade, de récuser un candidat (ex : un ancien locataire qui a créé des troubles de voisinage se verra refuser un logement dans un immeuble essentiellement occupé par des personnes âgées).
- Les trois candidats sélectionnés sont conviés par téléphone à visiter le logement. Ceux qui ne peuvent pas visiter perdent leur droit pour ce logement. Eventuellement la liste est complétée. Après visite les candidats confirment ou infirment leur choix.
- Le logement est attribué au candidat ayant confirmé son choix qui a le plus grand nombre de points. Il dispose d'une semaine pour prendre possession du logement.

A noter :

Le demandeur qui a refusé trois offres de logements sur lesquels il s'était positionné se voit rayé de la liste pour un an.

La personne reconnue « homeless », et donc prioritaire pour un relogement, doit impérativement se positionner sur un logement au moins dans les six mois. Dans le cas contraire, la ville lui fait une offre qu'elle ne pourra pas refuser, sauf à perdre sa priorité.

Dans un tel système, la règle est que c'est le demandeur qui choisit le logement, et non le bailleur qui choisit le locataire. Cependant des contraintes de peuplement peuvent être intégrées en fixant des critères empêchant à telle ou telle catégorie de demandeurs de postuler sur certains logements.

Ce système présente l'intérêt de rendre immédiatement visible la réalité de l'offre. Un demandeur a en permanence l'état de l'offre disponible sous les yeux. Il connaît ses chances. S'il veut limiter son choix à un secteur particulièrement demandé, son attente ne résultera pas d'une décision qui lui est imposée, mais de son propre choix. Ce mode d'attribution a également l'avantage d'une grande rapidité. A Londres, quinze jours s'écoulent entre la publication de l'offre et l'entrée dans les lieux du nouveau locataire.

L'adaptation d'un tel système à la France mérite réflexion. La prise en compte des réservataires est possible : il est tout à fait imaginable que certains logements soient réservés à certains publics (salariés agréés par les CIL dans le cas du 1% par exemple).

#### 2-2-4 La question du choix dans le cadre spécifique de la mise en œuvre d'une décision Dalo.

On peut observer que le développement de systèmes permettant de gérer la demande en fonction des critères de priorité, soutenu par le Comité de suivi dans ses précédents rapports, est de nature à réduire considérablement le nombre de demandeurs à reloger dans le cadre de la procédure Dalo. Toutefois, la pratique de la hiérarchisation ne conduit pas, à elle seule, à faire du

demandeur un acteur de son relogement. Dans le cas de Rennes, une diminution du nombre de points est actuellement opérée lorsqu'un demandeur refuse une offre.

### **Prendre en compte le droit au choix du logement dans la procédure Dalo**

Nous avons constaté, au début de ce chapitre, que le droit au choix ne pourrait être reconnu au demandeur Dalo que s'il l'est à tous les demandeurs, et nous avons examiné les conditions qui rendraient ce choix possible. Ces conditions doivent pouvoir bénéficier aux ménages dont le relogement a été reconnu prioritaire et urgent, dans le cadre fixé par la procédure Dalo.

La gestion de la demande et de l'attribution d'un logement à un ménage dont le relogement est reconnu prioritaire et urgent par la commission de médiation s'inscrit dans une démarche de recours juridique. C'est pourquoi, elle fait l'objet d'une réglementation spécifique qui en encadre précisément les différentes étapes : les conditions de désignation par le préfet des demandeurs aux organismes après avis des maires, l'appréciation de l'adéquation entre la situation du demandeur et du logement à proposer, le formalisme de la proposition au demandeur et au service social qui l'accompagne ainsi que leur information sur les conséquences d'un refus de l'offre, les modalités d'examen de la demande par la commission d'attribution.

Il importe que la mise en œuvre de ces procédures garantisse le principe de non-discrimination : un demandeur Dalo ne doit pas se voir reconnaître un droit au choix inférieur ou différent d'autres demandeurs.

### **La formalisation des offres et des refus est une nécessité juridique pour l'Etat**

Dès lors qu'on se situe dans une procédure juridique qui peut conduire à la condamnation de l'Etat, on peut comprendre que le préfet souhaite qu'une offre soit formalisée, y compris lorsque l'on sait que, tout en n'étant pas manifestement inadaptée, elle va être refusée par le demandeur. La question est :

- d'une part, de faire en sorte que la procédure suivie ne conduise pas le préfet à perdre le logement refusé ; celui-ci doit pouvoir être proposé à un autre demandeur ;
- d'autre part, de ne pas s'interdire de faire d'autres offres au prioritaire Dalo, y compris au-delà du délai légal.

L'enjeu du recours Dalo est de réduire le mal-logement et non d'introduire des procédures d'attribution spécifiques.

### **Pour certains ménages, un accompagnement lors de l'offre de logement est nécessaire**

Les ménages les plus en difficulté ont besoin d'un accompagnement au moment où l'offre de logement leur est faite. Il s'agit à la fois de leur donner les éléments nécessaires pour apprécier à leur juste valeur les avantages du logement proposé, de lever d'éventuelles craintes liées à un environnement inconnu, et d'apporter des réponses à des problèmes matériels qui peuvent être entraînés par le relogement. En effet, même si elle constitue une réponse objectivement adaptée à leurs difficultés de logement, l'offre de logement peut aussi les submerger de difficultés ponctuelles à gérer : le déménagement, les démarches administratives qui l'accompagnent, les frais inhérents à toute installation, l'éloignement de ses anciennes solidarités de voisinage... Certains demandeurs paniquent devant toutes les implications de leur relogement.

Si une telle démarche n'apporte pas, en elle-même, une possibilité de choix pour le demandeur, du moins lui permet-elle de prendre sa décision de la façon la plus éclairée.

## 2-2-5 Préconisations pour rendre le demandeur acteur de son relogement

Le Comité de suivi ne recommande pas de modifications réglementaires ou législatives des règles applicables à l'attribution des logements locatifs sociaux. Il préconise une évolution des pratiques et la conduite d'expérimentations.

**Proposition n°7 L'ouverture de lieux d'accueil du demandeur de logement social au niveau de chaque agglomération.**

**Proposition n°8 Le développement d'outils Internet partagés pour présenter l'offre de logement social.**

**Proposition n°9 La formalisation et l'affichage, par chaque réservataire, de ses critères de priorité.**

**Proposition n°10 Le développement des mutations et échanges de logement, qui serait facilité par sa prise en compte dans les conventions de réservation.**

**Proposition n°11 L'application aux prioritaires Dalo d'un droit au choix s'inscrivant dans la procédure de recours.**

**Proposition n°12 L'expérimentation du « Choice based lettings » par les bailleurs les plus avancés.**

## 2-3 Renforcer la lutte contre l'habitat indigne : un impératif du droit au logement

La loi Dalo a fait figurer, parmi les critères permettant de faire un recours sans condition de délai, deux catégories qui renvoient à la notion d'habitat indigne :

- les personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- les personnes handicapées, ou ayant à charge une personne handicapée ou un enfant mineur, qui vivent dans un logement ne présentant pas le caractère d'un logement décent.

Parmi les demandeurs reconnus prioritaires au premier semestre 2011 :

- 476 vivaient dans des locaux impropres à l'habitation (pour 1 143 ayant invoqué ce motif)
- 590 vivaient dans des locaux insalubres ou dangereux (pour 1 658)
- 576 vivaient dans un logement indécent (pour 1 677).

La procédure Dalo conduit à désigner ces ménages au préfet pour qu'ils obtiennent un relogement. Dans certaines situations, le caractère indigne du logement s'ajoute à d'autres motifs (expulsion, suroccupation...) et le relogement est de toutes façons nécessaire. Dans d'autres cas, l'état du logement est seul en cause, et le relogement pourrait être évité par la réalisation des travaux qui incombent au propriétaire. Parfois, l'état du logement n'est pas remédiable. Dans ce cas, le propriétaire a une obligation de relogement et le logement est définitivement interdit à l'habitation. Dans tous les cas, on ne peut se résoudre au maintien d'un logement indigne, susceptible d'accueillir de nouveaux ménages.

C'est pourquoi le Comité de suivi souhaite mener une réflexion à deux niveaux :

- dans le cadre de la procédure de recours Dalo, il s'agit de veiller à sa bonne articulation avec les mesures de police de l'habitat indigne ;
- en amont des recours, il s'agit de permettre le développement de politiques locales de lutte contre l'habitat indigne.

### 2-3-1 Articuler le traitement des recours Dalo et les mesures de police de l'habitat indigne

#### **La commission de médiation doit être éclairée par un rapport**

Les recours peuvent aussi bien émaner de personnes dont la situation est déjà connue des services compétents que de personnes qui se signalent pour la première fois. Dans un domaine où la réglementation est complexe et où la personne mal logée craint souvent la réaction de son propriétaire, il paraît difficile d'exiger du demandeur qu'il ait engagé les démarches envers l'autorité chargée de mettre en œuvre les mesures de police de l'habitat indigne. C'est pourquoi la démarche préalable, exigée pour tout motif de recours, peut être simplement la demande de logement social.

Le formulaire de recours demande simplement au demandeur un document justificatif de l'état du logement. Une grande latitude a été laissée afin que la difficulté d'obtention d'un document administratif ou d'un rapport technique ne dissuade pas une personne mal logée de faire recours. Le demandeur peut, par exemple, se contenter d'une photo de son logement.

### **Extrait du formulaire de recours**

« ► Joignez un document montrant que votre logement est non décent.

Exemples : copie d'un document établi par un professionnel du bâtiment, un service public, un travailleur social ou une association ayant pour objet l'insertion ou le logement, photos, copie du jugement d'un tribunal statuant sur l'indécence du logement, d'une attestation de la commission de conciliation, de la caisse d'allocations familiales ou de la caisse de mutualité sociale agricole... »

Dans ce contexte, il est indispensable que la commission de médiation dispose d'éléments vérifiés, lui permettant de savoir si le logement entre effectivement dans l'un des critères de recours prévu par le législateur. C'est ce qui est prévu par une disposition introduite dans le Code de la construction et de l'habitation par la loi du 25 mars 2009 (loi Molle) :

*L.441-2-3 – VII.- « Lorsque la commission de médiation est saisie, dans les conditions prévues au II, d'un recours au motif du caractère impropres à l'habitation, insalubre, dangereux ou ne répondant pas aux caractéristiques de la décence des locaux occupés par le requérant, elle statue au vu d'un rapport des services mentionnés à l'[article L. 1331-26 du code de la santé publique](#) ou des opérateurs mandatés pour constater l'état des lieux. Si les locaux concernés sont déjà frappés d'une mesure de police, un rapport présentant l'état d'avancement de l'exécution de la mesure est également produit. »*

### **Le recours doit être pris en compte comme un signalement d'habitat indigne**

La loi a également prévu que le recours Dalo enclenche les procédures de droit commun.

*L.441-2-3 – VII.-(suite) « Lorsque le rapport conclut au caractère impropres à l'habitation, insalubre, dangereux ou ne répondant pas aux caractéristiques de la décence des locaux occupés par le requérant, les autorités publiques compétentes instruisent sans délai, indépendamment de la décision de la commission de médiation, les procédures prévues par les dispositions législatives, notamment les [articles L. 1331-22 à L. 1331-31](#) du code de la santé publique et les [articles L. 123-3, L. 129-1 à L. 129-7](#) et [L. 511-1 à L. 511-6](#) du présent code. La mise en œuvre de ces procédures ne fait pas obstacle à l'examen du recours par la commission de médiation.*

*Les locaux ou logements dont le caractère impropres à l'habitation, insalubre, dangereux ou ne répondant pas aux caractéristiques de la décence a été retenu par la commission de médiation pour statuer sur le caractère prioritaire et sur l'urgence du relogement de leurs occupants sont signalés aux organismes chargés du service des aides personnelles au logement et au gestionnaire du fond de solidarité pour le logement. Ils sont également signalés au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées aux fins d'inscription à l'observatoire nominatif prévu au quinzième alinéa de l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. »*

L'application de ces dispositions doit conduire :

- soit à ce qu'il soit remédié à la cause du recours, rendant ainsi le relogement de l'occupant inutile,
- soit à ce que, l'occupant ayant été relogé, le logement ne puisse être reloué en l'état.



## **L'application du droit à un logement décent doit être assurée**

Le guide des bonnes pratiques des commissions de médiation recommande de privilégier, chaque fois que possible, l'usage des dispositifs de droit commun de traitement de l'habitat indigne. L'intérêt est à la fois de mettre en jeu la responsabilité du propriétaire et d'éviter que le logement soit ré-attribué en l'état à un autre ménage. Le guide recommande néanmoins d'évaluer le degré d'urgence du relogement de la personne et l'état d'avancement de la procédure.

Il est clair, en effet, que l'existence d'une procédure hors Dalo n'est opposable au requérant que si elle est de nature, dans des délais comparables, à supprimer le motif du recours. Le Dalo pose donc une exigence forte sur l'effectivité et les délais de mise en œuvre des mesures de police de l'habitat indigne par le propriétaire, ou en cas de défaillance, par la puissance publique (Etat ou commune).

Sur tous ces points, le Comité de suivi ne dispose pas, à ce jour, des éléments permettant d'apprécier la réalité des pratiques dans les départements. Des vérifications lui paraissent nécessaires sur les questions suivantes :

- Est-ce que la commission de médiation statue toujours au vu du rapport prévu par les textes ?
- Lorsque le rapport fait apparaître que le logement relève de mesures de police, celles-ci sont-elles actionnées et dans quel délai ?
- Quelle est la décision de la commission de médiation lorsque le rapport conclut qu'il peut être mis fin à la situation de mal-logement par l'application de mesures de police ? Dans le cas où elle ne désigne pas la personne comme prioritaire, comment s'assure-t-elle que les mesures de police sont effectivement mises en œuvre dans un délai raisonnable (qu'il s'agisse de travaux, d'hébergement temporaire ou de relogement) ?

**Proposition n°13 Le Comité de suivi demande la réalisation d'une enquête auprès des services déconcentrés sur les suites données aux recours déposés pour un motif lié à l'habitat indigne.**

## **2-3-2 Développer des politiques locales de lutte contre l'habitat indigne**

### **Un arsenal complexe**

La lutte contre l'habitat indigne fait l'objet de nombreux outils, incitatifs ou coercitifs.

Du côté coercitif, on dispose aujourd'hui d'un arsenal assez bien fourni, mais complexe. Les mesures de police font intervenir le code de la construction et de l'habitation (péril), le code de la santé publique (insalubrité) ou encore le règlement sanitaire départemental. Le maire est compétent en matière de péril, le préfet en matière d'insalubrité, et la mise en œuvre du règlement sanitaire départemental relève du maire, sauf si l'intensité et la multiplicité des désordres conduisent à l'insalubrité. Il faut signaler que l'infraction au règlement sanitaire départemental, lorsqu'elle ne vient ni du péril ni de l'insalubrité, ne peut conduire qu'à une amende de 450 €, et ce alors qu'elle autorise le recours et donc le relogement du demandeur.

Les moyens humains disponibles pour faire appliquer les différentes réglementations sont inégaux. Certaines communes sont dotées d'un service communal d'hygiène et de santé qui intervient à la fois pour le compte de la commune et de l'Etat. Ces SCHS sont au nombre de 208, et ils couvrent le quart de la population. L'action de l'Etat s'appuie aujourd'hui sur les Agences régionales de la santé. Les effectifs des ARS sont faibles au regard des besoins induits par le suivi des procédures. On peut noter que le nombre d'arrêtés d'insalubrité a doublé entre 2007 et 2009 (de 900 à 2000).

Du côté incitatif, on trouve les aides de l'Anah et des procédures d'opérations groupées qui font appel à la mobilisation conjointe de l'Anah et des collectivités locales : Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), programmes d'intérêt général (PIG), maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS). Ces outils s'inscrivent dans les programmes locaux de l'habitat, pilotés par les intercommunalités. Ils mobilisent des opérateurs dont la majorité sont des associations regroupées par les fédérations PACT et Habitat et développement.

### **Une nouvelle arme pour lutter contre l'habitat indigne outre-mer**

Le 23 juin 2011 a été promulguée la loi portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer loi contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer. Proposée par Serge Letchimy, député de la Martinique, cette loi a été adoptée à l'unanimité par le Parlement.

Elle vise à accélérer les processus de résorption des différentes formes d'habitat indigne en prenant en compte la spécificité du problème en outre-mer, où il est souvent constitué de logements construits sans droit ni titre sur des terrains publics ou privés. La loi permet notamment, dans le cadre d'une opération d'aménagement, d'apporter une aide financière aux habitants dont le logement doit être démolé et qui peuvent justifier d'une occupation continue de dix ans.

### **Articuler l'action coercitive et l'action incitative dans les territoires**

Les outils incitatifs et les outils coercitifs ne sont pas exclusifs les uns des autres, et la conduite de politiques de lutte contre l'habitat indigne nécessite leur articulation. Tout ceci renvoie donc à un jeu d'acteurs complexe :

- les politiques de l'habitat relèvent du niveau intercommunal,
- les pouvoirs de police relèvent, tantôt du maire, tantôt du préfet ; lorsqu'ils relèvent du maire, ils ne peuvent pas être délégués à l'intercommunalité.

Les intercommunalités investissent de plus en plus le champ de la lutte contre l'habitat indigne. La communauté d'agglomération de Plaine Commune, qui regroupe huit communes de Seine-Saint-Denis<sup>9</sup>, a adopté un PLH dont le premier axe vise à requalifier le parc existant. Elle élabore un plan communautaire de lutte contre l'habitat indigne qui rassemblera l'ensemble des interventions, depuis la prévention jusqu'au traitement, qu'il s'appuie sur les outils incitatif, les mesures de police, ou d'autres interventions coercitives telles que l'expropriation ou la préemption. Ses services jouent un rôle d'instructeur technique pour le compte d'une partie des communes en matière de péril.

---

<sup>9</sup> Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, L'Ile-Saint-Denis, La Courneuve, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Stains, Villetaneuse.

Face aux enjeux que représente le développement de politiques cohérentes de prévention et de traitement de l'habitat indigne, le Comité de suivi souhaite poursuivre sa réflexion en 2012 autour des deux axes suivants :

- la simplification du droit coercitif, pour rendre sa mise en œuvre plus efficace,
- le développement de politiques intégrées de la lutte contre l'habitat indigne au niveau des intercommunalités.

## 2-4 Mettre fin aux expulsions sans relogement

**L'expulsion est contraire au droit au logement lorsqu'elle n'est pas précédée d'une offre de relogement adaptée.**

En 2010, le Comité avait attiré l'attention sur la nécessaire mise en cohérence des interventions de l'Etat sollicité, d'une part, pour appliquer des jugements d'expulsion et, d'autre part, pour garantir le droit au logement. Il a indiqué les principes permettant d'assurer cette cohérence. Nous les rappelons ci-dessous.

### **Les quatre principes fixés par la motion du 12 mars 2010**

- 1°) Que toute personne faisant l'objet d'un jugement d'expulsion soit informée par le préfet de la possibilité de déposer un recours Dalo en vue d'obtenir un relogement, ainsi que des coordonnées des services et organismes susceptibles de l'assister dans cette démarche.
- 2°) Lorsqu'une personne a déposé un recours Dalo, que la décision d'accorder le concours de la force publique soit suspendue en attente de celle de la commission de médiation ; cette dernière ne doit pas exiger que le concours de la force publique soit accordée avant de se prononcer.
- 3°) Lorsqu'une personne a été désignée comme prioritaire par la commission de médiation, qu'aucun concours de la force publique ne soit accordé avant qu'elle ait obtenu une offre de logement adaptée à ses besoins et à ses capacités.
- 4°) Que le refus de concours de la force publique donne effectivement lieu à l'indemnisation du propriétaire, ce qui suppose l'abondement du budget concerné à hauteur des besoins.

Les exemples relevés au chapitre 1-3-3 montrent que l'Etat ne s'est pas toujours estimé tenu par ces principes, et en particulier le troisième : des ménages prioritaires Dalo ont été expulsés sans offre de relogement. Le Comité avait également proposé que les crédits d'indemnisation des propriétaires soient transférés au ministre en charge du logement et de l'hébergement, ce qui aurait été de nature à favoriser cette cohérence. Cette proposition n'a pas été prise en compte. Le comité relève que dans certains départements, le préfet accorde systématiquement le concours de la force publique dès lors que ses crédits d'indemnisation sont épuisés.

### **La prévention nécessite une politique de solvabilisation**

Le Comité rappelle que toute politique de prévention trouvera ses limites tant que les loyers et charges continueront de s'écarter des capacités des locataires. L'enquête logement 2006 de l'INSEE fait état de 480 000 ménages locataires en situation d'impayés de loyer depuis au moins deux mois. Le nombre était de 286 000 lors de l'enquête précédente, en 2002.

Une étude réalisée par l'ANIL dans 32 départements<sup>10</sup> fait apparaître l'importance des taux d'effort des ménages concernés par l'impayé de loyer.

*« La baisse des revenus à l'origine de la plupart des situations d'impayés engendre des taux d'effort élevés, même après aide au logement ; près d'un locataire sur deux consacre plus de 35 % de son revenu au paiement de son loyer hors charges, ce taux atteignant même 50 %*

---

<sup>10</sup> Prévention des expulsions – Locataires et bailleurs face à l'impayé de loyer – Béatrice Herbert - ANIL – Habitat et Actualité – Octobre 2011.

*ou plus pour un quart des locataires, situation évidemment intenable pour nombre de ménages, a fortiori si l'on y ajoute les charges locatives, dont le montant déclaré est trop sujet à approximation pour que nous le prenions en considération. »*

Dans 40 % des cas, d'autres dettes s'ajoutent à l'impayé locatif.

Les ADIL préconisent le maintien dans les lieux dans 65% des cas et le relogement pour 35 % des locataires concernés, ce qui nous indique la limite la prévention des expulsions.

|  | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010           |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------------|
| contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (1) | 125 706 | 127 544 | 137 564 | 145 158 | 140 587 | 143 356 | 149 412 | 147 484 | 150 107 | <b>154 443</b> |
| dont au titre des impayés de loyers et défaut d'assurance              | 107 639 | 111 395 | 125 078 | 133 305 | 128 782 | 131 674 | 138 490 | 137 047 | 139 663 | <b>144 192</b> |
| décisions de justice prononçant l'expulsion (1)                        | 81 080  | 84 138  | 94 743  | 103 285 | 99 768  | 102 967 | 105 838 | 105 150 | 112 195 | <b>113 485</b> |
| commandements de quitter les lieux (2)                                 | 47 473  | 52 551  | 53 628  | 58 926  | 53 976  | 55 392  | 56 461  | 58 904  | 57 336  | <b>58 739</b>  |
| demandes de concours de la force publique (2)                          | 36 400  | 38 151  | 40 417  | 41 570  | 40 476  | 38 910  | 41 627  | 41 054  | 41 828  | <b>42 917</b>  |
| décisions accordant le concours de la force publique (2)               | 16 844  | 20 087  | 23 227  | 18 751  | 23 054  | 25 302  | 26 741  | 25 652  | 23 995  | <b>26 502</b>  |
| interventions effectives de la force publique (2)                      | 6 337   | 7 534   | 9 763   | 7 588   | 10 182  | 10 824  | 10 637  | 11 294  | 10 652  | <b>11 670</b>  |

(1) Source = ministère de la justice et des libertés que la France métropolitaine.

(2) Source = ministère de l'intérieur, les années 2001 et 2002 ne concernent

La progression du nombre d'assignations et de jugements d'expulsion au cours des dix dernières années est préoccupante. Il faut cependant noter qu'au regard de ce que nous avons relevé, d'une part sur l'évolution des loyers et, d'autre part, sur la progression des impayés, elle peut être vue comme modérée. Le travail de prévention des expulsions développé a probablement contribué à contenir une situation qui pourrait être bien pire encore.

Celle du nombre de décisions d'octroi du concours de la force publique est par contre contradictoire avec l'application du Dallo. Les refus de concours ont donné lieu en 2010 au versement de 55 M€ d'indemnisation aux propriétaires.

### **Au plan local, le travail de prévention est très inégal.**

La prévention des expulsions locatives ne peut se faire sans mobilisation des acteurs locaux : Département, CAF, bailleurs, associations... Cette mobilisation s'avère inégale. C'est ainsi que l'enquête sociale est proposée à tous les ménages parisiens, alors qu'elle ne l'est qu'à 30 % d'entre eux en Seine-Saint-Denis.

La mise en place des CCAPEX, généralisées par la loi Molle du 25 mars 2009, intervient dans des contextes locaux différents. Dans de nombreux départements des commissions préexistaient, mais elles peuvent être locales, limitées à certaines agglomérations ou assurant la couverture totale du département. Certaines commissions ne traitaient que des expulsions concernant le parc Hlm. La diversité des pratiques n'est pas un problème en soi. Elle est même inhérente à toute démarche visant à encourager l'initiative locale et la mobilisation des acteurs. La question qui se pose est de faire en sorte, par-delà cette diversité, d'assurer une réelle qualité de traitement sur l'ensemble du territoire. Ceci suppose une animation et un suivi au niveau national.

L'articulation entre la procédure de surendettement et la prévention des expulsions reste également à améliorer. La loi Lagarde du 1<sup>er</sup> juillet 2010 institue le principe du rétablissement de l'APL dès la recevabilité des dossiers prononcée par la commission de surendettement. En pratique, cette mesure n'est pas mise en œuvre, ce qui accroît les difficultés des ménages. Rappelons que le Comité de suivi, dans son précédent rapport, a demandé que les aides au logement soient maintenues aux locataires en impayé et aux ménages expulsés, dès lors qu'elle est versée au propriétaire.

Le Comité de suivi formule les quatre recommandations suivantes.

**Proposition n°14 Doter les CCAPEX des moyens de fonctionnement nécessaires.**

**Proposition n°15 Instituer un comité de suivi national des CCAPEX.**

Ce comité devrait rassembler des représentants de l'ensemble des acteurs concernés et notamment :

- le ministère en charge du logement et de l'hébergement, le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice,
- la CNAF et la CCMSA,
- les bailleurs sociaux et privés,
- les associations de locataires,
- les associations d'élus (Conseils généraux, maires, intercommunalités),
- les représentants des associations d'insertion et de défense des personnes en difficulté.

**Proposition n°16 Mettre en place une équipe nationale d'animation de la prévention des expulsions.**

Cette équipe serait chargée de diffuser les bonnes pratiques, d'organiser des échanges, de proposer des indicateurs de suivi et d'organiser la remontée des informations. Elle bénéficierait du concours des différents ministères concernés et pourrait être rattachée à la DIHAL.

**Proposition n°17 Chiffrer le coût économique et social des expulsions.**

Il s'agit d'éclairer les décisions relatives à la prévention par le chiffrage de l'ensemble des coûts induits par les expulsions lorsqu'elles sont réalisées (intervention de la police, hébergement, impact économique sur les ménages...) et lorsqu'elles sont évitées (accompagnement des ménages, médiation locative, indemnisation du propriétaire...).

## 2-5 Rendre le parc locatif privé accessible à tous

Quelle que soit sa vocation particulière, le parc locatif social ne peut pas être la voie unique du relogement des ménages prioritaires Dallo. Il ne peut pas davantage être le seul parc accessible aux ménages disposant de ressources modestes. La hausse très importante des loyers du parc locatif privé au cours des dernières années a cependant creusé un fossé, au moins dans les territoires les plus tendus, entre le coût du logement locatif social et celui du logement locatif privé. Il en résulte une perte de mobilité du parc Hlm, dont les locataires ont d'autant plus de difficulté à partir, et un accroissement du nombre de demandeurs de logements sociaux qui a pour conséquence l'augmentation des délais d'attente.

L'accessibilité à tous du parc locatif privé nécessite à la fois :

- une sécurisation de nature à permettre aux propriétaires de ne pas rejeter les candidats les plus fragiles : c'est l'objet de la garantie des risques locatifs,
- le développement d'un parc locatif privé conventionné : c'est dans ce but que le Comité de suivi propose un dispositif de « bonus-malus » des loyers.

### 2-5-1 La garantie des risques locatifs (GRL) est au milieu du gué

La GRL est fréquemment citée, et à juste titre, parmi les outils nouveaux de la prévention des expulsions dans le parc locatif privé. Elle est aussi un outil majeur de l'accès au logement des ménages dont les ressources sont précaires. Elle-même est cependant, aujourd'hui, dans une situation de précarité. Elle ne pourra poursuivre, et amplifier son rôle que si des décisions sont prises.

#### **La garantie des risques locatifs a trouvé son public**

La GRL concerne actuellement 250 000 locataires. Leur revenu médian est de 1 650 € et les deux tiers d'entre eux sont en situation de précarité. On peut donc dire qu'elle touche le public qu'elle visait. Alors que 84 % des personnes qui entrent dans le monde du travail ont un emploi précaire, la GRL, grâce à la sécurisation qu'elle apporte aux bailleurs, s'est imposée comme un outil indispensable pour l'accès au parc locatif privé, en particulier pour les jeunes.

La géographie des bénéficiaires de la GRL recouvre d'ailleurs celle des zones les plus dynamiques en matière d'emploi, légitimant ainsi son lien avec le 1% logement. Ce sont aussi les zones marquées par l'importance des recours Dallo.

#### **La garantie des risques locatifs rencontre cependant des limites**

Dans son précédent rapport, le Comité de suivi a relevé que la GRL rencontrait une limite de parc et une limite de publics.

Concernant le public, la GRL ne peut être accordée qu'à des ménages dont le taux d'effort ne dépasse pas 50 %. Ce chiffre est élevé, mais il s'agit d'un taux d'effort brut, dans lequel l'aide au logement n'est pas déduite du loyer. Avec ce mode de calcul, environ 29 % des locataires du parc privé n'ouvriraient pas droit à la GRL. Il est évidemment nécessaire de fixer une limite afin d'éviter, d'une part, de mettre des personnes en difficulté et, d'autre part, de déresponsabiliser les propriétaires qui profitent de la pénurie. Quel que soit le critère adopté pour la fixer, la limite

ne sera cependant pertinente que dans la mesure où elle ne s'oppose pas à la prise en compte des situations individuelles. Plus que d'un mode de calcul différent, le besoin est d'une application intelligente, en particulier lorsqu'il s'agit d'un candidat locataire qui bénéficie du soutien d'une association. Par contre il convient de noter que le niveau atteint aujourd'hui par les loyers et les charges est une limite majeure à l'objectif de la GRL, qui est de permettre au plus grand nombre d'accéder au parc locatif privé.

Concernant le parc, la GRL est réservée aux logements privés et elle ne prend pas en compte la sous-location. La question du parc locatif social se pose dans des conditions particulières : Action Logement maintient dans ce parc le dispositif de garantie « Locapass ». La question de la sous-location est très sensible pour les associations concernées, qui sont confrontées à des risques élevés compte tenu des publics accueillis et de la taille de leur parc. Une association ne peut être assimilée à un bailleur privé puisqu'elle mène un travail d'accompagnement de son sous-locataire. Pour autant, elle doit pouvoir accéder à une sécurisation financière.

### **Le modèle économique de la GRL la met en péril**

Trois assureurs seulement ont accepté de développer la GRL. Les autres ont préféré limiter leur offre à la GLI (garantie des loyers impayés), dans laquelle la garantie est liée à une sélection des locataires.

La GRL connaît un taux de sinistre qui, s'il n'a rien d'anormal au regard des caractéristiques de son public, est supérieur à celui de la GLI. Les assureurs engagés dans la GRL, bien que ne supportant pas le coût des sinistres, se plaignent du coût de gestion que ceux-ci entraînent. Le risque est grand aujourd'hui de les voir, soit se retirer, soit majorer significativement leurs tarifs.

Le dispositif est donc en grave danger. Il subit une situation dans laquelle le marché de la garantie se partage entre un segment solvable, celui de la GLI, qui intéresse évidemment les assureurs et produit de l'exclusion, et un segment non solvable, celui de la GRL, qui est le seul à ne pas pratiquer la discrimination mais qui ne les intéresse pas.

Action Logement s'est engagé pour aller plus avant dans la GRL, budgétant 495 M€ sur trois ans. Cet investissement permet de passer de 250 000 à 1 250 000 bénéficiaires, pour un coût au logement de 132 € par an, soit 36 centimes par jour. La part de l'Etat est de l'ordre de 16 M€, soit 13 € par logement par an ou moins de 4 centimes par jour. Cependant cet engagement ne peut suffire s'il n'est pas accompagné d'arbitrages politiques sur les fondements mêmes du dispositif de garantie : l'avenir du dispositif est aujourd'hui bloqué par l'absence de mutualisation. La GRL est aujourd'hui au milieu du gué : elle ne pourra pas y rester.

#### **Proposition n°18 Rendre obligatoire une assurance locative intégrant la GRL.**

La création d'un dispositif de garantie réellement universel, applicable à toute location et sous-location, permettrait une véritable mutualisation des risques.

## **2-5-2 Un « bonus-malus » des loyers pour recréer du parc privé abordable**

Le dispositif permettant de louer des logements privés dans les conditions du logement social existe : c'est le conventionnement social et très social Anah. En contrepartie d'aides, les propriétaires s'engagent :

- à respecter un plafond de loyer comparable à celui du logement locatif social ou très social,
- à louer à des personnes ne dépassant pas les plafonds de ressources correspondant,



- dans le cas du conventionnement très social, à attribuer le logement à un candidat proposé par le préfet.

Le développement du conventionnement en zone tendue se heurte aux réalités économiques. Le conventionnement sans travaux repose sur une aide fiscale qui est la même quelle que soit la zone géographique. Le conventionnement avec travaux repose sur des subventions qui peinent à compenser le différentiel de loyer en zone tendue. Le résultat est que le conventionnement ne fonctionne que de façon très marginale sur les territoires où il est le plus nécessaire<sup>11</sup>.

La proposition du Comité de suivi vise à appliquer un « malus » sur les loyers les plus élevés, ce malus permettant à l'Anah de verser un « bonus » aux propriétaires entrant dans le conventionnement social ou très social.

**Proposition n°19 Créer un « bonus-malus » des loyers.**

- Malus : au-delà d'un certain prix au m<sup>2</sup> une contribution sur les revenus locatifs serait rétablie ; le barème en serait progressif pour inciter à la modération des loyers ; le produit des malus serait intégralement versé à l'Anah.
- Bonus : tout propriétaire s'engageant à louer dans les conditions du logement social ou très social une aide de l'Anah d'un niveau permettant de compenser l'effort consenti.

---

<sup>11</sup> Cf. en annexe n°3 l'état des logements conventionnés en 2010 par département.

## 2-6 Mobiliser des logements vacants en zone tendue

La vacance de logements dans les zones tendues n'est pas considérable. Pourtant, la mobilisation d'une petite partie seulement des logements vacants suffirait à rendre l'application du Dalo beaucoup plus simple. Elle serait de nature à favoriser la mixité sociale.

### 2-6-1 Mener une campagne auprès des propriétaires assujettis à la taxe sur les logements vacants.

Il existe deux types de taxes sur les logements vacants :

- la taxe annuelle sur les logements vacants (TALV), et
- la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV).

**La taxe annuelle sur les logements vacants (TALV)** s'applique dans les communes des agglomérations de Paris, Lyon, Lille, Montpellier, Bordeaux, Toulouse, Nice, Cannes-Grasse-Antibes. Elle concerne les logements vacants depuis deux ans à l'exclusion de ceux dont la mise en état d'habitation nécessiterait des travaux importants, des logements offerts à la location ou à la vente au prix du marché ou de ceux qui ont été occupés plus de 30 jours consécutifs au cours de la période ; elle ne concerne pas les logements sociaux.

La base de la taxe est la valeur locative ; son taux est de 10% la première année, 12,5% la deuxième et 15% au-delà. Son produit est versé à l'ANAH.

Les mises en recouvrement concernent environ 90 000 logements. Cependant de nombreux dégrèvements sont accordés au vu des justificatifs apportés par les contribuables ; en 2008, il y a eu 34,88M€ de mises en recouvrement et 18,05M€ de dégrèvements.

**La taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)** est facultative : elle peut être appliquée par les communes non concernées par la TALV et concerne les logements vacants depuis plus de 5 ans, sauf vacance « involontaire », y compris les logements sociaux.

#### **La TALV est une source inexploitée d'information sur la vacance**

Les territoires les plus en difficulté du point de vue de l'application du Dalo, ceux qui nécessiteraient un plan d'urgence de mobilisation de logements vacants, sont concernés par la TALV. Le Comité de suivi, dans son 4<sup>e</sup> rapport, a proposé d'augmenter le taux de la taxe et de reconsidérer ses critères, qui permettent aujourd'hui à de nombreux propriétaires d'y échapper. Il considère cependant, y compris en l'état actuel de cette taxe, qu'elle constitue une base d'information qui doit être utilisée dans une démarche visant à réduire cette vacance et à mobiliser une partie de ces logements en faveur du relogement de prioritaires. Il regrette, à ce sujet, que les données relatives au nombre de logements vacants par commune, ainsi qu'au classement des logements par nombre d'années de vacance, n'aient à ce jour fait l'objet d'aucune exploitation statistique alors qu'elles sont aisément disponibles dans la base de données du ministère des finances.

**Proposition n°20** Le Comité de suivi demande que tout propriétaire assujetti pour la première fois à la taxe annuelle sur les logements vacants reçoive du préfet un courrier l'informant qu'il met à sa disposition un opérateur chargé de lui apporter conseils et information sur les dispositifs mobilisables pour mettre fin à la vacance (conventionnement, garantie des risques locatifs, bail à réhabilitation, intermédiation locative, vente à un bailleur social...).

**Proposition n°21 Le Comité demande que des opérateurs soient missionnés pour assurer cette mission de conseils et d'information auprès des propriétaires de logements vacants.**

**Proposition n°22 Le Comité demande que tout propriétaire assujéti pour la deuxième fois à la taxe annuelle sur les logements vacants reçoive du préfet un courrier rappelant qu'un opérateur est à sa disposition et indiquant qu'il se réserve la possibilité de faire usage de son droit de réquisition.**

## 2-6-2 Développer le bail à réhabilitation

Le bail à réhabilitation est pratiqué par des opérateurs associatifs spécialisés dans l'insertion tels que Solidarités nouvelles pour le logement (FAPIL), Habitat et humanisme ou les PACT. Il constitue un outil efficace de mobilisation de logements que leurs propriétaires ne relouent pas, ou tardent à relouer faute des moyens leur permettant de réaliser les travaux nécessaires. Cette formule reste cependant peu connue et peu utilisée, alors qu'elle est économiquement intéressante pour le bailleur et socialement utile.

Lorsqu'un logement nécessite des travaux de réhabilitation (mises aux normes, réagencement, efficacité énergétique...), le propriétaire peut passer un bail à réhabilitation avec un preneur. Celui-ci prend à sa charge les travaux en contrepartie d'une mise à disposition sans loyer. La durée minimale définie par la réglementation est de 9 ans. Compte tenu des contraintes liées aux financements mobilisés et à l'équilibre des opérations, la durée réelle est généralement au moins de 12 ou 15 ans.

### La rentabilité du bail à réhabilitation

Le groupe de travail « mobilisation des logements vacants » a procédé à des simulations basées sur des dossiers concrets et l'expertise de SNL Paris.

#### La rentabilité du point de vue du propriétaire

La rentabilité d'un logement peut s'évaluer soit en fonction de sa valeur patrimoniale, soit en fonction de son résultat de gestion après impôts.

##### ▪ **Rentabilité en fonction de la valeur patrimoniale**

Sur la base d'une valeur immobilière de 7500€/m<sup>2</sup>, la réalisation d'un montant de travaux de 1700 €/m<sup>2</sup>, comprenant les travaux initiaux de réhabilitation puis la remise en état du logement à l'issue du bail de 15 ans, équivaut à une rentabilité annuelle de 2% nette d'impôts, ce malgré l'absence de tout versement de loyer pendant la durée du bail.

##### ▪ **Rentabilité comparée en fonction du résultat de gestion**

Deux hypothèses ont été comparées :

- d'une part la réalisation des travaux par le propriétaire et la location à loyer libre,
- d'autre part leur réalisation dans le cadre d'un bail à réhabilitation, sans versement de loyer et avec récupération de l'immeuble remis en état au bout de 15 ans.

La rentabilité est équivalente dans les conditions suivantes :

- un montant de travaux égal à 1700€/m<sup>2</sup> (travaux initiaux et remise en état finale)
- un financement de ces travaux par emprunt à 4% s'ils sont réalisés par le propriétaire
- un loyer libre d'un niveau de 20€/m<sup>2</sup>/mois
- une imposition sur le revenu à la tranche marginale de 30%

- une imposition à l'ISF à 0,25%.

Pour un montant de travaux inférieur, la rentabilité du bail à réhabilitation demeure équivalente à celle d'une location à loyer libre uniquement si les autres paramètres sont plus favorables (loyer de marché plus faible ou taux d'imposition supérieur).

L'ensemble de ces modalités correspond bien à la situation de marché à Paris et dans les communes limitrophes. Au-delà, en petite et grande couronne, le bail à réhabilitation pourrait correspondre à une situation avantageuse pour le propriétaire.

Par ailleurs la formule du bail à réhabilitation présente l'avantage pour le propriétaire de le décharger de tout souci pendant la durée du bail. Elle lui évite d'avoir éventuellement à recourir à l'emprunt pour les travaux. Par contre, elle engage son patrimoine pour un certain nombre d'années.

### **La rentabilité du point de vue de l'opérateur**

Malgré des niveaux de ressources d'exploitation, c'est-à-dire de relocation par l'opérateur, correspondant au logement très social (PST), l'équilibre de l'opération était généralement atteint pour une durée de 15 ans dans le cadre des anciennes règles de financement de l'ANAH. Des discussions sont en cours entre les opérateurs associatifs et l'ANAH pour permettre de maintenir les conditions de faisabilité des opérations dans le cadre des nouvelles règles.

**Proposition n°23 Le Comité de suivi demande que l'Anah adapte ses nouvelles conditions d'intervention (taux de subvention et loyers-plafond) de façon à ne pas mettre en cause les opérations de bail à réhabilitation.**

**Proposition n°24 Le Comité de suivi demande que l'on accompagne la montée en puissance des capacités des maîtres d'ouvrage qui pratiquent le bail à réhabilitation.**

## **2-6-3 Engager la Caisse des dépôts dans un programme d'acquisition de logements en secteur diffus**

La réalisation annuelle d'un programme de 3 000 logements sociaux par acquisition de logements vacants dans des copropriétés a été demandée par le Comité de suivi (4<sup>e</sup> rapport) et par le Conseil économique, social et environnemental. Elle dégagerait une offre supplémentaire immédiatement disponible.

De telles opérations représentent cependant un surcoût par rapport aux opérations de logement social ordinaires, compte tenu du niveau atteint par les prix de marché sur les territoires visés. Cependant ce surcoût n'existe que tant que le logement reste dans le parc social. Si le logement est remis sur le marché, et sauf effondrement de ce dernier, le surcoût est récupéré à la revente.

C'est en partant de ce constat que le Comité de suivi a envisagé l'hypothèse d'un portage des opérations sur 32 ans. Le schéma proposé repose sur deux niveaux d'opérateurs.

- Un opérateur principal serait constitué ; il associerait la Caisse des dépôts, les bailleurs sociaux et les organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion ; sa mission serait de se porter acquéreur des logements, puis d'en céder l'usufruit à des « opérateurs secondaires ».

- Les opérateurs secondaires seraient des bailleurs sociaux et des maîtres d'ouvrage d'insertion, qui passeraient convention avec l'Etat et l'opérateur principal sur la base d'objectifs quantitatifs.

Le coût de l'acquisition de l'usufruit serait calé sur la valeur finançable dans le cadre d'une opération classique de logement social en zone tendue, intégrant l'ensemble des aides de l'Etat et des collectivités locales et les prêts de la Caisse des dépôts et d'Action Logement. La différence entre le prix d'acquisition et la vente de l'usufruit devrait donc faire l'objet d'un portage de longue durée. Deux formules sont possibles, qui impliquent toutes les deux un engagement de la Caisse des dépôts :

- l'octroi à l'opérateur principal d'un prêt avec différé total d'amortissement pendant 32 ans.
- l'apport de fonds propres.

Dans les deux cas, la revente à l'issue de la période de portage permettrait de rémunérer les fonds ainsi investis.

| <b>La rentabilité d'un portage sur 32 ans</b>  |                   |                        |                         |                      |                        |
|--|-------------------|------------------------|-------------------------|----------------------|------------------------|
| Le groupe de travail « mobilisation des logements vacants » a réalisé une simulation sur l'hypothèse d'acquisitions, par l'opérateur principal, au niveau du marché. Trois zones ont été distinguées :   |                   |                        |                         |                      |                        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ une zone Paris, qui exclut les arrondissements les plus chers, avec un prix d'acquisition moyen à 7 000 €/m<sup>2</sup></li> <li>▪ une zone « petite couronne » composée des communes de la petite couronne où les prix sont le plus élevés, avec un prix d'acquisition moyen à 5 500 €/m<sup>2</sup></li> <li>▪ une zone dite « moyenne couronne », composée du reste de la petite couronne, avec un prix moyen d'acquisition à 4 000€/m<sup>2</sup>.</li> </ul> |                   |                        |                         |                      |                        |
| La cession d'usufruit se ferait dans les conditions permettant l'équilibre des opérations, sur la base d'un plan de financement classique, en PLAI.  |                   |                        |                         |                      |                        |
|  | <b>Paris</b>      | <b>petite couronne</b> | <b>moyenne couronne</b> | <b>Total annuel</b>  | <b>Total sur 5 ans</b> |
| <b>Acquisition des logements par l'opérateur principal</b>   |                   |                        |                         |                      |                        |
| prix/m <sup>2</sup>  | 7 000 €           | 5 500 €                | 4 000 €                 |                      |                        |
| surface moyenne  | 40 m <sup>2</sup> | 45 m <sup>2</sup>      | 50 m <sup>2</sup>       |                      |                        |
| nombre de logements/an   | 500 lgts          | 1 500 lgts             | 1 000 lgts              | <b>3 000 lgts</b>    | <b>15 000 lgts</b>     |
| Coût d'acquisition   | 140 000 000 €     | 371 250 000 €          | 200 000 000 €           | <b>711 250 000 €</b> | <b>3 556 250 000€</b>  |
| <b>Acquisition de l'usufruit sur 32 ans par les opérateurs secondaires</b>   |                   |                        |                         |                      |                        |
| apport des opérateurs /m <sup>2</sup>  | 3 000 €           | 2 500 €                | 2 000 €                 |                      |                        |
| apport des opérateurs  | 60 000 000 €      | 168 750 000 €          | 100 000 000 €           | <b>328 750 000 €</b> | <b>1 643 750 000 €</b> |
| subventions PLAI à 15%   | 9 000 000 €       | 25 312 500 €           | 15 000 000 €            | 49 312 500 €         | 246 562 500 €          |
| Solde contributif  | 51 000 000 €      | 143 437 500 €          | 85 000 000 €            | 279 437 500 €        | 1 397 187 500€         |
| <b>Besoin de financement du portage du programme par l'opérateur principal</b>   |                   |                        |                         |                      |                        |
| Montant à porter   | 80 000 000 €      | 202 500 000 €          | 100 000 000 €           | <b>382 500 000 €</b> | <b>1 912 500 000€</b>  |
| <b>Estimation du gain financier correspondant à une revente au bout de 32 ans au prix initial</b>  |                   |                        |                         |                      |                        |
| vente - montant à porter   | 60 000 000 €      | 168 750 000 €          | 100 000 000 €           | 328 750 000 €        | 1 643 750 000€         |
| équivalent en intérêts annuels   | 2,34%             | 2,60%                  | 3,13%                   | <b>2,69%</b>         | <b>2,69%</b>           |
| Les simulations établies montrent que la revente au terme des 32 ans, au prix d'achat, permet de récupérer, outre le montant du portage, une soulte qui correspond au montant d'un intérêt versé sur ce portage à 2,69% par an, en euros constants. Toute valorisation de l'immobilier améliorerait cette performance, laquelle devrait cependant être diminuée du coût de l'avance financière des intérêts annuels à verser.  |                   |                        |                         |                      |                        |

Il convient de rappeler qu'il y a cinquante ans, lorsque, après l'appel de l'Abbé Pierre, le Gouvernement a décidé de relever le défi du manque de logements, il a mobilisé la Caisse des dépôts. A côté des opérations portées par les organismes Hlm, celle-ci a créé des sociétés civiles immobilières qu'elle a dotées en fonds propres pour réaliser des opérations de logement social. Ce sont ces logements qui sont aujourd'hui revendus par sa filiale Icade. La situation du logement d'aujourd'hui justifie pleinement un nouvel engagement de même nature. A tout le moins, on pourrait souhaiter que les fonds issus des ventes menées par Icade soient réinvestis dans un plan d'urgence pour le logement des ménages prioritaires.

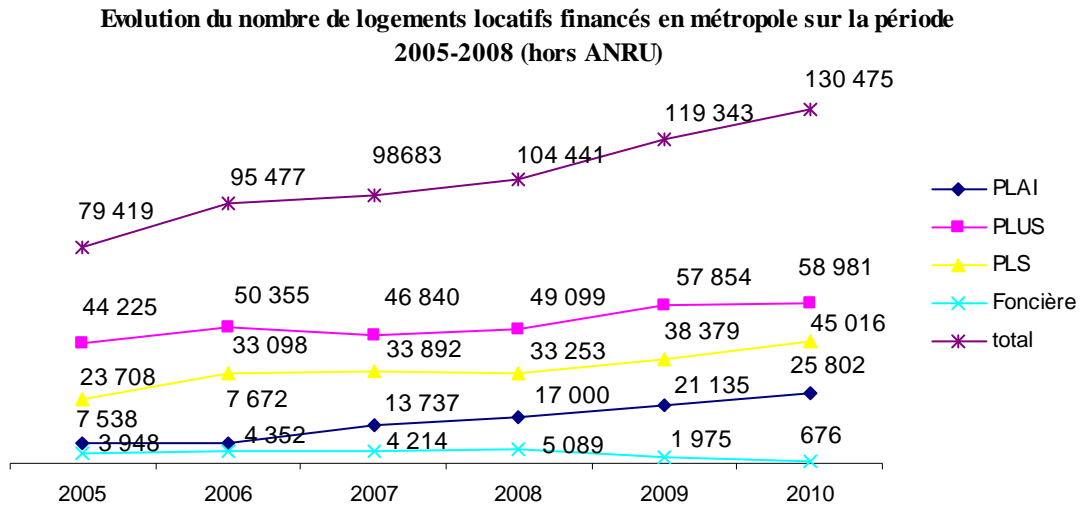
**Proposition n°25** Le Comité de suivi demande que l'Etat mobilise la Caisse des dépôts dans un programme d'acquisition de 3 000 logements par an pendant cinq ans, achetés vacants dans des copropriétés.

**Proposition n°26** Le Comité de suivi demande la création d'un opérateur dédié à l'acquisition de 3 000 logements par an dans le diffus, destinés à une cession d'usufruit à des bailleurs sociaux.

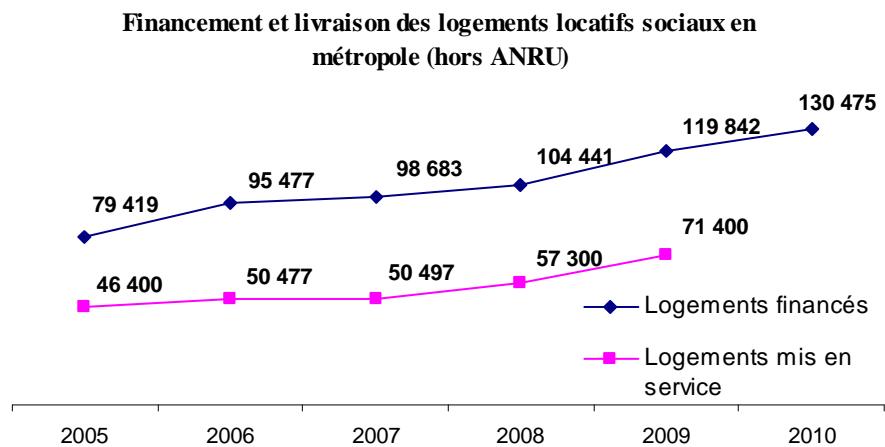
**Proposition n°27** Le Comité de suivi demande que l'Etat passe convention avec les maires pour la préemption de logements nécessaires à la réalisation du programme, et qu'il utilise le cas échéant son droit de substitution.

## 2-7 Produire des logements sociaux réellement accessibles

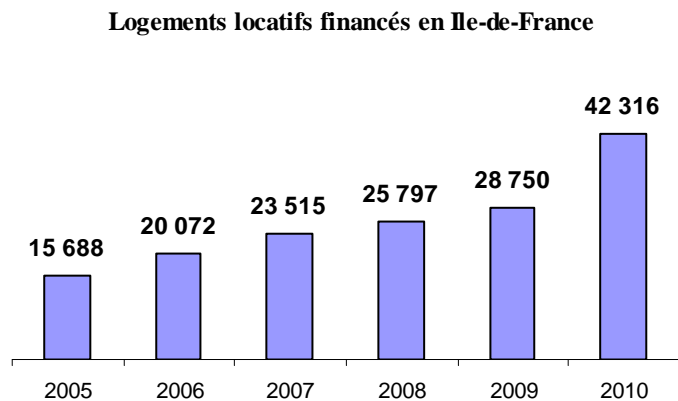
### La production 2010 : un volume en progression



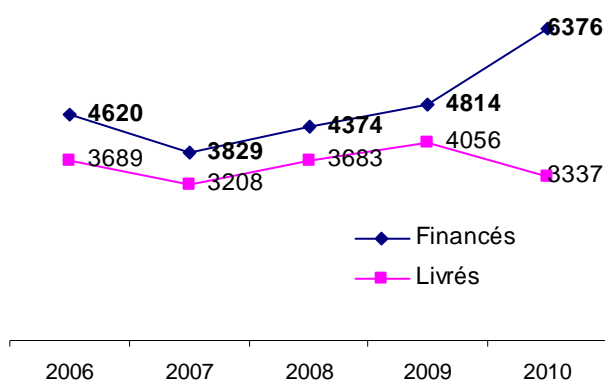
La courbe des livraisons suit celle des logements financés, mais le décalage entre les deux reste considérable : en 2009, il est de 48 000 logements.



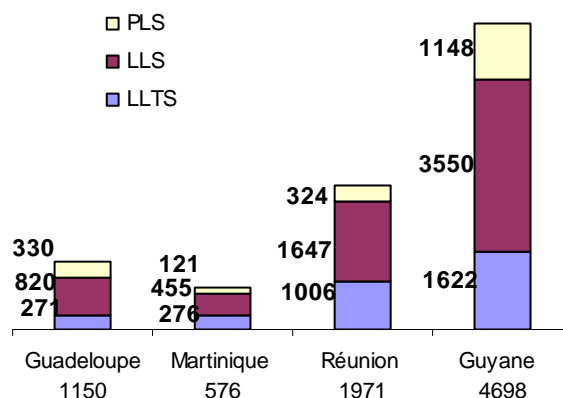
Les chiffres de l'Ile-de-France affichent une nette progression en 2010. Cependant celle-ci est due au financement de l'acquisition par des bailleurs sociaux de 14 000 logements d'Icade, filiale de la Caisse des dépôts. Il s'agit d'un parc qui était déjà du logement social jusqu'au début des années 2000.



**Production de logements locatifs sociaux  
dans les DOM  
(LLS, LLTS et PLS)**



**La répartition des logements locatifs  
sociaux financés en 2010 dans les DOM**



La production de logements sociaux marque également une progression dans les départements d'outre-mer, avec cependant une interrogation sur la baisse constatée des livraisons.

**Une interrogation laissée sans réponse : qui peut accéder à l'offre nouvelle de logements sociaux?**

Depuis son premier rapport, le Comité suit les chiffres de la production et de la livraison des logements locatifs sociaux. Ceux-ci constituent en effet la voie privilégiée du relogement des ménages prioritaires. Le développement de l'offre est indispensable, au moins en zone tendue, pour honorer cette obligation mais aussi pour pouvoir réduire les délais d'attente anormalement longs. Dans le cadre de l'offre actuelle, le relogement se heurte à deux difficultés :

- l'attente imposée à d'autres ménages qui, sans être mal logés, connaissent de réelles difficultés de logement,
- l'aggravation de la ségrégation sociale qu'induit la répartition spatiale du parc social existant.

Cependant, le développement de l'offre de logements sociaux ne répondra à cette attente que si les logements produits sont réellement accessibles à tous. Or l'évolution des coûts de la production (foncier et construction) d'une part, la diminution des subventions d'Etat d'autre part, ont modifié les conditions économiques de la production. Il en résulte que les loyers des logements livrés s'écartent des capacités des ménages visés par le Dalo. Ceci est naturellement vrai pour les logements PLS, mais c'est également vérifié pour une grande partie de la production en PLUS, et même pour des logements PLAI.

**Proposition n°28** Le Comité de suivi réitère sa demande de la publication des chiffres de logements financés et produits en opérant une distinction entre ceux qui ont un loyer compatible avec les barèmes de l'APL et les autres.



### 3 - L'opposabilité du droit au logement exige de l'Etat qu'il rende les arbitrages nécessaires.

*L'opposabilité du droit au logement ne peut se réduire au fonctionnement d'une procédure de recours : elle est, d'abord, une obligation de résultat. Il appartient à l'Etat, désigné comme garant par la loi Dalo, de se donner les moyens nécessaires pour que les citoyens puissent être logés décemment sans avoir besoin de faire un recours ou, lorsque recours il y a, pour que les décisions des commissions de médiation et des juges soient appliquées.*

*Dès 2007, avant même l'ouverture du recours amiable, le Comité de suivi avait alerté le Président de la République et le Gouvernement sur l'urgence des décisions à prendre pour que le droit soit respecté. Il formulait une première série de propositions pour « rendre effectif le droit au logement opposable ».*

*Pour ce cinquième rapport, le Comité de suivi a souhaité faire un retour sur chacune des propositions formulées dans ses rapports précédents. C'est parce que les plus importantes d'entre elles sont restées sans suite que le droit est aujourd'hui en grande partie tenu en échec.*

*A la veille d'une échéance politique majeure, le Comité de suivi a souhaité également mettre en avant, parmi toutes ces propositions, celles qui sont incontournables pour qu'enfin, la loi soit respectée.*

#### 3-1 Les principales propositions formulées par le Comité depuis 2007 sont restées sans suite

En quatre rapports, le Comité de suivi a formulé 164 propositions qui, compte tenu des redondances, peuvent être ramenées à environ 150 propositions différentes. Nous publions en annexe 2 l'état des suites qui ont été données à chacune de ces propositions.

Le Comité de suivi n'a pas été ignoré : une partie d'entre elles ont été entendues : c'est le cas en particulier pour ce qui concerne la réforme de l'enregistrement de la demande de logements sociaux. Au-delà même des propositions, les avis qui lui ont été demandés sur les textes d'application du Dalo ont, le plus souvent, été pris en compte.

Cependant les points sur lesquels le Comité n'a pas été entendu sont non seulement nombreux, mais ils sont décisifs du point de vue de l'application du Dalo. Ils nécessitent des arbitrages politiques qui renvoient à la prise en compte de l'obligation de résultat.

- ➔ Assurer l'information et l'assistance des personnes concernées par le Dalo.  
L'Etat se doit de créer les conditions de l'accès au droit.
- ➔ Engager un nouveau plan de cohésion sociale pour programmer le développement de l'offre de logements sociaux.  
Les logements livrés aujourd'hui sont le résultat du plan de cohésion sociale 2005-2009. Ils ne suffisent pas pour répondre aux besoins du Dalo. Les maîtres d'ouvrage ont besoin d'inscrire leur activité dans des perspectives pluri-annuelles.
- ➔ Mobiliser des logements privés pour reloger les ménages prioritaires.

En 2010, seuls 2,5 % des prioritaires Dalo ont été relogés dans le parc privé (0,6% en Ile de France). Le Comité de suivi a demandé que les aides accordées dans le cadre du conventionnement social et très social soient complétées pour tenir compte des situations de marchés tendus. Le présent rapport contient à nouveau des propositions sur ce sujet.

→ Rendre accessible l'ensemble du parc locatif social.

Le Comité ne cesse d'alerter sur le niveau des loyers des logements sociaux livrés. Il a demandé que le montant des aides soit ajusté pour permettre des loyers plus bas. Au contraire de cette demande, les aides à la pierre ont été diminuées et la part du logement intermédiaire dans la production s'est accrue.

Le Comité a également demandé que la mixité sociale soit reconnue comme l'un des objectifs du conventionnement d'utilité sociale, faute de quoi le critère du « service rendu » risque de renforcer la spécialisation interne au parc social

→ Mettre en oeuvre le droit de substitution de l'Etat sur les communes faisant l'objet d'un constat de carence au titre de la loi SRU.

Le préfet a la possibilité, lorsqu'une commune ne respecte pas les obligations qui découlent de l'article 55 de la loi SRU, de mandater un organisme pour réaliser les logements sociaux manquants, et de délivrer lui-même le permis de construire. Conformément à la demande du Comité, la loi Molle lui permet désormais également d'exercer le droit de préemption sur ces communes. Ces outils ne sont pas mis en oeuvre.

→ Renforcer le pouvoir solvabilisateur des aides à la personne.

La loi Dalo a indexé les barèmes des aides (AL et APL) sur l'indice de référence des loyers. Le Comité demandait en particulier une revalorisation du forfait charges, dont le montant est aujourd'hui très éloigné des coûts réels. La revalorisation n'a pas eu lieu et l'indexation est aujourd'hui mise en cause par le plan de rigueur.

→ Missionner des opérateurs sociaux pour se substituer aux locataires défaillants

Depuis 2007, le Comité de suivi préconise, lorsqu'un ménage a été reconnu prioritaire Dalo parce qu'il est menacé d'expulsion sans relogement, et que le préfet n'est pas en capacité immédiate de le reloger, de faire appel à l'intermédiation locative : il s'agit de proposer au bailleur de passer un bail avec un opérateur social, qui maintiendra le ménage en sous-location le temps nécessaire à son relogement. Cette formule n'est mise en oeuvre que de façon très marginale. Elle ne l'est pas à Paris. Le Comité relève à nouveau, au chapitre 1-3-3 du présent rapport, le scandale des expulsions des prioritaires Dalo réalisées avec le concours de la force publique.

→ Poursuivre l'adaptation qualitative et quantitative des capacités d'hébergement aux besoins.

La politique du « logement d'abord » n'a pas, à ce jour, réduit les besoins en matière d'hébergement.

→ Mettre en place une autorité organisatrice du logement en Ile de France.

Aucune avancée n'a été enregistrée sur cette proposition indispensable à la sortie de la crise du logement dans laquelle l'agglomération francilienne s'enfoncé davantage chaque année.

→ Mettre en oeuvre un plan d'urgence pour le relogement des prioritaires dans les territoires en échec.

Nous revenons ci-après sur ce qui constitue une exigence incontournable de l'application de la loi.

## 3-2 Quatre exigences pour appliquer la loi

Chacune des quatre exigences exposées ci-après est indispensable au respect de la loi. Les deux premières présentées – l'obligation d'hébergement et le plan d'urgence – correspondent à une nécessité immédiate : les délais fixés par la loi Dalo peuvent paraître courts au regard de l'action administrative, ils sont insupportablement longs pour ceux qui vivent une situation de détresse. La troisième – la gouvernance – est la clé, au-delà même du Dalo, de la sortie d'une crise du logement qui pèse aujourd'hui sur une majorité de citoyens. La quatrième – les moyens – est bien évidemment le corollaire des précédentes.

Première exigence : **offrir au moins un hébergement** à toute personne en détresse.

Notre pays traverse actuellement une crise humanitaire grave, qui touche une population diversifiée. Des familles ne trouvent plus d'hébergement et sont laissées à la rue. La stratégie du logement d'abord ne doit pas faire oublier l'obligation d'apporter une réponse digne, immédiate et inconditionnelle à toute personne en détresse.

Le Comité de suivi demande que l'on adapte, en temps réel, les capacités d'accueil aux besoins, et en particulier de :

- mettre fin au traitement saisonnier de l'hébergement ;
- poursuivre un programme d'humanisation de tous les centres qui ne respectent pas les critères de l'hébergement digne ;
- faciliter la sortie des centres d'hébergement en développant l'offre de logements adaptés.

- *Parce qu'il s'agit d'un devoir humanitaire.*
- *Parce que, dans beaucoup de départements, les personnes reconnues prioritaires au titre du Dalo pour obtenir une place d'hébergement n'obtiennent pas d'offre dans le délai légal.*
- *Parce que la loi Dalo interdit aux centres d'hébergement de remettre à la rue une personne sans lui avoir offert soit un logement, soit une place d'hébergement durable, et que pourtant, à chaque fin d'hiver, des centres ferment et des personnes sont mises dehors.*
- *Parce que des personnes continuent d'être accueillies en hôtel, ce qui coûte cher à la collectivité sans permettre un véritable travail d'insertion sociale.*

Deuxième exigence : mettre en œuvre **un plan d'urgence** pour reloger les ménages prioritaires dans les zones tendues

Cette proposition concerne notamment l'Île de France, PACA, la Guyane et tout département où les prioritaires Dalo ne sont pas relogés dans les délais légaux. Elle vise permettre le relogement immédiat des ménages prioritaires en prenant en compte l'exigence de mixité sociale.

En 2010, le Comité de suivi Dalo et le Conseil économique social et environnemental ont fait des propositions qui n'ont fait l'objet d'aucune décision à ce jour. Elles permettraient pourtant une mobilisation immédiate et importante de logements, en complément de l'offre existante de

logements sociaux. Sur la région Ile de France, un objectif annuel de 9 000 logements est proposé par le Comité de suivi :

- **un programme annuel d'acquisition de 3000 logements vacants en secteur diffus.**  
Ce programme serait porté par un opérateur dédié régional, missionné par l'Etat.
- **un programme de conventionnement de 3000 logements.**  
Ce programme s'appuierait notamment sur le développement du mandat de gestion associatif et de la location/sous-location durable.
- **un programme de mobilisation de 3000 logements non conventionnés appartenant à des bailleurs sociaux**  
Il y a en Ile de France environ 200 000 logements appartenant à des bailleurs sociaux mais qui ne sont pas des logements sociaux et n'ouvrent pas droit à des réservations pour l'Etat. Il s'agirait d'en conventionner une partie lors de leur libération, l'Etat apportant au bailleur un financement permettant de baisser le loyer.

Le Comité de suivi a poursuivi son travail sur le plan d'urgence en 2011.

Il fait des propositions au chapitre 2-5 pour :

→ **associer le développement de la garantie des risques locatifs avec celui du conventionnement, financé par un « bonus-malus » des loyers.**

Il fait des propositions au ch. 2-6 pour mobiliser les logements vacants,

- **en faisant une démarche systématique auprès des propriétaires assujettis à la taxe annuelle sur les logements vacants,**
- **en développant le bail à construction, et**
- **en mobilisant la Caisse des dépôts sur le programme d'acquisition de logements en secteur diffus.**

- *Parce que, au 31 décembre 2010, au moins 22 000 prioritaires n'avaient pas obtenu d'offre de relogement dans le délai légal dont 19 300 en Ile de France.*
- *Parce que les tribunaux administratifs condamnent l'Etat pour 4 600 prioritaires par an.*

### Troisième exigence : organiser **la gouvernance** logement

La question de la gouvernance est posée depuis 2007 par le Comité de suivi : l'Etat, garant du droit au logement, doit se préoccuper de la mise en place d'une gouvernance locale permettant de répondre aux besoins. Il faut pour cela :

- **sur chaque bassin d'habitat**, une organisation institutionnelle permettant,
  - les arbitrages sur les objectifs quantitatifs et qualitatifs de construction en général et de production de logements sociaux en particulier, ainsi que leur répartition territoriale ;
  - leur mise en œuvre effective, l'Etat disposant en cas de besoin d'un droit de substitution.
- **en Ile de France, créer un Syndicat du logement** ; rassemblant des représentants des différentes collectivités territoriales, il serait doté du pouvoir d'arrêter les objectifs de construction de logements et de les faire appliquer.

- *Parce que l'Etat est garant du droit au logement, mais que les compétences dont dépend la réponse aux besoins de logements sont partagées entre les collectivités.*  
-- *Les communes arrêtent les plans d'urbanisme et délivrent les permis de construire sauf dans les communautés urbaines ou si la commune accepte de déléguer sa compétence pour les*

*communautés d'agglomération).*

*-- Les intercommunalités arrêtent les programmes locaux de l'habitat.*

*-- Les départements gèrent l'action sociale et en particulier les fonds de solidarité logement ; ils co-pilotent avec l'Etat les plans d'action pour le logement des personnes défavorisées.*

*-- Les régions n'exercent pas de compétence obligatoire sur le logement, mais leurs financements*

*sont essentiels au logement social.*

- *Parce que l'absence de gouvernance produit sur certains territoires une crise du logement qui touche particulièrement les plus pauvres et les plus fragiles.*

### **En Ile de France, les petits pas ne suffiront pas.**

Le 18 novembre 2009, le Comité de suivi avait adopté une motion demandant que le projet de loi sur le Grand Paris soit amendé pour inclure un programme de construction de 70 000 logements par an, avec des objectifs territorialisés par commune.

Etienne Pinte (député) et Dominique Braye (sénateur) ont fait adopter deux amendements, l'un mentionnant l'objectif de 70 000 logements et l'autre confiant au préfet de région le soin d'arrêter une répartition par grands territoires.

Cette répartition a été fixée, après consultation des collectivités et du Comité régional de l'habitat. Il faut, d'urgence, aller plus loin :

- en déclinant les objectifs au niveau de chaque commune,
- en les rendant opposables, ce qui suppose que l'Etat exerce un pouvoir de substitution en cas de défaillance.

Il faut également avancer sur la construction d'une autorité organisatrice du logement pour la région Ile de France. La décision du Conseil Régional de mettre cette proposition à l'étude est encourageante, mais il n'y a pas, à ce jour, de consensus politique sur cette question. Combien de temps faudra-t-il encore patienter pour que l'on passe à la mise en œuvre ?

Rappelons que le rythme de construction dans la région Ile de France n'a pas progressé depuis le vote de la loi Dalo : il est de 40 000 logements par an. Chaque année qui passe voit s'accroître le décalage entre l'offre et la demande. Le temps est un luxe dont ne disposent pas les mal logés franciliens.

**Quatrième exigence : réorienter les moyens de la solidarité nationale vers le logement des personnes de revenu modeste.**

Conditionner les aides fiscales à des contreparties sociales permettrait de dégager les moyens nécessaires pour :

- produire des logements sociaux à un loyer abordable ;
- revaloriser la prise en compte des charges locatives dans les aides personnelles au logement ;
- aider les propriétaires privés acceptant de conventionner leurs logements .
- doter le dispositif d'hébergement et l'accompagnement social des moyens nécessaires à leurs missions.

- *Parce que le coût du logement n'a cessé de croître : pour les 20% les moins riches, il est passé de 32% du budget en 1992 à 48% en 2006 (chiffres nets des aides au logement).*
- *Parce que les aides budgétaires de l'Etat au financement social du logement n'ont cessé de diminuer : 8,3 milliards en 2006, 7,3 milliards en 2011.*
- *Parce que les aides fiscales au logement accordées sans contrepartie sociale représentent 13 milliards dans le budget 2012.*
- *Parce que la pénurie et le renchérissement du coût du logement, qui met une grande partie des ménages en difficulté, rapportent à d'autres, et qu'il est de la responsabilité de l'Etat d'assurer la solidarité.*

### 3-3 Le 1er janvier 2012 : dernière date du calendrier Dalo

La loi Dalo a fixé trois échéances :

- Au 1er janvier 2008 les commissions de médiation devaient être en place, ce qui ouvrait la possibilité de recours amiable aux trois grandes catégories de demandeurs visées par la loi :
  1. les demandeurs de logement social dont la demande a atteint le délai anormalement long,
  2. les demandeurs de logement en situation de non-logement ou de mal-logement,
  3. les demandeurs d'un accueil dans un hébergement, un logement de transition ou un logement-foyer.
- Au 1<sup>er</sup> décembre 2008 le recours au tribunal administratif devait être ouvert aux ménages des catégories 2 et 3 qui, désignés prioritaires par la commission de médiation, n'ont pas reçu d'offre dans le délai légal.
- Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, le recours au tribunal administratif sera ouvert aux demandeurs de la catégorie 1, c'est-à-dire prioritaires en raison du délai anormalement long.

Le Comité de suivi est revenu dans tous ses rapports, et en particulier dans celui de décembre 2010<sup>12</sup>, sur la signification de cette échéance et la façon dont il convenait de s'y préparer.

#### **Quel sera l'impact du 1<sup>er</sup> janvier 2012 sur les recours ?**

Contrairement à ce qui se dit parfois, l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2012 ne va pas ouvrir le recours Dalo à une nouvelle catégorie de demandeurs : le recours amiable a été ouvert à tous dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Il est possible cependant que les requérants pour délai anormalement long soient un peu plus nombreux à partir de cette date, du fait que la communication sera plus claire : leur droit sera strictement le même que celui des autres catégories de requérants.

Au premier semestre 2011, les commissions ont retenu le motif du délai anormalement long pour 4 332 ménages parmi les 11 121 qu'elles ont désignés prioritaires pour un logement. Il faut cependant observer que les commissions retiennent fréquemment plusieurs motifs pour un même requérant : la moyenne est de 1,5 motif par ménage prioritaire. Le délai anormalement long est fréquemment associé à un autre motif.

Dans les départements où les personnes faisant l'objet d'une décision favorable sont relogées dans les délais, et où, par conséquent, ils n'ont pas besoin du recours au tribunal administratif, l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2012 devrait avoir peu d'impact. Dans ceux où, au contraire, on a accumulé un retard important dans les relogements, le nombre de prioritaires pouvant saisir le tribunal administratif sera accru de celui des prioritaires pour délai anormalement long.

#### **Le sens de l'échéance : le droit au logement est un droit pour tous**

Neuf ans avant la loi Dalo, en juillet 1998, la loi de lutte contre les exclusions avait ouvert une possibilité de recours, alors sans portée contraignante, à la seule catégorie des demandeurs en délai anormalement long. Il s'agissait de faire respecter l'égalité de traitement des demandeurs de logement social. La loi Dalo, en donnant la possibilité de recours sans condition de délai aux demandeurs qui sont dans une situation de non logement ou de mal-logement a maintenu le recours pour délai anormalement long. Celui-ci n'a pas perdu sa signification initiale : il s'agit toujours de veiller à l'égalité de traitement. Mais la loi Dalo lui a aussi conféré une portée

---

<sup>12</sup> L'Etat ne peut pas rester hors la loi – 4<sup>e</sup> rapport du Comité de suivi – chapitre 4

politique : le droit au logement est un droit pour tous et le recours Dalo est une protection qui ne concerne pas seulement les plus exclus, ceux que l'on trouve à la rue, hébergés ou logés dans des conditions indignes ; il concerne, plus largement, tous ceux qui éprouvent des difficultés à accéder à un logement décent d'un coût compatible avec leurs ressources.

Encore faut-il pour cela que deux conditions soient respectées :

- la première est que les commissions de médiation n'ajoutent pas des exigences à celles posées par la loi ; nous avons constaté au chapitre 1-3 que, dans le contexte tendu de l'Île de France, certaines commissions cèdent à cette tentation ;
- la deuxième est que les délais anormalement longs, qui sont fixés par les préfets, le soient à un niveau compatible avec les besoins des demandeurs. Ils vont actuellement de six mois dans les départements les moins tendus, à 3 ou 5 ans dans les départements franciliens ou dans les départements d'outre-mer, et 10 ans à Paris (pour les T4).

### **Programmer les logements nécessaires à la diminution des délais d'attente du logement social**

Le délai doit certes être fixé au regard des « circonstances locales », mais on ne peut se contenter de constater que « les circonstances sont ce qu'elles sont ». Les circonstances, c'est l'offre de logements locatifs sociaux et c'est la situation des marchés de l'habitat privé. Elles sont le produit des politiques menées, et c'est donc sur ces politiques qu'il faut agir. C'est dans ce sens que le Comité de suivi n'a cessé de plaider depuis 2007, demandant que l'on fixe des objectifs de réduction des délais anormalement longs dans les départements où ils sont supérieurs à deux ans, et que l'on arrête les programmations permettant de les respecter.



## Conclusion : en 2012, faisons enfin appliquer la loi Dalo !

Les constats posés dans ce cinquième rapport sont graves. Le rappel à la loi par lequel le Comité de suivi avait choisi de titrer le précédent n'a pas été entendu : l'Etat est davantage hors la loi qu'il y a un an. Le taux de relogement, qui était en Ile-de-France de un sur deux en 2010, a baissé en 2011. Les recours hébergement se multiplient dans un grand nombre de départements, signes du développement d'une crise humanitaire, et les décisions des commissions de médiation restent de peu d'effet. Parfois, elles sont purement et simplement ignorées du préfet. Dans certains départements, le préfet, qui n'applique pas la décision de relogement du Dalo, choisit de faire appliquer par la police la décision d'expulsion. L'Etat pervertit la logique des astreintes, transformées en moyen ordinaire de financement de l'accompagnement social.

Les choix opérés dans le cadre du plan de rigueur ajoutent une inquiétude nouvelle à ces constats : la suppression de l'indexation des aides au logement de l'évolution des loyers, qui avait été inscrite dans la loi Dalo, et l'augmentation de la TVA acquittée par les bailleurs sociaux constitueront des difficultés supplémentaires dans la mise en œuvre du droit.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, arrive la dernière étape du calendrier fixé par la loi Dalo. Là où la loi est mal appliquée pour les plus exclus, elle continuera également à l'être pour ceux qui font recours au titre du délai d'attente anormalement long. Les besoins des uns ne s'opposent pas aux besoins des autres : leur satisfaction se heurte aux mêmes obstacles. L'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2012 n'avait pas vocation à être l'achèvement de la construction du droit au logement opposable. Elle peut être l'occasion d'une mobilisation pour franchir une nouvelle étape.

L'année 2012 est une échéance politique importante pour notre pays. Qu'il y ait ou non changement de Président et de majorité demain, l'obligation de résultat restera. Continuera-t-on à ne pas la respecter ? Le Comité souhaite que les constats qu'il pose sur l'application du Dalo soient pris en compte dans le débat politique et servent à éclairer les décisions indispensables. Celles-ci doivent intégrer quatre exigences :

- offrir au moins un hébergement à toute personne en détresse,
- mettre en œuvre un plan d'urgence pour reloger les ménages prioritaires dans les zones tendues,
- organiser la gouvernance logement,
- réorienter les moyens de la solidarité nationale vers le logement des personnes de revenu modeste.

**On ne reviendra pas sur la loi Dalo parce qu'on ne revient pas sur l'évidence de la garantie de l'Etat sur la mise en œuvre d'un droit fondamental. On ne pourra pas en rester au constat d'un Etat hors la loi. Il faut donc, enfin, faire appliquer la loi Dalo !**



## Présentation du comité de suivi

Le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable a été institué par l'article 13 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 (loi DALO).

*« Il est institué un comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable. Ce comité associe, dans des conditions prévues par décret, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, les associations représentatives d'élus locaux et les associations et organisations œuvrant dans le domaine du logement ainsi que celles œuvrant dans le domaine de l'insertion.*

*Le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable remet un rapport annuel au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement. Le premier rapport est remis le 1<sup>er</sup> octobre 2007. »*

Le décret 2007-295<sup>13</sup> a placé le comité de suivi auprès du ministre en charge du logement. Il a précisé que le Comité a pour mission de formuler toute proposition relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable et de donner son avis sur toute question dont le Gouvernement le saisit. Il en a fixé la composition. Il en a confié la présidence au président du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et le secrétariat à la Direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction (DGHUC)<sup>14</sup>.

### La composition du Comité de suivi est la suivante :

**Le président** du comité de suivi est le président du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, Xavier EMMANUELLI.

Le comité de suivi a désigné pour **rapporteur**, Bernard LACHARME, secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées.

Les autres membres du comité de suivi sont :

#### **les membres du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées,**

Dominique BALMARY- Paul BOUCHET - Bernard DEVERT - Patrick DOUTRELIGNE - Claude FIORI - Gildas de KERHALIC - Françoise HOSTALIER - Marie-Françoise LEGRAND - Paul-Louis MARTY - Stéfania PARIGI - Frédéric PASCAL - Philippe PELLETIER - Jack RALITE.

#### **les représentants du Conseil National de l'habitat**

Titulaire : Michel PIRON, président

Suppléant :

#### **les représentants du Conseil économique, social et environnemental**

Titulaire : Rachel BRISHOUAL

Suppléant : Claire GUICHET

#### **les représentants de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale**

Titulaire :

Suppléant : Didier GELOT, secrétaire général

<sup>13</sup> Modifié par les décrets 2007-1354 du 13 septembre 2007 et 2008-567 du 18 juin 2008.

<sup>14</sup> Devenue Direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

***les représentants de l'Association des Maires de France***

Titulaire : Annie GUILLEMOT, maire de Bron

Suppléant : Pierre JARLIER, sénateur-maire de Saint-Flour

***les représentants de l'Association des Départements de France***

Titulaire :

Suppléant : Claude JEANNEROT, président du conseil général du Doubs

***les représentants de l'Association des Régions de France***

Titulaire : Jean-Pierre LIOUVILLE, conseiller régional de Lorraine

Suppléant : Marie-Odile NOVELLI, vice-présidente du conseil régional de Rhône-Alpes

***les représentants de l'Association des Maires des grandes villes de France***

Titulaire : Jean-Paul ALDUY, sénateur-maire de Perpignan

Suppléant : Pierre PIBRETICH, adjoint au maire de Dijon

***les représentants de l'Assemblée des communautés de France***

Titulaire : Dominique BRAYE, président de la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines

Suppléant : Jean-Claude DANIEL, président de la communauté du pays chaumontais

***les représentants de l'Association des communautés urbaines de France***

Titulaire : Gérard COLLOMB, président de la communauté urbaine du Grand Lyon

Suppléant : Robert GROSSMANN, président de la communauté urbaine de Strasbourg

***les représentants de l'Union d'économie sociale pour le logement***

Titulaire : Jean-Luc BERHO, vice-président

Suppléant : Bernard COLOOS, administrateur

***les représentants de l'Union sociale pour l'habitat***

Titulaire : M. Thierry BERT, délégué général

Suppléant : *Mme Juliette FURET, conseillère technique*

***les représentants de la Fédération des entreprises publiques locales***

Titulaire : Jean-Léonce DUPONT, vice-président

Suppléant : Pierre DE LA RONDE, responsable du département immobilier

***les représentants de l'Agence nationale pour l'habitat***

Titulaire : Isabelle ROUGIER, directrice générale

Suppléant : M. Laurent GIROMETTI, directeur technique et juridique

***les représentants de l'Union nationale de la propriété immobilière***

Titulaire : Jean PERRIN, président

Suppléant : Jacques LUCAS, président de la chambre des propriétaires de Nevers

***les représentants de la Fédération nationale des centres PACT-ARIM***

Titulaire : Georges CAVALLIER, président

Suppléant : Rémi GERARD, directeur général

***les représentants de la Fédération nationale habitat et développement***

Titulaire : Pierre HELLIER, président

Suppléant : Michel PELENC, directeur

***les représentants de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux***

Titulaire : Mme DIETRICH, conseillère technique

Suppléant : Claude CHAUDIERES, bénévole

***les représentants de la Fédération nationale des Associations d'accueil et de réinsertion sociale***

Titulaire : Gilles PIERRE, vice-président

Suppléant : François BREGOU, responsable de la mission

***les représentants de l'Union nationale des Associations familiales***

Titulaire : Eric COMPARAT, président du département habitat et cadre de vie

**Suppléant :** Marie DE BLIC

***les représentants de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale***

Titulaire : Claude GASCARD, administrateur

Suppléant : Maela CASTEL, conseillère technique

***les représentants de la Fédération des comités et organismes d'aide aux chômeurs par l'emploi***

Titulaire : Jean-Yves RICHAUDEAU, trésorier

Suppléant : Pierre LANGLADE, membre du bureau

***les représentants de la Confédération nationale du logement***

Titulaire : Serge INCERTI FORMENTINI, président  
Suppléant : Didier PAVAGEAU, secrétaire confédéral

***les représentants de la Confédération générale du logement***

Titulaire : Michel FRECHET, président  
Suppléant : Hugues DIALLO

***les représentants de la Confédération syndicale des familles***

Titulaire : Aminata KONE, secrétaire générale  
Suppléant : Micheline MATHIS, responsable section « habitat, urbanisme, cadre de vie »

***les représentants du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale***

Titulaire : Agnès de FLEURIEU  
Suppléant : Christiane EL HAYEK, secrétaire générale

***les représentants de la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie***

Titulaire : Simone BASCOUL, vice-présidente  
Suppléant : David RODRIGUES, conseiller juridique

***les représentants de l'association Force ouvrière consommateurs***

Titulaire : Valérie GERVAIS, secrétaire générale  
Suppléant : Alain MISSE, chargé d'études

***les représentants de l'association Droit au logement***

Titulaire : Micheline UNGER  
Suppléant : Edwige LE NET

***les représentants de la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement***

Titulaire : André GACHET, président  
Suppléant : Jean-Michel DAVID, délégué général

***les représentants de la Fondation Abbé Pierre***

Titulaire : Patrick DOUTRELIGNE, président  
Suppléant : Christophe ROBERT, délégué général

***les représentants de la plate-forme Pour un droit au logement opposable***

Titulaire : Olivier NODE-LANGLOIS, chargé de mission  
Suppléant : Jean-Yves GUERANGER, délégué de la région Nord

***les représentants des Enfants de Don Quichotte***

Titulaire : Isabelle BRICAUD  
Suppléant : Annick RAMBERT

***les représentants de Emmaüs France***

Titulaire : Bruno MOREL, délégué général d'Emmaüs Solidarité  
Suppléant : Jean-Louis POUYER, vice-président

***les représentants de la Croix-Rouge française***

Titulaire : Didier PIARD  
Suppléant : Juliette LAGANIER

***les représentants du Secours catholique***

Titulaire : Robert BURKEL, directeur adjoint action France et institutionnelle  
Suppléant : Hector CARDOSO, responsable du département personnes à la rue-hébergement

***les représentants de l'association des cités du Secours catholique***

Titulaire : François MICOL  
Suppléant : Jacques BRESSON, directeur des actions sociales et médico-sociales

***les représentants de la Fédération nationale de l'entraide protestante***

Titulaire : Olivier BRES, secrétaire général  
Suppléant : Miriam Le MONNIER, chargée du secteur lutte contre l'exclusion

***les représentants du Secours populaire français***

Titulaire : en attente de nomination  
Suppléant :

***les représentants de la Fondation de l'armée du salut***

Titulaire : OLIVIER MARGUERY, directeur des programmes secteur exclusion sociale  
Suppléant : Alain RAOUL, directeur général

***les représentants de Médecins du monde***

Titulaire : en attente de nomination

Suppléant :

***les représentants de ATD Quart-Monde***

Titulaire : Miguel DE SOUSA

Suppléant : Guy BADUEL D'OUSTRAC

***les représentants des Œuvres hospitalières françaises de l'ordre de Malte***

Titulaire : Edith de ROTALIER, directrice des actions de secours et de solidarité

Suppléant : Henri de SAINT-BON, chargé de mission

***les représentants de la Fédération nationale de protection civile***

Titulaire : Louis LARENG, président

Suppléant : Hervé BIDAULT de l'ISLE

***les représentants de l'Union nationale des associations gestionnaires de foyers de travailleurs migrants et de résidences sociales***

Titulaire : Gilles DESRUMAUX, délégué général

Suppléant : Pierre-Marc NAVALES, chargé de mission

***le représentant de France terre d'asile***

Titulaire et suppléant : Pierre HENRY, directeur général

***les représentants du collectif « Les Morts de la rue »***

Titulaire : Charles SWEISGUTH

Suppléant : Cécile ROCCA, coordinatrice

***les représentants de la Fédération nationale des Samus sociaux***

Titulaire : Laure SIMONIN, coordinatrice

Suppléant : Jérôme COLRAT, membre du conseil d'administration

## Suites données aux propositions des quatre premiers rapports

| Rubriques  | Propositions  | Suites données   |
|--|---|--|
| <p><b>Accès au droit</b></p> <p>information et assistance au recours</p> | <p>Mettre en œuvre l'article 5 de la loi DALO, qui demande à chaque préfet, en concertation avec les autres acteurs, d'assurer l'information des personnes concernées (1,2)</p> <p>La convocation par le préfet de chaque département d'une réunion spéciale de concertation afin d'assurer la coordination des intervenants dans l'information et l'assistance des demandeurs ainsi que dans l'instruction des recours(1,3)</p> <p>La diffusion massive dans les préfectures, les services sociaux, les mairies et les associations, des documents d'information sur le Dalo ainsi que du nouveau formulaire (2,3)</p> <p>Demander aux départements de veiller à ce que chaque travailleur social ait reçu une formation d'au moins une journée sur le DALO d'ici la fin de l'année 2008 (2,2)</p> <p>Développer des actions de formation des travailleurs sociaux, en lien avec les départements (3,3)</p> <p>Elargir la concertation menée par le préfet au titre de l'article 5 sur l'information des personnes concernées à la question de l'assistance (3,2)</p>  | <p>Les formulaires et la plaquette d'information sont disponibles dans les préfectures et sur leurs sites internet.</p> <p>Cependant les seules actions d'information ou de communication engagées l'ont été par les associations.</p> <p>La formation sur le Dalo s'est développée lentement.</p>   |
| <p>instruction des recours</p>   | <p>Doter les services déconcentrés de l'Etat des moyens humains nécessaires à l'exercice des missions qui découlent de la mise en œuvre du DALO (1,1)</p> <p>Constituer au sein de l'administration une équipe nationale d'appui aux préfectures pour la mise en œuvre du droit au logement opposable (1,2)</p> <p>Doter les commissions des départements les plus tendus de moyens d'instruction exceptionnels (6,2)</p> <p>Renforcer significativement les moyens d'instruction des commissions des départements connaissant les volumes de recours les plus élevés, et notamment en Ile de France (5,3)</p> <p>Appliquer l'article R.441-14 du CCH qui permet au préfet, à la demande de la commission, de faire appel à ses services, à ceux des collectivités territoriales ou à d'autres personnes ou organismes compétents pour faire les constatations sur place ou l'analyse de la situation sociale lorsqu'elles sont nécessaires à l'instruction d'une demande (4,2)</p> <p>Faire partir le délai d'examen des demandes de la date de dépôt, et non de celle de la délivrance de l'accusé de réception (5,2)</p> <p>Faire appliquer des règles de transparence par les services instructeurs (4,3)</p> | <p>Au niveau national, a été nommée dès 2007 une directrice du projet Dalo, aujourd'hui directrice de projet droit au logement et à l'hébergement. Les moyens du bureau des politiques sociales du logement ont été mobilisés sur le suivi de l'activité Dalo. La création de la DIHAL s'inscrit également dans une logique d'animation nationale, tournée vers la refondation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion.</p> <p>En 2007, il avait été annoncé la création de 100 postes de catégorie A pour la mise en œuvre du Dalo. Aucun bilan de ces créations n'a été établi et, sur le terrain, la RGPP (révision générale des politiques publiques) est venue réduire les moyens. Le secrétariat des commissions de médiation et l'instruction des dossiers sont globalement assurés. On doit cependant pointer le recours fréquent à des vacataires et les difficultés récurrentes de certaines commissions à notifier les décisions ou à suivre les relogements.</p> <p>Le comité ne dispose pas d'informations par département, mais il semble que les concours nécessaires soient obtenus lorsqu'ils sont sollicités. Une vérification est demandée par le Comité concernant les recours au titre de l'habitat indigne.</p> <p>Le décret du 22 avril 2010 a précisé que le point de départ du délai était bien celui de la date de réception du recours.</p> |

|                                  |  |   |
|----------------------------------|--|---|
|                                  | Veiller à ce que ce soient les commissions qui déclarent les dossiers inexploitable (3,4)  |   |
| décisions des CM)                | <p>Ouvrir l'accès au recours amiable à des ménages non demandeurs de logements sociaux (1,5)</p> <p>Subordonner la réorientation d'une demande de logement vers l'hébergement à un diagnostic social et à une démarche d'explication auprès du demandeur (28,3)</p> <p>Appliquer la logique du « logement d'abord » dans le traitement des recours Dallo (17,4)</p> <p>La diffusion du « Guide des bonnes pratiques des commissions de médiation » auprès de l'ensemble des membres ainsi que des services instructeurs (6,3)</p> <p>Faire du Guide des bonnes pratiques des commissions de médiation une référence reconnue (2,4)</p>   | <p>La proposition visait notamment à permettre à des propriétaires impécunieux de logements indignes de faire valoir leur droit au logement. Elle reste à réaliser.</p> <p>Les pratiques restent très variables d'un département à l'autre. Beaucoup appliquent la proposition du Comité. La situation reste très insatisfaisante dans le département des Hauts-de-Seine.</p> <p>Le Comité constate, au moins pour l'Ile-de-France, une diversité des jurisprudences et des dérives ; cette situation montre que le guide des bonnes pratiques n'a pas fait l'objet d'une appropriation suffisante.</p>                         |
| <b>Données de suivi</b>          | <p>Etablir un tableau de bord national des commissions de médiation (1,3)</p> <p>Se doter d'outils de suivi local des relogements des ménages prioritaires (20,3)</p> <p>Editer un tableau trimestriel des chiffres clés du Dallo, au niveau local et au niveau national (1,4)</p> <p>Développer des outils de connaissance partagés sur les besoins de logement et d'hébergement (1,15)</p> <p>Etablir un cahier des charges national des données minimum à recueillir à travers l'enregistrement de la demande de logement social et encourager le développement de dispositifs de gestion commune (1,16)</p> <p>Mettre en place un système d'information permettant de mesurer et gérer la demande et l'offre d'hébergement (32,3)</p> <p>Mettre en œuvre les préconisations du groupe de travail sur les « Situations marginales par rapport au logement » de l'Insee (29,3)</p> <p>Publier les chiffres de logements sociaux financés et mis en service en distinguant ceux dont le loyer est supérieur aux plafonds APL (12,4)</p> | <p>Le Comité de suivi a régulièrement obtenu un tableau de bord conforme à ses souhaits. L'attention est attirée en 2011 sur la nécessité d'une saisie effective des informations dans le logiciel Comdallo.</p> <p>La réforme du numéro unique et du système d'enregistrement répond à la demande du Comité de suivi.</p> <p>La situation reste insatisfaisante au niveau de la connaissance de la demande d'hébergement.</p> <p>Suite à ce travail, le CNIS a missionné en 2011 un groupe de travail qui a formulé des recommandations relatives à la connaissance du mal-logement.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> |
| <b>Délais anormalement longs</b> | <p>Fixer des objectifs de réduction du délai anormalement long pour chaque département où il est supérieur ou égal à 2 ans (17,2 – 28,3 – 25,2)</p> <p>Etablir dès la fin de cette année et pour chaque département en difficulté dans la mise en œuvre du DALO, des objectifs de production de logements locatifs sociaux pour les 3 ans à venir déclinés par commune (18,2)</p> <p>Harmoniser les délais anormalement longs au niveau de la région Ile de France (42,2)</p> <p>Objectiver et unifier le mode de fixation des délais anormalement longs avant 2012 (24,4)</p> <p>Fonder l'appréciation des commissions de médiation sur l'égalité de traitement des demandeurs de logements sociaux (26,4)</p>  | <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>La pratique des commissions de médiation reste diverse.</p>  |
| <b>Production de logements</b>   | Prendre en compte l'évolution des coûts dans le niveau des aides (1,23)  | A l'opposé de la proposition du Comité, le niveau des aides par logement a été diminué. Le budget de l'Etat pour le logement social est   |



|   |  |   |
|---|--|---|
| <b>locatifs sociaux</b>                           | <p>Mobiliser tous les opérateurs sociaux sur le logement très social (PLAI) (1,24)</p> <p>Réfléchir aux conditions administratives et techniques du développement de l'offre par les bailleurs sociaux (1,25)</p> <p>Prendre en compte dans les PDALPD et la programmation du développement de l'offre les difficultés constatées (27,3)</p> <p>Adopter un deuxième plan de cohésion sociale comportant des objectifs de production et des moyens territorialisés (40,3 et 11,4)</p> <p>Contractualiser avec les communes et les intercommunalités dans le cadre de conventions d'équilibre habitat-activités calées sur les objectifs définis pour trois ans par le Préfet de région (37,2 – Ile de France)</p>   | <p>passé de 1 030 000€ en 2007 à 365 000€ dans le PLF 2012 (crédits de paiement du BOP 135).</p> <p>Le nombre de PLAI financés est passé de 13 737 en 2007 à 25 802 en 2010.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition qui renvoie à une mise en œuvre locale.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p>   |
| <b>Attribution des logements locatifs sociaux</b> | <p>Définir avec les partenaires sociaux les modalités de la mobilisation du 1% logement en faveur des ménages prioritaires (1,10)</p> <p>Encadrer le parc non conventionné des bailleurs (38.2 – bailleurs sociaux)</p> <p>Donner à chaque préfet un droit de réservation effectif sur 25% des logements locatifs sociaux en faveur des ménages prioritaires (43,2)</p> <p>Mettre les accords collectifs en cohérence avec les besoins révélés par le Dallo (14,1 et 33,3)<br/>Favoriser la signature d'accords intercommunaux d'attributions (17,3)<br/>Privilégier la gestion des contingents de réservation en flux (6,4) et Développer les accords collectifs intercommunaux d'attribution</p> <p>Développer la mobilité interne au parc locatif social dans le cadre de conventions Etat/bailleurs/réservataires (24,3)</p> <p>Consulter le Comité de suivi sur les décrets d'application de l'article 117 de la loi du 25 mars 2009, relatifs à la gestion de l'enregistrement des demandes (36,3)</p> <p>Généraliser les pratiques de hiérarchisation des demandes de logement social en fonction des critères de priorité sociale et de l'ancienneté (4,4)</p> <p>Créer un fichier unique régional de la demande de logements sociaux (40,2) (Ile-de-France)<br/>Mettre en place le fichier commun de la demande dans chaque département, et intégrer les critères de la loi Dallo (30,3)</p> <p>Mettre en place dans chaque département un « atlas du logement locatif social » récapitulant l'ensemble des informations relatives aux caractéristiques du parc et à sa</p> | <p>La loi Molle impose aux organismes gestionnaires du 1% logement de réserver ¼ de leurs attributions à des prioritaires Dallo. L'objectif de relogement reste cependant non atteint.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>La « reconquête » du contingent a été menée dans beaucoup de départements. Le contingent reste délégué aux maires dans le département des Hauts de Seine.</p> <p>Les accords collectifs ont généralement été revus.</p> <p>Il n'y a pas eu de remise en cause de la gestion des contingents là où elle est pratiquée en stock.</p> <p>Des objectifs de mobilité ont été fixés. L'implication des réservataires reste à développer.</p> <p>Des consultations ont eu lieu.</p> <p>Les pratiques de hiérarchisation se développent mais restent encore minoritaires.</p> <p>Un fichier unique d'enregistrement de la demande a été mis en place pour l'Ile-de-France. Il est mis en place au niveau départemental dans les autres régions. Le nouveau dispositif d'enregistrement a pris en compte les critères du Dallo.</p> <p>Les outils permettant de mettre à disposition des demandeurs les informations sur le parc se développent mais sont loin de couvrir tous les</p> |

|                                  |   |  |
|----------------------------------|---|--|
|                                  | disponibilité (23,3)  | territoires.   |
| <b>Logements privés</b>          | <p>Compléter les aides pour tenir compte des situations de marché tendu et de la nécessité de développer le logement très social (1,11)</p> <p>Apporter les financements et les garanties nécessaires aux organismes qui pratiquent la location / sous-location (1,12)</p> <p>Mobiliser les logements privés en location ou sous-location sur l'ensemble du territoire de la région Ile-de-France aux fins de logement durable ou temporaire des ménages désignés prioritaires (39,2)</p> <p>Généraliser le conventionnement APL avec droit de réservation, en contrepartie de l'octroi d'une garantie totale au propriétaire (1,13)</p> <p>Assurer la promotion du conventionnement social auprès des propriétaires par des actions de communication nationale et le financement de l'ingénierie nécessaire (1,14)</p> <p>Développer un programme de conventionnement de logements privés en zone tendue (15,4) Adopter une mesure fiscale spécifique en faveur des logements privés conventionnés à loyer social dans les zones tendues (16,2 et 37,3))</p> | <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Il n'y a pas de relogements Dallo dans le parc privé en Ile-de-France.</p> <p>Propositions non mises en œuvre.</p>  |
| <b>Mixité sociale</b>            | <p>Faire en sorte que l'ensemble du parc locatif social soit accessible et mobilisé pour les publics DALO (1,33)</p> <p>Faire de la mixité sociale l'un des objectifs des conventions d'utilité sociale (30,2 – 21,3 – 5,4)</p> <p>Mandater des organismes pour réaliser les logements sociaux sur le territoire des communes ayant fait l'objet d'un constat de carence dans l'application de l'article 55 de la loi SRU (34,1 – 32,2)</p> <p>Autoriser le représentant de l'Etat à exercer le droit de préemption urbain sur le territoire des communes ayant fait l'objet d'un constat de carence (33,2)</p> <p>Maintenir inchangée la définition des logements locatifs sociaux de la loi SRU (31,2)</p> <p>Prendre une mesure d'accompagnement financier en faveur des communes qui réalisent du logement social (35,1 et 34,2)</p>  | <p>Le relogement des prioritaires Dallo reste dépendant des grilles de loyer, qui excluent certaines parties du parc. Dans ce contexte, le souci de ne pas aggraver la situation des ZUS limite les possibilités de relogement. La remise à plat des loyers dans le cadre des CUS reste basée sur le service rendu.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>La loi Molle permet au préfet d'exercer le droit de préemption sur le territoire des communes en constat de carence. En 2011, des maires se sont vus notifier la mise en œuvre de cette disposition.</p> <p>La définition des logements locatifs sociaux reste inchangée à ce jour.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> |
| <b>Prévention des expulsions</b> | <p>Renforcer le pouvoir solvabilisateur des aides à la personne pour réduire le nombre de ménages exposés au risque de l'expulsion (1,7)</p> <p>Renforcer le pilotage et la coordination des actions de prévention des expulsions (1,8)</p> <p>Assurer le suivi de l'activité des commissions de coordination de la prévention des expulsions locatives (34,3)</p> <p>Faire fonctionner les CCAPEX (8,4)</p> <p>Donner au préfet la possibilité de missionner un organisme tiers pour assurer le maintien dans les lieux de ménages expulsés ou menacés d'expulsion en prenant à bail leur logement (1,9)</p>   | <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>La loi Molle a généralisé les CCAPEX. Celles-ci sont installées. Leur fonctionnement est limité par les moyens.</p> <p>Proposition qui n'est mise en œuvre que de façon très limitée dans certains départements.</p>  |

|                    |  |   |
|--------------------|--|---|
|                    | <p>Faire en sorte que tout ménage assigné aux fins d'expulsion reçoive une information sur la possibilité de saisir la commission de médiation et fasse l'objet d'une démarche de la part des services sociaux (11,2)</p> <p>Assurer la cohérence de l'Etat, garant du droit au logement et chargé de l'exécution des décisions d'expulsion (12,2)<br/>Définir par circulaire les règles de mise en œuvre par les préfets des jugements d'expulsion dans le contexte Dalo (13,3)<br/>Mettre fin aux dysfonctionnements de l'Etat dans la gestion des expulsions (10,4)</p> <p>Maintenir l'aide aux ménages en impayé et aux ménages expulsés, dès lors qu'elle est versée au propriétaire (7,4)</p> <p>Rendre la garantie des risques locatifs réellement universelle (9,4)<br/>Elargir le champ du LOCAPASS pour les locataires du logement locatif social (15,2)</p>   | <p>Par courrier du 12 mars 2009, Christine Boutin a demandé aux préfets d'informer les ménages de la possibilité de faire un recours Dalo lorsqu'ils sont saisis d'une demande de concours de la force publique. Une enquête menée en novembre 2009 a permis de s'assurer que cette mesure était appliquée. Certains préfets font cette information au stade du commandement de quitter les lieux.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p>  |
| <b>Hébergement</b> | <p>Créer des petites structures médico-sociales pour accueillir les grands exclus (1,29)<br/>Créer des petites structures médico-sociales pour des malades psychiatriques (25,2)<br/>Développer les lieux d'hébergement pour personnes en soins infirmiers (26,2)</p> <p>Organiser le partenariat local pour développer des réponses adaptées aux besoins des personnes atteintes de troubles psychiques (27,2)</p> <p>Sécuriser les opérateurs de l'hébergement en généralisant le statut de CHRS et les conventions pluri-annuelles (30,1 – 23,2 – 44,3)</p> <p>Clarifier les critères du recours à l'hébergement ou au logement temporaire (1,26)</p> <p>Renforcer le pilotage territorial de l'hébergement en s'appuyant sur une évaluation partagée des besoins et la réactivation des schémas départementaux (1,27)</p> <p>Doter les centres d'hébergement d'urgence de moyens renforcés (24,2)<br/>Suivre la mise en œuvre de la définition légale de l'hébergement d'urgence (45,3)</p> <p>Développer l'intervention de CHRS sans hébergement (29,2 et 47,3)</p> <p>Développer des instances de concertation sur l'accès à l'hébergement (22,3)</p> <p>Garantir la continuité de la prise en charge sociale pour les personnes sortant d'une institution publique (42,3)</p> <p>Poursuivre l'adaptation qualitative et quantitative des capacités d'hébergement (46,3)</p> <p>Répondre aux recours Dalo par des offres conformes aux</p> | <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition qui renvoie aux territoires.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>La refondation du dispositif AHI répond à cette demande, en particulier avec les PDAHI, intégrés aux PDALPD.</p> <p>Seule une partie des centres qui assurent l'hébergement d'urgence respectent la définition légale. Aucun bilan national n'a été établi.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Des SIAO ont été mis en place dans tous les départements.</p> <p>Cet objectif est pris en compte dans le cadre de la refondation.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition qui n'est mise en œuvre que dans</p> |

|  |   |   |
|--|---|---|
|  | <p>définitions légales (18,4)</p>   | <p>une partie des départements.</p>   |
| <b>Habitat indigne</b>                         | <p>Privilégier la mise en œuvre des procédures de lutte contre l'habitat indigne lorsqu'elles permettent de répondre au besoin d'un demandeur s'adressant à la commission de médiation (1,4)</p> <p>Diffuser aux membres des commissions de médiation un document d'information relatif aux dispositifs de lutte contre l'habitat indigne (10,2)</p> <p>S'assurer de la mise en place des pôles départementaux de l'habitat indigne (35,3)</p> <p>Rendre possible la mise en place de solutions d'habitat transitoire lorsqu'elles sont nécessaires à la résorption de formes d'habitat indignes (41,2 Ile de France)</p>   | <p>L'application de cette proposition nécessiterait un bilan par département, au moins sur les départements tendus.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Les pôles départementaux sont quasiment tous en place. Une enquête est en cours pour s'assurer de leur bon fonctionnement.</p> <p>Proposition non mise en oeuvre</p>   |
| <b>Gens du voyage</b>                          | <p>Prendre en compte les recours Dalo portant sur un habitat adapté, y compris sous la forme de terrains familiaux (7,3)</p> <p>Recenser dans les PDALPD les besoins liés aux gens du voyage en situation ou en demande d'ancrage territorial (8,3)</p> <p>Développer et permettre la création de terrains familiaux (9,3)</p> <p>Utiliser les prérogatives de l'Etat pour faire appliquer les schémas départementaux de l'accueil des gens du voyage (10,3)</p> <p>Donner au préfet un droit de substitution pour la réalisation de terrains familiaux ou d'habitat adapté (11,3)</p>  | <p>La position des commissions de médiation reste variable. Ces recours ont été rejetés dans le Val d'Oise.</p> <p>Propositions dont la mise en œuvre renvoie aux territoires</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p>   |
| <b>Outre-mer</b><br>(2 <sup>ème</sup> rapport) | <p>Agir avec prudence dans la remise en cause des aides fiscales dans le secteur privé pour ce qui concerne le locatif intermédiaire et l'accession à la propriété (1)</p> <p>Maintenir le financement du logement locatif social par la LBU, et organiser la défiscalisation à titre complémentaire (2)</p> <p>Porter la LBU à la hauteur des besoins du DALO (3)</p> <p>Isoler et stabiliser au sein de la LBU les budgets d'aide à l'amélioration de l'habitat et d'aide à la construction de LES diffus (4)</p> <p>Isoler et stabiliser au sein du budget de l'ANAH les crédits destinés aux propriétaires bailleurs et à l'aide aux copropriétés dans les DOM (5)</p> <p>Conforter les dispositifs d'aides à la personne (6)</p> <p>Lancer des programmes d'intérêt général (PIG) « Dalo » (7)</p> <p>Instaurer une ligne d'aide spécifique « MOUS insalubrité » (8)</p> <p>Mobiliser l'ANRU sur des opérations de revalorisation des centres-bourgs (9)</p> <p>Développer la couverture des DOM par des CHRS et renforcer les moyens d'accompagnement social (10)</p> | <p>Une recentrage a été opéré, mais des aides à l'intermédiaire ont été maintenues.</p> <p>Un financement par la LBU a été maintenu.</p> <p>La LBU est de 274,5 M€ (AE) et 217 M€ (CP) pour 2012, soit un chiffre nettement inférieur aux besoins estimés par le Comité de suivi (400 à 500 M€). La production de logements locatifs sociaux est cependant en progression (cf. chiffres au ch. 2-6).</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Une revalorisation des aides est intervenue. Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Fort-de-France fait l'objet d'un PNRQAD.</p> |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <p>Développer la politique foncière (11)<br/>Mettre en place une offre de crédits à taux réduit (12)</p>   | Proposition non mise en œuvre.  |
| <p><b>Gouvernance</b></p> <p>mesures générales</p> | <p>Rechercher le consensus local entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales sur les réponses à apporter aux besoins de logement et la répartition géographique de ces réponses (1,17)</p> <p>Accompagner les EPCI qui s'engageront dans l'expérimentation permise par l'article 14 de la loi DALO (1,18)</p> <p>Adapter les PDALPD aux besoins révélés par le DALO (1,19 et 33,3)<br/>Réviser tous les PDALPD d'ici un an pour prendre en compte les besoins révélés par le DALO (7,2)<br/>Instaurer un porter à connaissance des besoins dans le cadre du PDALPD (31,3)</p> <p>Faire du programme local de l'habitat le document de référence intégrant les arbitrages qu'exige le droit au logement (1,20)<br/>S'assurer que les dispositions des documents d'urbanisme prennent en compte les objectifs du PLH (1,21)</p> <p>Permettre à l'Etat d'exercer le droit de préemption urbain sur tout territoire où il constate un déficit de logements sociaux (1,22 et 19,2)</p> <p>Adopter une loi d'orientation foncière urbaine (13,4)</p> | <p>Proposition dont la mise en œuvre renvoie aux territoires.</p> <p>Il n'y a eu ni demande de la part des EPCI, ni mesure d'encouragement de la part de l'Etat.</p> <p>Proposition dont la mise en œuvre renvoie aux territoires.</p> <p>La loi Molle renforce le PLH. Ses objectifs doivent désormais être établis par commune.</p> <p>Proposition non mise en œuvre, sauf constat de carence SRU.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p>              |
| <p>mesures spécifiques à l'Ile-de-France</p>       | <p>Mettre en place une autorité organisatrice du logement en Ile de France et lui confier la responsabilité du droit au logement (1,36)<br/>Créer un syndicat du logement pour l'Ile de France (22,4)</p> <p>Inscrire dans la loi la possibilité pour le Préfet de région de fixer, après consultation du Comité Régional de l'Habitat, des objectifs de production de logements et de places d'hébergement opposables aux territoires (35,2)<br/>Garantir le respect des objectifs par des sanctions et un pouvoir de substitution (36,2)<br/>Territorialiser les objectifs de production de logements et les rendre opposables (21,4)</p> <p>Définir des orientations régionales et une instance de coordination pour les PDALPD (44,2)</p> <p>Doter l'Etat d'un pouvoir d'arbitrage en Ile de France et dans tout département où il n'est pas en capacité d'honorer son obligation de relogement (41,3)</p>   | <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>La loi sur le Grand Paris donne mission au Préfet de Région de fixer de objectifs de construction de logements par grand territoire. Ces objectifs devront être pris en compte par les PLH. La déclinaison par commune reste à réaliser. L'Etat ne s'est pas doté des prérogatives nécessaires pour faire respecter ces objectifs.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> |
| <p><b>Plan d'urgence</b></p>                       | <p>Mettre en place un plan « Marshall » du logement pour l'Ile de France sous l'autorité du Ministre du logement (1,37)</p> <p>Allouer aux préfets des départements les plus en difficulté un fonds spécial d'intervention DALO pour financer les actions destinées à éviter la condamnation de l'Etat (8,2)</p> <p>Un plan d'urgence de mobilisation de 9000 logements par an en plus de l'offre existante de logements sociaux</p>   | <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p> <p>Proposition non mise en œuvre.</p>   |

|                                     |  |   |
|-------------------------------------|--|---|
|                                     | (20,4)<br>Développer l'interdépartementalisation des relogements dans le respect des demandeurs (23,4)<br>Créer un opérateur dédié à la production de logements sociaux par captation de logements privés diffus(14,4)   | Proposition non mise en œuvre.<br>Proposition non mise en œuvre.  |
| <b>Relogement et accompagnement</b> | Elaborer un accord-cadre Etat / Association des départements de France en faveur du renforcement de leurs efforts respectifs en matière de traitement social de l'accès et du maintien dans le logement (1,31 et 28,2)<br>Clarifier les critères du recours à l'accompagnement social lié au logement (ASLL) (1,32)<br>Créer une instance partenariale de suivi départemental de la mise en œuvre du DALO (9,2)<br>Rétablir un financement d'Etat pour l'aide à la médiation locative (13,2)<br>Pérenniser les crédits du plan de relance consacrés à l'accompagnement social et à la médiation locative (12,3)<br>Amender le projet de loi de mobilisation pour le logement pour ne pas limiter la sous-location par des organismes Hlm à du logement de transition (14,2)<br>Développer des commissions de relogement inter-bailleurs (15,3)<br>Développer et réactiver les instances de concertation sur l'accès et le maintien dans le logement des personnes en difficulté (16,3)<br>Mettre en place une fiche de liaison préfecture / maires / bailleurs (18,3)<br>Renforcer la liaison entre le service ou l'association qui assiste le demandeur et le service en charge de la mise en œuvre du Dalo (26,3)<br>Développer des Mous Dalo pour la recherche de logements adaptés à certains ménages (19,3)<br>Informers le demandeur du lien entre l'offre qui lui est faite et son recours, et l'alerter sur les conséquences possibles d'un refus (25,3) | Proposition non mise en œuvre.<br>Proposition non mise en œuvre.<br>Proposition non mise en œuvre.<br>Un programme d'intermédiation locative a été lancé.<br>L'accompagnement vers et dans le logement est désormais financé par les astreintes Dalo.<br>Proposition non mise en œuvre.<br>Proposition dont la mise en œuvre renvoie aux territoires.<br>Proposition dont la mise en œuvre renvoie aux territoires.<br>Proposition non mise en œuvre.<br>Proposition dont la mise en œuvre renvoie aux territoires.<br>Proposition mise en œuvre. |
| <b>Moyens de financement</b>        | Accroître le budget consacré par l'Etat au financement du logement social (20,2)<br>Accroître le budget de la politique sociale du logement pour prendre en compte des besoins révélés par le Dalo (39,3)<br>Dégager des moyens de financements complémentaires, fléchés vers les opérations spécifiques en zone tendue (16,4)<br>Adapter les financements de l'hébergement aux besoins induits par la mise en œuvre du droit au logement opposable (1,28)<br>Inscrire les crédits de l'hébergement nécessaires dans la loi de finances initiale (22,2)<br>Doter le dispositif d'accueil d'hébergement et d'insertion des crédits nécessaires à son fonctionnement (43,3)<br>Adapter les moyens du dispositif d'accueil d'hébergement et d'insertion aux besoins. (19,4)<br>Affecter à la lutte contre l'habitat indigne les moyens budgétaires nécessaires, qu'il s'agisse de contribuer au financement des travaux ou de financer les équipes opérationnelles (1,6)  | A l'opposé de la demande du Comité, le budget de l'Etat pour le logement social diminue.<br><br>Le budget de l'hébergement reste inférieur aux besoins. Il nécessite chaque année un abondement en loi de finances rectificative.<br><br>Les moyens de la lutte contre l'habitat indigne restent inférieurs aux besoins.  |

## Récapitulatif des propositions du 5<sup>ème</sup> rapport

- 1 **Le comité de suivi demande à l'administration de lui fournir des chiffres fiables de mise en œuvre des décisions Dalo à la date du 31 décembre 2011**
- 2 **Le comité de suivi demande, pour l'avenir, que l'utilisation effective du logiciel Comdalo soit rendue obligatoire**
- 3 **Le comité de suivi réaffirme qu'aucune condition de séjour ne doit être opposée aux requérants qui déposent un recours Dalo en vue d'obtenir une place dans une structure d'hébergement**
- 4 **Le Comité de suivi demande que l'Etat mobilise effectivement son contingent pour le relogement des ménages prioritaires. Il doit être demandé aux services de l'Etat de justifier de toute attribution qui n'a pas pu être faite à un prioritaire Dalo**
- 5 **Le Comité de suivi demande la mise en place d'un fonds destiné au rachat de la baisse du loyer de certains logements sociaux, lorsque cela s'avère indispensable à l'accueil d'un ménage Dalo**
- 6 **Le Comité de suivi rappelle qu'il a demandé que le guide des bonnes pratiques des commissions de médiation fasse l'objet d'une appropriation par les membres de ces commissions**
- 7 **L'ouverture de lieux d'accueil du demandeur de logement social au niveau de chaque agglomération**
- 8 **Le développement d'outils Internet partagés pour présenter l'offre de logement social**
- 9 **La formalisation et l'affichage, par chaque réservataire, de ses critères de priorité**
- 10 **Le développement des mutations et échanges de logement, qui serait facilité par sa prise en compte dans les conventions de réservation**
- 11 **L'application aux prioritaires Dalo d'un droit au choix s'inscrivant dans la procédure de recours**
- 12 **L'expérimentation du « Choice based lettings » par les bailleurs les plus avancés**
- 13 **Le Comité de suivi demande la réalisation d'une enquête auprès des services déconcentrés sur les suites données aux recours déposés pour un motif lié à l'habitat indigne**
- 14 **Doter les CCAPEX des moyens de fonctionnement nécessaires**
- 15 **Instituer un comité de suivi national des CCAPEX**
- 16 **Mettre en place une équipe nationale d'animation de la prévention des expulsions.**
- 17 **Chiffrer le coût économique et social des expulsions**
- 18 **Rendre obligatoire une assurance locative intégrant la GRL**
- 19 **Créer un « bonus-malus » des loyers**
- 20 **Le Comité de suivi demande que tout propriétaire assujéti pour la première fois à la taxe annuelle sur les logements vacants reçoive du préfet un courrier l'informant qu'il met à sa disposition un opérateur chargé de lui apporter conseils et information sur les dispositifs mobilisables pour mettre fin à la vacance (conventionnement, garantie des risques locatifs, bail à réhabilitation, intermédiation locative, vente à un bailleur social...)**
- 21 **Le Comité demande que des opérateurs soient missionnés pour assurer cette mission de conseils et d'information auprès des propriétaires de logements vacants**
- 22 **Le Comité demande que tout propriétaire assujéti pour la deuxième fois à la taxe annuelle sur les logements vacants reçoive du préfet un courrier rappelant qu'un opérateur est à sa disposition et indiquant qu'il se réserve la possibilité de faire usage de son droit de réquisition**
- 23 **Le Comité de suivi demande que l'Anah adapte ses nouvelles conditions d'intervention (taux de subvention et loyers-plafond) de façon à ne pas mettre en cause les opérations de bail à réhabilitation**
- 24 **Le Comité de suivi demande que l'on accompagne la montée en puissance des capacités des maîtres d'ouvrage qui pratiquent le bail à réhabilitation**
- 25 **Le Comité de suivi demande que l'Etat mobilise la Caisse des dépôts dans un programme d'acquisition de 3 000 logements par an pendant cinq ans, achetés vacants dans des copropriétés**
- 26 **Le Comité de suivi demande la création d'un opérateur dédié à l'acquisition de 3 000 logements par an dans le diffus, destinés à une cession d'usufruit à des bailleurs sociaux**
- 27 **Le Comité de suivi demande que l'Etat passe convention avec les maires pour la préemption de logements nécessaires à la réalisation du programme, et qu'il utilise le cas échéant son droit de substitution**

Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement  
MEDDTL – DGALN – DHUP  
92055 La DEFENSE CEDEX

Réalisation : MEDDTL-SG/SPSSI/ATL2  
Impression : MEDDTL-SG/SPSSI/ATL2/ Atelier de reprographie