

MAI  
2024



# BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI





**BILAN ET PERSPECTIVES  
DES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX  
RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**

AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.

---

HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT

---

“

BERNARD DEVERT

PRÉSIDENT DU HAUT COMITÉ POUR  
LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES



**L**es chiffres parlent, 93 116 foyers reconnus éligibles au DALO sont depuis 2008 en attente d'un logement en 2022. 16 années ! En 2023, le nombre des ménages reconnus Dalo en attente de relogement dépasse désormais les 100 000 ménages.

Que peut-on bâtir lorsque l'espoir est constamment déçu, d'où un ressenti amer de n'être rien ou si peu. A la perte de confiance de soi s'ajoute celle à l'égard des Institutions pour être sourdes à la détresse des plus vulnérables.

Le Haut Comité pour le Logement met l'accent sur la situation des « travailleurs essentiels » qui constituent en grande partie – et je cite – dans la population, les ménages reconnus au titre du DALO et des publics prioritaires.

Qui sont ces « travailleurs essentiels » : des acteurs de soins et de l'hygiène dans nos villes et tous ceux qui veillent et concourent à mettre en œuvre ce qui est nécessaire aux besoins de la population.

Lors de la crise sanitaire, alors que sonnait l'appel à rester chez soi aux fins de se protéger de ce virus, jusque-là inconnu, les « travailleurs essentiels » ont assumé avec panache leur engagement. Que de

fenêtres s'ouvrirent pour une fête inattendue, ô combien justifiée, témoignant d'une reconnaissance authentique, accompagnée de la promesse que, désormais, ils ne seront plus oubliés.

Dans ce moment difficile, l'exigence de justice et de fraternité s'est emparée des esprits.

La crise passée, il y eut bien ici-et-là quelques améliorations, prenant conscience qu'il était difficile de demander à ceux qui avaient pris soin de nous, de ne point prendre soin d'eux.

Le point sur la situation du DALO marque combien ces « acteurs essentiels » sont encore sur le pavé, en attente d'un toit en raison d'une économie du logement, essentiellement orientée et encadrée par la logique du marché.

Allons-nous continuer à lui laisser la main, bride abattue. Certes, le marché l'est actuellement même si les prix demeurent élevés au point que le coût du logement vient empêcher, pour les plus fragiles, sur une part essentielle de leur budget, d'où un reste pour vivre trop souvent indécent.

Loger ou habiter, tel est le choix ; il est interdit pour les plus vulnérables qui doivent se contenter de ces lieux où rien n'a lieu pour être privés

de cette source qu'est l'intimité, ce chez soi sans lequel il est difficile d'être soi.

Les chiffres parlent ; ils disent la souffrance des uns, l'indifférence des autres et, sans nul doute, l'urgente nécessité de repenser l'économie du logement en l'arrachant à la dimension spéculative si blessante pour la cohésion sociale.

Dans ces moments où la maladie s'approche, qui ne regrette pas de voir les soignants, ces « travailleurs essentiels », n'ayant d'autres possibilités que de se loger loin de là où ils s'investissent professionnellement. S'éveille, en ces heures, la lucidité d'une perte de la fraternité si nécessaire pour faire société laquelle, ne

nous payons pas de mots, ne surgit que si nous acceptons de nous reconnaître dépendants de l'autre, des autres.

Cette dépendance est au cœur du soin et du prendre soin, cette approche du care, de ce meilleur qui, seul, converge vers l'essentiel. Si nous le retenions dans l'acte de construire, nul doute que la Cité en serait transformée.

Le DALO, ce droit opposable, vient s'opposer à ces inessentiels si encombrants ne nous interrogerait-il pas, de par ses résultats, à nous demander, comment aller plus loin pour être plus humain. Là, s'éveille l'inattendu d'une recherche existentielle qui a sa part d'essentiel ; ne la désertons pas.



# SOMMAIRE

<b>Synthèse du rapport</b>	<b>p. 6</b>
<b>Introduction</b>	<b>p. 15</b>
<b>I. La contribution d'Action Logement pour le relogement sur le parc social des ménages reconnus Dalo et des personnes prioritaires</b>	<b>p. 17</b>
1. L'intervention des employeurs dans le logement: Du « 1 % logement » à Action logement	p. 17
2. Les suites de la loi Dalo en 2007: l'obligation pour Action Logement de contribuer au relogement des ménages reconnus Dalo en 2009 et des publics prioritaires à partir de 2017	p. 20
3. La connaissance de la demande de logement des ménages reconnus Dalo et prioritaires par Action Logement	p. 27
4. La mobilisation des réservations d'Action Logement pour les ménages mal logés	p. 32
<b>II. État des lieux de l'identification et de la mobilisation du contingent Action Logement destiné aux ménages reconnus Dalo et prioritaires</b>	<b>p. 35</b>
1. Description et limites des différents dispositifs de suivi	p. 35
2. Etat des lieux par département de l'identification et de la mobilisation du contingent Action Logement	p. 39
<b>III. Les conditions nécessaires de réussite du passage à la gestion en flux des attributions de logements sociaux</b>	<b>p. 51</b>
1. Conclure des accords locaux entre l'Etat et Action Logement pour la mise en oeuvre de l'obligation Dalo sur tout le territoire conformément à loi	p. 51
2. Encadrer la qualification de la demande par le réservataire et contrôler les droits de réservation ainsi que l'offre réservée aux ménages Dalo par Action Logement	p. 52
3. Faire respecter la « priorité » prévue par la loi pour l'attribution des logements sociaux aux ménages reconnus Dalo	p. 53
4. Veiller à ce que l'Etat et les préfets de chaque département mobilisent l'ensemble de leurs prérogatives face à un acteur défaillant	p. 53
5. Mettre en oeuvre les sanctions financières prévues par la loi	p. 55
<b>Annexe</b>	<b>p. 57</b>
1. Rappel du cadre juridique sur les objectifs légaux d'attributions des logements sociaux aux ménages reconnus Dalo et prioritaires	p. 58
2. Chiffres du relogement des ménages reconnus Dalo en 2022	p. 59
3. Le relogement des Dalo en 2022	p. 60

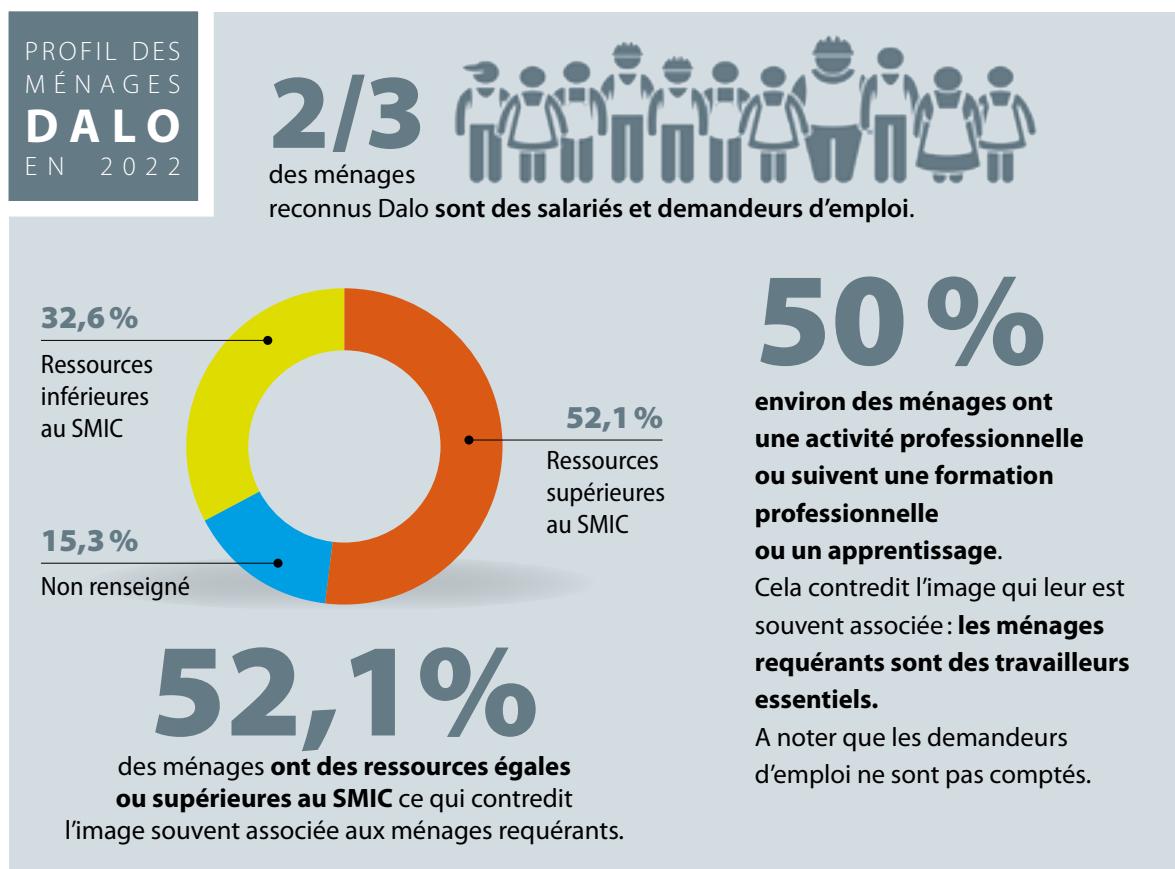
## SYNTHESE DU RAPPORT

En 2022, 93 116 ménages reconnus au titre du Droit au logement opposable restent à reloger depuis 2008. Parmi ceux-ci, la quasi-totalité, soit 90% des ménages (85 395) restant à reloger, le sont en dehors des délais légaux. En 2023, le nombre des ménages reconnus Dalo en attente de relogement depuis 2008 dépasse les 100 000 ménages avec 102 969 ménages en attente.

En 2022, 420 000 logements sociaux ont été attribués au niveau national. La part des attributions aux ménages reconnus au titre du Dalo représente aux alentours de 23 600 attributions par an, soit environ 5,6 % seulement des attributions annuelles. Le poids des attributions aux ménages Dalo et prioritaires reste donc très modeste.

Dès 2009, la loi Molle a posé le principe d'attribution de 25% des logements réservés par Action Logement aux ménages reconnus au titre du Dalo. Cette règle a légèrement évolué dans le temps.

En 2020, la crise sanitaire a révélé le caractère essentiel de certaines professions pour la continuité de la vie de la Nation. Leur accès au logement est devenu un enjeu central pour garantir la continuité des services à la population, en particulier dans les domaines de la santé, l'alimentation, les transports et la sécurité. Les travailleurs essentiels se retrouvent en grande partie dans la population des ménages reconnus au titre du Dalo et des publics prioritaires.





C'est pourquoi les obligations d'Action Logement en termes d'attribution aux ménages reconnus Dalo est le principal levier d'accès au logement des travailleurs essentiels.

Ce nouveau rapport vise à réaliser l'état des lieux de l'identification et de la mobilisation des logements pour le logement des ménages reconnus Dalo par Action Logement dans les 19 départements enregistrant le plus de recours au titre du Dalo en 2021 (plus de 1 000 recours par an) et donc d'évaluer si les 25 % de logements sociaux réservés par Action Logement sont bien identifiés et mobilisés pour les publics mal logés depuis le vote de cette obligation en 2009.

## 1. L'identification correcte des logements sociaux réservés par Action Logement

Le suivi des droits de réservation par Action Logement est globalement correctement réalisé. Il reste une incertitude sur l'exhaustivité des droits de réservation mais un suivi rapproché est effectué par l'Agence de contrôle du logement social (Ancols).

Les données confirment qu'Action Logement a un poids important en tant que réservataire centralisé avec près de 920 000 logements réservés en 2022 et 17 % des réservations au niveau national. Action Logement est l'un des plus grands réservataires de logements sociaux après l'Etat.

Enfin, il est observé une forte augmentation des droits de réservation à la veille du passage à la gestion en flux des réservations de logements sociaux, passant de 850 000 à 920 000 logements réservés entre 2021 et 2022.

## 2. Une évolution du périmètre de la règle de 25 % d'attributions depuis 2009

D'abord strictement réservé à l'accès au logement des ménages salariés et demandeurs d'emploi reconnus Dalo, l'obligation d'Action Logement d'attribuer 25 % de ses logements aux publics Dalo a fait l'objet d'un élargissement de périmètre rappelé dans le tableau ci-dessous.

Exercice	Périmètre des publics concernés par l'obligation d'attribution de 25 %
2014*	Ménages Dalo + sortants d'hébergement
2015	Ménages Dalo + sortants d'hébergement
2016	Ménages Dalo + sortants d'hébergement
2017**	Ménages Dalo + sortants d'hébergement+ publics prioritaires
2018	Ménages Dalo + sortants d'hébergement+ publics prioritaires
2019	Ménages Dalo + sortants d'hébergement+ publics prioritaires
2020	Ménages Dalo + sortants d'hébergement+ publics prioritaires
2021	Ménages Dalo + sortants d'hébergement+ publics prioritaires
2022	Ménages Dalo + sortants d'hébergement+ publics prioritaires

\* loi ALUR

\*\* loi Egalité et citoyenneté

L'article 313-26-2 du CCH précise que les 25 % d'attributions de logements sociaux, à atteindre, sont « réservés aux salariés et aux demandeurs d'emploi bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 ou, à défaut, prioritaires en application de l'article L. 441-1.» En d'autres termes, le seuil de 25 % doit être

**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.

atteint uniquement avec des ménages reconnus Dalo. Et dans le cas où l'ensemble des ménages Dalo serait relogé, de se tourner vers les publics « prioritaires » au titre de l'article L441 du CCH :

Art.L. 313-26-2 du CCH: «*Un quart des attributions annuelles de logements mentionnés à l'article L. 441-1 pour lesquels la société mentionnée à l'article L. 313-19 [Action Logement Services] dispose de contrats de réservation est réservé aux salariés et aux demandeurs d'emploi bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 ou, à défaut, prioritaires en application de l'article L. 441-1. [...]*»

### 3. Une mobilisation faible des attributions pour les ménages reconnus au titre du Dalo, hormis dans cinq départements

Depuis 2009, en moyenne nationale, Action Logement n'a jamais respecté l'obligation d'attribuer 25 % des logements réservés aux ménages reconnus Dalo. La Cour des comptes et le Haut Comité ont alerté les autorités publiques sur cette carence ces dernières années. Action Logement relogé les ménages reconnus Dalo seulement à hauteur de 5 % en 2021 et 6 % en 2022.

Action Logement Services	Part des attributions aux ménages reconnus Dalo par rapport au total des attributions annuelles (%)	
	2021	2022
National	5 %	6 %
Paris	48 %	41 %
Seine-et-Marne	16 %	17 %
Yvelines	17 %	16 %
Essonne	15 %	16 %
Hauts-de-Seine	29 %	32 %
Seine-Saint-Denis	24 %	30 %
Val-de-Marne	29 %	37 %
Val-d'Oise	26 %	28 %
Alpes-Maritimes	2 %	3 %
Bouches-du-Rhône	2 %	6 %
Var	S	3 %
Rhône	4 %	7 %
Haute-Savoie	4 %	5 %
Haute-Garonne	2 %	2 %
Hérault	S	S
Gironde	2 %	2 %
Loire-Atlantique	0 %	1 %
Nord	S	S
La Réunion	S	S

S = SECRET STATISTIQUE - SOURCE: ANCOS, TRAITEMENT HCDL

**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.

Certains départements d'Ile-de-France vont plus loin que leur objectif légal. Le Haut Comité salue ici les bons résultats du protocole signé entre l'Etat et Action Logement en Ile-de-France renouvelé depuis 2016. Il s'agirait du seul accord local actuellement en vigueur alors que le droit l'exige dans tous les départements où il existe plus de 50 recours Dalo<sup>(1)</sup>. Pourtant, de nombreux ménages reconnus au titre du Dalo, dont des salariés et demandeurs d'emploi, attendent parfois depuis plusieurs années comme le résume le tableau ci-dessous :

Département	Ménages reconnus Dalo restant à loger ComDalo TL 2008- 2022
Paris	29 102
Seine-et-Marne	4 890
Yvelines	2 379
Essonne	2 374
Hauts-de-Seine	7 036
Seine-Saint-Denis	16 996
Val-de-Marne	7 478
Val-d'Oise	3 907
Alpes-Maritimes	701
Bouches-du-Rhône	6 629
Var	627
Rhône	1 971
Haute-Savoie	552
Haute-Garonne	931
Hérault	188
Gironde	180
Loire-Atlantique	174
Nord	180
La Réunion	805
<b>TOTAL NATIONAL</b>	<b>93 116</b>

Pour rappel, l'Etat a été condamné depuis 2009 à 374 millions d'euros pour non proposition de logement à des ménages reconnus Dalo.

Condamnation de l'Etat pour non proposition de logement aux ménages reconnus Dalo												
Projet de loi de finances	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Montants (en millions d'euros)	19	29	34	34,5	39	39	39	31	40	34	35	374

(1) Cantal, Haute Loire, Nièvre, Yonne, Ille et Vilaine, Indre, Ardennes, Haute Marne, Haute Saône, Territoire de Belfort, Lozère, Corrèze, Creuse, Meuse, Vosges, Ariège, Aveyron, Gers, Lot, Hautes Pyrénées, Tarn et Garonne, Mayenne, Deux Sèvres, Alpes de Haute Provence, Hautes Alpes



## 4. La «sur priorité» accordée par la loi aux ménages reconnus Dalo n'est respectée que dans cinq départements sur 19 en tension

Sur le respect de l'obligation de 25% d'attributions aux ménages reconnus Dalo et à défaut, aux publics prioritaires, l'étude montre que la «sur priorité» conférée par la loi aux ménages reconnus Dalo dans les attributions n'est globalement pas respectée sauf dans cinq départements d'Ile-de-France (Paris et première couronne). Action Logement reloge plus de personnes prioritaires que de ménages reconnus Dalo, contrairement au texte et en dépit du nombre de ménages reconnus Dalo restant en attente de relogement.

### ▼ ENQUÊTE ANNUELLE ANCOLS SUR L'OBLIGATION PEEC 25%

Exercice	Périmètre des publics concernés par l'obligation d'attribution de 25%	Total	Dont ménages Dalo seuls
		Action Logement Services	
2013	Ménages Dalo	2,7	2,7
2014*	Ménages Dalo + sortants d'hébergement	2,9	Inconnu
2015	Ménages Dalo + sortants d'hébergement	3,1	Inconnu
2016	Ménages Dalo + sortants d'hébergement	3,3	Inconnu
2017**	Ménages Dalo + sortants d'hébergement + publics prioritaires	5,9	Inconnu
2018	Ménages Dalo + sortants d'hébergement + publics prioritaires	6,9	Inconnu
2019	Ménages Dalo + sortants d'hébergement + publics prioritaires	6,7	Inconnu
2020	Ménages Dalo + sortants d'hébergement + publics prioritaires	12,1	Inconnu
2021	Ménages Dalo + sortants d'hébergement + publics prioritaires	13	5
2022	Ménages Dalo + sortants d'hébergement + publics prioritaires	41	6

\* loi ALUR

\*\* loi Egalité et citoyenneté

L'augmentation très importante intervenue en 2022 avec le passage de 13 % à 41 % d'attributions aux ménages reconnus Dalo et prioritaires vient de la mise en œuvre d'une nouvelle pratique qui interroge le Haut Comité. En effet, depuis 2022, Action Logement utilise, dans la plateforme d'enregistrement de la demande appelée Al'in, un algorithme visant à catégoriser comme prioritaire la demande de logement social déposée dans le système national d'enregistrement (SNE) sans aucune intervention humaine.

Cette labellisation est probablement erronée dans la mesure où les informations figurant dans le SNE sont essentiellement déclaratives. Cette situation a conduit l'Ancols à considérer dans sa note de février 2024 que les données sur les attributions aux ménages reconnus Dalo ne sont pas fiables. La labellisation automatique des prioritaires fausse les données sur les quotas d'attribution pour l'ensemble des publics concernés.

**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.



## 5. 14 000 attributions annuelles manquantes pour les ménages Dalo et prioritaires.

Au niveau national, il existe aujourd’hui un potentiel de 14 000 attributions annuelles manquantes pour les ménages salariés et demandeurs d’emploi reconnus Dalo (*voir tableau page suivante*). Cette donnée ne prend pas en considération l’adaptation de l’offre à la demande mais donne un ordre de grandeur.

### ▼ RELOGEMENT DES MÉNAGES RECONNUS DALO EN 2022

Action Logement Services	Nombre de logements avec objectif d'attributions de 25 %	Logements manquants
National	19 007	14 190
Paris	264	-171
Seine-et-Marne	482	163
Yvelines	593	211
Essonne	531	186
Hauts-de-Seine	500	-138
Seine-Saint-Denis	471	-102
Val-de-Marne	395	-183
Val-d’Oise	482	-67
Alpes-Maritimes	304	273
Bouches-du-Rhône	399	300
Var	189	170
Rhône	882	646
Haute-Savoie	326	266
Haute-Garonne	635	576
Hérault	208	S
Gironde	608	555
Loire-Atlantique	744	720
Nord	1 177	S
La Réunion	102	S

S = SECRET STATISTIQUE

## 6. L'absence de mise en œuvre des sanctions.

Les sanctions prévues par le droit<sup>(1)</sup> ne sont pas mises en œuvre à l’encontre des bailleurs sociaux. A notre connaissance, les pouvoirs de substitution du préfet permettant d’attribuer d’office un logement à un ménage reconnu Dalo n’ont pas été appliqués, que ce soit pour les cas individuels en situation de refus illégitime d’attribution ou pour absence d’atteinte des quotas d’attribution.

(1) Articles L.441-2-3 du CCH, L.313-19 du CCH, L.342-14 du CCH

Enfin, aucune sanction financière du ministre du logement n'a été prononcée à l'encontre des bailleurs sociaux suite à un contrôle de l'Ancols s'agissant des manquements à l'obligation d'attribution de 25 % sur le contingent d'Action Logement.

En résumé, le suivi de la règle des 25 % d'attributions aux ménages reconnus Dalo est correct, mais faiblement respecté et les sanctions prévues ne sont jamais mises en œuvre. Dans ces conditions, le Haut Comité appelle les autorités à appliquer la loi et formule cinq grandes préconisations.

## **1 CONCLURE DES ACCORDS LOCAUX ENTRE L'ETAT ET ACTION LOGEMENT POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION DALO SUR TOUT LE TERRITOIRE CONFORMÉMENT À LA LOI**

Le Haut Comité salue les bons résultats en Ile-de-France et appelle à la conclusion d'accords locaux tels que prévus par la loi dans tous les territoires et, dans les plus brefs délais, dans les territoires en tension non couverts, avec les moyens d'accompagnement correspondants.

## **2 ENCADRER LA QUALIFICATION DE LA DEMANDE PAR LE RÉSERVATAIRE ET CONTRÔLER LES DROITS DE RÉSERVATION AINSI QUE L'OFFRE RÉSERVÉE AUX MÉNAGES DALO PAR ACTION LOGEMENT**

L'étude a mis en évidence des pratiques qui risquent d'être défavorables aux ménages mal logés.

Le Haut Comité souhaite que :

- la collégialité de la reconnaissance des publics prioritaires au sens de l'article L. 441-1 du CCH soit un principe inscrit dans le droit. Des exceptions doivent être prévues pour une reconnaissance autonome par le bailleur ou le réservataire afin notamment de répondre à l'urgence. Toutefois, un contrôle a posteriori par l'instance collégiale compétente doit être prévu ;
- un contrôle de l'Ancols soit réalisé sur la labellisation automatique de la demande ;
- l'algorithme de la plateforme Al'in soit rendu public.

## **3 FAIRE RESPECTER LA « SURPRIORITÉ » PRÉVUE PAR LA LOI POUR L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX AUX MÉNAGES RECONNUS DALO**

La priorité légale dans les attributions aux ménages reconnus Dalo n'apparaît pas respectée en dehors de l'Ile-de-France. Plus globalement, l'atteinte des quotas d'attribution est difficile à suivre au vu des données existantes. Le Haut Comité demande notamment de publier chaque année le suivi détaillé du respect de l'objectif d'attribution des logements sociaux par Action Logement aux ménages mal logés en distinguant les ménages Dalo, les sortants d'hébergements et les publics prioritaires ;

## **4 VEILLER À CE QUE L'ETAT ET LES PRÉFETS DE CHAQUE DÉPARTEMENT MOBILISENT L'ENSEMBLE DE LEURS PRÉROGATIVES FACE À UN ACTEUR DÉFAILLANT**

En l'absence de sanction malgré les carences constatées depuis 15 ans, le Haut Comité demande de :

- Veiller à ce que les préfets de chaque département mobilisent l'ensemble de leurs prérogatives face à un acteur défaillant ;
- Faire appliquer la loi en veillant à ce que l'obligation d'attribution des logements sociaux par Action Logement concerne d'abord les ménages reconnus Dalo et, en l'absence de candidats reconnus Dalo, aux sortants d'hébergement et aux publics prioritaires ;

## **5 METTRE EN ŒUVRE LES SANCTIONS FINANCIÈRES PRÉVUES PAR LA LOI**

Afin que les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets, les Préfets devront employer l'ensemble de leurs prérogatives (Arrêté d'office, procédure de substitution) et l'Etat devra appliquer son pouvoir



de sanctions financières à l'encontre des bailleurs sociaux en cas de non respect des quotas d'attribution de logements sociaux aux ménages Dalo et, par défaut, aux ménages prioritaires.

## CONCLUSION

La règle de 25 % d'attributions aux ménages Dalo a été votée en 2009. 15 ans plus tard, elle se trouve loin d'être respectée.

Le projet de loi «logement abordable» présenté au Sénat à partir de juin 2024 prévoit la délégation du contingent préfectoral dans certaines conditions à Action Logement dans un contexte où la récente mise en place de la gestion en flux des attributions de logements sociaux entraîne des évolutions importantes pour chaque réservataire.

Au regard des résultats enregistrés par Action Logement pour l'accès au logement des publics prioritaires et reconnu Dalo depuis 15 ans, le Haut comité exprime ses plus grandes réserves sur cette disposition législative.

## DEUX NIVEAUX DE PRIORISATION DES MÉNAGES MAL LOGÉS

### 1 MÉNAGES RECONNUS « PRIORITYAIRES ET URGENT » APRÈS AVOIR ENGAGÉ UN « RECOURS DALO »

La loi Dalo a ouvert en 2008 une voie de recours permettant aux personnes mal-logées de faire garantir par l'État leur Droit au logement (Dalo logement) sur la base de huit critères en lui fixant une obligation de résultat (ART 441-2-3 CCH).

La loi fixe huit critères de reconnaissance du Droit au logement opposable :

- Être sans domicile,
- Être menacé d'expulsion sans relogement,
- Être hébergé dans une

structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) de façon continue depuis plus de 6 mois ou logé temporairement dans un logement de transition ou un logement foyer depuis plus de 18 mois,

- Être logé dans des locaux impropre à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux,
- Être logé dans un logement ne présentant pas d'éléments d'équipement et de confort exigés (absence de chauffage, eau potable...); à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne en situation de handicap ou de présenter soi-même un handicap,
- Être logé dans un logement

dont la surface habitable n'est pas supérieure ou égale à 16 m<sup>2</sup> pour un ménage sans enfant ou 2 personnes, augmentée de 9 m<sup>2</sup> par personne en plus dans la limite de 70 m<sup>2</sup> pour 8 personnes et plus, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne en situation de handicap ou de présenter soi-même un handicap,

- Être logé dans un logement inadapté pour une personne en situation de handicap ou une personne à charge en situation de handicap
- Être demandeur d'un logement social depuis un délai supérieur au délai anormalement long (voir ci-dessous) sans avoir reçu de proposition adaptée aux besoins.

### 2 MÉNAGES « PRIORITYAIRES »

Les ménages reconnus prioritaires (hors Dalo) sont les ménages reconnus prioritaires dans l'accès au logement social compte tenu de 14 critères relatifs aux personnes prioritaires prévus par le droit (ART 441-1 CCH).

La liste des personnes prioritaires pour l'accès au logement social comprend 14 catégories (L. 441-1 du CCH) :

- Personnes en situation de handicap ou familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap ;
- Personnes sortant d'un appartement de coordination thérapeutique ;
- Personnes mal-logées ou défavorisées et personnes

rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ou confrontées à un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale ;

- Personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
- Personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ;
- Personnes exposées à des situations d'habitat indigne ;
- Personnes mariées, vivant maritalement ou liées par un pacte civil de solidarité justifiant de violences au sein du couple ou entre les partenaires ;
- Personnes victimes de viol ou d'agression sexuelle à leur domicile ou à ses abords ;

- Personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle ;
- Personnes victimes de l'une des infractions de traite des êtres humains ou de proxénétisme ;
- Personnes ayant à leur charge un enfant mineur et logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent ;
- Personnes dépourvues de logement, y compris celles qui sont hébergées par des tiers ;
- Personnes menacées d'expulsion sans relogement ;
- Personnes mineures émancipées ou majeurs âgés de moins de vingt et un ans pris en charge avant leur majorité par le service de l'aide sociale à l'enfance jusqu'à trois ans après le dernier jour de cette prise en charge.

# ( INTRODUCTION )

n 2022, 93 116 ménages reconnus au titre du Droit au logement opposable restent à reloger, depuis 2008. Parmi ceux-ci, la quasi-totalité, soit 90 % des ménages (85 395) restant à reloger, le sont en dehors des délais légaux. En moyenne, selon le Ministère du logement, ces dernières années, 5 % des attributions annuelles de logements sociaux au niveau national sont mobilisés pour l'accès au logement des ménages reconnus Dalo. En 2021, 23 081 ménages reconnus Dalo ont été relogés suite à offre sur 432 698 attributions réalisées, soit 5,3 % des attributions totales qui ont été destinées aux ménages reconnus Dalo, représentant une légère augmentation par rapport à 2020 (4,38 % des attributions seulement).

En 2022, 420 000 logements sociaux ont été attribués au niveau national. La part des attributions aux ménages reconnus au titre du Dalo représente aux alentours de 23 600 attributions par an, soit environ 5,6 % seulement des attributions annuelles. Il restait environ 93 100 ménages reconnus au titre du Dalo en attente d'une proposition de logement.

Le poids des attributions aux ménages Dalo et prioritaires reste donc très modeste.

Le Haut Comité a publié en septembre 2023 un rapport sur l'identification et la mobilisation du contingent de l'Etat pour les ménages mal-logés<sup>(1)</sup>, premier contingent de logements historiquement mobilisé pour les publics mal-logés (comprenant les personnes reconnues au titre du Droit au logement opposable (Dalo) et prioritaires au sens du L. 441-1 du CCH).

Le Haut Comité souhaite aujourd'hui examiner les obligations en termes d'attributions aux ménages reconnus prioritaires et Dalo par Action Logement qui a pour mission d'assurer le logement des salariés.

Dès 2009, la loi Molle a posé le principe d'attributions de 25 % des logements réservés par Action Logement aux ménages reconnus au titre du Dalo. Cette règle a légèrement évolué dans le temps. Cette obligation n'est que partiellement respectée sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, en 2020, la crise sanitaire a révélé le caractère essentiel de certaines professions pour la continuité de la vie de la Nation. Leur accès au logement est devenu un enjeu central pour garantir la continuité des services à la population, en particulier dans les domaines de la santé, l'alimentation, les transports et la sécurité. Les travailleurs essentiels se retrouvent en grande partie dans la population des ménages reconnus au titre du Dalo et des publics prioritaires. C'est pourquoi les obligations d'Action Logement en termes d'attributions aux publics prioritaires est le principal levier d'accès au logement des travailleurs essentiels.

(1) Haut Comité pour le Droit au logement, *Bilan et perspectives des attributions de logements sociaux réservés par l'État aux ménages mal-logés*, septembre 2023

**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.



Le projet de loi logement 2024 dans sa version présentée au Conseil national de l'habitat, prévoit la délégation du contingent préfectoral dans certaines conditions à Action Logement dans un contexte où la récente mise en place de la gestion en flux des attributions de logements sociaux entraîne des évolutions importantes pour chaque réservataire.

Ce nouveau rapport vise à réaliser l'état des lieux de l'identification et de la mobilisation des logements pour le relogement des ménages reconnus Dalo par Action Logement dans les 19 départements enregistrant le plus de recours au titre du Dalo en 2021 (plus de 1 000 recours par an).

Nous reviendrons tout d'abord sur l'histoire de la contribution d'Action Logement au logement des personnes mal-logées ou dépourvues de logement (Chapitre I) et tenterons ensuite de réaliser un état des lieux de l'identification et de la mobilisation des réservations d'Action Logement pour répondre à son obligation (Chapitre II).



# LA CONTRIBUTION D'ACTION LOGEMENT POUR LE RELOGEMENT SUR LE PARC SOCIAL DES MÉNAGES RECONNUS DALO ET DES PERSONNES PRIORITAIRES

## 1. L'intervention des employeurs dans le logement: Du « 1% logement » à Action Logement

Lors de la révolution industrielle, la production de logements destinés aux ouvriers relève d'initiatives individuelles. La maison ouvrière de la rue Rochechouart, les pavillons de l'avenue Daumesnil, le familistère de Guise, le village de Noisiel et les lotissements de Mulhouse en sont les exemples les plus connus. L'intervention des employeurs se structure à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle avec les premières sociétés immobilières à vocation sociale appelées « habitations à bon marché » (HBM). La Seconde Guerre mondiale marque la naissance d'un modèle paritaire d'intervention des employeurs dans le logement.

### La participation des employeurs à l'effort de construction ou le 1% logement

Créé en 1943 à l'initiative d'Albert Prouvost, patron de la Lainière de Roubaix, par le patronat et les syndicats du Nord, le système paritaire du « 1% logement » permettait historiquement la participation des employeurs à la construction d'habitations (PEEC) pour leurs salariés.

L'État et les Partenaires sociaux créent en 1953 un dispositif pour permettre aux salariés du secteur privé d'être logés dans de meilleures conditions. La PEEC est une obligation légale d'investissement dans le domaine du logement, en particulier pour le logement des salariés.

Une contribution similaire existe dans le secteur agricole : la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction (PEAEC).

L'acronyme PEEC sera utilisé dans le rapport pour désigner les deux catégories de participation.

Après guerre, face à la pénurie de logement, les entreprises du secteur privé et du secteur agricole de plus de dix salariés versent chaque année une cotisation en fonction de leur masse salariale, la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC), pour financer le logement des salariés à revenus modestes. La gestion de ce système est assurée par un mouvement dénommé « 1% logement ». En effet, le taux de la PEEC était fixé à l'origine à 1% de la masse salariale de l'année précédente. Depuis 1992, le taux de la PEEC est fixé à 0,45 % de la masse salariale.

En 2006, le seuil d'assujettissement de la PEEC a été relevé de dix à vingt salariés. La loi PACTE<sup>(1)</sup> du 22 mai 2019 relève le seuil des entreprises assujetties à la PEEC à 50 salariés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Les entreprises de moins de 50 salariés sont aujourd'hui exonérées.

La gestion du « 1% logement » est paritaire : elle associe les syndicats d'employeurs et les organisations représentatives des salariés (syndicats).

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises

L'employeur se libère de cette obligation soit en versant cette contribution à un organisme agréé, soit en investissant directement en faveur du logement sans passer par un collecteur. Plus de 100 000 entreprises sont assujetties. La PEEC n'est pas un impôt. Elle a le caractère d'un investissement obligatoire à la charge des employeurs selon la jurisprudence du Conseil d'État<sup>(1)</sup>.

### **Un collecteur unique : Action Logement**

En application de la loi n° 2016-719 du 1<sup>er</sup> juin 2016<sup>(2)</sup>, le Gouvernement a profondément réformé l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et la distribution des aides avec un objectif fort de rationalisation.

Les Comités Interprofessionnels du Logements (CIL), implantés sur le territoire national, étaient chargés d'assurer la collecte de la PEEC. Les Chambres de commerce et d'industrie collectaient également la PEEC jusqu'en 2010. Ces organismes paritaires étaient autrement appelés «Les collecteurs». Leur nombre important, plus d'une centaine, a été réduit de 2009 à 2016 (de 76 CIL et 10 CCI à 20 CIL). Les 20 CIL ont été dissous et remplacés au 1<sup>er</sup> janvier 2017 par un collecteur unique appelé Action Logement. Action Logement est le principal collecteur de la PEEC aujourd'hui. Le second acteur de la PEEC est la Société Immobilière des Chemins de Fer (SICF). L'investissement direct par un employeur (à l'exception de la SICF) n'est plus possible.

Le groupe Action Logement comprend plusieurs entités (article L. 313-17 du CCH) :

- Action Logement Groupe (ALG), structure faîtière du groupe ;
- Action Logement Services (ALS), société par actions simplifiée soumise au code de commerce et aux dispositions du CCH, en charge de collecter la PEEC et de distribuer les emplois ;
- Action Logement Immobilier (ALI), holding des filiales immobilières détenues par le groupe ;
- l'Association pour l'Accès aux Garanties Locatives (APAGL) en charge du dispositif de sécurisation des loyers du parc privé (notamment la caution Visale) ;
- l'Association Foncière Logement (AFL) qui contribue à la mise en oeuvre de la mixité sociale des villes et des quartiers ;
- et les filiales des organismes précités<sup>(3)</sup>.

### **LE SECOND ACTEUR DE LA PEEC, LA SOCIÉTÉ IMMOBILIÈRE DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SICF)**

La Société Immobilière des Chemins de Fer français (SICF)<sup>(1)</sup>, filiale de la SNCF, est l'unique organisme agréé à collecter la PEEC à côté d'Action Logement depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016. Elle est habilitée à collecter et à utiliser la PEEC en application du 3<sup>e</sup> de l'article R.313-22 du CCH. En plus de la collecte directe

versée à la SICF par ses filiales, le groupe SNCF verse de la PEEC à Action Logement Services à hauteur du seuil réglementaire. Cette collecte réglementaire de la SNCF génère également des droits de réservations auprès d'Action Logement. A la différence d'Action Logement, la SICF n'est pas soumise aux obligations d'attribution en matière de Dalo

pour ses propres réservations. Les filiales HLM restent soumises à l'obligation sur le parc de logements non réservé à l'instar des autres bailleurs sociaux.

(1) Au 31 décembre 2019, le patrimoine en propriété, géré directement par le groupe au travers des quatre SA d'HLM et de la société Novedis, est composé de près de 85 000 logements conventionnés à 89% (soit 75 810)

(1) Conseil d'Etat, 21 janvier 1983, Confédération Générale des Cadres.

(2) Loi n° 2016-719 du 1er juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation.

(3) Les entités contrôlées au sens de l'article 233 du code de commerce par les organismes précités.

Après la réforme de 2007, le système paritaire est maintenu. Toutefois, Action Logement a connu une première période où ses objectifs étaient déterminés par voie réglementaire. Le Gouvernement est revenu à une approche plus contractuelle aujourd’hui, avec la signature de conventions quinquennales.

Action Logement est chargée d'une mission d'intérêt général. L'organisme assure la collecte de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC) et verse trois catégories d'aides : aides aux personnes physiques, aides aux personnes morales et participation au financement des politiques publiques de l'habitat. Ces aides correspondent aux emplois de la PEEC. C'est le terme juridique des investissements réalisés dans le cadre de la PEEC.

### **Action Logement, un acteur important du logement**

Le groupe Action Logement constitue un acteur majeur du secteur du logement social avec un parc de logements qui représente 18,3% du parc de logements sociaux à fin 2021 et un acteur important du logement intermédiaire.

L'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols) considère qu'Action Logement a une solidité financière certaine en 2021<sup>(2)</sup>.

La collecte de la PEEC s'est légèrement tassée en 2021, du fait principalement de la fin de la compensation par l'État des effets de la loi PACTE (diminution de la collecte suite à l'exclusion de la PEEC des entreprises de moins de 50 salariés). Elle s'établit à 1,5 milliard d'euros. Les ressources totales de la PEEC, qui prennent en compte les retours de prêts (1,2 milliard d'euros), s'établissent à 2,6 milliards d'euros en 2021. Les emplois de la PEEC ont représenté 4,1 milliards d'euros en 2021, à comparer aux 1,5 milliard d'euros en 2020.

Le présent rapport ne traite que des obligations Dalo du groupe Action Logement en tant que réservataire. Ne sera pas abordées ici la mise en œuvre des obligations Dalo des filiales d'Action Logement immobilier ayant le statut d'organismes HLM ou de sociétés d'économie mixte (SEM) de logements conventionnés.

## **ACTION LOGEMENT IMMOBILIER ET SES FILIALES HLM : UN OBJECTIF LÉGAL DE 25 % D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX AUX MÉNAGES RECONNUS DALO ET PRIORITAIRES SUR LEUR CONTINGENT PROPRE DE LOGEMENTS**

**Action Logement Immobilier (ALI) possède un patrimoine de 1,1 million de logements au 31 décembre 2021.**

**Les logements intermédiaires représentent 8 % du patrimoine.**

**Le patrimoine d'ALI, à travers ses filiales HLM, représente 21 % du parc social (lequel représente 5 millions de logements sociaux au niveau national).**

**Les filiales HLM sont principalement des entreprises sociales pour l'habitat (SA d'HLM, coopératives d'HLM...). A l'instar des autres bailleurs sociaux, elles sont soumises à l'obligation**

**d'attribuer 25 % des logements sociaux aux ménages reconnus Dalo et prioritaires sur leur parc non réservé. Les filiales HLM sont ici soumises à une obligation d'attribuer 25% de logements aux ménages Dalo et aux publics**

**prioritaires, non en tant que réservataire mais en tant que bailleur social, sur les logements qui ne sont pas réservés.**

**Comme indiqué supra, le présent rapport n'aborde pas la mise en œuvre de cette obligation de relogement spécifique aux bailleurs sociaux en raison de l'absence de données fiables disponibles.**

(1) Les entités contrôlées au sens de l'article 233 du code de commerce par les organismes précités.

(2) Rapport annuel statistique et financier 2021 de la participation des employeurs à l'effort de construction.

## Les droits de réservation d'Action Logement Services, contrepartie d'une aide financière

Selon les dispositions de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation (CCH), la PEEC doit notamment être employée :

- Au soutien à la construction, à la réhabilitation et à l'acquisition de logements locatifs sociaux ainsi qu'à la production de logements locatifs intermédiaires ou de logements destinés à l'accession sociale à la propriété ;
- A des interventions à caractère très social dans le domaine du logement, notamment sous la forme d'opérations relatives au logement ou à l'hébergement des personnes défavorisées et de dépenses d'accompagnement social ;
- A la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine et du nouveau programme national de renouvellement urbain ;
- A la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés ainsi qu'au soutien à l'amélioration du parc privé.

Dans le secteur de la PEEC, les emplois désignent l'utilisation qui est faite de l'argent collecté dans le cadre des missions confiées au 1% logement : il s'agit principalement d'aides financières sous forme de subventions ou de prêts bonifiés (inférieurs au prix du marché).

Les droits de réservation d'Action Logement, appelés le contingent Action Logement, sont ainsi la contrepartie d'un financement (subventions, prêts bonifiés...). Ils diffèrent en cela du contingent de l'Etat (contingent préfectoral « prioritaires » ou « fonctionnaires ») : les droits de réservation de l'Etat sont de droit et ne sont pas systématiquement la contrepartie d'un financement.

Ainsi, la PEEC doit notamment être investie dans la production de logements locatifs. Ces financements génèrent des droits de réservation de logements locatifs auprès des bailleurs au profit d'Action Logement. Ces droits sont utilisables par Action Logement pour mettre à disposition des logements au profit des salariés des entreprises soumises à la PEEC et des ménages reconnus prioritaires ayant le statut de salariés ou demandeurs d'emploi.

## Le patrimoine de l'Association Foncière logement

En principe, l'AFL ne dispose pas de droits de réservation en tant que tels. Elle possède plutôt un patrimoine de logements à travers ses filiales.

## 2. Les suites de la loi Dalo en 2007 : l'obligation pour Action Logement de contribuer au relogement des ménages reconnus Dalo en 2009 et des publics prioritaires à partir de 2017

L'obligation d'attribuer 25% des logements sociaux aux ménages reconnus Dalo dans le secteur de la PEEC a évolué suite aux interventions successives du législateur de 2009 à 2017.

### La loi MOLLE de 2009 pose l'obligation d'attribuer 25% des attributions de logements sociaux du contingent Action Logement aux seuls ménages reconnus Dalo

Si la politique du logement relève actuellement de la compétence de l'Etat, cette politique est organisée de manière historique dans le cadre d'un partenariat avec de multiples acteurs notamment les collectivités territoriales et Action Logement.

Dans ce contexte, les réflexions sur l'opposabilité du droit au logement ont porté sur la désignation d'un

responsable unique mais également sur la contribution des acteurs du logement à la mise en œuvre du Droit au logement opposable. La loi Dalo du 5 mars 2007 a tranché la question de la responsabilité en désignant l'Etat comme seul garant du Droit au logement opposable sur lequel pèse une obligation de résultat.

La question de répartir l'effort de relogement des ménages reconnus Dalo entre les acteurs du logement a été tranchée deux ans plus tard avec l'adoption de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion<sup>(1)</sup> (dite loi MOLLE) avec la mobilisation des réservations du 1% logement (des « collecteurs »). Action Logement est alors le premier acteur après l'Etat à être impliqué dans la mise en œuvre du Dalo.

**Deux nouveaux articles sont introduits dans le CCH (art. L. 313-26-2 du CCH<sup>(2)</sup> et L. 313-35 du CCH<sup>(3)</sup>) : ils posent l'obligation de réserver un quart des attributions sur lesquelles les collecteurs et l'association Foncière logement (AFL) ont droit de réservation aux salariés et aux demandeurs d'emploi reconnus Dalo.**

Les nouvelles obligations ne portaient que sur les personnes reconnues prioritaires au DALO et concernaient dès l'origine les salariés comme les demandeurs d'emploi.

Le législateur n'a pas défini de périmètre territorial pour l'objectif légal. Seule une répartition par programme est prévue. Il est donc possible de considérer que l'atteinte de l'objectif s'analyse au niveau national. En 2013, l'étude d'impact du projet de loi ALUR indique : « *le constat peut être fait que les objectifs fixés aux CIL pour le relogement des ménages sont loin d'être atteints (d'après les données les plus récentes, portant sur l'année 2011 et fournies par l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC). Ainsi, la région d'Ile-de-France, qui est pourtant celle qui mobilise le plus ce dispositif, n'affichait un taux de mobilisation des réservations des CIL que de 7 %.).* »

Avant la loi ALUR, le contrôle des collecteurs était assuré par l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction.

### **La loi ALUR de 2014 fait évoluer le périmètre des publics concernés en y ajoutant les ménages sortants d'hébergement**

La loi ALUR<sup>(4)</sup> est l'occasion de faire le point sur la mise en œuvre des nouvelles obligations pesant sur Action Logement presque cinq ans après le vote de la loi MOLLE.

Concernant l'obligation de logement des ménages reconnus Dalo, les collecteurs sont loin de respecter l'objectif légal.

Le Gouvernement fait le choix d'élargir les publics concernés en l'ouvrant aux personnes hébergées et non reconnues Dalo afin d'améliorer leur accès au logement sans attendre la décision d'une commission de médiation Dalo. Pour les personnes en structures d'hébergement, la loi prévoit pour les collecteurs<sup>(5)</sup> et l'association Foncière logement (AFL)<sup>(6)</sup> qu'« *une part des attributions réalisées dans le cadre du Dalo peut être réservée à des personnes hébergées ou logées temporairement dans un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.* »

Afin de renforcer la mobilisation des contingents, la loi rend également obligatoire la conclusion d'un accord

(1) Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

(2) Art.L. 313-26-2 du CCH: « *Un quart des attributions, réparties programme par programme, de logements pour lesquels les organismes collecteurs agréés associés de l'Union d'économie sociale du logement disposent de contrats de réservation est réservé aux salariés et aux demandeurs d'emploi désignés comme prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence en application de l'article L.441-2-3.* »

(3) Article L. 313-35 du CCH: « *Un quart des attributions, réparties programme par programme, de logements appartenant à l'association foncière logement ou à l'une de ses filiales est réservé aux salariés et aux demandeurs d'emploi désignés comme prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence en application de l'article L.441-2-3.* »

(4) Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

(5) Art.L. 313-26-2 du CCH modifié par la loi ALUR.

(6) Art. L313-35 du CCH modifié par la loi ALUR.

local entre les services de l'Etat qui gèrent le relogement des bénéficiaires au titre du DALO et les CIL. La passation d'un tel accord était jusqu'alors recommandée par une circulaire. La déclinaison territoriale de la mise en œuvre de l'obligation Dalo est alors imposée.

Pour mémoire, après le vote de la loi MOLLE en 2009, l'Etat recommandait la passation d'accord entre le préfet et les collecteurs d'Action Logement à passer des accords locaux avec les collecteurs afin de faciliter la mise en œuvre des obligations d'attribution au titre du Dalo.

Plusieurs circulaires prévoient la passation d'accords locaux entre l'État et les collecteurs fixant les modalités de mise en œuvre par les collecteurs de leur obligation, notamment la circulaire du 23 octobre 2009 remplacée par la circulaire du 20 janvier 2012.

Des accords ont été signés en Ile-de-France et dans 15 départements. Même si l'objectif légal n'était pas atteint, il a été observé que la mobilisation des attributions était meilleure que sur les territoires non couverts par un accord. Ceci a conduit le législateur à généraliser le dispositif au niveau national.

La loi ALUR de 2014 a ainsi rendu obligatoire la passation d'un accord local entre le préfet (au niveau départemental ou, en Ile-de-France, au niveau régional) et Action Logement pour la mise en œuvre des obligations d'attribution au titre du Dalo.

L'accord local doit définir :

- les objectifs chiffrés impartis aux CIL par public cible (dans la limite de 25 % des attributions réalisées sur le territoire considéré).
- les modalités de porter à connaissance des CIL par les services déconcentrés des ménages à loger et les modalités de compte-rendu des collecteurs.

Dans l'instruction du Gouvernement du 6 février 2015 relative au plan d'action 2015 pour le logement des bénéficiaires du droit au logement opposable (DALO), le Ministère du logement prévoit toutefois que dans «*les départements où le nombre de décisions favorables au titre du DALO est inférieur à 50 en 2013, la signature de l'accord n'est pas imposée*».

Il convient de noter que, contrairement aux positions tenues alors par certains acteurs, cette même instruction rappelait que pour «*les bénéficiaires du DALO qui répondent aux critères, c'est-à-dire qui sont salariés ou demandeurs d'emploi, la proposition de candidats aux fins d'attribution de logements réservés par les CIL sur l'utilisation du contingent de logements réservés de l'État doit être effective et n'est pas subordonnée au fait que le contingent de l'État serait insuffisant pour couvrir les besoins. Elle permet d'augmenter et de diversifier l'offre disponible.*

**En 2015, le rapport du Comité de suivi de la loi Dalo (cité supra) constatait déjà que l'offre destinée aux personnes reconnues au titre du Droit au logement opposable prévue par la loi ne se trouvait pas pleinement mobilisée. Le Comité rappelait que «*Action Logement attribue environ 70 000 logements chaque année ce qui représente un potentiel de 17 500 logements pour les bénéficiaires Dalo*». Il relevait que «*la participation des collecteurs du 1% logement au relogement des ménages prioritaires Dalo n'est aujourd'hui pas à la hauteur des besoins. Le Comité de suivi observe des difficultés de coordination entre les Cil et les services de l'Etat, certains accords locaux ne sont d'ailleurs toujours pas signés*».**

Le Comité constatait que les seuls chiffres précis disponibles en 2013 concernaient la région Ile-de-France dans le cadre d'un accord conclu entre la DRIHL et Action Logement avant la généralisation de ce dispositif au niveau national.

Parmi les propositions pour se donner les moyens de respecter la loi, le Comité de suivi suggérait notamment :

- Encourager les accords locaux entre l'Etat et Action Logement quel que soit le nombre de bénéficiaires Dalo à reloger dans le département ;



- S'assurer que les préfets présentent une liste de ménages prioritaires Dalo salariés ou demandeurs d'emploi aux collecteurs d'Action Logement ;
- S'assurer que les CIL ne proposent qu'un demandeur par logement sur le contingent réservé aux demandeurs prioritaires Dalo.

En 2016, le rapport de la mission Carlotti, « L'effectivité du Droit au logement Opposable dans 14 départements » (cité supra) observait que l'ensemble des moyens prévus par la loi pour permettre l'accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo n'était pas mobilisé. Le rapport indiquait que « *l'évaluation des attributions d'Action Logement est complexifiée par l'absence de données disponibles. La multiplicité des organismes collecteurs agissant avec leurs propres outils et selon leurs procédures respectives empêche de disposer d'une vision fiable. Néanmoins, il est clair que l'objectif national d'un quart des attributions en faveur des ménages prioritaires n'est pas atteint. Pourtant, avec 70 000 logements attribués chaque année, Action Logement représente un potentiel de 17 500 logements pour les bénéficiaires Dalo.* ».

Sur l'obligation de passer des accords locaux, il était relevé que « *en dehors de l'Ile-de-France, les départements visités ne disposaient pas de convention Action Logement. Très peu de collecteurs utilisent le logiciel SYPLO mis en place par l'Etat et permettant de flétrir les ménages prioritaires pour l'attribution. Nous avons également pu constater qu'aucun des 14 services déconcentrés de l'Etat ne disposait de données fiables sur les attributions d'Action Logement sur son territoire.* »

Le rapport constate qu'un seul accord local, Ile-de-France, existait entre l'Etat et Action Logement sur les 14 départements sondés. Il semble que le suivi n'était pas assuré en dehors de l'Ile-de-France.

Fin 2016, dans le cadre de la réforme de la gouvernance de la PEEC<sup>(1)</sup>, l'obligation pesant sur les collecteurs est transférée à Action Logement.

### **La loi Egalité et Citoyenneté de 2017 élargit à nouveau le périmètre des publics concernés en y ajoutant les personnes prioritaires (au sens de l'article L 441-1 du CCH)**

Compte tenu des difficultés constatées d'accès pour les personnes mal logées et le manque d'effectivité du Droit au logement, le Gouvernement engage une grande réforme des attributions de logements sociaux qui aboutira à l'adoption de la loi Egalité et citoyenneté en janvier 2017<sup>(2)</sup> (cf. encart sur la réforme globale des attributions).

Pour Action Logement, l'étude d'impact du projet de la loi indique fin 2016 notamment : les « *collecteurs ne parviennent pas à atteindre la proportion fixée par la loi. En 2014, les associés collecteurs de l'UESL ont affecté aux deux catégories de publics prévues par la loi actuelle 2,4% en moyenne des attributions réalisées sur leur contingent de logements réservés (en Île-de-France, 7,2%)* ».

Les obligations d'attributions d'Action Logement sont élargies aux personnes prioritaires au sens de l'article L. 441-1 du CCH.

Toutefois, la loi précise que l'obligation concerne d'abord les ménages reconnus Dalo, et à défaut, les personnes prioritaires. Les ménages reconnus Dalo disposent ainsi d'une « supériorité » dans les attributions par rapport aux personnes reconnues prioritaires.

L'objectif était multiple :

- faciliter l'atteinte de l'objectif en élargissant le champ des publics concernés ;
- prévenir les recours Dalo en répondant aux difficultés des personnes en amont d'éventuels recours ;

---

(1) Ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction.

(2) Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

## LES CONVENTIONS QUINQUENNALES PASSÉES ENTRE L'ETAT ET ACTION LOGEMENT

En 2014, la loi réforme une nouvelle fois la gouvernance et le contrôle de la PEEC. La loi ALUR instaure un cadre contractuel pour l'utilisation du budget d'Action Logement. La loi met ainsi fin à plusieurs années où la répartition des fonds était définie unilatéralement par le Gouvernement par voie réglementaire. La mission de contrôle et d'évaluation du secteur du logement social et de la PEEC est confiée à l'Agence nationale de contrôle du logement social. Selon l'article L. 342-1 et suivants du CCH, son champ d'intervention s'étend principalement aux organismes de logements sociaux et aux organismes collecteurs de la PEEC ainsi qu'aux organismes directement ou indirectement contrôlés ou financés par ces derniers. Les emplois de la PEEC et la contribution aux politiques publiques du logement et de la rénovation urbaine sont formalisés dans des conventions passées entre l'Etat et le groupe Action Logement pour une période de cinq ans. Trois conventions quinquennales ont été signées depuis le vote de la loi ALUR couvrant les périodes 2015-2019, 2028-2022, 2023-2027.

Pour l'Etat, les conventions quinquennales sont co-signées par le ministre chargé de l'économie et des finances et par le ministre chargé du logement. La dernière convention a été signée par la première ministre et co-signée par le ministre chargé de l'économie et des finances ainsi que par le ministre chargé du logement, en fonctions en 2023. Jusqu'à 2023, chaque convention stipule des engagements concernant le respect de l'obligation au titre du Dalo (article 2.5. La contribution du réseau Action Logement à la mise en œuvre du DALO). La convention quinquennale 2015-2019, signée le 2 décembre 2014, constate : « En dépit des efforts entrepris par les CIL et par les services déconcentrés de l'Etat, les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des attendus. »

Pour améliorer la situation, la convention prévoit de mettre en place un comité de pilotage et d'adapter les objectifs et les modalités selon les territoires. Plus particulièrement, si la passation des accords locaux est encouragée, le choix est toutefois fait d'adapter l'obligation prévue par la loi.

Ainsi dans les territoires dans lesquels le nombre de ménages reconnus Dalo restant à reloger est faible, la signature d'un accord local n'est pas imposée. La convention renvoie ici à une circulaire pour déterminer le seuil. L'instruction du gouvernement du 6 février 2015 fera le choix de fixer un seuil à 50 décisions favorables de reconnaissance au titre du Dalo pour obliger la conclusion d'un accord local (*voir plus haut*).

La convention prévoit également que le comité de pilotage du dispositif se réunit deux fois par an. Il est notamment chargé d'examiner le bilan chiffré et territorialisé de la mobilisation des réservations des CIL.

Enfin, la convention prévoit d'améliorer les relations entre l'Etat et Action Logement sur la connaissance des ménages reconnus au titre du DALO par Action Logement avec notamment une amélioration du « porter à connaissance » par les services déconcentrés de la liste des ménages à reloger et une facilitation de l'accès au logiciel SYPL. Des modalités de suivi de l'exécution des engagements sont fixées dans la convention. Toutefois, aucun indicateur ne concerne spécifiquement le suivi de l'obligation au titre du DALO.

Cette convention a fait l'objet d'un avenant en 2016. Elle a été remplacée en 2018 par une nouvelle convention avant l'expiration du délai de 5 ans. Une nouvelle convention couvrant la période 2018-2022 est signée le 16 janvier 2018.

Celle-ci prévoit un suivi de la contribution d'Action Logement des publics prioritaires en lien avec la réforme des attributions issue de loi Egalité et Citoyenneté de 2017 qui a élargi l'obligation d'attribution aux publics prioritaires.

La convention prévoit notamment qu'« Action Logement communiquera à l'Etat chaque trimestre un suivi territorialisé du respect de cette obligation légale par Action Logement Services et par l'AFL. » (article 8.3. Contribution d'Action Logement au relogement des publics prioritaires).

Un comité de pilotage est mis en place à ce sujet. L'Etat s'engage à communiquer un accord type pour la passation des accords locaux prévus par la loi dans les territoires.

Enfin, dans le cadre de l'évaluation de la convention, une stipulation prévoit la transmission d'un rapport d'exécution de la convention à l'Etat et à l'Ancols en particulier sur les « obligations DALO » (Article 15 - Evaluation de la convention). Aucun rapport n'a été rendu public à ce sujet.

Un bilan positif de l'application de la précédente convention est dressé : « Au terme de la première convention quinquennale du groupe Action Logement, Action Logement Services affiche un taux d'atteinte des objectifs [de la convention] à plus de 96 %. » Toutefois, aucune information ne figure sur l'atteinte des objectifs légaux d'attribution aux ménages reconnus Dalo et aux personnes prioritaires dans le cadre de la précédente convention.

La convention quinquennale en vigueur a été signée le 16 juin 2023. Elle couvre la période 2023-2027.

Cette dernière ne prévoit aucun engagement en matière de Dalo.

Il convient de noter qu'un plan d'investissement volontaire mobilisant les réserves financières d'Action Logement a été initié par Action Logement et formalisé dans une convention spécifique signée avec l'Etat le 25 avril 2019. Aucune information, ni action ne concernent spécifiquement le logement des ménages reconnus Dalo et des personnes prioritaires.

**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.

-donner de la souplesse aux partenaires pour organiser les attributions de logements sociaux pour les publics mal logés.

Le périmètre de l'objectif légal est clairement défini : l'obligation est fixée par département ou la région pour l'Ile-de-France. Elle est également déclinée sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale concernée par la mise en place d'une conférence intercommunale du logement (CIL) et l'adoption d'une convention intercommunale d'attribution (cf. Focus sur la réforme globale des attributions).

Exercice	Périmètre des publics concernés par l'obligation d'attribution de 25%
2013	Ménages Dalo
2014*	Ménages Dalo + sortants d'hébergement
2015	Ménages Dalo + sortants d'hébergement
2016	Ménages Dalo + sortants d'hébergement
2017**	Ménages Dalo + sortants d'hébergement+ publics prioritaires
2018	Ménages Dalo + sortants d'hébergement+ publics prioritaires
2019	Ménages Dalo + sortants d'hébergement+ publics prioritaires
2020	Ménages Dalo + sortants d'hébergement+ publics prioritaires
2021	Ménages Dalo + sortants d'hébergement+ publics prioritaires
2022	Ménages Dalo + sortants d'hébergement+ publics prioritaires

\* loi ALUR

\*\* loi Egalité et citoyenneté

Des pouvoirs de substitution sont donnés aux préfets pour procéder aux attributions en cas de manquement. Les articles L. 313-26-2 du CCH<sup>(1)</sup> pour Action Logement Services et L. 313-35 du CCH<sup>(2)</sup> pour l'association Foncière logement sont modifiées en ce sens.

ALS et AFL ont l'obligation de réserver un quart des attributions annuelles de logements sur lesquels elles disposent de droits de réservation aux salariés et demandeurs d'emploi reconnus Dalo et prioritaires ainsi qu'aux sortants d'hébergement. L'annualité de l'objectif légal est introduite dans le CCH. Il convient de noter que la loi du 27 janvier 2017 relative à l'Égalité et la Citoyenneté précise que l'obligation porte sur le champ aux logements des organismes d'HLM ou gérés par ceux-ci (hors logements intermédiaires) et aux logements conventionnés des SEM. L'obligation portait auparavant sur la totalité des réservations d'ALS et du patrimoine d'AFL.

(1) Art.L. 313-26-2 du CCH: «Un quart des attributions annuelles de logements mentionnés à l'article L. 441-1 pour lesquels la société mentionnée à l'article L. 313-19 dispose de contrats de réservation est réservé aux salariés et aux demandeurs d'emploi bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 ou, à défaut, prioritaires en application de l'article L. 441-1. Un accord passé avec le représentant de l'Etat dans le département ou, en Ile-de-France, dans la région, fixe les modalités d'application du présent alinéa. En cas de manquement de la société mentionnée à l'article L. 313-19 à l'obligation mentionnée à la première phrase du présent alinéa, le représentant de l'Etat dans le département procède à l'attribution aux publics concernés d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer. Ces attributions s'imputent sur les logements réservés par la société.».

(2) Article L. 313-35 du CCH: «Un quart des attributions annuelles de logements faisant l'objet d'une convention avec l'Etat en application du 3<sup>e</sup> de l'article L. 351-2 appartenant à l'association foncière logement ou à l'une de ses filiales est réservé aux salariés et aux demandeurs d'emploi bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 ou, à défaut, prioritaires en application de l'article L. 441-1. En cas de manquement à cette obligation par l'association foncière logement ou par l'une de ses filiales, le représentant de l'Etat dans le département procède à l'attribution aux publics concernés d'un nombre de logements appartenant à l'association foncière logement ou à sa filiale concernée équivalent au nombre de logements restant à attribuer.».

## LA RÉFORME GLOBALE DES ATTRIBUTIONS PAR LA LOI EGALITÉ ET CITOYENNETÉ DE 2017

La loi Egalité et Citoyenneté réforme en profondeur les attributions de logement sociaux. Elle pose de nouvelles obligations d'attributions au titre du Dalo sur les contingents de réservation de logements sociaux des collectivités territoriales ainsi que sur le parc non réservé des bailleurs sociaux. Action Logement et l'Etat ne sont plus les seuls contributeurs au relogement des ménages reconnus Dalo et aux publics prioritaires. Le Haut Comité a identifié un problème majeur de suivi. Les données sur la mise en œuvre des obligations d'attributions aux ménages reconnus Dalo et aux publics prioritaires par les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux ne sont que très partiellement collectées. Un bilan complet est disponible uniquement dans trois régions, l'Île-de-France avec la publication annuelle du socle de données de la DRIHL ainsi que la Bretagne et les Pays de la Loire, avec les bilans publiés par l'association CREHA Ouest (réunissant le secteur HLM, des collectivités territoriales et Action Logement pour la gestion d'un système partagé d'informations des demandes et attributions de logements sociaux). **Il est actuellement impossible d'établir un bilan national de la mise en œuvre des nouvelles obligations pour les collectivités territoriales et des bailleurs sociaux. Le Haut Comité demande qu'un suivi complet et détaillé soit aujourd'hui mis en place.** La loi vise également à harmoniser les critères de priorité pour l'accès au logement social et à renforcer le droit à l'information des demandeurs. La gouvernance territoriale des politiques d'attribution est également révisée avec la mise en place des conférences intercommunales du logement (CIL). L'intercommunalité est confirmée comme échelon pertinent de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. 416 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dits « à enjeux »<sup>(1)</sup> sont concernés par la réforme. Cette nouvelle instance est chargée d'organiser l'accueil de la demande et d'adopter la convention intercommunale d'attribution (CIA). La CIA détermine les priorités locales d'accès au logement social ainsi que le dispositif de cotation de la demande de logement social qui doit s'appliquer au niveau intercommunal. Cette instance assure le suivi des politiques d'attributions et elle est, à ce titre, destinataire

des bilans sur les attributions transmis par les bailleurs sociaux.

**La réforme n'est toujours pas achevée fin 2022 et progresse lentement : 221 CIL seulement ont adopté des orientations en matière de peuplement, de politiques d'attribution aux ménages défavorisés et d'objectifs de mixité sociale. 157 CIL ont conclu une CIA. Sur la réforme de l'accueil de la demande, 32% des plans seulement sont en place. 15 dispositifs de cotation en conformité avec la loi ELAN sont en vigueur sur 416 EPCI. Cette situation s'explique principalement par l'absence de volontarisme dans de nombreuses intercommunalités. La loi 3DS de 2022 prévoit, qu'en l'absence de CIA adoptée fin février 2023, les EPCI concernées devront notifier à l'ensemble des réservataires et des bailleurs sociaux les objectifs d'attributions aux ménages Dalo et prioritaires comme en matière de mixité sociale.** Afin d'améliorer la mixité sociale dans certains territoires, à savoir les intercommunalités tenues de se doter d'un programme local de l'habitat (PLH), un nouvel objectif d'attribution est posé dans la loi avec l'obligation d'attribuer au moins 25 % des attributions annuelles, suivies de baux signés, hors quartiers prioritaires de la Ville (QPV), à des demandeurs du premier quartile de ressources de la demande de logement social ou à des ménages relogés dans le cadre du renouvellement urbain. Par ailleurs, 50 % des attributions en QPV seront destinées aux ménages des trois autres quartiles des demandeurs. C'est la première fois que le législateur précise la notion de mixité sociale en posant un critère de ressources. Fin 2021, l'ANCOLS publie un premier bilan<sup>(2)</sup> de la mise en œuvre de cette obligation. Au niveau national, l'objectif de 25 % n'a jamais été atteint : sur les 272 000 attributions faites hors QPV, 42 000 ont été destinées à des ménages du premier quartile en 2019, soit 15,5 % du total (14 % en 2018 et 16,5 % en 2017).

(1) Les EPCI de la réforme des attributions sont tous les territoires tenus de se doter d'un programme local de l'habitat ou ayant la compétence en matière d'habitat et dont le territoire comporte au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV). Sont également concernés par cette mesure la Ville de Paris, les établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris (MGP) ainsi que la métropole de Lyon.

(2) Ancols, *Attribuer plus de logements sociaux aux ménages les plus modestes hors QPV*, septembre 2021.

## LE PARC LOCATIF CONCERNÉ PAR LES DROITS DE RÉSERVATION D'ACTION LOGEMENT ET DE L'ASSOCIATION FONCIÈRE LOGEMENT

En contrepartie des investissements dans le cadre de la PEEC, les droits de réservation d'Action Logement portent le parc des organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par ceux-ci et auprès des SEM pour les seuls logements conventionnés. Seuls les logements locatifs

sociaux dit « ordinaires » ou « familiaux » sont soumis à l'obligation dans la mesure où des règles d'attribution du CCH s'y appliquent. Les logements locatifs intermédiaires (notamment financés en prêt locatif intermédiaire - PLI) sont exclus

de l'obligation. La PEEC finance également des structures collectives dont les foyers de travailleurs migrants. Les structures collectives ne sont pas intégrées dans la réforme de la gestion en flux des réservations de logements sociaux. Cette question n'est pas traitée dans ce rapport.

En 2022, la Cour des comptes a réalisé un rapport thématique sur le Droit au logement opposable<sup>(1)</sup>. Ce rapport rappelle que l'effort de logement des ménages reconnus Dalo reste excessivement concentré sur l'Etat. Les auteurs constataient une carence d'Action Logement sur les obligations de logement pour les ménages Dalo et prioritaires : « *Une convention signée entre Action Logement et le préfet précise les modalités de sa mise en œuvre. Hors Île-de-France, cette convention n'a été signée que dans 14 départements. Selon les données disponibles, Action Logement ne satisfait peu ou prou à ses obligations qu'en région Île-de-France. Un protocole d'accord signé en 2016 avec le préfet de région a permis d'améliorer la contribution d'Action Logement. En 2019, 22,4 % des attributions réalisées par Action Logement Services (ALS) visaient les publics mentionnés par la loi. Partout ailleurs, Action Logement demeure très éloigné de ses obligations. La convergence lente, en cours, des systèmes d'information dont disposaient auparavant les différents collecteurs du « 1 % logement » devrait au moins permettre d'améliorer la fiabilité des données d'attribution mais ne saurait seule suffire à respecter les obligations légales.* »

En 2022, dans le cadre de l'audition en groupe de travail du Haut Comité, Action Logement nous a indiqué qu'un seul accord local passé entre l'Etat et Action Logement est en vigueur, à savoir le protocole régional existant en Ile-de-France. Action Logement a indiqué être demandeur d'une régularisation dans les autres départements.

Il semble que, en dehors du protocole signé en Ile-de-France, les accords locaux évoqués correspondent à des anciens accords locaux obsolètes au regard des exigences posées dans la loi ALUR pour tout le territoire. Il convient de souligner ici que si les catégories de ménages concernés par l'obligation ont été élargies par la loi ALUR ainsi que la loi Egalité et Citoyenneté, le seuil de 25 % des attributions n'a pas été modifié afin de faciliter l'atteinte de l'objectif légal.

### 3. La connaissance de la demande de logement des ménages reconnus Dalo et prioritaires par Action Logement

La connaissance de la demande de logement social et les procédures d'attribution ont longtemps soulevé des questions dans le secteur du 1% logement. Les services utilisaient leurs propres outils en dehors du dispositif national, le système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE). Chaque collecteur disposait de son propre outil et il était encore utilisé récemment. Action Logement dispose

(1) Cour des comptes, *le Droit au logement opposable, une priorité à restaurer*, rapport public thématique, janvier 2022

**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.

aujourd’hui d’un seul outil, la plateforme Al’In. Action Logement a en principe la possibilité de consulter l’application de l’Etat qui recense les personnes reconnues prioritaires (SYPLA). Action Logement peut également s’appuyer en Ile-de-France sur le GIP Habitat et interventions sociales.

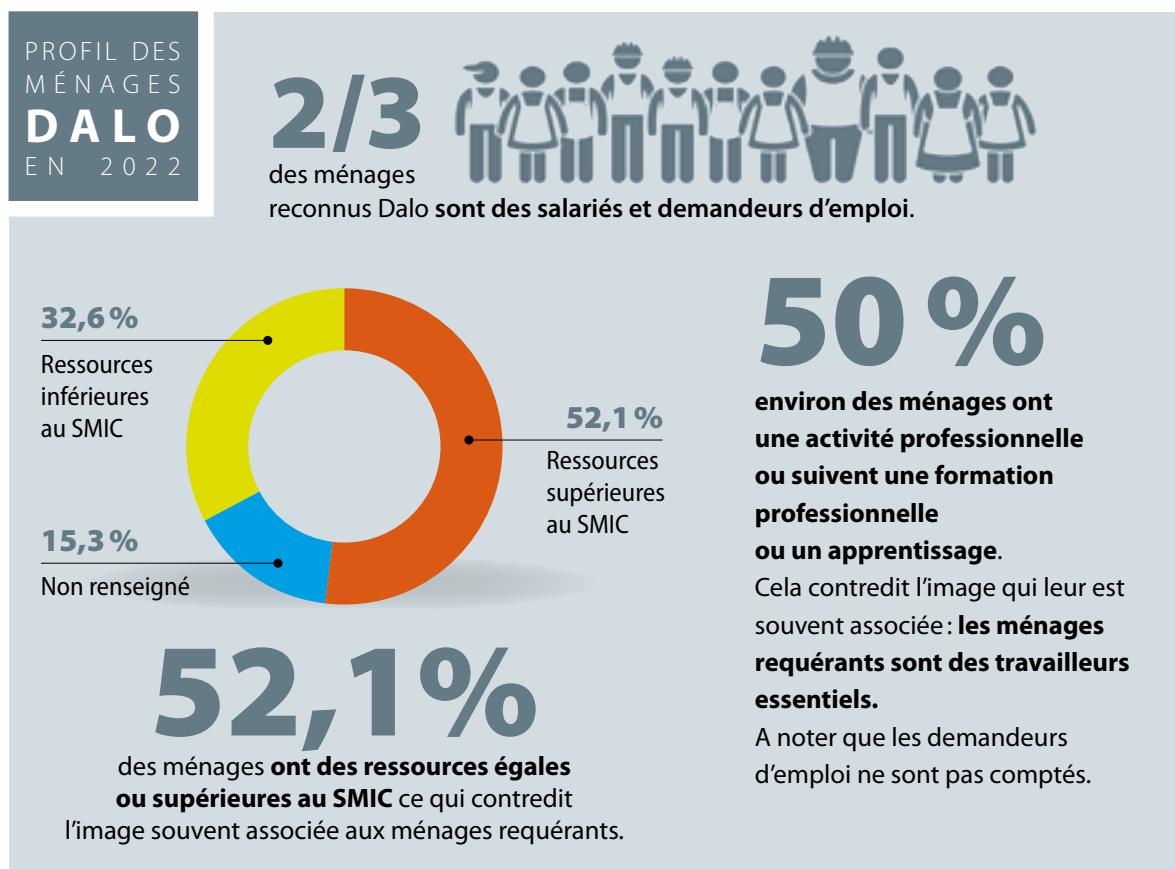
### **Sur les profils des demandeurs Dalo enregistrés auprès d’Action Logement**

En 2022, lors d’une audition au Haut Comité, Action Logement a présenté le profil des demandeurs de logement prioritaires Dalo enregistrés par ses soins.

Action Logement dénombrait 14 000 demandeurs Dalo dans la plateforme Al’in en 2021. Les ménages concernés sont avant tout des salariés, en grande majorité en contrat à durée indéterminée (CDI), avec des profils qui sont proches des demandeurs classiques. Cette situation soulève la question de la prise en compte des demandeurs Dalo selon leur statut, salariés en CDI, salariés en contrat à durée déterminée (CDD) ou demandeurs Dalo en recherche d’emploi.

S’agissant de ces demandeurs d’emploi en particulier, il convient de rappeler qu’ils ne sont pas employés par une entreprise assujettie à la PEEC. La procédure de candidature est différente des salariés et les candidatures proviennent nécessairement de tiers, que ce soit le préfet après passage en Comed, les personnes reconnues prioritaires par une instance locale et inscrites dans SYPLA ou encore sur une orientation par le GIP Habitat et intervention sociales (*voir plus loin*).

Concernant les ressources, les demandeurs se situent au-delà des premiers quartiles, avec des revenus majoritairement entre 15 000 euros et 20 000 euros par an. La majorité dispose donc de ressources supérieures au SMIC à temps complet en 2021.



Concernant la composition des ménages, la demande émane principalement de personnes seules cherchant des logements de type T2 ou T3.

Nous retrouvons parmi les demandeurs Dalo enregistrés auprès d'Action Logement les profils classiques des demandeurs Dalo disposant de revenus autour et au-dessus du SMIC, lesquels représentent 50 % des ménages reconnus Dalo.

Concernant la répartition par âge, il s'agit majoritairement de personnes entre 25-40 ans. Les ménages entre 41 et 55 ans représentent la seconde population de demandeurs.

## TRAVAILLEURS ESSENTIELS : DÉFINITION ET CADRE LÉGAL DE L'ACCÈS AUX LOGEMENTS SOCIAUX

Durant la crise sanitaire, une étude de l'INSEE<sup>(1)</sup> a tenté en 2021 de définir la notion de travailleurs clés en désignant ceux qui appartenaient à des métiers de l'urgence ou de ceux qui permettent d'assurer les besoins vitaux du quotidien. L'étude conclut que quatre secteurs apparaissent essentiels à savoir la santé, l'alimentation, les transports et la sécurité. Une première liste de 35 métiers a été posée. L'étude estime le nombre de travailleurs essentiels à 5 206 401 parmi les actifs, soit 19,4 % du total des actifs. Le Gouvernement a souhaité faciliter l'accès au logement de ces travailleurs dont le lieu de résidence est parfois très éloigné de leur lieu de travail. Toutefois, il n'a pas fait de ce nouvel objectif d'attribution un nouveau critère de priorité dans l'accès au logement social. Ainsi, l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) a été complété par l'article 78 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation<sup>(2)</sup>, la décentralisation, la déconcentration dite loi 3DS. Pour rendre effective la prise en compte des travailleurs

essentiels dans le processus d'attribution de logements locatifs sociaux, la loi donne compétence aux conférences intercommunales pour définir la catégorie de professionnels concernés au regard des enjeux et caractéristiques locaux.

En effet, les besoins peuvent varier selon les territoires.

La loi pose trois conditions cumulatives pour définir un travailleur essentiel :

- Exercer une activité professionnelle ;
- Cette activité est non télétravaillable ;
- Cette activité relève d'un secteur essentiel pour la continuité de la vie de la nation.

La mise en œuvre opérationnelle de cette disposition peut s'effectuer dans le cadre de la mise en œuvre de la cotation de la demande de logement social. La prise en compte des travailleurs essentiels doit être inscrite dans les conventions intercommunales d'attributions (CIA) : celle-ci doit préciser les objectifs à atteindre en matière d'attributions au profit des travailleurs essentiels.

Si tous les réservataires sont appelés à être mobilisés pour répondre à ce nouvel objectif d'attribution, en particulier

l'Etat sur son propre contingent, Action Logement est l'autre grand réservataire concerné par ce dispositif.

Il est probable qu'un nombre important de travailleurs essentiels soient également éligibles aux recours Dalo ou à la labellisation comme publics prioritaires.

Si la CIA prévoit un objectif local d'attribution pour les travailleurs essentiels, les résultats doivent apparaître dans le bilan d'application et être portés à la connaissance de la conférence intercommunale du logement (CIL).

Le Haut Comité ne dispose pas d'informations sur le déploiement de ce dispositif. Action Logement ne dispose pas d'outils de suivi pour identifier les travailleurs essentiels.

(1) INSEE, Analyses Ile-de-France n°128, février 2021.

(2) « Sur les territoires mentionnés au vingt-quatrième alinéa, la convention intercommunale d'attribution ou, pour la Ville de Paris, la convention d'attribution mentionnée à l'article L. 441-1-6 fixe un objectif d'attributions aux demandeurs de logement exerçant une activité professionnelle qui ne peut être assurée en télétravail dans un secteur essentiel pour la continuité de la vie de la Nation. Les modalités de mise en œuvre du présent alinéa sont précisées par la conférence intercommunale du logement en fonction des besoins du territoire. ».

## Sur l'organisation territoriale d'Action Logement concernant l'accueil de la demande de logement social

Action Logement a mis en place d'importants moyens humains pour accompagner les demandeurs Dalo. Les conseillers logement personnalisés représentent plus d'une centaine d'emplois en équivalent temps plein (ETP) en Ile-de-France et une centaine d'ETP dans les autres régions.

La plateforme Al'in, est organisée sur la base de la location choisie. Le demandeur se positionne sur les offres en ligne. Pour le Dalo, les équipes d'Action Logement ont accès à une offre réservée qui n'est pas publiée et qui est uniquement destinée aux demandeurs Dalo. Cette organisation interroge le Haut Comité notamment en matière d'égalité de traitement avec les demandeurs classiques. Il n'a pas été possible d'obtenir plus d'informations sur la nature et les caractéristiques de cette offre de logement destinée aux ménages Dalo. Après identification de la situation du demandeur, la demande est orientée vers une offre complètement réservée à ces demandeurs reconnus DALO. Pour les personnes cumulant les difficultés, Action Logement a développé toute une série de fonctionnalités permettant de faire des propositions de logement adaptées à leur situation.

Selon Action Logement, l'organisation mise en place vise à ne pas mettre en concurrence les demandeurs Dalo avec les demandeurs classiques. Pour ce faire, Action Logement oriente les demandeurs Dalo vers des offres réservées. Action Logement a précisé qu'il ne s'agit pas d'un système de cotation mais d'une orientation réalisée dans le cadre de l'accompagnement des demandeurs Dalo. Action Logement met en avant l'intérêt du réservataire de proposer des offres adaptées afin qu'elles soient rapidement « placées » dans le délai d'un mois prévu par les conventions de réservation.

## LES IRRÉGULARITÉS IDENTIFIÉES PAR L'ANCOLS SUR LA PROCÉDURE D'ENREGISTREMENT ET DE SÉLECTION DES DEMANDES DE LOGEMENT

Pour Action Logement Services, l'Ancols constate notamment dans son rapport de contrôle (n°2017-092) de février 2020 s'agissant de l'Ile-de-France : « La procédure d'enregistrement et de sélection des demandes de logements mise en œuvre au sein de la DR [Direction régionale] Ile-de-France présente des insuffisances. Des irrégularités sont constatées et l'équité de traitement des demandeurs n'est pas garantie faute de dispositif de sélection des candidats adéquat. Ces dispositions ne sont pas respectées comme l'a relevé un audit interne conduit en 2018 et portant sur le « processus placement locatif » mis en œuvre

au sein de la DR ÎdF. Les constats dressés à cette occasion sont critiques. Ce rapport d'audit pointe notamment les manquements suivants : - L'absence de contrôle de l'enregistrement de l'exhaustivité des demandes de logements et le non-respect du délai réglementaire d'enregistrement; - La non-transmission systématique de trois dossiers aux bailleurs sociaux; - L'absence de disposition de cotation du demandeur qui ne permet pas de s'assurer du respect des critères légaux de priorité (article L. 441-1 du CCH) ainsi que ceux de la directive d'ALG portant

sur l'accès à l'offre locative sociale. (...) Les corrections appropriées n'avaient pas été apportées lors du présent contrôle. ALS avance le fait qu'il ne dispose pas nécessairement de trois candidats pour une partie des logements à attribuer, ce qui n'est pas démontré. ALS indique par ailleurs ne pas disposer de suffisamment de moyens humains pour instruire trois dossiers. Cet argument n'est pas recevable : il appartient à ALS de s'organiser pour remplir ses obligations en la matière. ALS compte sur le SI [système d'information] unifié pour améliorer ses procédures à partir de 2020. »

## LES PERSONNES LABELLISÉES PUBLICS PRIORITAIRES OU « PUBLICS PRIORITAIRES » = LES MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES (HORS DALO) AU SENS DE L'ARTICLE L. 441-1 DU CCH

Ce sont les ménages reconnus prioritaires dans l'accès au logement social, dont la situation relève des critères relatifs prévus par le CCH.

Le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) fait partie du dispositif de réponse à l'urgence sociale et de lutte contre la pauvreté. Il définit les mesures destinées à permettre aux personnes et familles en difficultés sociales et économiques (du fait de l'inadaptation de leurs ressources, de leurs conditions d'existence...) afin :

- d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir ;
- de disposer dans ce logement de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ;
- et de pouvoir bénéficier, le temps nécessaire, si elles le souhaitent, d'un accompagnement correspondant à leurs besoins.

Il est établi pour une durée de six ans maximum. Ce plan est élaboré et mis en œuvre par l'État et par le département, avec l'appui d'un Comité responsable du PDALHPD, qui associe à cette démarche des représentants des communes ou de leurs groupements et d'autres personnes morales (associations - notamment - de lutte contre les exclusions, organismes exerçant des activités de maîtrise d'ouvrage, d'ingénierie sociale, financière et technique, caisses d'allocations familiales, distributeurs d'eau et fournisseurs d'énergie...).

La labellisation des autres publics prioritaires, c'est-à-dire l'identification des demandeurs prioritaires pour un accès au logement social est décidée par une commission administrative départementale sur demande d'un travailleur social.

La liste des publics prioritaires pour l'accès au logement social comprend 14 catégories de personnes (L. 441-1 du CCH) :

- Personnes en situation de handicap ou familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap ;

- Personnes sortant d'un appartement de coordination thérapeutique ;
- Personnes mal-logées ou défavorisées et personnes rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ou confrontées à un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale ;
- Personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
- Personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ;
- Personnes exposées à des situations d'habitat indigne ;
- Personnes mariées, vivant maritalement ou liées par un pacte civil de solidarité justifiant de violences au sein du couple ou entre les partenaires ;
- Personnes victimes de viol ou d'agression sexuelle à leur domicile ou à ses abords ;
- Personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle ;
- Personnes victimes de l'une des infractions de traite des êtres humains ou de proxénétisme ;
- Personnes ayant à leur charge un enfant mineur et logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent ;
- Personnes dépourvues de logement, y compris celles qui sont hébergées par des tiers ;
- Personnes menacées d'expulsion sans relogement ;
- Personnes mineures émancipées ou majeurs âgés de moins de vingt et un ans pris en charge avant leur majorité par le service de l'aide sociale à l'enfance jusqu'à trois ans après le dernier jour de cette prise en charge.

## 4. La mobilisation des réservations d’Action Logement pour les ménages mal logés

### Cadre juridique de la gestion des droits de réservation d’Action Logement Services et de l’association Foncière logement

La loi prévoit que le quart (25 %) des attributions annuelles d’Action Logement doivent être consacrées aux ménages reconnus Dalo, et à défaut aux personnes prioritaires. Une « priorité » est conférée aux ménages reconnus Dalo comme pour le contingent des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux.

Si l’objectif s’entend comme un seuil, rien n’interdit à ALS et AFL de le dépasser.

Dans le cadre de la gestion en flux, l’objectif légal s’applique au flux annuel des logements libérés ou mis en service.

### Le passage à la gestion en flux des réservations de logements sociaux

Pour le passage en flux, l’Ancols recommandait dans son rapport annuel statistique et financier 2021 de définir une méthode de conversion qui prenne en compte le nombre de droits en stock mais également la rotation des ménages logés.

La plateforme dédiée « AL'in3 » a été mise en place par le groupe à compter de l’exercice 2020.

Action Logement dispose historiquement de deux catégories de droits de réservations :

- Droits de réservation à désignation en droit de suite (appelés « droit de suite ») : possibilité de présenter autant de locataires que possible pendant une durée déterminée, soit en général la durée de l'emprunt servant à financer le logement ;
- Droits de réservation à désignation unique (appelés « droit unique ») : Action Logement n'a le droit de présenter qu'un seul ménage locataire et cela une seule fois.

Ces droits sont formalisés dans les conventions de réservation signées en contrepartie des financements accordés. Action Logement gère directement ses réservations. Aucune gestion déléguée aux bailleurs n'a été recensée dans le cadre des travaux du Haut Comité. Action Logement a réalisé la conversion des droits de réservation en stock courant 2023.

Dans le cadre du passage en flux, Action Logement a dans un premier temps réalisé un important état des lieux de ses droits de réservation, en droits de suite et droits uniques. Cette étape a permis de convertir les droits de réservations en stock en droits de réservation en flux. La distinction entre droit de suite et droit unique disparaît avec la gestion en flux. Dans le cadre du flux, les droits de réservation s'apparentent plutôt à des droits de réservation uniques. En effet, la réservation porte sur un flux annuel de logements libérés et mis en service. Dans ces conditions, Action Logement a négocié avec les bailleurs sociaux une équivalence des droits de suite existants en droits uniques. S'y ajoutent les droits uniques négociés avant le passage en flux. Cette étape a été formalisée avec chaque bailleur social dans le cadre d'une convention dite « d'inventaire ». L'état des lieux a été finalisé par Action Logement dans tous les territoires à la mi-2023.

Action Logement a ensuite engagé les discussions pour signer avec chaque bailleur social, les nouvelles conventions de réservation en flux, appelées conventions d’objectifs. Après plusieurs reports du délai, la loi prévoyait que la réforme soit en place au plus tard au 24 novembre 2023. Un retard est constaté début 2024 dans la conclusion de ces conventions principalement en raison du retard dans la signature des nouvelles conventions de réservation entre l’Etat et les bailleurs sociaux sur le contingent préfectoral. Pour rappel, le dispositif prévoit que l’Etat passe les conventions de réservation avec les bailleurs sociaux en premier avant les autres réservataires.

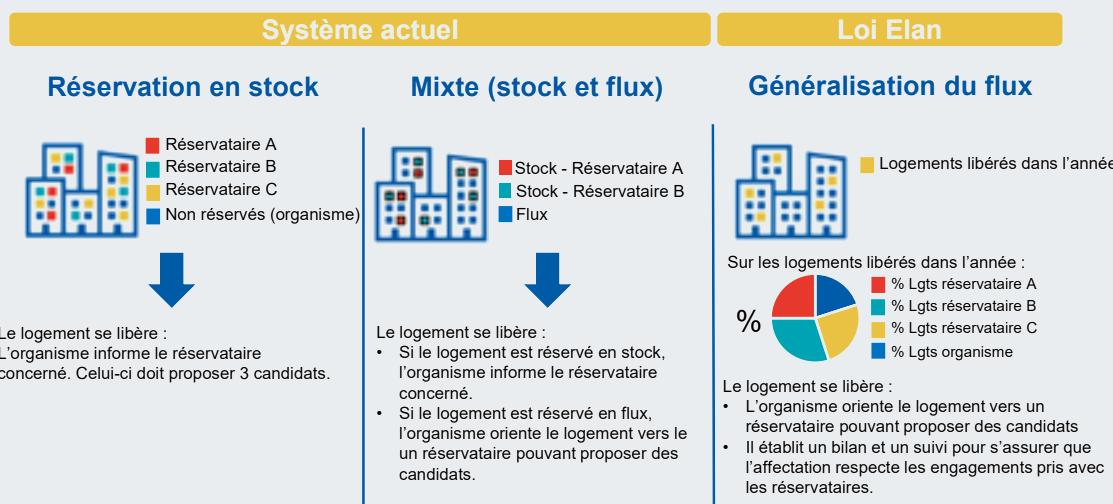
## ATTRIBUTIONS DES LOGEMENTS SOCIAUX : GESTION EN STOCK ET GESTION EN FLUX

La loi ELAN dans son article 114, modifie les modalités de gestion des droits de réservation des logements locatifs sociaux et généralise une gestion de ces droits par les réservataires en flux annuel au lieu d'une gestion de stock, à l'exception des structures collectives et des logements intermédiaires qui ne sont pas concernés par cette obligation. La gestion en flux doit être effective au 23 novembre 2023.

Dans le cadre de la gestion en stock, le réservataire procède à l'identification logement par logement en identifiant le nom du bailleur et du programme, le type et l'adresse du logement, et le réservataire (contingent prioritaire, Action Logement,

collectivité, etc). Le réservataire peut ainsi proposer aux bailleurs des candidats sur des logements identifiés qui se libèrent ou sont mis en service dans de nouveaux programmes immobiliers. Autrement dit, lorsqu'un logement préalablement réservé est vacant du fait du départ d'un locataire ou d'une nouvelle livraison, le bailleur informe les services de l'Etat de sa disponibilité. Ce mode de gestion permet au réservataire une information très précise sur le logement qui lui est réservé (localisation, typologie, loyer...). Mais il présente plusieurs inconvénients. En premier lieu, il conduit à une approche cloisonnée et segmentée des attributions, par filière de réservation.

### La gestion des réservations de logements sociaux : rappel



À l'inverse, la gestion en flux porte sur l'ensemble du patrimoine de logements locatifs sociaux du bailleur à l'échelle du département ou de la collectivité lorsque celle-ci dispose de droits de réservation.

Dans le cadre de la gestion en flux, les réservations portent sur un flux annuel de logements disponibles à la location, c'est-à-dire libérés par un locataire ou mis en service après construction ou réhabilitation.

Lorsque la gestion en flux est déléguée au bailleur, celui-ci, au fil des vacances de logements et des nouveaux programmes, propose des candidats à l'attribution pour le compte du réservataire et est tenu de réaliser des bilans.

**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.



Les modalités de gestion prévues dans les conventions soulèvent plusieurs questions. Action Logement souhaite garder la main sur les candidatures sur son contingent de réservation. Action Logement privilégie dans les projets de conventions les demandes enregistrées sur la plateforme Al'in. Des quotas plafonds ont été posés (par exemple 15% par an dans les zones tendues) pour prendre en compte les demandes émanant d'autres acteurs et non enregistrées initialement sur la plateforme Al'in.

Cette distinction est susceptible de créer une inégalité des traitements entre les candidats, en particulier pour les demandeurs d'emploi reconnus Dalo ou les salariés reconnus Dalo et désignés par le préfet suite à la réunion de la Comed.



# ÉTAT DES LIEUX DE L'IDENTIFICATION ET DE LA MOBILISATION DU CONTINGENT ACTION LOGEMENT DESTINÉ AUX MÉNAGES RECONNUS DALO ET PRIORITAIRES

## 1. Description et limites des différents dispositifs de suivi

Plusieurs outils de suivi peuvent être utilisés afin d'identifier les réservations et suivre les attributions d'Action Logement pour les ménages reconnus Dalo et prioritaires.

Dans un référendum du 12 mai 2022 sur la production et l'utilisation des données utiles à la politique du logement, la Cour des comptes relevait la défaillance des systèmes d'information des politiques du logement. La Cour a tenu à rappeler que ce problème n'était pas nouveau et a estimé que les données existantes ne sont toujours pas fiables et exhaustives. Les bases de données sont par ailleurs difficilement accessibles et des carences importantes ont été relevées concernant l'échange de données entre les différents systèmes d'information (l'interfaçage).

Dans son rapport de janvier 2022, sur le droit au logement opposable<sup>(1)</sup>, la Cour des comptes indiquait notamment pour Action Logement :

*«La convergence lente, en cours, des systèmes d'information dont disposaient auparavant les différents collecteurs du « 1 % logement » devrait au moins permettre d'améliorer la fiabilité des données d'attribution mais ne saurait seule suffire à respecter les obligations légales.»*

De multiples outils ont été mis en place pour suivre de manière précise le parc de logements sociaux, les droits de réservations et les attributions de tous les réservataires, et en particulier Action Logement.

Action Logement Services (ALS) et l'association Foncière logement (AFL) en tant que réservataire disposent de plusieurs outils ou dispositifs particuliers pour connaître la liste des salariés et demandeurs d'emploi reconnus Dalo et prioritaires en attente de logement. L'État assure également un suivi des obligations.

### Les outils de connaissance de la demande et de suivi de droit commun

La présentation sera ici succincte dans la mesure où les outils de suivi de droit commun ont été décrits dans le rapport précédent sur les droits de réservation de l'Etat<sup>(2)</sup>.

#### • L'application SYPLO

Le système priorité logement (SYPLO) est le principal outil utilisé par l'Etat à la fois pour identifier les ménages reconnus Dalo et prioritaires et suivre (voir ci-dessous) le relogement de ces ménages. Action Logement y a accès en tant que réservataire pour identifier les salariés et demandeurs d'emploi.

(1) Cour des comptes, *Le droit au logement opposable, une priorité à restaurer*, janvier 2022.

(2) Haut Comité pour le Droit au logement, *Bilan et perspectives des attributions de logements sociaux réservés par l'Etat aux ménages mal-logés*, septembre 2023



Les collecteurs ont à plusieurs reprises mis en avant le manque d'information sur la liste des publics prioritaires. L'Etat a pris des engagements vis-à-vis d'Action Logement dans les deux premières conventions quinquennales et a donné des instructions aux services déconcentrés pour faciliter l'accès d'Action Logement à l'application SYPLO.

En 2016, le rapport de mission de Madame Carlotti constate que très peu de collecteurs utilisent le logiciel SYPLO.

En 2022, Action Logement a indiqué au cours de l'audition dans le groupe de travail du Haut Comité que seuls les services en Ile-de-France disposaient d'un accès à l'application SYPLO. Il semble que ce problème ne soit plus d'actualité puisque la convention quinquennale 2023-2027 actuellement en vigueur ne prévoit pas d'action à ce sujet contrairement aux précédentes conventions.

#### ● **Le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS)**

Le RPLS recense l'ensemble des logements sociaux en France.

Les données du RPLS mobilisées pour le présent rapport ne concernent que les logements locatifs sociaux (hors logements financés en prêt locatif intermédiaire par exemple).

C'est le principal dispositif pour réaliser l'état des lieux et préparer la signature des conventions de réservation. L'outil est piloté par le Commissariat général au développement durable (CGDD - Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires).

Une seule rubrique (n°3) est prévue pour les réservations au titre de la PEEC : « *Employeur et organismes collecteurs du 1 % Logement* ».

L'arrêté du 5 janvier 2010<sup>(1)</sup> précise que la rubrique n°3 concerne les employeurs et organismes collecteurs d'Action Logement (c'est-à-dire les logements financés par le 1%). Les réservations des employeurs qui investissent directement dans le logement sont en principe incluses dans la rubrique, y compris les réservations de la SNCF auprès de la SICF. S'y ajoutent les réservations historiques des employeurs qui ont investi directement la PEEC sans passer par un collecteur avant la loi Alur. Ces dernières sont probablement résiduelles et en voie d'extinction.

En principe, l'outil recense donc les réservations :

- ALS (y compris les droits issus de la collecte SNCF) ;
- la Société immobilière des chemins de fer (SICF) ;
- et les réservations directes des employeurs.

En application de l'article L. 441-10 du CCH, le patrimoine d'AFL doit en principe être recensé dans le RPLS et devrait, à ce titre, être identifié dans la rubrique n°7 « non réservé » à l'instar des autres bailleurs sociaux.

Le suivi ne permet pas de distinguer Action Logement Services et les réservations historiques des employeurs qui investissent directement la PEEC.

Les chiffres sur le parc de logements sociaux dans un département, base de calcul des réservations dans le cadre de la réforme, sont globalement justes selon les vérifications réalisées par le Haut Comité.

#### ● **Le système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE)**

Le système informatique national d'enregistrement des demandes de logement social (SNE) ne permet pas d'identifier correctement les réservations et les attributions de logements sociaux.

(1) Arrêté du 5 janvier 2010 pris en application de l'article R. 411-3 du code de la construction et de l'habitation.

## LE SYSTÈME INFORMATIQUE NATIONAL D'ENREGISTREMENT DES DEMANDES DE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

Le système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social (SNE) a été mis en place le 28 mars 2011, remplaçant l'ancien système national «Numéro unique».

Il est aujourd'hui administré par un groupement d'intérêt public, le GIP SNE, regroupant l'État et l'Union Sociale pour l'Habitat, Action Logement, la Fédération des entreprises publiques locales et les associations d'élus locaux.

Les informations sur les attributions par réservataire sont renseignées par les bailleurs sociaux. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022, la maîtrise d'ouvrage du système d'information est confiée au GIP SNE.

A noter que les relogements de l'Association Foncière Logement ne sont pas comptabilisés dans le SNE selon les rapports de l'Ancols.

### • Le système d'information des Commissions Dalo (ComDalo)

Le système d'information des Commissions Dalo (ComDalo) prévoit dès l'origine que soit interfacé avec les systèmes d'information SYPLO le numéro unique de la demande de logement social. Le suivi du logement suite à une offre par contingent de réservation montre des carences importantes. Les données relatives au Dalo sont par conséquent partielles, en particulier concernant le relogement des ménages Dalo. Si la collecte des données pour les phases d'instruction et de décision paraissent aujourd'hui fiables dans ComDalo, la collecte des données sur le logement des ménages reconnus Dalo n'est pas réalisée dans certains départements pour certains réservataires, en particulier pour Action Logement, les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux.

## Les outils de connaissance de la demande et de suivi propres à la PEEC

### • Les systèmes d'information internes à Action Logement

Avant 2020, chaque collecteur disposait de son propre système d'information. Action Logement a tardivement fusionné les outils de suivi des ex-CIL. Ce retard a été pointé dans de plusieurs rapports de l'Ancols et par la Cour des comptes.

Pour ALS, le changement de mode de suivi des droits de réservation est intervenu en juin 2020 avec le déploiement d'un nouveau système d'information, la plateforme «AL'in3», dédiée à la gestion locative en flux en remplacement des systèmes d'informations hérités des ex-CIL. La plateforme AL'in permet aujourd'hui de remonter directement du CERFA, enregistré dans le SNE, la reconnaissance Dalo.

Pour l'AFL, les attributions des logements sont gérées via un système dénommé Portail d'Information et d'Affectation de la Foncière (PIAF). Les attributions des logements de l'AFL s'appuient sur les directions régionales d'ALS désignées pour chaque programme.

### • Les porter à connaissance (PAC) individualisés et les listes transmises par les services de l'Etat à ALS et AFL

Les services déconcentrés de l'Etat adressent à Action Logement Services une liste des ménages reconnus Dalo et prioritaires à reloger. Des modalités de rendu-compte par Action Logement sont prévues dans les accords locaux s'ils existent.

### • Le groupement d'intérêt public «Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abri» - GIP HIS

Le groupement d'intérêt public «Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abri» a pour objet de contribuer au relogement de familles et de personnes sans abri ou mal logées au sens de l'article 1<sup>er</sup>

de la loi du 31 mai 1990 en région d'Ile-de-France. Il associe notamment l'Etat, les bailleurs sociaux, Soliha Ile-de-France et Action Logement. A cette fin, le groupement assure des missions de diagnostic, de recherche de logement, d'accompagnement social, de gestion locative.

Depuis la loi MOLLE de 2009, le GIP intervient dans le cadre de l'obligation PEEC d'attribution aux ménages reconnus au titre du DALO pour lui permettre de réaliser ses objectifs en matière de fluidité des structures d'hébergement. Le GIP identifie des salariés reconnus Dalo et les propose à Action Logement Services. Il n'assure pas directement les relogements des ménages reconnus DALO.

### • **Le suivi spécifique d>Action Logement par l'Ancols**

#### ***Le suivi des droits de réservations locatives***

L'Ancols réalise un suivi des droits de réservations locatives obtenues par Action Logement.

Plusieurs publications rapportent les chiffres annuels des réservations locatives :

- le rapport annuel statistique et financier (RASF) de la PEEC ;
- la note annuelle sur les droits de réservations PEEC.

Les données sont plus précises que le RPLS mais ne concordent pas. Depuis 2020, Action Logement ne déclare plus de données pour le rapport annuel statistique et financier (RASF) en avançant des difficultés liées au changement d'outil numérique dans le cadre du passage en flux de la gestion des réservations en application de la loi ELAN. Action Logement n'a pourtant réalisé la conversion de ses droits de réservation qu'en fin d'année 2023, alors que les RASF 2020 et 2021 ne comportent plus de données. Toutefois, l'Ancols suit toujours les droits de réservations locatives mais les publie uniquement dans la note annuelle sur les droits de réservations locatives de la PEEC (*cf. infra : 2.2 Etat des lieux par département de l'identification et de la mobilisation du contingent Action Logement*).

#### ***Le suivi de l'obligation au titre du Dalo par l'Ancols***

Depuis 2015, en application de l'article L342-5 du CCH, l'Ancols réalise chaque année une enquête annuelle auprès d'Action Logement Services (ALS) et l'association Foncière logement (AFL) en recueillant les données des droits de réservation et les demandes de logements réservés ainsi que sur l'obligation de réserver un quart des attributions annuelles de logements aux salariés et demandeurs d'emploi reconnus Dalo et prioritaires. L'étude repose sur les données déclarées par ALS et AFL. L'Ancols publie chaque année les résultats de cette étude sur l'obligation d'attribution de logements aux ménages Dalo prioritaires et sortants d'hébergement du secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Les premières publications de l'enquête permettent d'avoir des données à partir de 2013. Action Logement a confirmé lors d'une audition dans le groupe de travail sur l'offre de logements du Haut Comité que les données déclarées à l'Ancols sont exactes.

L'Ancols évalue aujourd'hui l'application des conventions quinquennales passées entre l'Etat et Action Logement dans le cadre de son rapport annuel statistique et financier sur la PEEC (*cf. supra*) excepté les obligations liées au Dalo.

### • **Les modalités de fiabilisation des données dans les accords locaux existants**

Les accords locaux, lorsqu'ils existent, doivent fixer des modalités de connaissance de la demande et de fiabilisation des données entre les différents outils de suivi : des engagements sont généralement pris pour le rendu-compte et pour faire concorder les informations entre les outils internes, SYPLO et le SNE. Aucune information n'est publiée à ce sujet.

\*\*\*

Contrairement aux contingents des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux, il n'existe pas de problèmes majeurs de collecte de données pour le suivi de l'obligation PEEC au titre du Dalo et des publics prioritaires.

La multitude des dispositifs et outils disponibles pour assurer la mise en œuvre de l'obligation PEEC au titre du

Dalo par Action Logement et AFL permettent de connaître de manière assez précise la mise en œuvre de l’obligation Dalo. Force est de constater que la loi n'est pas respectée depuis 2013 avec des résultats très insuffisants. Des carences importantes sont constatées de manière régulière par plusieurs autorités alors que la loi ALUR puis la loi Egalité et citoyenneté ont élargi les publics concernés pour faciliter l'atteinte des obligations d'attribution de logements aux ménages mal logés et sans changer le niveau de l'objectif de relogement incomtant à la PEEC. C'est dans ce contexte que le Haut Comité a souhaité faire un état des lieux à l'occasion du passage à la gestion en flux des réservations de logements sociaux.

## 2. Etat des lieux par département de l'identification et de la mobilisation du contingent Action Logement

Dans les territoires tendus, le contingent Action Logement était géré jusqu'en 2024 en stock. Le Haut Comité réalise ici un bilan des réservations et attributions du groupe Action Logement et de l'AFL à l'occasion de la généralisation de la gestion en flux des réservations de logements sociaux.

### MÉTHODOLOGIE

En termes de méthodologie, le Haut Comité a réalisé un état des lieux des droits de réservation d'Action Logement dans les 19 départements les plus tendus concernant le Dalo, à savoir, les départements recensant plus de 1000 recours sur la base des données du RPLS portant sur les logements ordinaires et de ComDalo. Le Haut Comité a souhaité comparer ces informations avec celles publiées par l'Ancols dans son enquête annuelle sur l'obligation Dalo de la PEEC ainsi qu'avec ComDalo sur le relogement des ménages reconnus Dalo. Sur les droits de réservation, l'étude croise les informations du RPLS et les informations publiées par l'Ancols. Sur la mobilisation de l'offre de logements, le présent rapport s'appuiera sur les informations détenues par l'Ancols qui apparaissent plus fiables que le RPLS. Les données permettent d'évaluer de manière précise le nombre d'attributions réelles. A la différence du précédent rapport

sur le contingent « prioritaires » de l'Etat, l'étude n'évalue pas un potentiel théorique d'attributions manquantes. Il est donc possible de calculer le nombre de logements manquants pour le relogement des ménages Dalo, indépendamment de la problématique de l'adéquation de l'offre et de la demande. Le rapport se concentre sur les années 2021 et 2022: parmi les données les plus récentes disponibles auprès de l'Ancols, 2021 et 2022 sont les seules années où il est possible de distinguer la répartition entre les ménages reconnus Dalo, les sortants d'hébergements et les publics prioritaires en sens de l'article L. 441-1 du CCH. Ceci nous permet également de comparer l'effort de relogement entre l'Etat et Action Logement. Pour les données relatives aux attributions en 2022, celles-ci concernent uniquement le relogement des ménages reconnus Dalo dans la mesure où un problème de fiabilité des données est apparu

pour l'année 2022 au sujet du relogement des ménages prioritaires (au sens de l'article L. 441-1 du CCH) et les sortants d'hébergement. Cette situation s'explique par le nouveau mode de labellisation automatique des ménages prioritaires au sens de l'article L. 441-1 du CCH (cf. infra). L'Ancols précise dans ses dernières enquêtes qu'il n'est pas possible de réaliser des comparaisons entre les exercices avant et après 2020 en raison de la mise en place du nouveau système d'information, la plateforme Al'in en remplacement des systèmes d'information utilisés par les ex-CIL à partir de juin 2020. Toutefois, les chiffres publiés avant 2020 sont les seules données les plus fiables disponibles.

**NB:** Conformément aux bonnes pratiques au regard du RGPD et des bonnes pratiques de sécurité et d'intégrité des données, la diffusion à un tiers de données agrégées doit comprendre au moins 11 unités. Un secret statistique a donc été opéré sur ces données.

**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.

De multiples sources sont mobilisées (Ancols, RPLS, ComDalo, plateforme Al'in...) pour l'identification et la mobilisation des réservations d'ALS et AFL pour le logement des salariés et demandeurs d'emploi reconnus Dalo.

## ■ Les droits de réservation d'Action Logement

Il existe une difficulté pour connaître de manière exacte le stock des droits de réservation d'Action Logement Services et le patrimoine de l'association Foncière logement. Le RPLS recense en principe les droits de réservation d'Action Logement Services et les employeurs ayant investi directement la PEEC.

En principe, l'AFL est concernée par des obligations de déclaration sur son contingent propre comme les bailleurs sociaux dans la mesure où elle détient un patrimoine de logements à travers ses filiales et non des droits de réservation. Il semble que les données de l'AFL n'y figurent pas.

Selon les données du RPLS, les employeurs et Action Logement font partie des grands réservataires de logements locatifs sociaux (LLS) : au niveau national, les droits de réservations représentent 523 406 logements soit 10% du parc total des logements sociaux en France en 2021.

Hors territoires pour lesquels le contingent de l'Etat est géré en flux de manière historique<sup>(1)</sup>, le RPLS indique que le contingent de réservation de logements pour les employeurs et Action Logement dépasse celui du contingent « prioritaires » de l'Etat dans les Alpes-Maritimes, le Rhône ou la Haute-Savoie. Ceci s'explique probablement par les problèmes d'identification du contingent préfectoral dans ces territoires (en ce sens, voir le rapport du Haut Comité « Bilan et perspectives des attributions de logements sociaux réservés par l'Etat aux ménages mal-logés » - septembre 2023).

Dans le RPLS, le stock des droits de réservations d'Action Logement au niveau national varie d'une année à l'autre avec 540 000 logements en moyenne de 2018 à 2021.

Ces chiffres ne concordent pas avec les données disponibles recueillies par l'Ancols. Les écarts sont importants de l'ordre de 325 206 logements en 2021.

### ▼ STOCK DES DROITS DE RÉSERVATION ALS AU NIVEAU NATIONAL (DROITS DE SUITE ET DROITS UNIQUE) POUR LES LOGEMENTS FAMILIAUX (HORS STRUCTURES COLLECTIVES)

	2018	2019	2020	2021	2022
RPLS	536 994	576 259	539 997	523 406	Non communiqué
Ancols Note sur les droits de réservation et patrimoine du secteur de la PEEC	718 048	788 594	587 277 * <i>droits de suite uniquement, droits uniques non déclarés</i>	848 612	920 000

Les informations ne concordent pas non plus dans les différentes notes et rapports de l'Ancols jusqu'en 2020, en particulier avec celles figurant dans le rapport annuel statistique et financier (RASF) du secteur de la PEEC. Le RASF ne précise pas si les droits de réservation portent sur ALS et AFL ou uniquement sur ALS. Il n'est

(1) Haute-Garonne, Nord, Gironde et Loire-Atlantique.

**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.

également pas possible de savoir si les droits de réservation concernent uniquement les logements familiaux et ordinaires ou si les structures collectives sont également comptées. Il est indiqué que le rapport est établi sur la base du règlement comptable n°2017-02 du 5 juillet 2017 relatif aux comptes d'Action Logement, lequel mentionne que les droits de réservation portent sur les logements locatifs. Il semble que le RASF rassemble l'ensemble des droits de réservations d'Action Logement.

L'Ancols constate par ailleurs pour la troisième année consécutive que les données sur les droits de réservation déclarés par ALS par le biais de la maquette des tableaux complémentaires ne coïncident pas avec les données certifiées par les commissaires aux comptes présentées dans les comptes annuels pour l'assemblée générale. Plus aucune vérification n'est prévue aujourd'hui. En effet, depuis 2020, l'Ancols ne réalise plus d'analyse dans le rapport annuel statistique et financier sur l'offre locative d'Action Logement Services compte tenu du passage progressif des droits de réservation en flux.

Des écarts demeurent entre les différentes publications. Les rapports font eux même état d'écart entre les données communiquées par Action Logement pour les assemblées générales de l'organisme et celles déclarées à l'Ancols.

Il est possible d'avoir une visibilité sur la totalité des droits de réservation d'Action Logement Services, logements familiaux et structures collectives, en droits de suite et droits uniques.

**▼ STOCK TOTAL DES DROITS DE RÉSERVATION ALS AU NIVEAU NATIONAL  
(DROITS DE SUITE ET DROITS UNIQUE) POUR LES LOGEMENTS FAMILIAUX  
ET LES STRUCTURES COLLECTIVES**

	2018	2019	2020	2021	2022
Ancols Note sur les droits de réservation et patrimoine du secteur de la PEEC	746 815 (dont 28 767 en structures collectives)	817 239 (dont 28 645 en structures collectives)	598 782* (dont 11 505 en structures collectives) <i>*droits de suite uniquement, droits uniques non déclarés</i>	858 432 (dont 9 820 en structures collectives)	931 870 (dont 11 870 en structures collectives)
Ancols RASE**	723 807	826 681	Non déclaré	Non déclaré	Non déclaré

\*\* Le RASF ne précise pas si les droits de réservation portent sur les logements ordinaires et les structures collectives.

Ce rapport est établi sur la base du règlement comptable n°2017-02 du 5 juillet 2017 relatif aux comptes d'Action Logement qui indique que les droits de réservation portent sur les logements locatifs sans plus de précisions.  
Les réservations locatives ALS ne sont plus déclarés dans le RASF à compter de 2020

### Les droits de réservation d'Action Logement Services

Sur les seuls logements ordinaires, les droits de réservations d'ALS sont de 848 612 en 2021 et 920 000 en 2022.

**▼ STOCK DES DROITS DE RÉSERVATION ALS AU NIVEAU NATIONAL (DROITS DE SUITE ET DROITS UNIQUE)  
POUR LES LOGEMENTS FAMILIAUX (HORS STRUCTURES COLLECTIVES)**

	2018	2019	2020	2021	2022
Ancols Note sur les droits de réservation et patrimoine du secteur de la PEEC	718 048	788 594	587 277 * <i>droits de suite uniquement, droits uniques non déclarés</i>	848 612	920 000

**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.



Action Logement se trouve être l'un des plus grands réservataires après l'Etat. Sur 5 332 435 logements sociaux recensés dans le RPLS en 2021, Action Logement Services dispose de 848 432 droits de réservations selon l'Ancols : au regard de ces chiffres, la part des réservations d'ALS est de 16% du parc social au niveau national et non de 10% selon les seules informations du RPLS. Il est de 17% en 2022 avec 920 000 logements réservés.

Les réservations sont très variables selon les territoires liés à l'histoire des collecteurs et au nombre d'entreprises de plus de 20 salariés et 50 salariés aujourd'hui. Dans les départements à forte attractivité économique, le volume des réservations est important.

Enfin, les notes annuelles de l'Ancols sur les droits de réservation et le patrimoine du secteur de la PEEC permettent de connaître précisément le patrimoine d'AFL.

### **Le patrimoine de l'association Foncière logement**

Les logements appartenant à la Foncière logement représentent un peu plus de 30 000 unités.

#### **▼ PATRIMOINE AFL AU NIVEAU NATIONAL POUR LES LOGEMENTS FAMILIAUX**

	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Ancols</b> <b>Note sur les droits de réservation et patrimoine du secteur de la PEEC</b>	31 477	31 954	32 748	33 425	34 000

71 % sont des logements conventionnés à l'APL (dits de développement immobilier ou DI) et 29 % se situent dans les territoires de rénovation urbaine (RU) en 2022.

### **Une augmentation importante des droits de réservation et des attributions annuelles d'Action Logement à la veille du passage à la gestion en flux des logements sociaux**

En effet, les droits de réservations pour les logements ordinaires ont fortement augmenté entre 2021 et 2022 (passant de 848 612 logements ordinaires à 920 000), soit une augmentation de 8 %.

Le poids d'Action Logement en tant que réservataire est conséquent. Cette situation positionne Action Logement comme un réservataire majeur dans le cadre de l'état des lieux des droits de réservation et de la conclusion des nouvelles conventions de réservation pour le passage à la gestion en flux. Elle rappelle surtout qu'Action Logement est un acteur incontournable du relogement des ménages Dalo et des publics prioritaires.

### **■ Les attributions annuelles d'Action Logement**

En audition du Haut Comité mi 2022, Action Logement a présenté les derniers chiffres sur l'atteinte de l'obligation d'attribution au titre du Dalo et aux publics prioritaires.

Pour l'année 2021, sur l'ensemble du groupe Foncière Logement, ALS, AFL et les 46 filiales HLM du groupe, le nombre d'attributions locatives réalisées au bénéfice des ménages DALO et des publics prioritaires a été de 23 512 : 4 899 au profit des ménages reconnus DALO et 18 613 au profit des publics prioritaires.

Au total le nombre d'attributions locatives est de 105 198 sur l'année 2021. Après retrait des logements appartenant à la Foncière Logement, les logements intermédiaires au travers des filiales INLI et des structures collectives, Action Logement dénombre un peu plus de 75 000 attributions locatives. Le ratio

**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.

d'atteinte de l'objectif au niveau national est de 12,24 %. L'objectif de 25 % est presque rempli en Île-de-France avec 23,75 %.

Sur 23 512 attributions, 4 620 attributions sont réalisées sur l'Île-de-France, ce qui correspond à 20 % du total. Les chiffres détaillés pour 2021 sont publiés en annexe. Les données disponibles sont proches des chiffres communiqués durant l'audition.

Dans le cadre de sa mission de contrôle de ALS et AFL, l'Ancols publie les chiffres sur le respect de l'obligation d'attribution incomptant à Action Logement, à savoir l'obligation d'attribuer chaque année 25 % des logements sociaux de son contingent de réservation aux ménages Dalo, aux sortants d'hébergement et, à partir de 2017, aux personnes prioritaires au sens de l'article L. 441-1.

### **Les attributions d'Action Logement Services pour les ménages reconnus Dalo et prioritaires**

Le rapport s'appuie sur l'enquête annuelle 2022 de l'Ancols relative à l'obligation au titre du Dalo et des ménages prioritaires d'ALS et de l'association Foncière logement.<sup>(1)</sup>

En 2022, les attributions globales par Action Logement Services ont augmenté de 9 %, à hauteur de 6 303 en plus, par rapport à 2021. Ce résultat positif s'inscrit dans un contexte structurel de baisse des attributions annuelles totales au niveau national ces dernières années et d'une diminution importante de 4 % en 2022.

#### **▼ ENQUÊTE ANNUELLE ANCOLS SUR L'OBLIGATION DALO AU TITRE DE LA PEEC**

Exercice	Périmètre des publics concernés par l'obligation d'attribution de 25%	Total	Dont ménages Dalo seuls
		Action Logement Services	
2013	Ménages Dalo	2,7	2,7
2014*	Ménages Dalo + sortants d'hébergement	2,9	Inconnu
2015	Ménages Dalo + sortants d'hébergement	3,1	Inconnu
2016	Ménages Dalo + sortants d'hébergement	3,3	Inconnu
2017**	Ménages Dalo + sortants d'hébergement + publics prioritaires	5,9	Inconnu
2018	Ménages Dalo + sortants d'hébergement + publics prioritaires	6,9	Inconnu
2019	Ménages Dalo + sortants d'hébergement + publics prioritaires	6,7	Inconnu
2020	Ménages Dalo + sortants d'hébergement + publics prioritaires	12,1	Inconnu
2021	Ménages Dalo + sortants d'hébergement + publics prioritaires	13	5
2022	Ménages Dalo + sortants d'hébergement + publics prioritaires	41	6

\* loi ALUR

\*\* loi Egalité et citoyenneté

(1) Ancols, *Enquête relative à l'obligation dite du Droit Au Logement Opposable et ménages prioritaires d'ALS et de l'association Foncière logement*, février 2022 (publiée en mars 2024)

Le taux de rotation au regard du total des droits de réservation déclarés par Action Logement Services est également en légère augmentation et se situe à 8,3% contre 8,2% en 2021 dans un contexte de forte diminution du taux de rotation ces dernières années au niveau national.

Sur les 420 000 attributions de logements sociaux en France en 2022, le groupe Action Logement a réalisé 18,6% des attributions annuelles au niveau national sur les réservations d'ALS (76 027) et le patrimoine de la Foncière logement (2 100).

Dans le cadre de l'application de la loi, le Haut Comité examine d'abord la mise en œuvre de l'obligation Dalo pour les ménages reconnus Dalo.

Les chiffres disponibles montrent qu'Action Logement Services n'a jamais atteint les 25% d'attributions aux ménages reconnus Dalo depuis 2013.

En 2022, 4 817 attributions sur le contingent d'Action Logement Services ont été réalisées pour les ménages reconnus Dalo. L'objectif d'attribution aux ménages Dalo n'est atteint qu'à hauteur de 6%. Pour le relogement des seuls ménages reconnus Dalo, Action Logement a amélioré le taux de 1 point, passant de 5% en 2021 à 6% en 2022, loin des 25% imposés par la loi.

## LES CONSTATS DES CONTRÔLES DE L'ANCOLS SUR LA MOBILISATION DES LOGEMENTS POUR LES MÉNAGES RECONNUS DALO ET PRIORITAIRES

Pour Action Logement Services, l'Agence constate notamment dans son rapport de contrôle (n°2017-092) de février 2020 s'agissant de l'Ile-de-France : « La DR [Direction régionale d'ALS] Ile-de-France contribue sur son territoire d'intervention au relogement des ménages DALO et autres prioritaires. Les chargés d'entreprise ont parmi leurs priorités, l'accompagnement des entreprises dans l'identification des publics prioritaires et le recensement de façon plus intensive des publics pouvant répondre au DALO dans les commissions logement. Le fléchage vers des ménages prioritaires au titre du DALO d'une partie des logements réservés des ex-CIL a fait l'objet de circulaires préconisant la passation d'accords locaux Etat/collecteurs afin de préciser les conditions de mobilisation de ces logements. Pour autant, la mobilisation des réservations des ex-CIL pour le relogement des ménages prioritaires était

insuffisante. À titre d'illustration, le ratio des attributions, relevant de l'obligation DALO des ex-CIL sur l'ensemble des attributions réalisées dans le parc de droits de réservation des ex-CIL, s'établit à 2,7 % en 2013, 2,9 % en 2014 et 3,1 % en 2015. En ce qui concerne les attributions au titre du DALO, l'Ile-de-France est une région singulière par rapport aux autres régions. Cependant, son ratio d'attribution n'était que de 7,6 % en 2015, 7,2 % en 2014, 6,7 % en 2013 et 7,4 % en 2012 ». Pour l'association Foncière logement, le ratio est de 2,4% en 2013, 1,5% en 2014 et de 2,4% en 2015 selon l'enquête annuelle. Dans le cadre du contrôle de l'Association foncière logement (AFL), les chiffres sont différents et plus bas que ceux déclarés dans l'enquête annuelle. Le rapport (n°2018-021) indique en particulier : « AFL ne respecte pas ses obligations légales d'accueil des ménages DALO et prioritaires qui doivent représenter

au moins 25 % du nombre total des attributions. (...) Ces ménages représentent 2 % des nouveaux entrants en 2016 et 6 % en 2017 (237 logements). Ils totalisent 9 % des nouveaux entrants en 2018. Ainsi, les personnes en situation de handicap ou encore les ayant droits au DALO sont trop peu représentés parmi les locataires de l'AFL. Néanmoins, il convient de relever qu'en Ile-de-France, le pourcentage de DALO et de personnes prioritaires totalise 18 % des logements attribués de cette région en 2018. Le niveau des loyers trop élevé par rapport au montant des ressources de ces ménages est un cas fréquent de contrainte et un facteur limitant. L'AFL doit mettre en œuvre une politique des loyers leur permettant d'accéder à ses logements (...). Une amélioration de la synergie avec Action Logement Services dans la proposition de candidats de ce type de profil apparaît également nécessaire. »

**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.



Au niveau national, Action Logement reloge cinq fois plus de personnes prioritaires ou sortant d'hébergement que de ménages reconnus Dalo.

A l'exception de cinq départements d'Ile-de-France (Paris, Les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et le Val d'Oise), aucun département n'atteint l'objectif de 25% d'attributions aux ménages reconnus Dalo, sortants d'hébergement et prioritaires. Les effets du protocole en vigueur en Ile-de-France sont bien visibles dans les résultats.

**▼ ENQUÊTE 2022 DE L'ANCOLS SUR L'OBLIGATION DALO AU TITRE DE LA PEEC**

Action logement services	Total du nombre d'attributions annuelles sur les réservations d'Action Logement	Nombre d'attributions aux ménages reconnus Dalo, prioritaires et sortants d'hébergement	Dont attributions aux ménages prioritaires et sortants d'hébergement	Dont attributions aux ménages reconnus Dalo	Atteinte de l'objectif légal d'attribution aux ménages Dalo et prioritaires en %	Dont attributions aux ménages reconnus Dalo en %
National	76 027	31 069	26 252	4 817	41 %	6 %
Paris	1 055	926	491	435	88 %	41 %
Seine-et-Marne	1 926	1 252	933	319	65 %	17 %
Yvelines	2 372	1 468	1 086	382	62 %	16 %
Essonne	2 122	1 368	1 023	345	64 %	16 %
Hauts-de-Seine	2 001	1 553	915	638	78 %	32 %
Seine-Saint-Denis	1 885	1 490	917	573	79 %	30 %
Val-de-Marne	1 581	1 364	786	578	86 %	37 %
Val-d'Oise	1 929	1 473	924	549	76 %	28 %
Alpes-Maritimes	1 214	724	693	31	60 %	3 %
Bouches-du-Rhône	1 594	991	892	99	62 %	6 %
Var	756	344	325	19	46 %	3 %
Rhône	3 527	2 101	1 865	236	60 %	7 %
Haute-Savoie	1 303	706	646	60	54 %	5 %
Haute-Garonne	2 541	1 123	1 064	59	44 %	2 %
Hérault	833	453	S	S	54 %	S
Gironde	2 433	651	598	53	27 %	2 %
Loire-Atlantique	2 975	943	919	24	32 %	1 %
Nord	4 708	1 274	S	S	27 %	S
La Réunion	409	178	S	S	44 %	S

**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.

Dans les autres territoires, l'objectif n'est pas atteint et la priorité légale conférée aux ménages Dalo n'est pas respectée : Action Logement reloge plus de personnes prioritaires ou sortant d'hébergement que de ménages reconnus Dalo.

Dans les départements concernés par le secret statistique (*cf. méthodologie*), il est rappelé que le nombre des attributions est inférieur à 11. Dans ces conditions, l'effort de relogement reste faible.

Les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, le Var, la Haute-Garonne et le Rhône sont très éloignés de l'objectif légal, avec des résultats entre 1% et 7% seulement de relogement des ménages reconnus Dalo.

Pourtant, le nombre de ménages reconnus Dalo en attente de relogement dans ces départements reste conséquent notamment dans le Rhône et les Bouches-du-Rhône. Les marges de manœuvre pour reloger les ménages Dalo restent importantes.

Département	Ménages reconnus Dalo restant à loger ComDalo TL 2008-2022
Paris	29 102
Seine-et-Marne	4 890
Yvelines	2 379
Essonne	2 374
Hauts-de-Seine	7 036
Seine-Saint-Denis	16 996
Val-de-Marne	7 478
Val-d'Oise	3 907
Alpes-Maritimes	701
Bouches-du-Rhône	6 629
Var	627
Rhône	1 971
Haute-Savoie	552
Haute-Garonne	931
Hérault	188
Gironde	180
Loire-Atlantique	174
Nord	180
La Réunion	805
<b>TOTAL NATIONAL</b>	<b>93 116</b>

Sur la base des attributions réelles, il est possible d'identifier précisément le nombre de logements manquants pour le ménages reconnus Dalo, les sortants d'hébergement ainsi que sur les personnes prioritaires en sens de l'article L. 441-1 du CCH.

En 2022, du point de vue de la priorité légale dans les attributions aux ménages reconnus Dalo (et indépendamment de la problématique de l'adéquation entre l'offre et la demande), 19 007 logements sont destinés aux ménages reconnus Dalo, prioritaires et sortants d'hébergement. Seuls 4 817 leurs ont été attribués. Il a manqué 14 190 logements pour les ménages Dalo.

**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.

▼ RELOGEMENT DES MÉNAGES RECONNUS DALO EN 2022

Action Logement Services	Nombre de logements avec objectif d'attributions de 25%	Logements manquants
National	19 007	14 190
Paris	264	-171
Seine-et-Marne	482	163
Yvelines	593	211
Essonne	531	186
Hauts-de-Seine	500	-138
Seine-Saint-Denis	471	-102
Val-de-Marne	395	-183
Val-d'Oise	482	-67
Alpes-Maritimes	304	273
Bouches-du-Rhône	399	300
Var	189	170
Rhône	882	646
Haute-Savoie	326	266
Haute-Garonne	635	576
Hérault	208	S
Gironde	608	555
Loire-Atlantique	744	720
Nord	1 177	S
La Réunion	102	S

Par ailleurs, il convient de noter qu'Action Logement a indiqué lors de son audition par le Haut Comité que 14 000 demandeurs étaient reconnus au titre du Dalo enregistrés auprès de leurs services. Seulement 4 817 logements ont été attribués en France en 2022 aux ménages reconnus Dalo. Au niveau national, Action Logement a les capacités de loger les demandeurs Dalo enregistrés auprès de leurs services.

**Les données sur les attributions annuelles d'Action Logement Services pour les ménages reconnus Dalo en 2022 soulèvent un problème de fiabilité au sujet de la labellisation des personnes prioritaires au sens de l'article L. 441-1 du CCH**

L'Ancols a publié en mars 2024 les données sur l'atteinte de l'obligation Dalo par Action Logement Services et l'association Foncière logement en 2022<sup>(1)</sup>.

Lors de l'enquête annuelle, l'Ancols a identifié une augmentation très importante du relogement des ménages reconnus Dalo, des personnes reconnues prioritaires au sens de l'article L. 441-1 du CCH et des sortants d'hébergement : 41 % des attributions de logements sociaux sur le contingent d'Action Logement en 2022 ont concerné les ménages reconnus Dalo, les personnes reconnues prioritaires et les sortants d'hébergement contre 13 % en 2021.

(1) Ancols, *Enquête relative à l'obligation dite du Droit Au Logement Opposable et ménages prioritaires d'ALS et de l'association Foncière logement*, février 2022 (publiée en mars 2024)



## LE PROBLÈME DE FIABILITÉ DES DONNÉES DE COMDALO

Nous pouvons enfin comparer les données de relogement des ménages reconnus Dalo avec celles disponibles dans l'application Comdalo communiquées chaque année par le Ministère du logement au Haut Comité dans le cadre du suivi de la loi Dalo. Les données de l'application ComDalo ne concordent pas avec celles de l'Ancols.

Dans la suite du rapport relatif au contingent préfectoral, les données de ComDalo concernant le relogement des ménages Dalo par Action Logement apparaissent erronées.

### ▼ RELOGEMENT DES MÉNAGES RECONNUS DALO EN 2022.

Action Logement Services	Ancols	ComDalo
<b>National</b>	<b>4817</b>	<b>2384</b>
Paris	435	133
Seine-et-Marne	319	83
Yvelines	382	37
Essonne	345	38
Hauts-de-Seine	638	123
Seine-Saint-Denis	573	157
Val-de-Marne	578	56
Val-d'Oise	549	179
Alpes-Maritimes	31	30
Bouches-du-Rhône	99	292
Var	19	66
Rhône	236	142
Haute-Savoie	60	9
Haute-Garonne	59	30
Hérault	5	26
Gironde	53	28
Loire-Atlantique	24	32
Nord	5	115
La Réunion	5	64

Les chiffres détaillés par catégorie de publics ont révélé que le volume d'attributions aux ménages prioritaires en application de l'article L.441-1 du CCH est en forte hausse en 2022, du fait de la mise en place d'une identification automatique de ces ménages à partir des informations renseignées dans l'Infocentre SNE. L'absence de recul sur cette méthode et la supriorité donnée aux ménages DALO telle que formulée dans l'obligation légale a conduit l'Ancols à recentrer l'analyse des chiffres 2022 uniquement sur les ménages reconnus DALO. Le Haut Comité s'est penché sur cette pratique. Nous avons pu clarifier cette question de labellisation automatique des personnes prioritaires au sens de l'article L. 441-1 du CCH par Action Logement (*cf. encart dédié*). Elle interroge fortement le Haut Comité sur la fiabilité et la transparence de la labellisation des personnes prioritaires au sens de l'article L. 441-1 du CCH.

## LA LABELLISATION AUTOMATIQUE DES PERSONNES PRIORITAIRES AU SENS DE L'ARTICLE L. 441-1 DU CCH PAR ACTION LOGEMENT

Action Logement utilise les facultés de labellisation autonome du caractère prioritaire de la demande et du relogement jusqu'à mettre en place une labellisation automatique de la demande.

Action Logement au même titre que les bailleurs sociaux a la possibilité de labelliser de manière autonome les ménages comme prioritaires dans l'accès au logement social sans passer par une instance collégiale.

Dans le cadre du droit en vigueur, cette labellisation peut intervenir soit au stade du dépôt de la demande de logement social en application de l'article R 441-2-9 du CCH, soit au stade de l'attribution en application de l'article R441-2-15 du CCH.

Dans la plupart des départements en tension, la labellisation des ménages prioritaires résulte d'une décision prise par une commission administrative partenariale, comparable aux commissions départementales de médiation Dalo, installée dans le cadre d'un accord collectif départemental, d'un plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) ou d'une conférence intercommunale du logement (CIL).

La labellisation revêt même aujourd'hui un caractère automatique chez Action Logement. En effet, une labellisation numérique et automatique du caractère prioritaire ou non de la demande de logement social a été développée sur la plateforme Al'in.

Action Logement a ainsi annoncé durant l'audition la mise en place d'une nouvelle fonctionnalité dans la plateforme Al'in qui permet de calculer la situation prioritaire du demandeur en fonction de ce qui est déclaré dans le formulaire CERFA de demande de logement social. Les données du cerfa déposé sont « aspirées » par l'outil et analysées par un algorithme. Action Logement considère que la saisine manuelle du caractère prioritaire par les conseillers Action Logement qui accompagnent les demandeurs Dalo n'est pas

une priorité de leurs missions. L'objectif affiché est aujourd'hui d'identifier le caractère prioritaire de la demande de manière automatisée pour « fiabiliser » la demande selon Action Logement.

Le Haut Comité rappelle que cette labellisation s'appuie sur des données déclaratives figurant dans la demande de logement social. Les informations peuvent être erronées. Comme le rappelle la Cour des comptes<sup>(1)</sup>, le SNE « ne permet ni d'identifier les demandes répondant aux critères de priorité, ni de repérer les publics prioritaires au titre d'un plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ou d'accords collectifs intercommunaux » en raison du caractère déclaratif des informations et par absence d'interfaçage.

Pourtant, il ne semble pas exister de procédure manuelle pour confirmer ou rectifier par la suite la qualification au cours de la procédure d'attribution.

Lors de l'audition, Action Logement a aussi indiqué que l'application peut également prendre en compte de manière automatique la reconnaissance au titre du Dalo si cette information figure dans le SNE.

Ces possibilités de priorisation autonome et automatique sans contrôle par une instance collégiale interrogent le Haut Comité, qui estime nécessaire qu'une étude soit réalisée sur la labellisation automatique de la demande.

Il serait également intéressant de vérifier le contenu de l'algorithme. La transparence dans les attributions de logements sociaux nécessite une labellisation collégiale ou une publication des informations de l'algorithme.

(1) Cour des comptes, rapport public annuel 2020

**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.



## Les attributions annuelles de la Foncière logement pour les ménages reconnus Dalo en 2022

L'Ancols indique dans sa note que les données transmises par la Foncière logement ne sont pas ventilées par catégorie de publics et qu'il n'est pas possible de comparer avec Action Logement Services.

L'AFL a attribué 320 logements aux ménages reconnus Dalo, prioritaires et sortants d'hébergement sur 2 100 attributions annuelles.

### ▼ ENQUÊTE 2022 DE L'ANCOLS SUR L'OBLIGATION DALO AU TITRE DE LA PEEC

Foncière logement	Total du nombre d'attributions annuelles sur les réservations d'Action Logement	Nombre d'attributions aux ménages reconnus Dalo, prioritaires et sortants d'hébergement	Nombre de logements avec objectif d'attributions de 25 %	Logements manquants
National	2 100	320	525	205

L'objectif d'attributions aux ménages reconnus Dalo, prioritaires et sortants d'hébergement n'est atteint qu'à hauteur de 15,2% au niveau national en 2022 contre 13,8% en 2021.

\*\*\*

Compte tenu de carences constatées, le Haut Comité appelle à nouveau à faire appliquer la loi pour rendre effectif le Droit au logement opposable en particulier à l'occasion du passage à la gestion en flux des réservations de logements sociaux.



## LES CONDITIONS NÉCESSAIRES DE RÉUSSITE DU PASSAGE À LA GESTION EN FLUX DES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX

Cet état des lieux réalisé par le Haut Comité décrit dans ce rapport démontre un certain nombre de défailances dans la gestion des droits de réservation à travers le contingent Action Logement dans les départements en tension. Afin de rechercher des pistes d'amélioration, le Haut comité souhaite souligner cinq axes essentiels, véritables conditions du passage à la gestion en flux.

- Conclure des accords locaux entre l'Etat et Action Logement pour la mise en oeuvre de l'obligation Dalo sur tout le territoire conformément à loi
- Encadrer la qualification de la demande par le réservataire et contrôler l'offre réservée aux ménages Dalo par Action Logement
- Veiller à ce que les préfets de chaque département mobilisent l'ensemble de leurs prérogatives face à un acteur défaillant
- Faire respecter la "surpriorité" prévue par la loi pour l'attribution des logements sociaux aux ménages reconnus Dalo
- Mettre en oeuvre les sanctions financières prévues par la loi

### **1. Conclure des accords locaux entre l'Etat et Action Logement pour la mise en œuvre de l'obligation Dalo sur tout le territoire conformément à loi**

Depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, un seul accord local pour la mise en œuvre de l'obligation Dalo par Action Logement est en vigueur sur le territoire de l'Ile-de-France. La loi exige pourtant la passation d'accords locaux entre l'Etat et Action Logement. Les bilans d'application des protocoles passés en Ile-de-France montrent de très bons résultats. C'est le seul territoire sur lequel l'objectif est pratiquement atteint avec une majorité de relogements de ménages Dalo par rapport aux publics prioritaires. La signature du protocole a entraîné un renforcement des moyens pour l'accompagnement des ménages Dalo. Le Haut Comité salue l'investissement d'Action Logement en Ile-de-France. Il est nécessaire que la loi soit appliquée de la même manière sur tout le territoire.

#### **LE HAUT COMITÉ PRÉCONISE DE:**

- conclure les accords locaux prévus par la loi dans tous les territoires et, dans les plus brefs délais, dans les territoires en tension non couverts, avec les moyens d'accompagnement correspondants;
- rappeler la primauté du Dalo dans les accords locaux conformément à la loi;
- préciser les modalités d'identification des publics prioritaires;
- organiser le suivi au niveau local et national.

## 2. Encadrer la qualification de la demande par le réservataire et contrôler les droits de réservation ainsi que l'offre réservée aux ménages Dalo par Action Logement

Le Haut Comité souhaite une meilleure prise en compte des demandeurs d'emploi dans les attributions par Action Logement et que soit examinée la question de la labellisation automatique des personnes prioritaires.

### ***Mieux prendre en compte les demandeurs d'emploi reconnus Dalo par Action Logement***

Pour Action Logement Services et l'association Foncière logement, les obligations d'attributions des logements sociaux aux ménages Dalo et aux publics prioritaires concernent les salariés des entreprises assujetties à la PEEC ainsi que les demandeurs d'emploi. Une carence semble exister concernant la prise en compte des demandeurs d'emploi. En particulier, Action Logement nous a indiqué loger essentiellement des salariés en contrat à durée indéterminée. Cette situation soulève une inégalité de traitement entre les demandeurs. Elle est également susceptible d'entraîner des freins au recrutement pour les entreprises ou à la mobilité, en particulier dans les secteurs économiques les plus attractifs.

#### **LE HAUT COMITÉ SOUHAITE QUE:**

- L'Ancols réalise une étude sur l'accès au logement des demandeurs d'emploi sur le contingent de réservation d'Action Logement Services et de l'Association Foncière logement.

### ***Mieux encadrer la labellisation des publics prioritaires***

Le Haut Comité s'interroge sur les possibilités offertes par le droit en vigueur de labelliser comme publics prioritaires de manière autonome, voire automatique, les demandeurs de logement social. La transparence exigée dans les attributions nécessite également de la transparence dans la qualification de la demande. Dans la plupart des territoires, la reconnaissance comme personnes prioritaires au titre de l'article L. 441-1 du CCH fait l'objet d'un examen dans une instance collégiale dépendante du PDAHLPD, d'un accord collectif départemental ou d'une CIL.

#### **LE HAUT COMITÉ SOUHAITE QUE:**

- la collégialité de la reconnaissance des publics prioritaires au sens de l'article L.441-1 du CCH soit un principe inscrit dans le droit. Des exceptions doivent être prévues pour une reconnaissance autonome par le bailleur ou le réservataire afin notamment de répondre à l'urgence. Toutefois, un contrôle a posteriori par l'instance collégiale compétente doit être prévu;
- un contrôle de l'Ancols soit réalisé sur la labellisation automatique de la demande;
- l'algorithme de la plateforme Al'in soit rendu public.

### ***Contrôler la nature et les caractéristiques de l'offre de logements réservée aux ménages Dalo par Action Logement***

Action Logement a évoqué l'existence d'une offre de logements réservée aux ménages reconnus Dalo qui n'est pas accessible à tous les demandeurs. Cette situation apparaît contraire à la transparence et l'égalité de traitement dans l'attribution des logements sociaux. Il n'a pas été possible d'obtenir plus d'informations sur la nature et les caractéristiques de cette offre spécifique. Par ailleurs, cette organisation est susceptible de réduire l'offre de logement mobilisable pour les ménages reconnus Dalo.

#### **LE HAUT COMITÉ SOUHAITE QUE:**

- Le Ministère du logement donne mission à l'Ancols de contrôler la nature et les caractéristiques de l'offre réservée aux ménages Dalo par Action Logement.



### **Contrôler les droits de réservation d>Action Logement**

Le rapport met en évidence des incertitudes sur le suivi des droits de réservation. Une augmentation importante des droits est par ailleurs enregistrée à la veille du passage à la gestion en flux des réservations de logements sociaux.

#### **LE HAUT COMITÉ SOUHAITE QUE:**

- Un contrôle exhaustif des droits de réservations d>Action Logement soit réalisé dans le cadre du passage à la gestion en flux des réservations de logements sociaux.

### **3. Faire respecter la « priorité » prévue par la loi pour l'attribution des logements sociaux aux ménages reconnus Dalo**

Le rapport montre que la loi n'est pas respectée dans la mise en œuvre de l'obligation d'attribution aux ménages mal logés : le quart des attributions du contingent Action Logement doit d'abord concerter les ménages reconnus Dalo et, à défaut, les sortants d'hébergement et les publics prioritaires. La loi confère une « priorité » dans les attributions de logements sociaux aux ménages reconnus Dalo. Cette priorité doit également être respectée dans l'atteinte de l'obligation d'attribution par Action Logement.

L'atteinte de l'objectif est difficile à suivre au vu des données existantes.

En Ile-de-France en particulier, seuls les ménages reconnus Dalo devraient apparaître dans l'atteinte de l'objectif au vu du nombre de ménages reconnus Dalo. Les publics prioritaires devraient être comptabilisés en dehors de l'objectif.

#### **LE HAUT COMITÉ PRÉCONISE DE:**

- Publier chaque année le suivi détaillé du respect de l'objectif d'attribution des logements sociaux par Action Logement aux ménages mal logés en distinguant les ménages Dalo, les sortants d'hébergements et les publics prioritaires;
- Assurer la fiabilité des données relatives au relogement des ménages Dalo dans l'application ComDalo;
- Faire appliquer la loi en veillant à ce que l'obligation d'attribution des logements sociaux par Action Logement concerne d'abord les ménages reconnus Dalo et, en l'absence de candidats reconnus Dalo, aux sortants d'hébergement et aux publics prioritaires.

### **4. Veiller à ce que l'Etat et les préfets de chaque département mobilisent l'ensemble de leurs prérogatives face à un acteur défaillant**

L'objectif d'attribution des logements sociaux assigné à Action Logement n'a jamais été respecté depuis 2009 et ce, malgré l'élargissement des publics concernés.

Il convient de rappeler que l'Etat est garant du Dalo et qu'il est actuellement le seul payeur des carences constatées dans la mise en œuvre de la loi y compris pour les défaillances des autres réservataires qui contribuent au relogement des ménages reconnus Dalo.

L'Etat dispose toutefois de pouvoirs pour faire respecter la loi Dalo.

#### **Mettre en oeuvre les pouvoirs du préfet en cas de non-respect de la réforme des attributions**

Dans le cadre du passage à la gestion en flux des attributions, la loi prévoit que les conventions de réservation soient signées au plus tard le 23 novembre 2023.

Si les délais de mise en œuvre de la gestion en flux ne sont pas respectés, une sanction est prévue par l'ar-

ticle 5 du décret n°2020-145 du 20 février 2020 : «les logements réservés en stock dans le cadre de la convention existante à cette date peuvent s'ajouter au flux annuel de logements réservés par ce préfet jusqu'à conclusion par les parties d'une convention conforme» (article 5). A l'occasion du report de la réforme, la sanction est devenue une simple faculté pour le préfet.

Comme en 2011, la réforme remet en cause les pratiques actuelles et suscite des conflits. Compte tenu de la faible mobilisation des attributions pour le logement des ménages Dalo et prioritaires et en cas de blocages persistants, le Gouvernement pourrait envisager de demander aux préfets de mettre en œuvre la sanction réglementaire en l'absence de convention de réservation signée dans les délais.

#### ***Mieux prendre en compte la priorité Dalo dans la désignation et l'attribution des logements sociaux***

Les commissions départementales de médiation en matière de Dalo ont l'obligation de désigner au préfet les demandeurs qu'elle reconnaît prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence au regard des critères du Dalo.

Les procédures d'attribution des logements sociaux doivent prendre en compte les décisions favorables au titre du Dalo et les critères de priorités du CCH. La responsabilité incombe ici aux commissions d'attributions et d'examen de l'occupation des logements des bailleurs sociaux (article L.441-2-3 du CCH).

Ainsi :

- pour l'Etat, la totalité du contingent réservé aux ménages reconnus Dalo et prioritaires (hors agents publics) doit être attribuée aux ménages reconnus Dalo et prioritaires ;
- pour Action Logement, 25 % des attributions doivent être consacrées aux ménages reconnus Dalo et prioritaires ;
- pour les collectivités territoriales, 25 % des attributions aux ménages reconnus Dalo et prioritaires ;
- pour les bailleurs sociaux, 25 % des attributions pour les logements non réservés ou remis à disposition par le réservataire doivent être consacrées aux ménages reconnus Dalo et prioritaires.

#### ***Mettre en oeuvre la substitution du préfet en cas de manquement***

La loi donne au préfet la mission d'attribuer lui-même le logement au demandeur en cas de manquement aux obligations d'attribution des logements sociaux.

Le Préfet est obligé d'utiliser son pouvoir de substitution pour l'attribution d'un logement social à un ménage prioritaire au Dalo (II de l'article L. 441-2-3 du CCH). Le bailleur est alors tenu de signer un bail avec le ménage concerné. Sur le contingent préfectoral, l'Etat procède à l'attribution d'un logement correspondant aux besoins et aux capacités du demandeur sur ses droits de réservation dans le cas d'un refus illégitime.

Pour le relogement des ménages reconnus Dalo, la procédure est la suivante. Le préfet, après avis des maires concernés et en tenant compte de la situation dans les quartiers prioritaires de la Ville (QPV), désigne le ménage reconnu Dalo ou le ménage prioritaire à un bailleur en lui fixant un périmètre et un délai. L'attribution s'impute sur les droits de réservation du préfet ou sur le contingent des autres réservataires dans le cadre de leur obligation à l'égard des prioritaires. Le préfet peut, par décision motivée, proposer au demandeur un logement en sous-location par l'intermédiaire d'une association.

En cas de refus du bailleur, le préfet attribue lui-même un logement du bailleur, sur ses droits de réservation. Dans le cas où le ménage reconnu Dalo ou le ménage prioritaire a été logé en sous-location par l'intermédiaire d'une association et où le bailleur refuse de signer un bail directement avec lui à l'issue de la sous-location, le préfet peut lui attribuer le logement.

Pour le respect des objectifs d'attributions sur le contingent d'Action Logement, des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux, le préfet procède à l'attribution aux publics concernés d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer sur chaque contingent défaillant. Pour Action Logement, la base légale spécifique est l'article L.313-19 du CCH.

Dans le cadre des auditions, le Haut Comité a pu recenser seulement moins d'une dizaine de décisions de

substitution prises par le préfet ces dernières années. A notre connaissance, aucune substitution par le préfet n'a concerné Action Logement. Le Haut Comité demande que le Gouvernement rappelle aux préfets qu'ils ont ici une compétence liée et qu'ils doivent se substituer aux bailleurs défaillants lorsque les obligations d'attribution aux ménages reconnus Dalo et prioritaires sont méconnues. La mise en œuvre de ces obligations nécessite un suivi fiable et des moyens accrus pour les services déconcentrés.

**LE HAUT COMITÉ DEMANDE DE:**

- Veiller à ce que les préfets de chaque département mobilisent l'ensemble de leurs prérogatives face à un acteur défaillant;
- Ajouter à la grille d'évaluation des Préfets par le Ministère de l'intérieur des indicateurs de la bonne mobilisation des droits de réservations des attributions de logements sociaux aux profits des publics prioritaires et reconnus au titre du Dalo

## 5. Mettre en œuvre les sanctions financières prévues par la loi

Le droit en vigueur prévoit déjà une sanction au non-respect des règles d'attribution et d'affectation de logements par les organismes : elle est prévue à l'article L.342-14 du CCH<sup>(1)</sup>. Cette sanction s'applique logement par logement ou pour plusieurs logements.

L'objectif d'attribution aux ménages Dalo et aux publics prioritaires est vérifié pour chaque bailleur social de manière annuelle sur le flux des logements libérés ou mis en service. Il est rappelé que c'est le bailleur social qui est juridiquement responsable du respect des règles d'attributions des logements sociaux.

L'Agence nationale du contrôle du logement social (Ancols) peut contrôler le respect des objectifs annuels d'attributions dans le cadre du contrôle individuel et périodique des organismes de logement social. En

## UNE AUGMENTATION CONSÉQUENTE DES CONDAMNATIONS DE L'ETAT POUR NON-RESPECT DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Le programme 135 des lois de finances prend en charge le coût des condamnations de l'Etat dans les contentieux liés à l'application des réglementations en vigueur dans le domaine de l'habitat ainsi qu'à la mise en œuvre du Droit au logement opposable (Dalo). Dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances 2023, le Gouvernement prévoit une augmentation de 11,43% du budget pour le contentieux du Dalo<sup>(1)</sup> entre 2022 et 2023, à savoir 39 M € en AE et CP contre 35 M €. Depuis 2012, l'Etat a été condamné à 374 millions d'euros par les tribunaux<sup>(2)</sup> pour non proposition de logement à des ménages reconnus au titre du Dalo.

Condamnation de l'Etat pour non proposition de logement aux ménages reconnus Dalo												
Projet de loi de finances	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Montants (en millions d'euros)	19	29	34	34,5	39	39	39	31	40	34	35	374

(1) Recours en injonction spécifique, recours pour excès de pouvoir et recours indemnitaire

(2) Projets de loi de finances

(1) 6 a) 1° du I de l'article L. 342-14 du CCH : «En cas de non-respect, pour un ou plusieurs logements, des règles d'attribution et d'affectation de logements prévues au présent code, sans préjudice de la restitution, le cas échéant, de l'aide publique, elle ne peut excéder dix-huit mois du loyer en principal du ou des logements concernés.»

cas de manquement, elle peut proposer au ministre en charge du logement une sanction financière en proportion des logements manquants pour les attributions annuelles pour les ménages reconnus Dalo ou les ménages prioritaires.

**LE HAUT COMITÉ SOUHAITE QUE :**

- les manquements aux obligations d'attributions des logements sociaux aux ménages Dalo et aux publics prioritaires fassent systématiquement l'objet de sanctions financières à l'encontre des bailleurs sociaux défaillants dans le cadre des contrôles de l'Ancols.

\*\*\*

**CONCLUSION**

L'effectivité du droit au logement opposable dépend du respect des obligations d'attribution aux ménages Dalo par les réservataires concernés. Action Logement est historiquement le premier acteur après l'État à devoir contribuer au relogement des ménages Dalo et des personnes prioritaires. Depuis 15 ans, le secteur de la PEEC n'a jamais rempli son obligation légale malgré les évolutions législatives pour atteindre l'objectif.

S'agissant plus particulièrement des personnes prioritaires au sens de l'article L. 441-1 du CCH, la labellisation automatique pose question et appelle une réponse du Ministère du logement. La plupart des acteurs considèrent que les difficultés d'accès à un logement social pour les travailleurs essentiels génèrent une perte d'attractivité de certains bassins d'emploi et réduisent la mobilité professionnelle des salariés. Elles affectent le pouvoir d'achat des ménages à faibles revenus tout en créant des rigidités dans le marché de l'emploi.

En mai 2024, le Gouvernement a déposé au Parlement un projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables. Le texte prévoit notamment une délégation du contingent préfectoral à Action Logement. Cette évolution ne semble pas opportune compte tenu des carences constatées dans le présent rapport sur le relogement des ménages Dalo et des personnes prioritaires par Action Logement.



# ANNEXE

- |                                                                                                                                             |              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>1. Rappel du cadre juridique sur les objectifs légaux d'attributions des logements sociaux aux ménages reconnus Dalo et prioritaires</b> | <b>p. 58</b> |
| <b>2. Chiffres du relogement des ménages reconnus Dalo en 2022</b>                                                                          | <b>p. 59</b> |
| <b>3. Le relogement des Dalo en 2022</b>                                                                                                    | <b>p. 60</b> |



## RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE SUR LES OBJECTIFS LÉGAUX D'ATTRIBUTIONS DES LOGEMENTS SOCIAUX AUX MÉNAGES RECONNUS DALO ET PRIORITAIRES

Contingent de réservation	Objectifs d'attribution LLS planchers avec priorité au DALO	Références légales	Résultats
Etat (contingent préfectoral)	100 % DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH et dispositions réglementaires	Non connu au niveau national
Action Logement	25 % DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH L.313-26-2 CCH (ALS) L.313-35 CCH (Foncière Logement)	<b>ALS : 6 % pour les ménages reconnus DALO en 2022</b>
Collectivités territoriales	25 % DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH	Non connu
Parc non réservé des bailleurs	25 % DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH	Non connu
Parc bailleurs sociaux	25 % aux demandeurs du 1Q	L. 441-1 CCH	<b>15,5 % en 2019 (8 % à Paris)**</b>

\*Ancols, *Obligation DALO PEEC 2020 (Novembre 2021)*: A noter que l'exercice 2020 constitue le 1<sup>er</sup> exercice d'analyse des données issues du nouveau système d'information et que sont également décomptés les sortants d'hébergement; il n'est pas possible d'identifier la part des ménages DALO alors que l'obligation porte sur les ménages reconnus DALO et prioritaires seulement

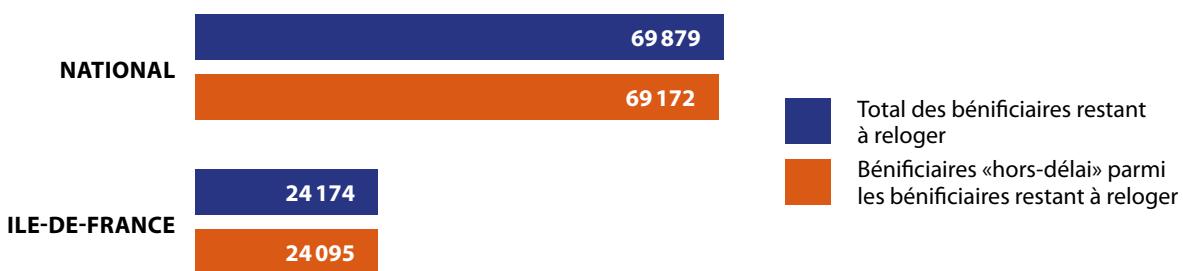
\*\*Ancols, *Les attributions de logements sociaux en dehors d'un quartier prioritaire aux ménages demandeurs les plus modestes : bilan entre 2017 et 2019 (2020)*



## CHIFFRES DU RELOGEMENT DES MÉNAGES RECONNUS DALO EN 2022

(EXTRAIT DE L'INFOGRAPHIE DU HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT)

### ▼ TOTAL DES BÉNÉFICIAIRES RESTANT À RELOGER ET BÉNÉFICIAIRES « HORS-DÉLAI » PARMI LES BÉNÉFICIAIRES RESTANT À RELOGER





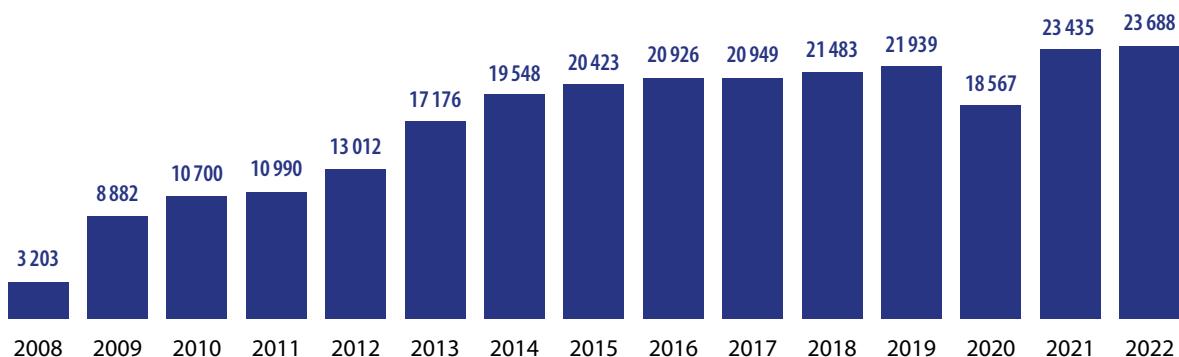
## LE RELOGEMENT DES DALO EN 2022

(EXTRAIT DE L'INFOGRAPHIE DU HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT)

# 258 788

ménages reconnus au titre du Dalo  
**ont accédé au logement**  
**entre 2008 et 2022**

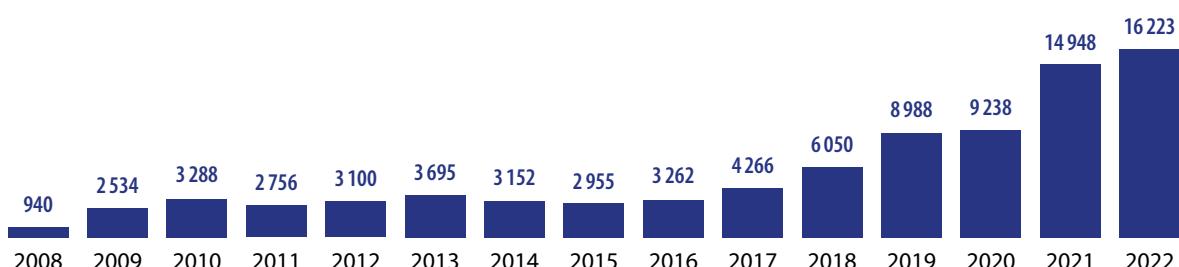
#### ▼ NOMBRE DE MÉNAGES RECONNUS AU TITRE DU DALO LOGÉS CHAQUE ANNÉE (2008-2022)



# 93 116

ménages reconnus au titre du Dalo sont  
toujours en attente d'un logement en 2022,  
**dont 85 395 hors délais entre 2008 et 2022**  
(soit plus de 90% des ménages non relogés).

#### ▼ NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES EN ATTENTE DE LOGEMENT ET DONT LE RELOGEMENT EST HORS DÉLAIS (2008-2022)



**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.

## Les attributions d'Action Logement Services pour les ménages reconnus Dalo en 2021

Au niveau national, l'objectif d'attribution n'est atteint qu'à hauteur de 13% en 2021, dont 5% pour les ménages reconnus Dalo, loin des 25% requis.

### ▼ ENQUÊTE 2021 DE L'ANCOLS SUR L'OBLIGATION DALO AU TITRE DE LA PEEC

Action logement services	Total du nombre d'attributions annuelles sur les réservations d'Action Logement	Nombre d'attributions aux ménages reconnus Dalo, prioritaires et sortants d'hébergement	Dont attributions aux ménages prioritaires et sortants d'hébergement	Dont attributions aux ménages reconnus Dalo	Atteinte de l'objectif légal d'attribution aux ménages Dalo et prioritaires en %	Dont attributions aux ménages reconnus Dalo en %
National	69 724	9 238	5 852	3 386	13 %	5 %
Paris	959	483	24	459	50,4 %	48 %
Seine-et-Marne	1456	261	35	226	17,9 %	16 %
Yvelines	2036	414	58	356	20,3 %	17 %
Essonne	1720	294	36	258	17,1 %	15 %
Hauts-de-Seine	1484	472	35	437	31,8 %	29 %
Seine-Saint-Denis	1625	402	19	383	24,7 %	24 %
Val-de-Marne	1425	439	25	414	30,8 %	29 %
Val-d'Oise	1637	459	40	419	28 %	26 %
Alpes-Maritimes	1191	165	145	20	13,9 %	2 %
Bouches-du-Rhône	1524	189	162	27	12,4 %	2 %
Var	759	33	S	S	4,3 %	S
Rhône	3147	663	539	124	21,1 %	4 %
Haute-Savoie	1166	264	223	41	22,6 %	4 %
Haute-Garonne	2646	338	280	58	12,8 %	2 %
Hérault	737	100	S	S	13,6 %	S
Gironde	2418	439	385	54	18,2 %	2 %
Loire-Atlantique	2966	296	285	11	10 %	0 %
Nord	4942	223	S	S	4,5 %	S
La Réunion	S	S	S	S	0,2 %	S

SOURCE ANCOLS, TRAITEMENT HCDL

**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.

▼ RELOGEMENT DES MÉNAGES RECONNUS DALO ET PRIORITAIRES EN 2021

Action Logement Services	Nombre d'attributions de logements avec un objectif d'attributions de 25%	Nombre de logements manquants
National	17 431	8 193
Paris	240	0
Seine-et-Marne	364	103
Yvelines	509	95
Essonne	430	136
Hauts-de-Seine	371	0
Seine-Saint-Denis	406	4
Val-de-Marne	356	0
Val-d'Oise	409	0
Alpes-Maritimes	298	133
Bouches-du-Rhône	381	192
Var	190	157
Rhône	787	124
Haute-Savoie	292	28
Haute-Garonne	662	324
Hérault	184	84
Gironde	605	166
Loire-Atlantique	742	446
Nord	1 236	1 013
La Réunion	S	S

17 431 logements sont destinés aux ménages reconnus Dalo, prioritaires et sortants d'hébergement. Seuls 9 238 leurs ont été attribués. Il a manqué 8 193 logements pour les mal logés. Ces chiffres 2021 correspondent presque exactement à l'estimation figurant dans le rapport de mission de la ministre Carlotti en 2016 (cité supra) : «*Avec 70 000 logements attribués chaque année, Action Logement représente un potentiel de 17 500 logements pour les bénéficiaires Dalo.*»

**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.

Le nombre de ménages reconnus Dalo en attente de relogement reste en effet important notamment dans les Bouches-du-Rhône, le Rhône et les Alpes-Maritimes.

Département	Ménages reconnus Dalo restant à loger ComDalo TL 2008-2021
Paris	27454
Seine-et-Marne	4453
Yvelines	2670
Essonne	2275
Hauts-de-Seine	6801
Seine-Saint-Denis	15 615
Val-de-Marne	7450
Val-d'Oise	3 619
Alpes-Maritimes	658
Bouches-du-Rhône	5 339
Var	613
Rhône	1 015
Haute-Savoie	676
Haute-Garonne	808
Hérault	158
Gironde	148
Loire-Atlantique	211
Nord	91
La Réunion	631
<b>TOTAL NATIONAL</b>	<b>85 744</b>

**BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS  
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR ACTION LOGEMENT**  
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS, SALARIÉS ET DEMANDEURS D'EMPLOI.

Nous pouvons comparer les données de relogement des ménages reconnus Dalo avec celles disponibles dans l'application Comdalo communiquées chaque année par le Ministère du logement au Haut Comité dans le cadre du suivi de la loi Dalo.

Les données de l'application ComDalo ne concordent pas avec celles de l'Ancols.

**▼ RELOGEMENT DES MÉNAGES RECONNUS DALO 2021**

Action Logement Services	Ancols	ComDalo
<b>National</b>	<b>3 386</b>	<b>1 281</b>
Paris	459	227
Seine-et-Marne	226	97
Yvelines	356	89
Essonne	258	56
Hauts-de-Seine	437	152
Seine-Saint-Denis	383	137
Val-de-Marne	414	110
Val-d'Oise	419	77
Alpes-Maritimes	20	11
Bouches-du-Rhône	27	46
Var	S	17
Rhône	124	52
Haute-Savoie	41	42
Haute-Garonne	58	48
Hérault	S	11
Gironde	54	5
Loire-Atlantique	11	inconnu
Nord	S	7
La Réunion	S	2

## Les attributions annuelles de la Foncière logement pour les ménages reconnus Dalo en 2021

L'objectif d'attributions aux ménages reconnus Dalo, prioritaires et sortants d'hébergement n'est atteint qu'à hauteur de 13,8% au niveau national en 2021 contre 13% en 2020.

**▼ ENQUÊTE 2021 DE L'ANCOLS SUR L'OBLIGATION DALO AU TITRE DE LA PEEC**

Foncière logement	Total du nombre d'attributions annuelles sur les réservations d'Action Logement	Nombre d'attributions aux ménages reconnus Dalo, prioritaires et sortants d'hébergement	Nombre de logements avec objectif d'attributions de 25 %	Logements manquants
National	2 427	335	607	272



# GLOSSAIRE

- ACD:** accord collectif départemental
- AFL:** Association Foncière logement ou Foncière logement
- ALG:** Action Logement GroupeBOP: budget opérationnel de programme
- ALS:** Action Logement Services
- ALI:** Action Logement Immobilier
- ALUR:** accès au logement et un urbanisme rénové
- ANCOLS:** Agence nationale de contrôle du logement social
- ANPEEC:** Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction
- BOP:** budget opérationnel de programme
- CCI:** Chambre de commerce et d'industrie
- CIL:** Comités Interprofessionnels du Logement (collecteurs de la PEEC)
- CALEOL:** commission d'attribution des logements et d'examen d'occupation des logements
- COMDALO:** système d'information des Commissions DALO
- Contingent «prioritaires» du préfet:** droits de réservation du préfet pour le logement des ménages reconnus DALO et prioritaires (25 % du parc social d'un bailleur social dans un département)
- Contingent «fonctionnaires» du préfet:** droits de réservation du préfet pour le logement des agents civils et militaires de l'Etat (5 % du parc social d'un bailleur social dans un département)
- CGDD:** Commissariat général au développement durable
- CCH:** code de la construction et de l'habitation
- COMED:** commission de médiation départementale DALO
- DALO:** droit au logement opposable (logement ou hébergement)
- DLS:** demande de logement social
- ELAN:** évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
- GIP:** groupement d'intérêt public
- HCDL:** Haut Comité pour le Droit au logement
- HCLPD:** Haut Comité au Logement pour les personnes défavorisées fusionné avec le Comité de suivi de la loi DALO dans le Haut Comité pour le Droit au logement
- HLM:** habitation à loyer modéré
- Ménages reconnus DALO:** ménages reconnus prioritaires et à loger en urgence au titre du Droit au logement opposable.
- MOLLE:** loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
- Ménages reconnus prioritaires:** ménages reconnus prioritaires dans l'accès au logement social compte tenu des critères relatifs aux personnes prioritaires prévues par le CCH (article L. 441-1 du CCH)
- PDALHPD:** plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
- PEAAC:** Participation des employeurs agricoles à l'effort de construction
- PEEC:** Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)
- PLH:** programme local de l'habitat
- RASF:** Rapport annuel statistique et financier du secteur de la PEEC
- RPLS:** Répertoire du parc locatif social (système d'information) devenu le répertoire des logements locatifs sociaux et de leurs occupants
- SYPLIO:** Système priorité logement (système d'information)
- SNE:** système national d'enregistrement de la demande de logement social (système d'information)



▼  
**HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT**  
La Grande Arche – Paroi Sud  
92055 La Défense cedex  
[www.hclpd.gouv.fr](http://www.hclpd.gouv.fr)

