



**EXAMEN PROFESSIONNEL
POUR L'AVANCEMENT AU GRADE DE
SECRETAIRE D'ADMINISTRATION
DE CLASSE SUPERIEURE
DE LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS**

SESSION 2016

15 mars 2016

L'épreuve écrite d'admission notée de 0 à 20 : Cas pratique, destiné à mettre le candidat en situation de travail, à partir d'un dossier, qui est assorti de questions. Ce dossier, à caractère administratif, ne pouvant excéder trente pages, peut comporter des graphiques et des données chiffrées (durée : 3 heures).

Important :

Vous devez écrire uniquement sur la copie d'examen qui vous a été remise et sur les **intercalaires qui vous seront distribués si besoin.**

Si vous utilisez des feuilles intercalaires vous devez inscrire la pagination en haut à droite de chaque feuille et reporter votre numéro de « code à barres ».



Sous peine de nullité, votre copie et vos intercalaires, ne doivent en aucun cas être signés ou comporter un signe distinctif permettant l'identification du candidat (signature, nom, paraphe, initiales, symbole, ...).

Vous devez écrire à l'encre bleue ou noire – pas de violet ni de turquoise – sous peine de nullité car cela peut s'apparenter à un signe distinctif.

Il vous est demandé d'apporter un soin particulier à la présentation de votre copie.

Le document contient 26 pages

SUJET

Vous assistez un délégué élu d'une commune, membre d'un EPCI d'Ile de France. Cette communauté d'agglomération est située dans une zone où la situation du logement social est extrêmement tendue. La communauté d'agglomération est chef de file en matière de définition de la politique locale de l'habitat.

Ce dernier doit prochainement rencontrer une association de défense du droit au logement qui souhaite alerter de la situation du nombre croissant de familles mal logées sur la zone.

Le délégué a par ailleurs reçu une lettre de Mme X, habitante de sa commune d'origine, qui rencontre de grandes difficultés à se loger. Expulsée de sa dernière habitation, elle a bénéficié d'un hébergement d'urgence et vit dans une chambre d'hôtel avec ses trois enfants.

Pour préparer sa rencontre avec l'association de défense du droit au logement, le délégué souhaite que vous lui adressiez une note synthétique qui rappellera :

- Le principe du droit au logement opposable
- Le bilan de son application et notamment en Ile de France
- Enfin vous listerez les perspectives d'évolution visant à rendre plus efficace le dispositif du droit au logement opposable.

Il vous demande, en outre, de préparer le projet de réponse à la lettre de Mme X où vous lui indiquerez les démarches qu'elle peut entreprendre pour faire valoir son droit au logement. Vous concluez cette lettre en lui proposant un rendez-vous où vous l'aidez à constituer son dossier.

LISTES DE DOCUMENTS

<u>Document 1</u>	Lettre de Madame X	1 page
<u>Document 2</u>	9 ^{ème} rapport du comité de suivi de la loi DALO – 2015	9 pages
<u>Document 3</u>	Droit au logement opposable – mode d'emploi – Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité – septembre 2014	6 pages
<u>Document 4</u> 6/03/2015	Le gouvernement réforme le droit au logement opposable – Le monde	2 pages
<u>Document 5</u>	Instruction du Gouvernement du 6 février 2015 relative au plan d'action 2015 pour le logement des bénéficiaires du Droit au logement opposable (DALO)	2 pages
<u>Document 6</u>	Le logement en Ile de France : extrait de « Synthèse du Rapport public thématique de la Cour des comptes »-	2 pages
<u>Document 7</u>	Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits – Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois – juillet 2012	3 pages
<u>Document 8</u>	Le comité de suivi de la loi Dalo rend public son 9 ^{ème} rapport publié le 12 mai 2015 (modifié le 10 juin 2015 (Communiqué de presse)	1 page

GLOSSAIRE :

ANCOLS : Agence Nationale du Contrôle du Logement Social

AORIF : Union sociale pour l'habitat en Ile-de-France

CAL : commission d'attribution de logements

CRHH : Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement

DRIHL : Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (en Ile-de-France)

EPCI : Etablissement Public de Coopération Internationale

FN AVDL : Fonds National d'Accompagnement vers et dans le Logement

Loi SRU : Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (n° 2000-1208 du 13 décembre 2000)

PDALHPD : Plan Département d'Action Pour le Logement des Personnes Défavorisées

PLAI : logements sociaux à Prêt Locatif Aidé d'Intégration

PLUS : Logements sociaux à Prêt locatif à Usage Social

USH : Union Sociale pour l'Habitat

Madame X
Hôtel du passage
Chambre 14

Monsieur,

Je vous sollicite pour obtenir votre aide car je suis séparée et parent isolé de trois enfants. J'ai été expulsée de mon logement car après ma séparation et mon licenciement je n'arrivais plus à payer mon loyer de mon appartement situé dans un parc privé.

En dépit de toutes mes démarches, je n'avais pas réussi à obtenir un logement social.

Actuellement, je suis hébergée dans une chambre d'hôtel de façon continue depuis plus de 6 mois. Cette chambre n'est pas adaptée pour y vivre avec mes trois enfants. Cette situation perturbe leur scolarité.

Eloignés de leur école encore située dans la ville où nous résidions auparavant, nous devons faire 45 minutes de trajet pour les emmener à l'école. Nous ne disposons pas de place pour qu'ils puissent faire leurs devoirs de manière sereine. Je ne dispose pas de cuisine et je ne peux leur fournir que des repas froids.

Je souhaiterais votre aide pour obtenir un logement social adapté à mes ressources. Cette situation ne peut plus durer; je suis désespérée...

Je vous prie de bien vouloir nous aider.

Bien cordialement.

9^{ème} rapport du comité de suivi de la loi DALO - 2015

L'OFFRE DE LOGEMENT A DESTINATION DES MENAGES RECONNUS AU TITRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

La loi sur le droit au logement opposable du 5 mars 2007 traduisait la volonté du législateur d'engager l'Etat à agir face à l'insuffisance de logements adaptés pour les personnes défavorisées. **En devenant opposable, le droit au logement devait avoir un «effet levier» et inciter les pouvoirs publics à construire et mobiliser davantage de logements sociaux.** L'obligation de relogement a ainsi favorisé la reconquête d'une grande partie du contingent préfectoral dans certains départements. C'est également dans cette perspective que la loi Molle ouvre la possibilité de mobiliser le contingent d'Action Logement à hauteur de 25 % des droits de réservation des organismes collecteurs. **L'application de la loi Dalo repose donc principalement sur la disponibilité de l'offre HLM.**

Des collectivités locales mobilisent également leur contingent bien qu'aucune obligation légale ne pèse sur elles (sauf pour les communes faisant l'objet d'un constat de carence au titre de la loi SRU) tandis que les bailleurs sociaux peuvent proposer des logements non contingentés sur leur parc. Enfin, le législateur prévoyait dès 2007 la possibilité de mobiliser le parc privé pour reloger les ménages prioritaires Dalo.

L'implication de ces acteurs a permis de reloger plus de 82 028 foyers depuis la mise en oeuvre du Dalo en 2008. Dans un certain nombre de départements, elle permet le relogement de la quasi-totalité des ménages désignée par la commission de médiation. **Ces exemples de réussite confortent l'intérêt de l'opposabilité du droit pour répondre aux situations de mal-logement et de précarité. Ils démontrent surtout que garantir l'accès au logement à tous est possible à condition de s'en donner les moyens. Car dans le même temps, le Comité de suivi constate que le relogement des ménages reconnus prioritaires Dalo est encore difficile sur certains territoires.**

■ De nombreux freins à l'application effective du droit au logement

➔ un manque quantitatif d'offres de logements adaptés pour les ménages.

Cette difficulté est aggravée dans les zones tendues et plus particulièrement en Ile-de-France où le marché exclut une part de plus en plus importante de la population. De nouveaux dispositifs permettant de construire ou de mobiliser des logements accessibles aux ménages prioritaires Dalo doivent être développés sur ces territoires. A cet égard, le Dalo n'a pas eu l'effet levier escompté sur la construction de logements sociaux (PLAI et PLUS).

Le rythme de construction actuel reste insuffisant face à la conjonction des crises économiques, de l'emploi et du logement. L'application du Dalo passe donc d'abord par une politique du logement active à destination des ménages les plus modestes.

➔ **des contingents préfectoraux qui ne sont pas toujours constitués à la hauteur des besoins et qui ne profitent pas systématiquement au relogement des ménages prioritaires Dalo.** Pourtant, la mobilisation des contingents serait suffisante pour reloger l'ensemble des ménages désigné par la commission de médiation dans la majorité des territoires. A cet égard, le Comité de suivi regrette que tous les préfets n'affichent pas la même volonté pour appliquer la loi. De nombreux outils (droit de réservation, convention avec les bailleurs, droit de relogement direct en cas de refus...) leur permettent pourtant de faire respecter leurs obligations de relogement.

➔ **une prise en charge trop peu partenariale dans la majorité des départements.** Si le préfet est garant de l'obligation de relogement, son propre contingent est, dans quelques départements, insuffisant pour assurer l'ensemble des relogements.

Or, le Comité de suivi constate que la mobilisation du contingent des collecteurs d'Action Logement peine à se faire et que la mobilisation du parc privé demeure marginale.

Des «stratégies d'évitement» sont encore observables dans certaines communes ou de la part de certaines commissions d'attributions (Cal). L'assimilation des ménages prioritaires Dalo à des locataires à risque contribue à la stigmatisation et fait obstacle à une responsabilisation collective nécessaire pour reloger ces publics.

Aujourd'hui, le nombre de bénéficiaires restant à reloger est de 59 502 personnes dont 51 069 qui n'ont pas pu être relogées dans les délais légalement prévu⁽¹⁾. Ce «stock» de prioritaires Dalo a augmenté de manière continue depuis 2008. Cette accumulation» des ménages prioritaires au fil des années pose de nombreux problèmes notamment pour connaître la situation des demandeurs. Elle génère un «cercle vicieux» en restreignant de fait les possibilités de relogement des nouveaux ménages désignés par la commission de médiation. Ce constat concerne surtout l'Ile-de-France qui concentre les demandes les plus anciennes. Des milliers de ménages attendent un logement depuis quatre, cinq ou six ans ce qui suscite chez ces familles, en plus de leurs difficultés, un sentiment d'abandon. Un chantier important attend donc l'Etat et ses partenaires pour reloger toutes ces personnes pour qui le mal logement est synonyme de précarité, d'instabilité et de déconsidération.

■ **Une nouvelle dynamique engagée par le plan d'actions pour le relogement des ménages prioritaires Dalo...**

Annoncé par la ministre du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité, à l'occasion de la journée nationale du Dalo du 20 octobre 2014, ce plan vise à améliorer l'accès au logement des bénéficiaires du Dalo. Il a donné lieu à la signature de l'instruction ministérielle du 6 février 2015. Le document était attendu depuis longtemps, puisqu'il est la traduction d'un engagement pris lors du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en 2013.

Il représente une initiative importante pour l'avenir des milliers de personnes pour qui l'accès à un logement est un combat permanent. A ce titre le Comité de suivi félicite le gouvernement de cette initiative.

(1) Chiffres issus de COMDALO à la date du 5 mars 2015. Retrouvez les chiffres sur www.HCLPD.gouv.fr

Le plan d'actions repose sur quatre piliers :

- **l'affirmation d'un pilotage plus rigoureux par l'Etat et une action renforcée de ses services pour reloger les ménages prioritaires Dalo sur le contingent préfectoral;**
- **un travail partenarial approfondi avec les différents acteurs (Action Logement, collectivités territoriales, associations, bailleurs privés) visant à mobiliser une offre supplémentaire en faveur des ménages prioritaires Dalo;**
- **un meilleur accompagnement et une meilleure information des ménages prioritaires Dalo;**
- **une attention spécifique portée à l'Ile-de-France avec la création d'une instance partenariale, associée au Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).**

Cette instance devrait prendre la forme d'une commission portant sur les territoires où l'application du Dalo pose le plus de difficultés. Les contours et les missions de cette commission ne sont, à ce jour, pas encore définis;

Ce plan est une première puisque l'Etat reconnaît officiellement que les dispositifs prévus pour la mise en œuvre du droit au logement opposable ne sont pas employés, ou ne le sont que partiellement. Les dysfonctionnements, en particulier dans les zones tendues, avaient trop souvent tendance à être expliqués uniquement par l'absence d'offre de logements sociaux. Ce plan d'actions démontre que le manque d'offre n'est pas le seul facteur explicatif et qu'il est avant tout nécessaire de faire appliquer les dispositifs législatifs et réglementaires. Une bonne part de ce plan ne repose d'ailleurs que sur la mise en oeuvre ou le renforcement des outils existants.

A cet égard, le plan d'actions rejoint les remarques des rapports antérieurs du Comité de suivi sur la trop faible volonté politique de faire appliquer le Dalo.

■ ...mais qui ne prend pas suffisamment en compte l'urgence de la situation

➤ l'absence d'objectifs chiffrés

Le comité de suivi constate que ce plan d'actions ne prévoit pas d'objectifs chiffrés de relogement. A ce jour, la démarche du ministère s'apparente davantage à une note d'instruction aux services de l'Etat qu'à un véritable plan d'actions.

Le Comité de suivi regrette qu'il n'y ait pas réellement d'obligation de résultats en complément de la circulaire, en particulier sur la mobilisation des réservations préfectorales, d'Action Logement et du parc privé. **Ce plan prend notamment très peu en compte les ménages prioritaires Dalo en attente d'une offre adaptée depuis plus de six mois. Il n'offre pas de solution quantitative aux ménages «hors délai». Il est pourtant impensable d'abandonner ces ménages qui se sont vus conférer un droit.** Le Comité de suivi rappelle que ces ménages sont à reloger tant que les services de l'Etat n'ont pas apporté la preuve que leur situation ne le nécessite plus. Ainsi, des objectifs de relogement par départements et/ou par acteur auraient signifié une volonté politique forte.

Ces objectifs pourraient se concentrer sur les territoires les plus en difficulté pour lesquels une véritable réflexion sur l'offre potentiellement mobilisable est à mener.

➤ **l'accès au droit au logement opposable doit s'envisager indépendamment de la disponibilité de l'offre sur les territoires**

Le Dalo n'est pas une filière ou un critère d'accès au logement mais la reconnaissance d'un droit. Par conséquent, le Comité de suivi s'inquiète lorsque la circulaire mentionne que «*ce droit s'entend au regard de l'offre de logements disponibles qui peut être d'importance et de nature différentes selon les secteurs géographiques*». Que l'application du droit au logement soit aujourd'hui mise en difficulté par l'absence d'offre est un fait. **En revanche, il ne faudrait pas laisser supposer que cette absence d'offre peut conditionner l'accès au recours Dalo. Le Comité de suivi rappelle ainsi que les décisions des commissions de médiation doivent être prises indépendamment de l'offre disponible et que les ménages ne doivent en aucun cas être incités à ne pas déposer un recours.** Ce n'est pas en réduisant le nombre de ménages prioritaires Dalo que nous respecterons le droit au logement mais en augmentant l'offre destinée aux personnes les plus défavorisées.

UN CONTINGENT PREFECTORAL ENCORE SOUS-UTILISE DANS CERTAINS DEPARTEMENTS

Le contingent préfectoral constitue l'offre principale de logements à destination des ménages prioritaires Dalo. **«Le total des logements réservés par le préfet au bénéfice des personnes prioritaires mentionnées à l'article L. 441-1 ne peut représenter plus de 30 % du total des logements de chaque organisme, dont au plus 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat»** (article R441-5 du code de la construction et de l'habitation)

LA NECESSITE D'UN PLAN D'URGENCE EN L'ILE-DE-FRANCE

■ Éléments de contexte

La nécessité de mener une action spécifique pour le relogement des prioritaires Dalo en Ile-de-France n'est pas nouvelle. Dès son deuxième rapport en octobre 2008, le Comité de suivi préconisait la mise en œuvre d'un plan d'urgence sur ce territoire.

Les spécificités franciliennes constatées à l'époque sont plus que jamais d'actualité, les problèmes d'application du Dalo en Ile-de-France traduisent une crise du logement exacerbée. Les loyers du marché sont inaccessibles pour une grande partie de la population tandis que les délais d'attente pour un logement social peuvent être de plusieurs années.

Depuis 2008, un stock considérable de ménages prioritaires Dalo à reloger s'est formé en Ile-de-France. Pour garantir le droit au logement, il est donc absolument nécessaire de prendre en compte les spécificités locales en instaurant un pilotage fort garantissant l'application de la loi par la réunion de l'ensemble des partenaires. Devant ce constat, le Comité de suivi regrette que l'Ile-de-France n'ait pas fait l'objet d'une attention particulière, les dispositions spécifiques prévues se limitant :

- ➔ au principe d'interdépartementalisation des relogements dont la mise en œuvre reste marginale
- ➔ à l'assouplissement des délais de traitement des dossiers par les commissions de médiation pour une durée de six mois au lieu de trois mois. Cette disposition a pris fin le 1er janvier 2015.
- ➔ à l'assouplissement des délais de relogement du préfet pour une durée de six mois au lieu de trois mois. Cette disposition est en vigueur jusqu'au 1er janvier 2017.

Afin de prendre en compte l'urgence de la situation francilienne, le Comité de suivi avait demandé, lors de la motion du 5 mars 2014 la mise en place d'une cellule d'urgence temporaire rassemblant l'ensemble des acteurs du territoire, afin de permettre que la loi soit enfin appliquée en mobilisant tous les moyens nécessaires. A cet égard, la création d'une commission dédiée au sein du Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH) répond, sur le principe, aux attentes du Comité de suivi. Selon le plan d'action, cette commission regroupera *«l'ensemble des acteurs du logement à la mise en œuvre des politiques publiques en faveur du logement des publics prioritaires»*. Son rôle sera de «produire des données et des préconisations à destination des acteurs du logement, voire d'examiner des dossiers types reflétant les cas des ménages rencontrant le plus de difficultés dans l'accès au logement, ainsi que du suivi des relogements en faveur des publics prioritaires, conformément au document de cadrage régional en vue de l'actualisation des accords collectifs départementaux». **Le plan d'actions pour améliorer l'accès au logement des bénéficiaires du Dalo prend donc pour la première fois en compte la gravité de la situation en Ile-de-France.**

Cependant, le Comité de suivi reste vigilant sur le rôle précis de cette commission et souhaite que les solutions proposées soit à la hauteur des enjeux. **Le Comité de suivi s'inquiète, à ce jour, de l'absence d'objectifs chiffrés dans le plan d'actions.** Les dispositions spécifiques à l'Ile-de-France ne semblent pas créer d'obligations nouvelles pour les bailleurs sociaux ou les collectivités. La gestion des cas difficiles est importante mais elle n'élargit pas pour autant l'offre de logements à destination des ménages prioritaires Dalo. **Pourtant, le Comité de suivi reste persuadé qu'appliquer le Dalo en Ile-de-France est possible. La mobilisation du contingent préfectoral et de celui d'Action Logement peut être améliorée.** Dans les départements où la pleine mobilisation de ces contingents n'est pas suffisante, d'autres solutions doivent être envisagées de manière partenariale.

Les collectivités locales ont également un rôle important à jouer et doivent être davantage associées à l'obligation de résultat lorsque l'Etat n'est pas en mesure de reloger tous les ménages prioritaires Dalo.

Aujourd'hui, la plupart sont encore réticentes à mettre leur contingent à disposition des ménages prioritaires Dalo. Certains maires refusent même d'accueillir des ménages qui sont pourtant relogés sur les réservations du préfet. Cette pratique est inacceptable dans la mesure où elle contribue à stigmatiser les ménages Dalo en les assimilant à des publics difficiles. Il est urgent que l'ensemble des communes participe à l'application du droit au logement opposable.

Enfin, le plan d'action fait directement référence au document de cadrage régional pour l'accès au logement social des publics prioritaires signé entre la DRIHL⁽²⁾ et l'AORIF. **Afin de favoriser la participation des collectivités territoriales franciliennes au relogement des demandeurs Dalo, ce document prévoit la prise en compte des relogements des ménages Dalo dans les accords collectifs départementaux⁽³⁾.** Dans chaque département, les bailleurs sociaux devront consacrer 25% de leurs attributions au logement des ménages prioritaires (Dalo, PDALHPD, sortant d'hébergement).

La moitié de cet objectif devra se réaliser par la mobilisation d'autres contingents que celui de l'Etat. **Considérant cette démarche partenariale positive, le Comité de suivi souligne néanmoins l'importance de veiller à ce que le rassemblement des différents publics prioritaires ne s'opère pas au détriment des ménages bénéficiaires du droit au logement opposable.**

La création de la métropole du Grand Paris le 1^{er} janvier 2016 constitue une opportunité forte pour impliquer davantage les communes. En prenant la compétence du logement, cette métropole rassemblera des prérogatives très importantes en matière d'urbanisme et d'aménagement. Elle sera donc un acteur central qui devrait permettre de dépasser les stratégies locales au profit d'une politique du logement visant à répartir l'effort de relogement des prioritaires Dalo sur l'ensemble de son territoire. **La métropole du Grand Paris est l'occasion de mettre en œuvre une véritable gouvernance pour favoriser l'accès au logement des personnes défavorisées.**

Elle ne doit pas conduire au désengagement de l'Etat mais au partage des responsabilités et des obligations.

■ Chiffres

L'Ile-de-France concentre près de 2/3 des recours déposés et 80% des injonctions prononcées par les tribunaux administratifs. Au 5 mars 2015, 95 924 ménages avaient été reconnus prioritaires Dalo en Ile-de-France soit 60% des décisions favorables au niveau national. Sur ces 95 924 bénéficiaires Dalo, 44 013 restaient à reloger en 2014 (41 876 en 2013) dont 38 668 ne pouvaient déjà plus être relogés dans le délai prévu par la loi. Il s'agit d'une augmentation importante par rapport à 2013 (+5 %).

Un certain nombre de ces personnes a heureusement pu trouver une solution de relogement, il est néanmoins difficile d'estimer le nombre de demandeurs n'étant plus à reloger. Le Comité de suivi constate d'ailleurs un réel problème lié au non renouvellement de la demande de logement social qui concerne un quart (environ 10 000) des personnes prioritaires Dalo en Ile-de-France.

Ce non renouvellement entraîne la radiation du fichier des demandeurs prioritaires sans que la situation de la personne ait été clarifiée et que le droit au logement ait été garanti.

(2) Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France

(3) Instaurés par la loi d'orientation n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, les accords collectifs départementaux déterminent, entre l'Etat et les bailleurs sociaux, un objectif quantifié de ménages cumulant des difficultés économiques et sociales à accueillir.

Les relogements des ménages prioritaires Dalo en Ile-de-France depuis 2008

Source : Info Dalo (restitution TL2, données au 5 mars 2015)

	DECISIONS FAVORABLES	TOTAL BENEFICIAIRES LOGES	BENEFICIAIRES RESTANT A LOGER	DONT HORS DELAI
Ile-de-France	95 924	47 648	44 013	38 668
Hors Ile-de-France	63 550	34 380	15 489	12 401

Le tableau suivant met en exergue la concentration des enjeux liés au relogement des ménages prioritaires Dalo dans la région Ile-de-France. Trois ménages sur quatre en attente d'un relogement sont localisés sur un département francilien.

On constate également que cette concentration est amplifiée par le fait que les départements d'Ile-de-France parviennent moins bien que les autres à reloger les ménages dont le recours est le plus ancien.

PRIORITAIRES

LOGEMENTS FRANCILIENS RESTANT A RELOGER AU 5 MARS 2015

Source : INFODALO (restitution TL2, données au 5 mars 2015)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
75	1 231	2 551	2 735	2 359	2 288	4 446	4 891	20 501
77	77	185	256	418	809	611	1027	3 383
78	10	10	30	64	291	347	655	1 407
91	88	117	119	129	185	478	518	1 634
92	28	55	116	145	351	630	1011	2 336
93	83	255	581	589	1290	2350	2715	7 863
94	31	401	621	823	875	1202	1380	5 333
95	42	64	143	107	229	373	598	1 556
Ile-de-France	1 590	3 638	4 601	4 634	6 318	10 437	12 795	44 013
France	1 741	4 054	5 283	5 360	7 942	15 092	20 057	59 529
Part Ile-de-France	91,7%	89,7%	87%	86,5%	79,5%	69,2%	63,7%	73,96%

Cependant, la nature des problèmes rencontrés dans les départements d'Ile-de-France n'est pas homogène. Si certains départements doivent effectivement faire face à un réel manque d'offres de relogement, d'autres départements pourraient reloger des centaines de bénéficiaires Dalo par la simple mobilisation des logements et dispositifs prévus par la loi Dalo.

Le tableau ci-après fait apparaître clairement deux types de situations distinctes concernant l'Ile-de-France :

➔ Les départements où le contingent préfectoral actuel n'est pas suffisant pour reloger les prioritaires Dalo (Paris, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne). Une marge de progression est encore envisageable en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne où le contingent préfectoral est utilisé à 76%.

Néanmoins la mobilisation d'autres contingents et d'une offre nouvelle apparaît indispensable pour reloger les ménages désignés par la commission de médiation.

➔ Les départements où le contingent préfectoral devrait être suffisant pour reloger le flux des prioritaires Dalo. Même en basant notre estimation sur une mobilisation à 90% du CP (taux de mobilisation pratiqué à Paris), les départements des Yvelines, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne auraient pu reloger la totalité des prioritaires Dalo en 2013. Il est donc possible d'appliquer la loi Dalo dès maintenant sur ces territoires.

COMPARAISON DU NOMBRE DE VACANCES CP-ML / NOMBRE DE DECISIONS FAVORABLES EN 2013

Source : DRIHL

DÉPARTEMENTS	DÉCISIONS FAVORABLES EN 2013	NOMBRE DE VACANCES DECLARÉES SUR LE CP-ML EN 2013	DÉCISIONS FAVORABLES EN 2015
75	6 009	1 813	30,2%
77	1576	2104	133,5%
78	1010	1605	158,9%
91	1352	2155	159,4%
92	1346	1684	125,1%
93	4201	2953	70,3%
94	2225	1717	77,2%
95	1069	1826	170,8%
Ile-de-France	18 788	15 857	84,4%

PREALABLE : l'Ile-de-France doit être le terrain privilégié de l'ensemble des propositions énumérées précédemment

Proposition 39. Transformer le plan d'action en plan d'urgence en fixant des objectifs chiffrés de relogements par département et par commune de manière à reloger les 44 013 prioritaires Dalo en Ile-de-France. Subdiviser les objectifs de relogement en fonction de chaque contingent et de chaque acteur en privilégiant la pleine mobilisation des contingents du préfet, d'Action Logement et des maires des communes faisant l'objet d'un constat de carence. Il est essentiel que les ménages prioritaires Dalo les plus anciens soient relogés en priorité.

Proposition 40. S'assurer que la commission créée au sein du CRHH corresponde à une cellule d'urgence permettant de mobiliser l'ensemble des acteurs et des leviers garantissant le relogement des ménages prioritaires Dalo. Cette cellule d'urgence doit permettre la déclinaison d'actions précises pour reloger les 44 013 ménages prioritaires en attente d'un logement. Il est important que les Préfets de département soient présents dans cette commission.

Droit au logement opposable – mode d'emploi – Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

QU'EST-CE QUE LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE ?

La loi du 5 mars 2007 institue un droit au logement ou à l'hébergement pour les personnes qui ne peuvent en obtenir par leurs propres moyens.

Ce droit est dit opposable, c'est-à-dire que le citoyen peut demander à une commission de reconnaître son droit en déposant un recours amiable. L'État est garant de ce droit et doit faire reloger ou héberger les personnes reconnues prioritaires. Le préfet de département mobilise les organismes de logements sociaux ou les gestionnaires d'hébergement ou de logements temporaires pour reloger ou héberger les personnes.





✚ QUI PEUT BÉNÉFICIER DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE EN VUE D'UN LOGEMENT ?

Il faut se trouver dans l'une des situations suivantes :

- ➡ être dépourvu de logement, c'est-à-dire sans domicile fixe ou hébergé par une autre personne ;
- ➡ être menacé d'expulsion sans possibilité de relogement ;
- ➡ être hébergé dans une structure d'hébergement ou logé de manière temporaire dans un logement ou un logement-foyer, en attendant un logement définitif ;
- ➡ être logé dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux ;
- ➡ être logé dans un local manifestement suroccupé ou non décent, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap ;
- ➡ être en attente d'un logement locatif social depuis un délai supérieur à celui fixé par le préfet (délai qui varie d'un département à l'autre) et ne pas avoir reçu de proposition adaptée à ses besoins à l'issue de ce délai.

Il faut avoir fait des démarches pour trouver une solution de logement...

et avoir déposé une demande de logement social, régulièrement renouvelée. Il faut donner le numéro unique d'enregistrement de la demande dans le formulaire de recours. Sinon, le recours amiable devant la commission de médiation risque d'être rejeté ou le relogement en cas de décision positive, retardé.

A défaut, il faut pouvoir justifier pourquoi l'on n'a pas déposé une telle demande et avoir fait d'autres démarches comme avoir engagé une action auprès du propriétaire qui loue un logement indécent ou avoir demandé l'aide du fonds de solidarité pour le logement.

FAITES UNE DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL

Le recours amiable devant la commission de médiation ne constitue pas une demande de logement social. Déposer un recours ne dispense pas d'avoir préalablement déposé une demande, ni de l'avoir renouvelée.

Pour déposer une demande de logement social et obtenir un numéro d'enregistrement (numéro unique), il faut s'adresser, soit à un organisme d'HLM, soit à la mairie de la ville où la personne souhaite habiter, soit à la mairie de sa résidence actuelle (à Paris, la demande se fait à la mairie d'arrondissement).

Le renouvellement de la demande (et prochainement le dépôt de la première demande) peut être fait sur internet.

www.demande-logement-social.gouv.fr/



LES CONDITIONS

Il faut avoir des papiers d'identité en règle

Il faut prouver sa nationalité française ou sa résidence sur le territoire français de façon régulière et permanente.

Il faut donc :

- ➡ soit être citoyen d'un état membre de l'Union européenne ;

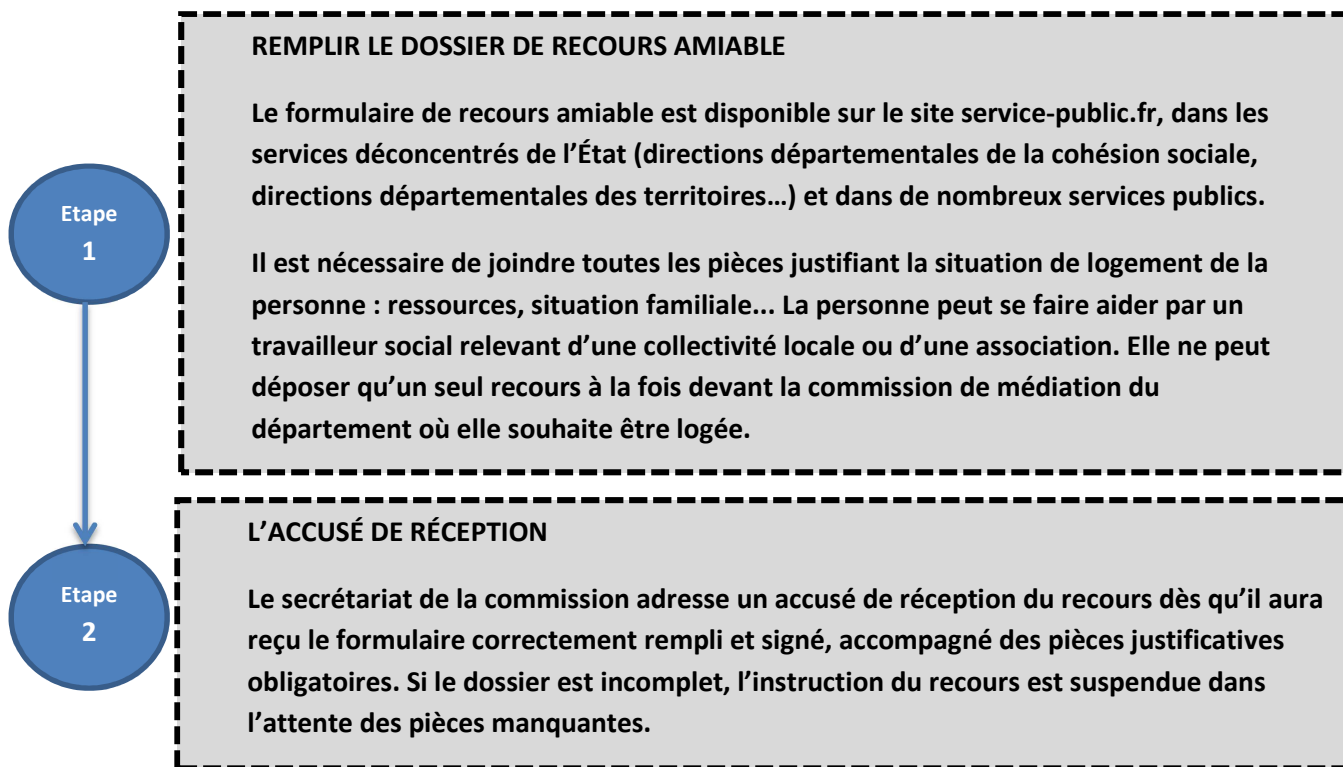
- ➡ soit être titulaire d'une carte de résident ;

- ➡ soit être reconnu comme réfugié.

COMMENT FAIRE RECONNAÎTRE SON DROIT ?

Pour faire reconnaître son droit au logement opposable, il faut saisir la commission de médiation, présente dans chaque département, par un recours amiable.

COMMENT SAISIR UNE COMMISSION DE MÉDIATION ?



QUELLES DÉCISIONS PEUT PRENDRE LA COMMISSION ?

La commission prend sa décision sur le recours dans un délai allant de 3 mois à 6 mois, selon les départements.

LA PERSONNE EST PRIORITAIRE

La commission considère que la personne est prioritaire et doit être relogée en urgence. Le préfet prend contact avec un bailleur pour qu'il lui propose un logement.

LA PERSONNE N'EST PAS PRIORITAIRE

La commission peut estimer que la personne n'est pas prioritaire pour être logée en urgence.

Dans ce cas, elle peut proposer une orientation de sa demande vers un dispositif susceptible de l'aider.

LA PERSONNE N'EST PAS PRIORITAIRE POUR UN LOGEMENT ORDINAIRE

La commission peut estimer qu'une offre de logement ordinaire n'est pas adaptée à la situation et qu'un accueil dans une structure d'hébergement ou un logement temporaire doit être proposé. La personne recevra une proposition d'hébergement dans un délai de 6 semaines ou de logement temporaire ou dans un logement-foyer dans un délai de 3 mois.

QUELLES SUITES SONT DONNÉES AUX DÉCISIONS RECONNAISSANT LE DALO

Le préfet prend contact avec un bailleur pour qu'il propose un logement à la personne. La demande de logement social est examinée par un bailleur social ou un bailleur privé ayant passé une convention avec l'État et une offre adaptée doit être faite dans un délai de 3 ou 6 mois selon les départements.

ATTENTION

- **Le fait d'être reconnu prioritaire et urgent au titre du DALO ne dispense pas d'avoir une demande de logement social valide**

Il faut donc vérifier auprès d'un guichet enregistreur ou sur internet qu'on a bien une demande valide dès qu'on reçoit la notification de la décision sur le DALO. En attendant l'offre de logement, il faut renouveler la demande dès qu'on reçoit l'avertissement du système national d'enregistrement.

- **Il faut rester joignable et disponible**

Pour faciliter le relogement, la personne doit être joignable aux coordonnées communiquées au moment du recours. Il faut signaler tout changement de ses coordonnées et actualiser régulièrement sa situation (changement dans la taille ou la composition de la famille) auprès du secrétariat de la commission. Par ailleurs, il est nécessaire de renouveler sa demande de logement social et de répondre aux propositions de rendez-vous, de visites du logement et de rencontres avec l'organisme HLM.

- **Si la personne refuse le logement proposé** alors que celui-ci correspond à ses besoins, aucune autre offre de logement ne lui sera faite dans le cadre du DALO. En Île-de-France, le logement proposé peut se situer dans un département autre que celui où se situe la commission saisie.

DANS QUEL CAS SAISIR LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF ?

Si la commission de médiation a déclaré la personne prioritaire mais qu'aucune offre de logement adaptée ne lui a été faite dans les délais prévus, elle peut saisir le tribunal administratif.

Elle peut se faire assister par un travailleur social relevant d'une collectivité locale ou d'une association. Le tribunal administratif statuera dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle la personne l'aura saisi. Si le relogement est toujours nécessaire et urgent, le tribunal ordonnera à l'État de loger la personne et le condamnera à payer une pénalité par jour de retard.

SITUATION

Mme Durand, une femme seule avec deux enfants, est hébergée depuis 14 mois suite à une séparation dans un centre d'hébergement dans une grande ville hors Ile-de-France.



Ses démarches

- Mme Durand fait une **demande de logement social** qu'elle renouvelle au bout d'un an.
- Au bout de 14 mois, **elle n'est toujours pas logée et décide de saisir la commission de médiation** du département pour faire reconnaître son droit au logement.
- Son recours amiable parvient au secrétariat de la commission le 12 janvier 2014 ; **la commission a trois mois pour statuer.**
- Elle reçoit l'accusé de réception qui mentionne la date du 12 janvier 2014.

SON DOSSIER EST RECONNU DALO

Les démarches après la reconnaissance du DALO

Mme Durand est **reconnue prioritaire le 12 avril 2014 et reçoit une offre de logement adaptée** de la part d'un bailleur social. Elle accepte, signe le bail et emménage.

Elle refuse le logement considéré comme adapté à sa situation. Aucune autre offre ne lui sera faite en application de la décision de la commission. Elle peut saisir le tribunal administratif si elle estime que l'offre était inadaptée. Le tribunal décidera s'il ordonne ou non au préfet de la loger dans un autre logement.

Aucune offre ne lui est faite 6 mois après la décision de la commission, soit avant le 12 octobre 2014. Elle peut, alors, saisir le tribunal administratif compétent. Le tribunal décidera s'il ordonne ou non au préfet de la loger.

À NOTER

Si, à la fin de la procédure, le tribunal décide l'attribution d'un logement ou d'un hébergement à un demandeur et qu'aucune offre ne lui a été faite, des astreintes sont prévues.

LE GOUVERNEMENT REFORME LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE – LE MONDE 6/03/2015

Les **bénéficiaires du droit au logement opposable** (DALO) dont les ressources sont en dessous du seuil de pauvreté ne pourront plus se **voir** proposer un **logement** dans les 1 500 quartiers les plus pauvres, a indiqué le premier ministre, **Manuel Valls**, vendredi 6 mars. L'objectif est de **casser** les logiques qui conduisent à **concentrer** les familles les plus pauvres dans les mêmes quartiers. Mais à court terme, « *cela risque d'avoir un effet dramatique en réduisant d'un quart l'offre accessible à ce public censé être prioritaire* », s'alarme René Dutrey rapporteur du comité de suivi de la loi DALO qui vient juste d'en **dresser** un bilan amer après six ans d'application.

L'idée du DALO était belle : créer un droit au logement opposable pour procurer rapidement un toit à ceux qui en ont le plus besoin. Mais ce principe se heurte à la pénurie de logements sociaux. Pire, il aggrave la ségrégation spatiale. C'est la loi du 5 mars 2007, voulue par Jean-Louis Borloo, alors ministre du logement, qui a institué ce droit opposable à l'Etat. Depuis le 1^{er} janvier 2008, toute personne sans logement, mal logée, menacée d'expulsion ou dont la demande HLM est sans réponse depuis trois ans (six ans à Paris) peut saisir une commission pour obtenir le bénéfice du DALO.

En 2014, près de 60 000 ménages, sur 100 000 requérants, ont ainsi été déclarés prioritaires par ces instances départementales. La Seine-Saint-Denis détient le record, avec 783 recours pour 100 000 habitants, devant le Var (590) et Paris (577). L'Etat a, théoriquement, trois mois (six mois en Ile-de-France) pour proposer un logement à ces familles. C'est là que le bât blesse : seuls 28,5 % des ménages DALO se sont vu proposer une offre en 2014, voire 19 % en Ile-de-France, 16 % en Provence Côte d'Azur, et ces taux de relogement diminuent au fil des ans.

Le stock de ces DALO sans solution ne cesse d'enfler, atteignant, début 2015, 59 502 foyers, dont 44 000 en Ile-de-France. « *Cette loi a suscité beaucoup d'espoir et a bien fonctionné les premières années, mais aujourd'hui, le circuit est totalement engorgé car il n'y a pas de sortie pour ces ménages* », constate Véronique Fayet, présidente du Secours Catholique.

Si cette loi part d'une louable intention, elle se borne à ranger les candidats dans une file d'attente qui avance parfois moins vite que d'autres, sans accroître l'offre. Or, le parc HLM est déjà pris d'assaut : 1,7 million de candidats postulent à 480 000 logements attribués par an.

L'Etat n'a, en fait, pas les moyens de remplir son obligation. Les préfets disposent d'un contingent d'attribution d'au mieux 30 % des logements sociaux qui se créent ou se libèrent, les communes et départements de 20 %. Le solde va aux locataires désignés par Action Logement, c'est-à-dire les salariés des entreprises qui cotisent au 1 % logement, et par les bailleurs sociaux directement.

En Ile-de-France, Action logement n'ouvre que 5 % à 6 % de son quota aux ménages prioritaires alors que la loi lui en impose 26 %. Le contingent préfectoral mobilise 62 % de ses places pour le DALO mais avec de fortes disparités locales. Dans les Hauts-de-Seine où le préfet s'est dessaisi de son droit de désignation au profit des communes, 26 % seulement de ses attributions bénéficient aux ménages DALO. À Antony, par exemple, grâce à la délégation du Préfet, la ville a la haute main sur 80 % des attributions des 4 500 logements de son office public. Or Antony Habitat n'a, entre 2009 et 2011, accueilli que 9 familles DALO...

Chassés de ces villes réfractaires, tous les prioritaires se retrouvent dans les mêmes quartiers d'habitat social. Paris fait de gros efforts. En 2013, la capitale a relogé 2 553 familles au titre du DALO. « *Nous relogeons 29 % des DALO de la région, plus que la Seine-Saint-Denis, deux fois plus que le Val-de-Marne et quatre fois plus que les Hauts-de-Seine* », remarque Ian Brossat, adjoint (PC) au maire en charge du logement, tout en reconnaissant que 51 % de ces relogements sont concentrés dans quatre arrondissements populaires, les 13e, 18e, 19e et 20e.

Instruction du Gouvernement du 6 février 2015 relative au plan d'action 2015 pour le logement des bénéficiaires du Droit au logement opposable (DALO)

La mise en œuvre d'un plan d'action Droit au logement opposable (DALO) constitue l'un des volets de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013 par le comité interministériel de lutte contre les exclusions. En matière de logement et d'hébergement, le plan met au cœur des priorités du Gouvernement l'accès au logement des personnes mal logées ou sans abri, et en appelle à une meilleure coordination des acteurs et à un renforcement de la cohérence des réponses en matière de logement et d'hébergement. Dans ce cadre, il prévoit de **remédier à l'effectivité partielle du droit au logement opposable** dans les zones tendues.

Le Gouvernement a engagé un ensemble de mesures destinées à faciliter l'accès des ménages en difficulté par rapport au logement, en accroissant l'offre de logements très sociaux et en développant les formules intermédiaires entre le logement et l'hébergement afin que ceux de ces ménages qui ne peuvent pas immédiatement accéder au logement ordinaire puissent trouver des solutions d'attente dans des conditions dignes et bénéficier, si besoin, d'un accompagnement. Ces mesures nécessitent la mobilisation de tous les acteurs concernés et la révision des accords collectifs d'attribution, qui s'inscrit dans la réforme des attributions de logements sociaux, peuvent en constituer le vecteur. Les publics cibles de ces accords comportent en effet l'ensemble des catégories de ménages prioritaires en vertu de la loi (DALO et sortants de logements insalubres) ou qualifiées de prioritaires par les futurs plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), dont les bénéficiaires du DALO. Il est important de rappeler qu'ils sont confrontés exactement aux mêmes problématiques que l'ensemble des ménages concernés et ne cumulent pas de difficultés spécifiques qui justifieraient des précautions particulières pour leur relogement.

C'est dans ce cadre que s'inscrit ce plan d'action qui vise à permettre de répondre de manière plus efficace à l'obligation créée par la loi au bénéfice des ménages reconnus prioritaires et à loger d'urgence.

Au préalable, il convient de rappeler que la reconnaissance du DALO n'est possible que quand certaines conditions sont remplies, dont notamment le fait d'être de bonne foi et de ne pas s'être mis soi-même dans la situation qui est invoquée pour demander la reconnaissance du DALO, par exemple, pour des personnes ayant accumulé des dettes locatives alors qu'elles auraient eu la capacité de faire face à leurs obligations ou pour celles qui ont refusé une mutation alors que leur logement entraîne une dépense excessive. Les commissions de médiation doivent donc être particulièrement vigilantes quant au respect de ces conditions d'éligibilité, desquelles dépend la réussite de ce plan. Le dispositif DALO doit être mobilisé en dernier recours et ne saurait devenir une filière d'accès normal au logement.

Dans cet esprit, vous êtes invités à réviser si nécessaire le délai dit « anormalement long » dont le dépassement ouvre la possibilité de saisir la commission de médiation, en le rapprochant de la réalité afin qu'il excède les délais moyens constatés et que son dépassement permette de suspecter une atteinte à l'égalité de traitement qui justifie alors que le dispositif DALO soit actionné.

De même, si la reconnaissance du DALO crée un droit à se voir proposer un logement répondant aux besoins et aux capacités des personnes, ce droit s'entend au regard de l'offre de logements disponible qui peut être d'importance et de nature différentes selon les secteurs géographiques. Cette répartition territoriale doit en revanche être conduite de manière à favoriser la mixité sociale et tenir compte le cas échéant, de l'existence de quartiers prioritaires au sens de la politique de la ville.

La reconnaissance du DALO entraîne l'obligation pour l'Etat de faire en sorte qu'une offre adaptée de logement soit faite au ménage dans un délai prévu par les textes. Or, si, sur de nombreux territoires, le DALO a atteint son objectif en permettant le relogement des ménages concernés (dans 35 départements, moins de 5% des ménages ayant bénéficié du DALO entre 2008 et 2013 sont encore en attente d'un logement) force est de constater que sur les territoires où les ménages à reloger sont les plus nombreux, les relogements connaissent un retard important (dans 29 départements, plus de 25% des ménages reconnus prioritaires et urgents depuis la mise en place du dispositif sont toujours à reloger). Globalement, sur les 146 818 ménages dont le relogement a été reconnu prioritaire et urgent entre le 1er janvier 2008 et le 30 juin 2014, 55 504 restent à reloger, ce qui ne saurait perdurer.

Les mesures du plan d'action consistent à renforcer l'utilisation au bénéfice des personnes reconnues prioritaires et à loger d'urgence au titre du DALO des outils de l'Etat et d'Action Logement, à mobiliser les autres partenaires et à mieux informer et accompagner les ménages.

SYNTHESE DU RAPPORT PUBLIC THEMATIQUE DE LA COUR DES COMPTES

La situation du marché du logement en Île-de-France se distingue très fortement de celle du reste du pays, notamment par le niveau des prix immobiliers et des loyers et par d'autres traits caractéristiques des zones où la situation du marché du logement est dite « tendue » : difficultés de logement pour les ménages de niveau de vie modeste ou moyen et forte segmentation géographique de l'habitat.

L'enquête de la Cour et de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a cherché tout d'abord à prendre la mesure de cette situation de la région capitale.

Elle a examiné ensuite la mise en œuvre dans cette région de diverses interventions de la politique publique du logement.

Ces interventions s'inscrivent dans le cadre de règles générales d'utilisation des sols et de gestion du parc de logements avec, notamment, une différenciation marquée entre les secteurs locatifs privé et public. Elles tendent à répondre à de nombreux objectifs : aider les ménages les plus modestes à accéder à un logement ; satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs ; promouvoir la mixité sociale au sein des agglomérations ; améliorer et adapter la qualité du parc privé ; promouvoir le développement durable dans le logement ; soutenir l'accession sociale à la propriété, etc. Enfin, ces interventions sont affectées par l'évolution des modes de gouvernance et par les objectifs d'aménagement propres à la région capitale.

Dans une zone aussi tendue que l'Île-de-France, ces règles sont complexes à mettre en œuvre et le risque peut apparaître, plus qu'ailleurs, de contradiction entre les objectifs poursuivis.

Face à une situation à bien des égards préoccupante (I), la Cour constate les limites des politiques menées en Île-de-France depuis une vingtaine d'années dans trois domaines majeurs : l'aménagement, qui encadre et conditionne la production de logements (II) ; le logement social (III) ; le logement privé (IV).

Le logement en Île-de-France : une situation complexe, une tension durable

L'effort de construction de logements en Île-de-France, bien inférieur aux prévisions, est très en deçà de celui de la province. Les prix de marché ont beaucoup augmenté du fait d'une demande dynamique, creusant au fil du temps l'écart entre les loyers du parc social et du parc privé, aujourd'hui très important.

Un marché tendu

En 2011, l'Île-de-France comptait 5,49 millions de logements, soit 16,3 % du parc total français. 91 % d'entre eux étaient des résidences principales, occupées à raison de 48 % par leurs propriétaires et de 49 % par des locataires, les autres occupants étant logés à titre gratuit.

Le taux de construction, qui est de 6,1 logements par an pour 1 000 habitants en province, n'atteint que 3,2 en Île-de-France, dont 3,4 en petite couronne, 4,1 en grande couronne et seulement 0,8 à Paris. Le parc est plus ancien et les cas de sur-occupation dans la région capitale sont nettement plus nombreux qu'en province.

Devant une demande soutenue et une offre peu dynamique, les prix immobiliers sont très supérieurs en Île-de-France. Cela vaut aussi bien pour le coût des terrains, en moyenne 3,3 fois plus élevé qu'en province, que pour le prix des logements anciens ($\times 2,3$) ou pour les loyers du secteur libre ($\times 2,4$).

Une segmentation prononcée entre le secteur HLM et le secteur privé

Les loyers de marché élevés de l'immobilier francilien contrastent, plus fortement qu'ailleurs, avec les loyers réglementés des logements locatifs sociaux : en moyenne l'écart entre le loyer social et le loyer privé est de 1 à 2,6. Il s'élève à près de 1 à 4 dans certains arrondissements de Paris, alors qu'il est de 1 à 1,4 en province. Dans ce contexte, l'avantage économique tiré de la mise à disposition d'un logement à loyer plus faible que celui du marché pouvait être estimé en 2013, pour un locataire du parc HLM francilien, à environ cinq fois celui obtenu par un locataire d'HLM en province. Ce différentiel entre les niveaux de loyers est d'une telle ampleur qu'il entraîne toute une série de conséquences, témoignant d'une mauvaise articulation entre les deux secteurs.

Les demandes de logement social non satisfaites s'accumulent : elles équivalent à 47 % du parc en Île-de-France contre 38 % en province. Le segment locatif intermédiaire est très restreint.

Le taux de mobilité dans le parc social francilien, insuffisant pour alléger la tension de la demande, se détériore : il a baissé de plus de trois points depuis la fin des années 1990, bien plus vite que dans le reste du pays. Entre 2001 et 2011, la proportion des locataires en place depuis plus de dix ans s'est accrue de près de huit points chez les bailleurs sociaux franciliens (organismes d'HLM, sociétés d'économie mixte), alors qu'elle est restée stable chez les bailleurs privés.

Des questions d'équité se trouvent ainsi posées, tant au regard de la situation des locataires sociaux de province que pour les 64 % de locataires privés franciliens éligibles au logement social, dont les taux d'effort, après imputation des aides à la personne, sont très supérieurs à ceux des locataires du parc social et qui ne disposent pas des moyens d'accéder à la propriété compte tenu du niveau des prix d'acquisition.

Une palette d'interventions publiques

Des moyens financiers importants sont alloués en Île-de-France pour les politiques publiques du logement : plus de 6 Md€ par an en moyenne⁽²⁾.

Leur part dans le total national, comparable au poids de la région pour ce qui concerne les aides personnelles (2,8 Md€ par an), est supérieure en ce qui concerne les aides au logement social (2 Md€), les dépenses fiscales pour les propriétaires bailleurs (0,3 à 0,4 Md€) et les aides à l'accession (0,8 Md€), du fait du coût unitaire beaucoup plus élevé de chaque opération.

(2) Cette estimation est imparfaite car certaines données ne sont pas disponibles par région (dépenses fiscales, interventions d'Action Logement) et d'autres ne sont pas recensées (aides des collectivités territoriales).

LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE A L'EPREUVE DES FAITS

Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

Rapport présenté par MM. Claude DILAIN et Gérard ROCHE, sénateurs

Rapport n°621 (2011-2012)

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des Lois, présidée par M. David Assouline (Soc, Paris), s'est réunie le mercredi 27 juin 2012 et a examiné le rapport de MM. Claude Dilain (Soc, Seine-Saint-Denis) et Gérard Roche (UCR, Haute-Loire) sur l'**application de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (DALO)**.

I. La loi instituant le droit au logement opposable ou l'immense défi d'une obligation de résultat incombant à l'État

Cette loi est intervenue dans le contexte de crise traversé par le secteur du logement après les graves retards accumulés au cours des années 80 et 90 : offre insuffisante ou inadaptée à la demande des ménages à faibles revenus, hausse continue du taux d'effort des ménages pour se loger, progression du nombre de personnes mal ou non logées (estimé à 3 millions)...

La loi du 5 mars 2007 reconnaît le droit à un logement décent et indépendant à toute personne n'étant pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit est garanti par l'État, qui est désormais soumis à une **obligation de résultat** et non plus seulement de moyens. Il s'exerce par un **recours amiable auprès des commissions départementales de médiation**, puis, si nécessaire, par un **recours contentieux auprès de la juridiction administrative**.

Les commissions de médiation peuvent être saisies sans condition de délai par **cinq catégories de demandeurs prioritaires**, à savoir ceux qui sont :

- dépourvus de logement ;
- logés dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent ;
- menacés d'expulsion sans relogement ;
- hébergés ou logés temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
- logés dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre.

Ces commissions peuvent également être saisies par les demandeurs de logement social n'ayant pas obtenu satisfaction à l'issue d'un délai anormalement long.

En outre, la loi prévoit des dispositions qui renforcent, à la marge, des dispositifs déjà existants dans le but d'encourager le développement du parc social.

Enfin, la loi améliore la solvabilité des ménages par l'indexation des aides au logement sur l'indice de référence des loyers, la revalorisation devant intervenir le 1er janvier de chaque année.

II. Une application très contrastée, un bilan pour le moins décevant

Cinq ans après son adoption, le bilan du droit au logement opposable (DALO) apparaît, à l'épreuve des faits, pour le moins décevant.

Certes, l'ensemble des textes réglementaires nécessaires à sa mise en œuvre a été publié, de sorte que la loi du 5 mars 2007 est aujourd'hui, « sur le papier », applicable. **Cependant, les conditions de réussite du DALO ne sont pas toutes réunies.**

Bien que le nombre de saisines des commissions de médiation soit inférieur aux chiffres attendus, les recours formés s'élèvent à 6 000 en moyenne chaque mois. **La concentration géographique des recours est particulièrement marquée**, l'Île-de-France représentant à elle-seule 60 % des recours déposés en vue de l'obtention d'un logement.

Comme le reflètent les écarts significatifs entre taux de décisions favorables selon les territoires, **l'activité des commissions de médiation demeure empreinte de fortes disparités.** Il apparaît que certaines commissions se prononcent en fonction d'éléments de contexte, contrairement à l'esprit et à la lettre de la loi.

Si le respect de la loi est assuré sur la grande majorité du territoire, **les régions dans lesquelles l'application de la loi connaît le plus de difficultés sont celles où la situation au regard du logement est la plus critique** : Île-de-France,

Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais.

Au total, des milliers de ménages prioritaires demeurent très mal ou non logés malgré leur situation prioritaire et urgente.

Face au **nombre étonnamment élevé de refus des propositions de logement ou de relogement** par les demandeurs prioritaires dont la situation a été reconnue urgente, vos rapporteurs estiment utile de mettre en place un **accompagnement social renforcé.**

L'activité contentieuse engendrée par le DALO va croissant mais son utilité réelle soulève question. Huit fois sur dix environ, le contentieux créé par la loi débouche sur une décision favorable au demandeur. Dans la quasi-intégralité des cas, l'injonction prononcée par le juge est assortie **d'une astreinte financière que l'État se verse à lui-même.**

Au regard du faible nombre de liquidations d'astreintes devenues définitives, **l'efficacité de ces pénalités sur le relogement des demandeurs apparaît très limitée.** Dans ces conditions, **les juges, qui assurent une charge de travail très importante, peinent à percevoir leur réelle plus-value** et font face à l'incompréhension des requérants, déçus de ne pas obtenir de logement ou de relogement à l'issue directe de leur recours. **La confiance dans l'action des pouvoirs publics s'en trouve écornée.**

III. Assurer l'avenir du droit au logement opposable par une amélioration de la gouvernance et le respect de la mixité sociale

L'avenir du DALO doit donc être assuré par le développement d'une offre locative adaptée aux ménages les plus modestes et, surtout, par une amélioration de la gouvernance et le respect des objectifs de mixité sociale.

En conséquence, vos rapporteurs en appellent à une **politique volontariste en faveur du logement social et très social se fondant sur un meilleur ciblage financier et géographique des aides à la pierre. Les aides à la personne, aujourd'hui déconnectées des charges de logement réelles, doivent retrouver une véritable efficacité sociale.** La **mobilisation du parc privé** en faveur du logement des personnes défavorisées doit être accrue par la dynamisation des instruments existants et encore sous utilisés.

Le comité de suivi de la loi Dalo rend public son 9ème rapport.
publié le 12 mai 2015 (modifié le 10 juin 2015)

Communiqué de presse

Droit au logement opposable : l'appliquer c'est possible !

Le comité de suivi a transmis à Madame Sylvia Pinel, ministre du Logement, son 9e rapport concernant « l'offre de logement à destination des ménages reconnus au titre du droit au logement opposable ».

Au 5 mars 2015, 59 502 ménages reconnus au titre du droit au logement opposable restent à reloger, dont 44013 en Ile de France. Ce rapport dresse un bilan de l'utilisation des différentes catégories de logements prévues par la loi pour assurer le relogement des prioritaires Dalo. L'Ile de France fait l'objet d'une attention particulière.

Le constat est sans appel. Le manque de logements sociaux n'est pas le seul motif de non relogement des personnes prioritaires Dalo. L'offre destinée aux personnes reconnues au titre du droit au logement opposable prévue par la loi ne se trouve pas pleinement mobilisée. L'utilisation des contingents préfectoraux reste faible dans plusieurs départements, l'objectif de 25 % d'attribution par Action logement semble loin d'être atteint, et la mobilisation du parc privé se maintient à un niveau dérisoire. Pourtant, ces différentes possibilités suffiraient à reloger les prioritaires Dalo dans la majorité des départements.

Les raisons sont multiples et complexes, mais force est de constater que l'ensemble des dispositifs existants ne se trouve pas mis en œuvre. L'explication principale constatée par le comité de suivi est une forme de renoncement de certains acteurs, pouvant aller, pour certains, jusqu'à développer des stratégies d'évitements pour ne pas reloger de ménages prioritaires. En effet, la stigmatisation grandissante des plus pauvres n'épargne pas les personnes reconnues au titre du droit au logement opposable. La possibilité d'exclure l'accès au logement des prioritaires Dalo des quartiers politiques de la ville, sans le déploiement en urgence d'une offre alternative, risque d'aggraver la situation.

Ce rapport formule 43 propositions pour se donner les moyens de respecter la loi dont :

- Instaurer un contrôle systématique de l'ANCOLS (Agence nationale du contrôle du logement social) sur l'identification et la mobilisation du contingent préfectoral
- S'assurer que les préfets utilisent l'ensemble de leurs prérogatives face à des commissions d'attributions de logements limitant le relogement de ménages prioritaires Dalo
- Atteindre l'objectif de 25% des attributions d'action logement et mobiliser le parc privé pour reloger les ménages prioritaires Dalo
- Mettre en place un plan d'urgence de relogement des prioritaires Dalo en Ile de France comportant des objectifs chiffrés et territorialisés.