



PREMIER MINISTRE
SECRÉTARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA PROSPECTIVE,
DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET DU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

ÉRIC BESSON

NOVEMBRE 2008

Droit Au Logement Opposable :

7 pistes

pour accroître l'offre

de logements sociaux



PROSPECTIVE
EVALUATION

Madame le Ministre du Logement et de la Ville,

Vous avez bien voulu me confier une mission d'évaluation de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO). Votre demande portait sur l'évaluation du nombre de nos concitoyens susceptibles de bénéficier du nouveau dispositif du DALO et de la capacité à mobiliser le parc locatif pour répondre à des demandes de logement commandées par l'urgence sociale.

L'analyse des travaux des commissions départementales de médiation qui ont à connaître des demandes DALO depuis le 1^{er} janvier 2008 a permis de réaliser une extrapolation pour l'année 2008 : le nombre de dossiers déposés et jugés recevables par les commissions départementales de médiation peut être estimé à un peu plus de 25 000 pour l'année 2008.

Ce chiffre est à mettre en regard du nombre de logements très sociaux mobilisables sur une année, estimés à 25 000 en 2005. En considérant qu'à cette date le programme ambitieux porté par le Plan de cohésion sociale (PCS) et renforcé par le DALO n'avait pas encore été mis œuvre, il peut être admis que la demande au niveau national pourra globalement être couverte.

Néanmoins, cette situation ne reflète pas les disparités territoriales identifiées dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif DALO. Une région, l'Île de France, concentre plus des deux tiers des demandes déposées au titre du dispositif du DALO. La faiblesse structurelle de l'offre de logements en Île de France, jusqu'à 10 fois inférieure à la demande pour la seule ville de Paris, contribue à l'émergence de situations de logement précaires. C'est pourquoi, dans l'attente de la mise en service des logements programmés par le PCS et renforcée par la loi DALO, il apparaît nécessaire d'explorer des solutions temporaires de logement applicables rapidement.

Dans cette perspective, je vous propose d'examiner sept propositions reposant à la fois sur la mobilisation du parc public, mais également sur celle du parc privé notamment par la généralisation de l'intermédiation locative.

Je vous prie de croire, Madame le Ministre, à l'assurance de mes sincères salutations.

Éric BESSON

*Madame Christine Boutin
Ministre du Logement et de la Ville*



Sommaire

Synthèse	5	
Introduction	7	
1^{re} Partie		
L'application du droit au logement opposable fait face à de fortes inégalités territoriales	11	
L'analyse des recours DALO fait apparaître une situation contrastée	11	
L'offre de logement social est peu flexible mais croît régulièrement	15	
La comparaison de l'offre et des besoins en logement montre de fortes disparités territoriales	20	
2^e Partie		
La mise en adéquation de l'offre et du besoin de logements sociaux suppose une mobilisation des parcs de logements public et privé	25	
Quatre propositions pour mobiliser le parc public de logements	25	
Trois propositions pour mobiliser le parc privé de logements	28	
Conclusion	33	
Liste des annexes	35	
ANNEXE I	▶ Personnes rencontrées	37
ANNEXE II	▶ Données statistiques relatives aux dossiers déposés devant les commissions départementales de médiation au 31 août 2008	38
ANNEXE III	▶ Données statistiques détaillées relatives aux dossiers déposés devant les commissions départementales de médiation au 1 ^{er} trimestre 2008	40
ANNEXE IV	▶ Description PLA/PLUS/PLS	46
ANNEXE V	▶ Le contingent préfectoral	47
ANNEXE VI	▶ Glossaire	49

Le Droit Au Logement Opposable ou DALO concerne les personnes dépourvues de logement, les personnes menacées d'expulsion sans logement, les personnes hébergées temporairement, les personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux, les ménages ne disposant pas d'un logement décent ou trop petit avec enfants mineurs et ceux avec un enfant ou une personne à charge qui "présente un handicap". À compter de l'année 2012, le recours sera étendu à une sixième catégorie correspondant aux "autres personnes éligibles au logement social dont la demande de logement a été laissée sans réponse durant un délai anormalement long".

Depuis le 1^{er} janvier 2008, les bénéficiaires peuvent effectuer un recours amiable devant des commissions de médiation départementales. Cependant, à partir du 1^{er} décembre 2008, les recours contentieux devant les juridictions administratives seront possibles. Sur l'année 2008, le nombre de recours déclarés recevables devant les commissions de médiation DALO devrait atteindre 25 000. Compte tenu du flux annuel positif de logements sociaux disponibles, les besoins pourront globalement être couverts au niveau national.

Cependant, dans les faits, l'application de la loi DALO est déséquilibrée par les inégalités territoriales. En effet l'Île de France représente 64 % des 40 000 dos-

siers déposés au 31 août 2008. Aussi, le contingent préfectoral – *seul moyen, d'après la loi, à disposition du préfet pour reloger un demandeur* – est-il près de deux fois inférieur à l'estimation de la demande en Île de France pour 2008 et même 10 fois inférieure à Paris.

Face à ces inégalités territoriales, sept pistes permettant de dégager immédiatement de l'offre de logement très sociale au sein des parcs locatifs public et privé existant ont été étudiées.

4 pistes pour mobiliser le parc public de logements :

- » **impliquer davantage les communes.** La fixation d'un quota de logements très sociaux¹ dont la réalisation pourrait compter double dans le calcul du seuil des 20% de logements sociaux imposés aux communes dans le cadre de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain accroîtrait l'offre publique,
- » **achat de rabais de loyers.** Le second moyen d'extension de l'offre consisterait à explorer l'achat de rabais de loyer à un bailleur social le temps de la mise en service de nouveaux logements très sociaux programmés,
- » **livrer des logements très sociaux par anticipation.** Il semble possible d'organiser à très court terme la livraison anticipée de logements très sociaux afin

* Cette mission a été réalisée par la Mission d'évaluation des politiques publiques et, notamment, par Alban de Loisy, délégué adjoint, avec le concours de Rémi Fauquembergue. Elle a bénéficié de l'assistance de l'INSEE, de la DGTIPE, et de la DGIUHC.

¹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

² Cf. annexe IV relative à la typologie des logements sociaux en France. De façon schématique, les catégories de logements sont organisées en fonction des niveaux de loyers demandés et du niveau de financement de la construction octroyé par l'État.

d'utiliser immédiatement des logements sociaux à un niveau de loyer très social dans l'attente de la mise en service de nouveaux logements très sociaux que les bailleurs loueraient alors pendant une durée équivalente à un niveau de loyer social, ce "sur loyer" compensant alors le manque à gagner du bailleur lié à la première location,

- **assouplir la gestion du contingent réservataire de l'État.** La possibilité donnée au Préfet (cas de l'Île de France) de mobiliser le contingent réservataire de l'État dans un autre département, notamment quand le lien social, familial ou économique du demandeur avec sa commune ou département de demande n'est pas impératif devrait augmenter les capacités de relogement.

3 pistes pour mobiliser le parc privé de logements :

- **développer l'intermédiation locative.** Le principe consiste à permettre à un propriétaire privé de louer un logement à une structure intermédiaire (de type association ou autre) à un prix proche ou inférieur à

celui du marché, qui le sous-loue à un bénéficiaire DALO. Ce système repose sur la sécurisation totale du bailleur : garantie du paiement du loyer pour toute la durée du bail que le logement soit occupé ou non, prise en charge de la rénovation du logement,

- **traiter l'insalubrité en priorité.** Le traitement de l'insalubrité des logements constitue une autre piste destinée à renforcer en amont le traitement de l'habitat indigne, notamment par l'action de l'ANAH, et, en aval, en prévoyant le rappel à la loi, via les préfets, par les commissions de médiation des propriétaires privés louant des logements insalubres,
- **responsabiliser le "1 %" logement.** Renvoyer la responsabilité du logement des demandeurs "travailleurs pauvres" au "1 %" logement.

Introduction

1. Le droit au logement opposable : d'une obligation de moyen à une obligation de résultat

À la suite des négociations intervenues entre l'État et les associations d'aide aux sans abri au cours de l'hiver 2006, le Président de la République a exprimé, lors de ses vœux pour l'année 2007, sa volonté de voir institué rapidement un droit au logement opposable. La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant *le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale* en est l'expression.

1.1 Le DALO : un droit qui se construit depuis la fin des années soixante-dix

Le droit au logement n'est pas nouveau dans l'architecture des normes juridiques, mais il se bornait jusqu'alors à une simple obligation de moyen et non de résultat.

Apparu dans la loi "Quillot" de 1982, relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, le

"droit à l'habitat" fut proclamé et défini comme un droit fondamental dont l'exercice implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation.

Supprimé en 1986 par la loi "Méhaignerie" il fut rétabli par la loi "Mermaz" du 6 juillet 1989, sous le nouveau nom de droit au logement.

Par la suite, la loi dite "Besson" de 1990 s'est attachée à dépasser la simple déclaration de principe pour mettre en œuvre le droit au logement. En vertu de cette loi, l'État et les Conseils généraux ont pour mission d'élaborer des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), qui déterminent les mesures favorisant, pour les familles en difficulté, l'accès à, ou le maintien dans, un logement. Les PDALPD, établis pour une durée minimale de 3 ans, centralisent les demandes des familles concernées, évaluent les besoins et mobilisent une offre supplémentaire de logements. Les fonds de solidarité logement (FSL), créés par la loi Besson dans chaque département, constituent l'outil financier des PDALPD.

Il a fallu attendre néanmoins la reconnaissance législative de ce droit à la fin des années 1980, pour que le Conseil constitutionnel fasse du "droit au logement" un objectif à valeur constitutionnelle dans sa décision du 19 janvier 1995.

³ Le FSL prend, dans chaque département, soit la forme d'un groupement d'intérêt public, soit la forme d'une organisation définie par le PDALPD avec désignation d'un gestionnaire. Depuis le 1^{er} janvier 2005, en vertu de la loi relative aux libertés et responsabilités locales (loi LRL) de 2004, le financement des FSL a été transféré en totalité aux départements. Les FSL fournissent aux ménages en difficulté des aides financières très variées: cautionnement des loyers, prêts sans intérêts pour le dépôt de garantie, aides aux impayés d'eau ou d'énergie ...

Le législateur s'est attaché par la suite, dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000, à définir précisément les équipements et les conditions nécessaires pour qualifier un "logement décent".

Mais jusqu'alors, le droit au logement proclamé par le législateur n'était, pour les pouvoirs publics, qu'un objectif, d'où une simple obligation de moyen et non de résultat. Le droit au logement n'était donc pas, jusqu'à ce jour, un droit subjectif dont il était possible de se prévaloir devant les tribunaux.

1.2 Que prévoit la loi DALO ?

Avec la loi sur le droit au logement opposable (DALO), le gouvernement a considéré, que la mise en œuvre du plan de cohésion sociale (PCS) qui "constitue une réponse ambitieuse à l'insuffisance de logements sociaux" et l'effort consenti de construction de HLM permettaient désormais d'inscrire dans la loi un droit opposable au logement garanti par l'État.

Il va de soi que, sans une offre suffisamment adaptée, le droit opposable au logement ne peut être mis en place par les services de l'État. C'est pourquoi, la loi DALO a renforcé les mesures visant à amplifier les efforts en matière de construction publique, notamment avec l'inscription de la construction de 90 000 logements sociaux supplémentaires dans le cadre du PCS.

Le 24 juin 2004, Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, présentait en conseil des ministres le Plan de cohésion sociale, comportant 20 programmes et 107 mesures destinés à agir simultanément sur trois leviers : l'emploi, le logement et l'égalité des chances. Le volet logement du PCS prévoyait initialement un programme d'urgence en matière de construction de logements locatifs sociaux qui passera de 80 000 logements en 2004 à 120 000 en 2009 (soit 500 000 en cinq ans portés à 591 000 par la Loi DALO), une mobilisation du parc privé avec pour objectif le conventionnement de 200 000 logements privés à loyer maîtrisé et le renforcement de l'accueil et l'hébergement d'urgence.

L'État s'est donc engagé à augmenter la construction de logements sociaux en instaurant le droit au logement opposable. Ainsi, l'État se montre garant envers ses administrés de l'effectivité de ce droit. Afin de permettre l'adéquation de l'offre de construction avec la demande, le législateur a prévu une introduction progressive du droit au logement opposable.

2. Une mise en place progressive du droit au logement opposable

La loi DALO adoptée le 5 mars 2007, a prévu un dispositif établissant d'une part les catégories de bénéficiaires et d'autre part les modalités du recours au droit à un logement, permettant de réserver le recours contentieux aux publics prioritaires avant de l'ouvrir plus largement.

2.1 Qui peut bénéficier du droit au logement ?

L'article 1^{er} du texte de loi fournit une définition lato sensu des bénéficiaires au droit au logement opposable : "le droit à un logement décent et indépendant [...] est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir".

Le texte prévoit une entrée en vigueur du droit au logement opposable en deux temps.

a. Les bénéficiaires immédiats

La possibilité d'introduire un recours devant les tribunaux pour obtenir un logement ne sera d'abord ouverte, à partir du 1^{er} décembre 2008, qu'à cinq catégories de publics considérées comme prioritaires, car se trouvant en situation de non logement et, pour une bonne part, de mal logement :

⁴ À la différence de l'Écosse, où les autorités locales ont une obligation de loger les "homeless" et où la possibilité d'un recours contentieux est prévue. Voir École nationale d'administration (promotion 2004-2006), Séminaire relatif au Logement, étude du groupe n°13 : "Le droit au logement".

⁵ Article 21 de la Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable dite "loi DALO" modifiant l'article 87 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005.

⁶ Article 9 de la Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable dite "loi DALO".

⁷ Article 10 du décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation (CCH).

- I- Les demandeurs dépourvus de logement.
- II- Ceux en instance d'expulsion et sans solution de logement.
- III- Les hébergés temporaires.
- IV- Les demandeurs vivant dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un logement insalubre ou dangereux.
- V- Les demandeurs handicapés ou ayant à leur charge une personne handicapée ou un enfant mineur qui résident dans un logement sur-occupé et/ou ne satisfaisant pas aux critères de décence.

b. Un élargissement des bénéficiaires à partir du 1^{er} janvier 2012

À compter du 1^{er} janvier 2012 le recours devant les tribunaux sera ouvert aux demandeurs qui ne remplissent pas les conditions précitées mais dont la demande dépasse le "délai anormalement long" fixé dans chaque département par un arrêté préfectoral au regard des circonstances locales. Il est aujourd'hui estimé selon les départements de 8 mois⁹ en zones non tendues, à une dizaine d'années à Paris¹⁰.

2.2 Comment s'exerce le droit au logement ?

L'exercice du droit au logement par les personnes non logées ou mal logées suit une procédure à deux niveaux. La première étape consiste à déposer un dossier devant la commission de médiation départementale, puis, si elle ne permet pas de donner satisfaction, à exiger l'arbitrage du tribunal administratif.

a. Le recours amiable devant la commission de médiation à partir du 1^{er} janvier 2008 est une première étape

La personne qui se prévaut d'un droit au logement opposable doit d'abord exercer un recours amiable

devant la commission de médiation départementale. Celle-ci statue sur la situation du demandeur dans un délai de trois mois¹¹ et notifie par écrit sa décision motivée. La commission détermine le demandeur comme prioritaire et fixe les caractéristiques du logement qui devra être attribué, en fonction des besoins et des capacités du demandeur¹². Elle transmet au préfet la liste des demandeurs prioritaires dont la situation exige une solution d'urgence et désigne, parmi les demandeurs, ceux devant recevoir une offre de logement et ceux devant être accueillis dans une structure adaptée (structure d'hébergement, logement-foyer, résidence hôtelière à vocation sociale). L'appréciation de la commission ne débouche donc pas seulement sur un avis mais constitue ici la première étape du processus permettant l'accès au logement.

La seconde étape de l'obtention du logement s'effectue au niveau préfectoral puisque c'est le préfet, ayant reçu l'avis de la commission, qui est alors tenu de désigner le demandeur à un organisme bailleur social. Le bailleur attribue un logement qui s'impute sur les droits à réservation du contingent préfectoral au profit des demandeurs prioritaires.

b. Le tribunal administratif pourra contraindre l'État à appliquer les décisions à partir du 1^{er} décembre 2008

Si 3 mois après la notification de la recevabilité de sa demande lors du recours amiable, le demandeur n'a toujours pas reçu d'offre de logement¹³, il peut exercer un recours devant le tribunal administratif qui devra statuer dans les 2 mois. Le juge pourra alors ordonner le logement ou le relogement de la personne par l'État et peut assortir cette injonction d'une astreinte¹⁴.

⁹ Article L 441-1-4 du CCH.

¹⁰ En Mayenne.

¹¹ À Paris, 6 ans pour un T1, 9 ans pour un T2/T3 et 10 ans au-delà.

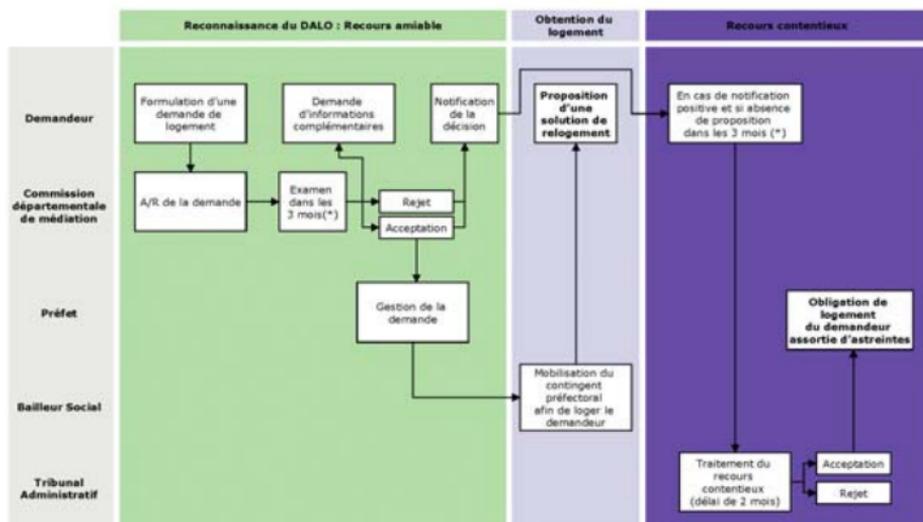
¹² Article R 441-15 du CCH. Dans les départements d'outre-mer (DOM), et jusqu'au 1^{er} janvier 2011, dans les départements comportant au moins une agglomération ou une partie d'une agglomération, de plus de 300 000 habitants, ce délai est de 6 mois.

¹³ Article L 441-2-3 du CCH.

¹⁴ Article R 441-16-1 du CCH. Dans les DOM, et jusqu'au 1^{er} janvier 2011, dans les départements comportant au moins une agglomération ou une partie d'une agglomération, de plus de 300 000 habitants, ce délai est de 6 mois.

¹⁵ Article 9 de la loi DALO n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable. Le montant de l'astreinte est versé à un fonds d'aménagement urbain, institué dans chaque région, destiné aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale pour des actions foncières et immobilières en faveur du logement social. Dans les DOM, l'astreinte est versée aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain.

Procédure DALO



(**) Délai porté à 6 mois dans les départements comportant une ville ou une agglomération de plus de 300 000 habitants

L'application du droit au logement opposable fait face à de fortes inégalités territoriales

Au plan national, l'offre de logement social et très social apparaît globalement suffisante pour satisfaire le besoin de logements correspondant aux demandes recevables. En revanche, la cartographie des dépôts de dossier devant les commissions de médiation rapportée à celle des capacités de logement met en avant un net déséquilibre entre l'Île de France et le reste du pays.

1. L'analyse des recours DALO fait apparaître une situation contrastée

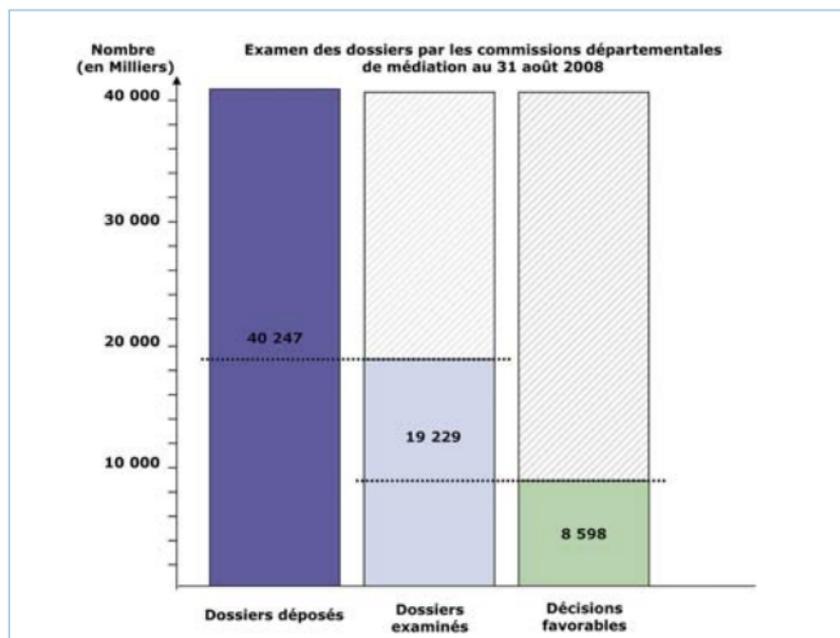
Les commissions de médiation départementales se réunissent depuis le début du mois de janvier 2008 afin d'examiner les recours amiables déposés devant elles par d'éventuels bénéficiaires DALO. L'examen, d'une part, du nombre de dossiers déposés devant ces

commissions, et, d'autre part, du traitement de ces dossiers par ces mêmes commissions, au 31 août 2008 permet de réaliser une estimation des recours potentiels sur l'année 2008.

1.1 Les dossiers de recours devant les commissions de médiation font apparaître un fort taux de rejet

Au 31 août 2008, le nombre de dossiers déposés devant les commissions de médiation est de 40 000¹⁵. À cette date, 48% de ces dossiers ont été examinés. Sur ces 19 000 dossiers examinés, 45% ont fait l'objet d'une décision favorable, et 43% ont été rejetés, les 12% restant correspondant à des décisions ajournées ou à des réorientations de demandes.

¹⁵ Chiffres détaillés présentés en Annexe II.



Examen des recours déposés devant les commissions de médiation départementales au 31 août 2008

Au 31/08/2008	Recours déposés	Dossiers examinés en commission	%	Décisions favorables	%	Recours rejetés	%	Décisions ajournées ou demandes réorientées	%	Décisions favorables mises en œuvre par le préfet	%
Logement et Hébergement											
Total	40 247	19 229	48%	8 598	45%	8 218	43%	2 413	13%	1 399	16%
dont Ile de France	25 596	10 815	42%	5 309	49%	4 651	43%	855	8%	460	9%
Logement											
Total	37 590	17 355	46%	7 936	46%	7 122	41%	2 297	13%	1 259	16%
dont Ile de France	23 680	9 547	40%	4 835	51%	3 904	41%	808	8%	377	8%
Hébergement											
Total	2 657	1 874	71%	662	35%	1 096	58%	116	6%	140	21%
dont Ile de France	1 916	1 268	66%	474	37%	747	59%	47	4%	83	18%

Source: DGUHC à partir des déclarations des secrétariats techniques des commissions de médiation départementales

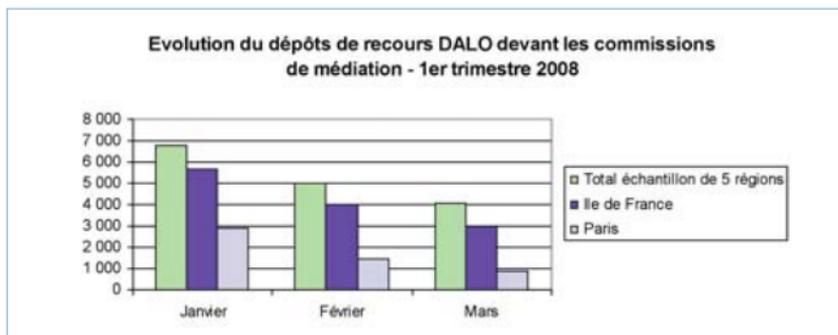
1.2 Le nombre de dossiers déposés décroît sur les trois premiers mois de l'année 2008

Globalement, le nombre de dossiers déposés a été le plus important en janvier, et depuis, les demandes diminuent.

Sur la base d'un échantillon représentatif de 5 régions (Île de France, Languedoc-Roussillon, Aquitaine, Pays

de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur) qui représente 84 % des recours déposés en France, on constate sur le 1^{er} trimestre 2008 que :

- » 45 % des recours ont été déposés en janvier,
- » 32 % en février,
- » 23 % en mars.



1.3 L'absence de logement est le principal motif invoqué par les demandeurs

Au premier trimestre 2008, un demandeur sur trois invoque l'absence de logement.

Répartition des demandeurs par catégorie DALO au 1^{er} trimestre 2008

Catégories	%
1. Dépourvus de logement <i>dont logés chez des tiers</i> <i>dont non logés chez des tiers</i>	34 % 24 % 10 %
2. Menacés d'expulsion sans relogement	15 %
3. Hébergés dans des structures collectives ou logés temporairement dans un logement de transition <i>dont hébergés de façon continue</i> <i>dans une structure d'hébergement</i> <i>dont logés dans un logement de transition</i>	13 % 9 % 4%
4. Logés dans des locaux impropres à l'habitation <i>dont insalubres et dangereux</i>	15 % 10 %
5. Ménages avec mineur(s) ou handicapé(s) dans un logement indécent ou manifestement suroccupé <i>dont logement indécent</i> <i>dont logement suroccupé</i>	23 % 9 % 14 %

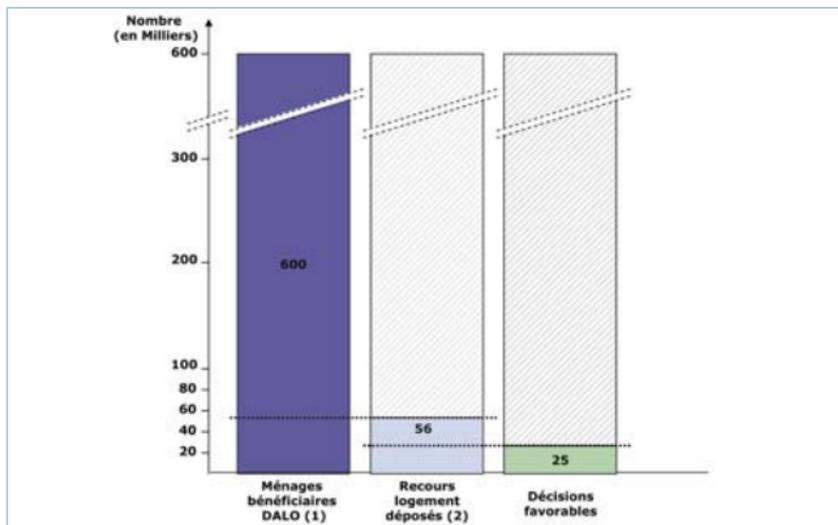
Source : DGUHC à partir des déclarations des secrétariats techniques des commissions de médiation départementales

1.4 Le nombre de citoyens exerçant leur droit au logement dépasserait 25 000 sur l'année 2008

Si le nombre de recours logement au 31 août 2008 est de près de 38 000, on peut extrapoler, sans tenir compte de l'érosion des demandes, à plus de 56 000 le nombre de dossiers logement déposés à fin 2008.

En appliquant un taux d'acceptation des dossiers par les commissions de médiation de 45%, l'estimation du nombre de décisions favorables en matière de logement serait de 25 000 pour l'année 2008.

Estimation des recours DALO et des décisions favorables pour l'année 2008



(1) Estimation Union Sociale pour l'Habitat (USH) reprise par la Fondation Abbé Pierre dans son Rapport Annuel 2008 : L'état du mal logement en France

(2) Estimation des recours logement déposés devant les commissions de médiation en 2008

2. L'offre de logement social est peu flexible mais croît régulièrement

Il convient de recenser l'offre de logement social dans un premier temps, puis l'offre de logement très social seule susceptible de répondre aux besoins des bénéficiaires du DALO.

Plusieurs sources permettent d'évaluer le stock de logements sociaux en France (Métropole et outre-mer).

2.1 L'identification du parc de logements sociaux et très sociaux se heurte à la multiplicité des sources statistiques

Plusieurs sources statistiques permettent d'évaluer la quantité de logements sociaux disponibles dans le parc national. Le recoupement et l'analyse de ces trois sources de données a été nécessaire pour établir l'offre de logement disponible.

2.1.1 L'enquête sur le parc locatif social (EPLS) du 01/01/2006

L'EPLS est réalisée annuellement par la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGPUHC) au sein du ministère du Logement. Cette source précise et complète permet d'évaluer tant le nombre de logements, que la répartition du parc entre les bailleurs, mais aussi la vacance et la mobilité.

Le nombre de logements sociaux est évalué à 4 300 000 au 1^{er} janvier 2006.

Évolution du parc locatif social

Total	Métropole	France entière
Parc locatif social au 01/01/2006	4 199 477	4 314 330
Individuel (%)	13,8	13,8
Collectif (%)	86,2	86,2
Évolution 2004-05 (%)	0,5	0,6

Source : MEDAD / SESP / EPLS au 1^{er} Janvier 2006

Estimation de la part de logement très social :

Si seuls 208 000 logements¹⁶ ont aujourd'hui été financés en PLAI (Prêt locatif aidé intégration¹⁷) et constituent donc une part du parc très social, il a été possible d'identifier à partir de l'EPLS l'ensemble du parc très social en identifiant les niveaux de loyers similaires à ceux du PLAI. Le parc très social est estimé au 1^{er} janvier 2006 à 870 000 logements, soit environ 20 % du parc social.

2.1.2 Les chiffres INSEE au 01/01/2007 : le bilan annuel logement

Le Bilan annuel logement réalisé par l'INSEE traite de l'ensemble du logement en France. On peut en déduire le nombre de logements sociaux disponibles sur l'ensemble du parc des logements.

D'après cette enquête, au 1^{er} janvier 2007, le nombre de logements en France est de 32,3 millions, dont 27,2 résidences principales, et 5 millions de logements sociaux soit 18,41% du parc des résidences principales (métropole + outre mer).

À titre d'information et pour permettre une comparaison, au 01/01/06, la France comptait 26,7 millions de résidences principales, dont 4,941 millions de logements sociaux soit 18,51 %. En revanche, les données du Bilan annuel logement ne permettent pas l'identification du parc très social.

2.1.3 Les comptes du logement (DGPUHC/Direction des affaires économiques et internationales - DAEI)

La DGPUHC produit annuellement les comptes du logement. Ainsi dénombre-t-on :

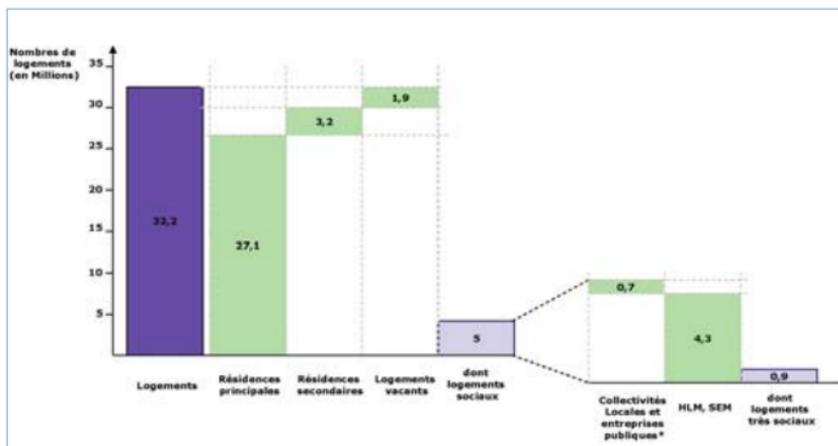
- » En 2004, 4 899 000 logements locatifs sociaux.
- » En 2005, 4 919 000 logements locatifs sociaux.
- » En 2006, 4 971 000 logements locatifs sociaux.

L'écart entre ces trois sources s'explique principalement par le périmètre concerné : l'EPLS ne concerne que le parc détenu par les HLM et les SEM, alors que l'INSEE et les comptes du logement ont un champ social plus large intégrant l'ensemble des bailleurs sociaux et notamment les propriétés des collectivités locales. Toutefois, le croisement de ces sources permet de dresser le panorama des logements en France.

¹⁶ Estimation DGPUHC.

¹⁷ Voir Annexe IV.

2.1.4 Le panorama des logements en France



* Les 0,7 millions de logements sociaux dont les collectivités locales et les entreprises publiques sont propriétaires n'ont de sociaux que le nom dans la mesure où seuls environ 70 000 d'entre eux sont soumis à la législation HLM. Les autres, soit 630 000 environ, sont des logements "offerts" à des agents de l'éducation nationale, des préfetures, de salariés des entreprises publiques, ...

2.2 Un flux annuel de logements positif dans le parc social

Le flux annuel de logements est déterminé par la vacance du parc à laquelle il faut ajouter le nombre de nouveaux logements construits et mis en service. Il convient également de déduire les ventes et destructions.

2.2.1 Détermination du nombre de logements vacants

Le nombre de logements vacants en 2006 peut être estimé à 100 000 en appliquant au nombre de logements du parc locatif social (4 314 330) le taux de vacance de 2,3 % constaté par les bailleurs.

Vacance et mobilité dans le parc locatif social :

	Vacance*	Mobilité**
Métropole	2,4	9,6
France entière	2,3	9,5

Source : MEDAD / SESP / EPLS au 1^{er} Janvier 2006

* Part des logements vacants dans le parc social

** Part des emménagements dans le parc des logements loués depuis plus de 1 an (hors premiers emménagements)

2.2.2 Détermination des constructions mises en service

En 2005, 49 000 nouvelles mises en location ont été disponibles.

Nouvelles mises en location selon le nombre de pièces

Total	Métropole	France entière
Nbre de mises en location	46 313	48 993
Individuel (%)	32,2	31,8
Collectifs (%)	67,7	68,1
Part des logements	70,7	72,3
1 ou 2 pièces (%)	24,8	24,5
3 ou 4 pièces (%)	66,0	66,4
5 pièces ou + (%)	9,3	9,0

Source : MEDAD / SESP / EPLS au 1^{er} Janvier 2006

En ajoutant les deux catégories, construction de nouveaux logements et logements vacants, le flux annuel de logements est positif et s'établit à 149 000 en 2005.

2.2.3 Un flux annuel positif

En 2005, le flux annuel net peut être estimé à 132 000 logements sociaux dont 25 000 logements très sociaux.

Détermination du nombre de logements sociaux et très sociaux pour l'année 2005

Année 2005	Social	dont très social
Flux positifs		
Constructions mises en service	49 000	5 900
Vacance	100 000	20 000
<i>Sous-total</i>	<i>149 000</i>	<i>25 900</i>
Flux négatifs		
Logements vendus à des particuliers	3 800	1 100
Logements démolis	13 000	50
<i>Sous-total</i>	<i>16 800</i>	<i>1 150</i>
Total	132 200	24 750

Il est à noter que ces chiffres ne tiennent pas compte de la loi du 5 mars 2007 dite Loi DALO qui a accentué l'effort de construction édicté par le plan de cohésion social (PCS) mis en place courant 2005 (loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 pour le volet législatif). Pour mémoire, le PCS, dans sa version initiale, prévoyait le financement d'une offre nouvelle de 500 000 logements locatifs sociaux entre 2005 et 2009. À cet effet, l'article 87 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

prévoyait d'affecter 2,37 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,761 milliards en crédits de paiement (CP) à la réalisation de ce programme de construction. Par la suite, les ambitions du volet "logement" du PCS (2005-2009) ont été revues à la hausse par les articles 21 et 22 de la loi DALO du 5 mars 2007 qui l'augmentent de 90 000 logements pour atteindre plus de 590 000 logements financés en cinq ans comme présenté ci-après :

Objectifs de construction PCS/DALO

Années	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Plus/plai	58 000	63 000	80 000	100 000	100 000	401 000
<i>dont plai au moins</i>			<i>20 000</i>	<i>20 000</i>	<i>20 000</i>	
PLS	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
1 % logement	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
Total	90 000	100 000	117 000	142 000	142 000	591 000

Source : Art 21 Loi DALO

2.2.4 Les résultats à la baisse du Programme National pour la Rénovation Urbaine (PNRU) ont peu d'impact sur le flux de logements très sociaux

Le PNRU¹⁰ fixait en 2003 un objectif de reconstruction de 100 %. Le tableau de programmation cumulée de

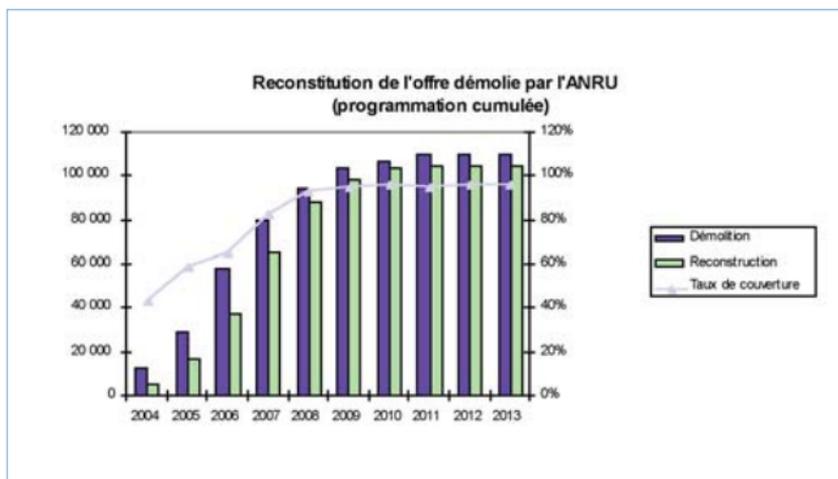
l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) présenté ci-après montre que, si cet objectif devrait être à l'heure actuelle de 96 % à horizon 2013, le taux de couverture est substantiellement inférieur sur la première moitié de la programmation.

PNRU : programmation cumulée (en nombre de logements)

Années	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Démolition	12 631	29 205	58 086	79 747	94 909	103 307	107 344	109 789	109 820	109 820
Reconstitution offre démolie	5 451	17 330	37 943	65 805	88 512	98 527	103 486	104 751	104 981	104 981
Taux de couverture	43 %	59 %	65 %	83 %	93 %	95 %	96 %	95 %	96 %	96 %

Source : ANRU - bases financières de clôture de l'exercice 2007

Il convient de préciser que les chiffres présentés sont des programmations et non des constructions effectives : ils doivent donc être appréciés à la baisse.



¹⁰ Défini par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Il convient également de souligner le décalage entre la démolition et la reconstruction. En effet, il peut s'écouler un délai de 12 à 24 mois entre la destruction et la mise en service du logement reconstruit.

Dans l'ensemble, les logements détruits correspondent à des logements très sociaux, dont une partie n'est d'ailleurs plus occupée. La reconstitution de l'offre prévoit des financements PLUS (prêt locatif à usage social), PLUS-CD (prêt locatif à usage social construction démolition) et PLAI (prêt locatif aidé intégration), à l'exclusion du PLS (prêt locatif social). Étant donné ses spécificités (non application des marges locales), le financement PLUS-CD permet des niveaux de loyers qui peuvent être plus bas que ceux du PLAI.

Aussi, sur la base des engagements arrêtés en mars 2008, on peut estimer à plus de 80 % la part de logement très social dans la reconstitution de l'offre.

L'impact à la baisse du PNRU sur le flux de logements très sociaux est donc très faible dans la mesure où une part des logements reconstruits n'était plus occupée et donc sortie de fait du parc très social.

2.3 Les contingents réservataires sont une importante source de logements dont le suivi n'est pas assuré

Il existe au profit de l'État, des collectivités et d'autres organismes tels que le 1% logement, un droit de réservation sur les logements sociaux, contrepartie des financements et garanties qu'ils accordent aux bailleurs sociaux¹⁹.

Le contingent réservataire de l'État, appelé contingent préfectoral, est fixé au maximum à 30% dont 5% au profit d'agents de l'État²⁰.

Dans les faits, les préfets n'utilisent pas la totalité de leur contingent notamment dans la mesure où le marché de l'immobilier n'est pas tendu dans leur département.

L'enquête attribution répond à l'obligation légale d'information statistique annuelle relative aux attributions qui est faite aux bailleurs sociaux. Cette enquête est menée par la DGUHC sur la base des déclarations des bailleurs aux préfets de départements.

L'enquête attribution au 1^{er} janvier 2006 nous informe que 15% du parc relève du contingent de l'État, 14% du contingent des collectivités, et 23% d'autres réservataires (quasi exclusivement le 1% logement).

Cette enquête n'ayant porté que sur un périmètre de 3,8 millions de logements sociaux, nous l'estimerons néanmoins représentative, aussi à partir de l'EPLS 2006 pouvons nous estimer le nombre de logements concernés :

Répartition des contingents réservataires

	État (15 %)	Collectivités (14 %)	Autres* (23 %)
Estimation (Base EPLS au 01/01/06)	647 000	605 000	992 000

(*) : principalement le 1 % logement

Les contingents réservataires sont suivis de manière inégale selon les départements : ils ne sont donc pas consolidés au niveau national.

De ce fait, il n'est pas possible d'identifier le contingent annuel disponible au niveau national.

Par ailleurs, les informations disponibles ne permettent pas d'identifier la part de logement très social à la fois dans le stock, et, a fortiori, dans le flux annuel.

Néanmoins, d'après la Direction régionale de l'Équipement d'Île de France, le contingent préfectoral offert en 2006 a été de 11 070 logements en Île de France. Cette information spécifique à l'Île de France est essentielle dans la mesure où la comparaison de l'offre de logement disponible et du besoin en logement établi par les commissions départementales de médiation met en avant un déficit de logement concentré sur cette région.

¹⁹ Voir Annexe V.

²⁰ Article R. 411-5 du CCH (Décret 99-836 du 22 septembre 1999).

3. La comparaison de l'offre et des besoins en logement montre de fortes disparités territoriales

Le nombre de décisions favorables en 2008 a été estimé à 25 000 (cf. supra).

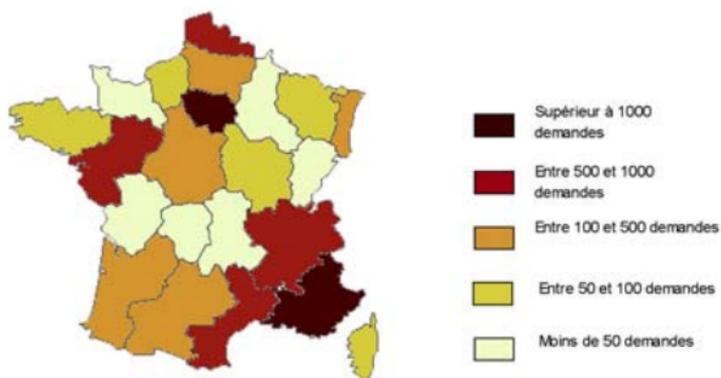
Le flux annuel de logements très sociaux est estimé en 2005 à 25 000, chiffre qui devrait être supérieur en 2008 notamment du fait de l'augmentation de

logements PLAI (objectif annuel de 20 000). Même s'il n'est pas possible d'estimer la part du contingent réservataire de l'État dans le flux annuel, il est permis de supposer que – au niveau national – la demande puisse être satisfaite.

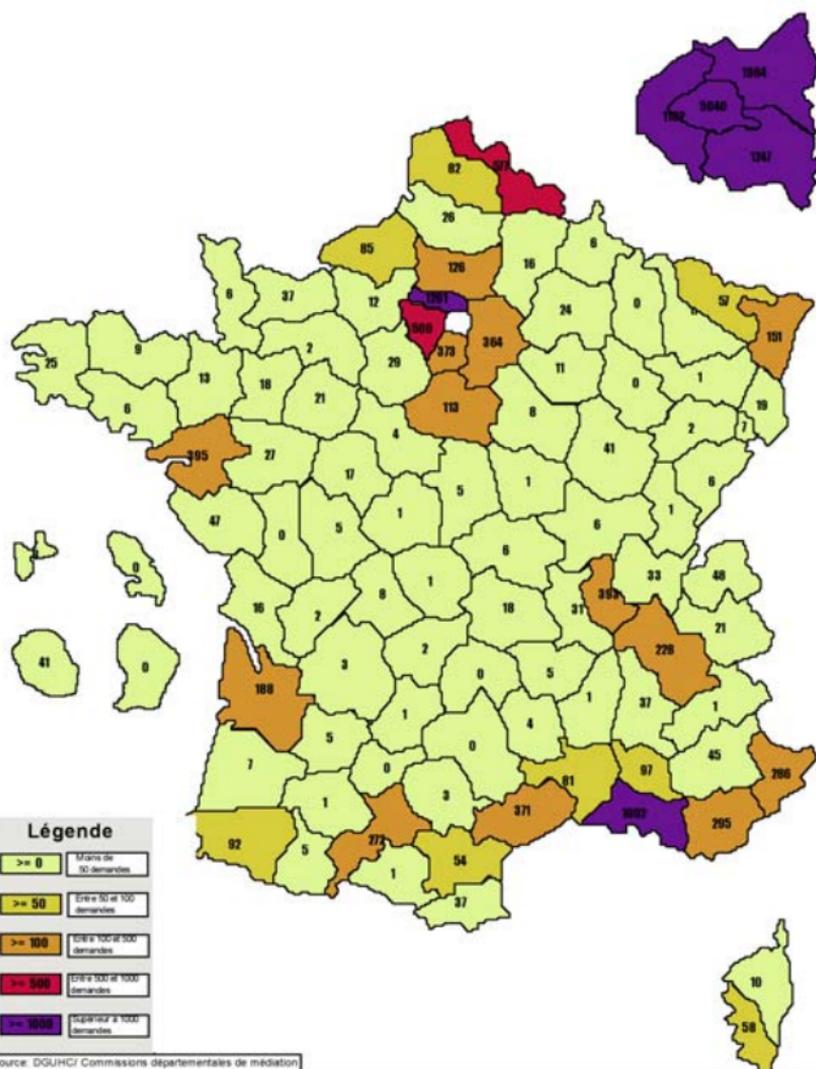
Ce constat ne doit cependant pas cacher les disparités régionales et même locales.

Comme le montrent les cartographies suivantes, le nombre de demandes varie fortement d'une région et d'un département à l'autre :

Demandes DALO par région - 1er trimestre 2008

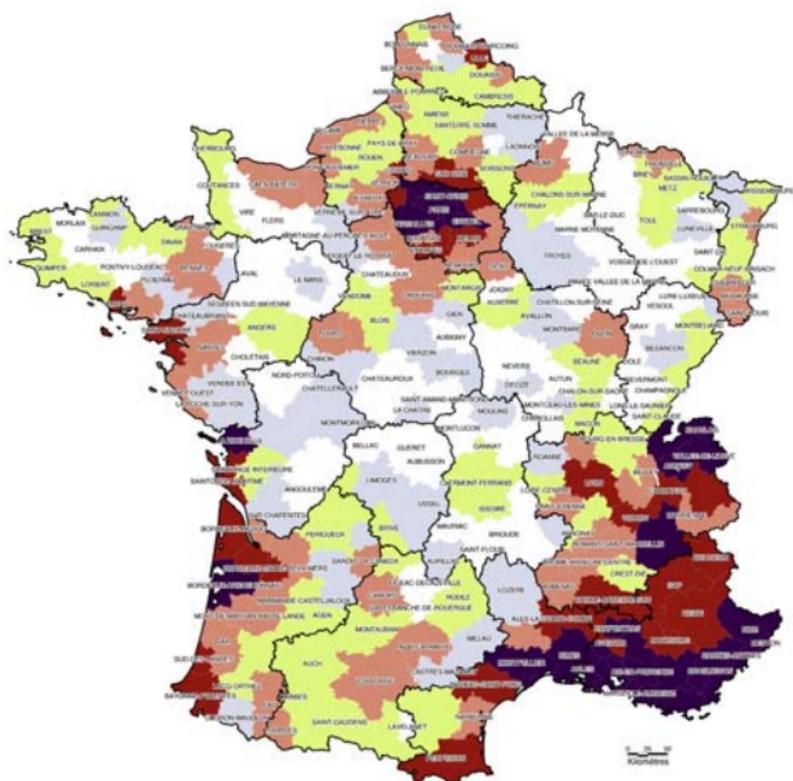


Recours DALO déposés devant les commissions départementales de médiation au 1^{er} trimestre 2008



Les départements dans lesquels les demandes sont les plus nombreuses correspondent globalement aux zones dans lesquelles le marché immobilier est le plus tendu à l'exception notable des zones frontalières :

Indicateur synthétique de la tension du marché :



Gradient synthétique de la tension du marché

Source : EPLS 01-01-2008 - M(D)AD-FI-DCCM 2008 d'après DGI - CAP MSA 2008 - PERVAL 2008 - BASE 00/N 2008



(Casse : certaines données marquées)

Agence Nationale pour l'Habitat - Guy Taieb Conseil



²¹ Carte réalisée par Guy Taieb avec l'appui de l'ANAH, à la demande de l'équipe RGPP Logement et Ville.

La diversité des situations régionales et locales peut être illustrée par la situation spécifique de l'île de France :

Capacité du contingent préfectoral à répondre à la demande de logements DALO en île de France

Départements	Estimation demandeurs (Préf IdF)	Recours logements déposés au 31 août 2008	Extrapolation sur 2008	Taux d'acceptation	Extrapolation des acceptations	Contingent préfectoral offert en 2006
Paris	40 080	8 659	12 989	72 %	9 404	1 036
Seine et Marne	9 454	1 117	1 676	44 %	744	1 672
Yvelines	16 824	1 009	1 514	20 %	302	951
Essonne	14 273	964	1 446	48 %	694	1 090
Hauts de Seine	6 140	2 241	3 362	36 %	1 197	1 354
Seine Saint Denis	31 184	3 804	5 706	23 %	1 312	2 100
Val de Marne	8 730	3 362	5 043	41 %	2 083	1 643
Val d'Oise	13 289	2 524	3 786	23 %	875	1 224
Total île de France	139 974	23 680	35 520	47 %	16 610	11 070

Le cas parisien est unique : il faudrait dix années de contingent préfectoral (base 2006) pour satisfaire les besoins DALO 2008. En revanche, dans d'autres départements franciliens, le besoin de logements "DALO" serait inférieur au contingent préfectoral disponible. Dès lors, la question de la régionalisation de la gestion des relogements par les préfets se pose :

en effet, il pourrait être prévu qu'un préfet de département puisse mobiliser le contingent préfectoral d'un département voisin, au sein d'une même région administrative. La loi DALO ne prévoit pas, en l'état, cette possibilité dont la mise en œuvre nécessiterait alors une révision législative (*voir infra 2^e partie 1.3*).

La mise en adéquation de l'offre et du besoin de logements sociaux suppose une mobilisation des parcs de logements public et privé

Les actions permettant l'adéquation entre l'offre et la demande de logement consistent en premier lieu à fluidifier les parcours résidentiels afin de dégager de l'offre de logement social. Parmi ces mesures, peuvent être mentionnées l'instauration de surloyers, la diminution des seuils d'accès au parc de logement social (sous condition préalable de la mise en place d'un réexamen périodique de la situation et du droit au maintien dans le parc) ainsi que le développement de l'accession à la propriété. Ces dernières mesures étant étudiées dans le cadre d'un texte du ministre du Logement et de la Ville qui sera présenté au cours de l'été 2008, le présent rapport ne les détaillera pas.

En second lieu, l'adéquation entre l'offre et la demande de logement peut être améliorée par la transformation de l'offre de logement social en offre de logement très social, seule susceptible d'être mobilisée pour les publics DALO.

1. Quatre propositions pour mobiliser le parc public de logements

La mobilisation de l'offre publique de logements sociaux passe par l'incitation à l'investissement des communes dans le logement très social, par la mise en place de mécanismes tels que l'achat de rabais de loyer et la livraison anticipée de PLAI, et par la mobilisation de contingents réservataires extérieurs au département de la demande.

1.1 Implication des communes dans le cadre de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU)

La loi SRU²² prévoit en son article 55 l'obligation pour les communes de construction de logements sociaux à hauteur de 20 % des résidences principales²³.

²² Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

²³ Disposition codifiée à l'article L 302-5 du code de construction et de l'urbanisme.

Cette disposition s'impose aux communes de "1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants" sous peine de sanctions financières.

La loi DALO a renforcé ce dispositif en instituant à compter du 1^{er} janvier 2008, l'obligation des 20 % de logements sociaux aux "communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Île-de-France et à 3 500 habitants dans les autres régions"²⁴.

Or le législateur n'a pas prévu la composition du parc social. Aussi une commune peut elle atteindre l'objectif imposé de 20 % avec seulement des logements PLS. Il serait donc souhaitable d'imposer aux communes un seuil minimum de logements très sociaux – type PLAI – afin de favoriser cette offre.

Un scénario alternatif, qui favoriserait l'offre très sociale, consisterait à compter double les logements très sociaux construits afin d'atteindre le quota de 20 %.

1.2 Création d'une offre de logements très sociaux (type PLAI) immédiatement disponible

Afin de dégager rapidement une offre de logement pour les publics prioritaires DALO, à savoir du logement très social (PLAI), il pourrait être envisagé, le temps de la construction d'une offre importante de logements très sociaux – réalisation de l'objectif annuel de 20 000 PLAI par an –, de transformer du logement social d'un niveau supérieur (type PLUS) en logement très social.

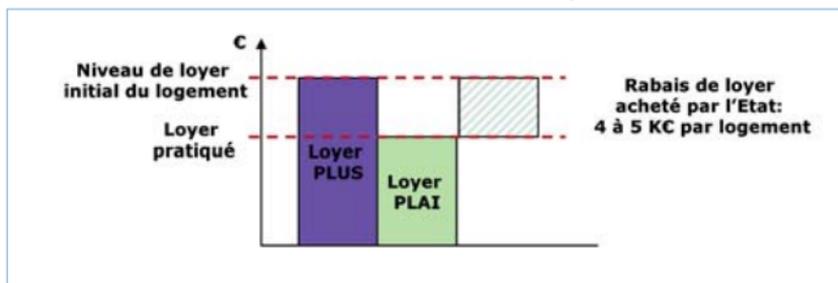
Deux scénarios pourraient être mis en œuvre pour y parvenir :

- l'achat de rabais de loyer ;
- la livraison anticipée de PLAI : mise à disposition de logements PLUS à loyer PLAI en attendant la livraison de logements PLAI.

a. L'achat de rabais de loyer

Afin de dégager rapidement une offre de logement pour les publics prioritaires DALO, il pourrait être envisagé d'acheter des rabais de loyer dans le parc social (passage d'un PLUS à un PLAI, voire un rabais de loyer inférieur au plafond PLAI, afin de rendre accessible des logements pour les plus démunis dans l'attente de la construction d'une offre dédiée).

Mécanisme de l'achat de rabais de loyer



²⁴ Article 11 loi DALO précitée.

La valorisation d'un tel dispositif a été réalisée sur la base de 10 000 logements par la DGUHC²⁵ : l'approche consiste à valoriser le différentiel de loyer entre un PLUS et un PLAI en fonction de deux paramètres :

la durée de réservation du bien pendant laquelle le rabais est appliqué ;

la différence entre le loyer initial du logement et le loyer que l'on veut obtenir.

Pour une durée de 3 ans, un tel dispositif est évalué à 29 millions d'euros, et à 48 millions d'euros pour une durée de 5 ans.

Coût de l'achat de rabais de loyer

Pour un logement (en milliers d'euros)	Durée de réservation du bien (en années)								
	2	3	5	10	15	20	25	30	50
En zone 1bis	2	3	5	10	14	17	20	23	30
En zone 1	2	3	5	9	13	16	19	21	29
En zone 2	2	3	4	8	11	14	17	19	25
Pour 10 000 logements (en millions d'euros)	20	29	48	90	126	159	187	212	284

Source : DGUHC

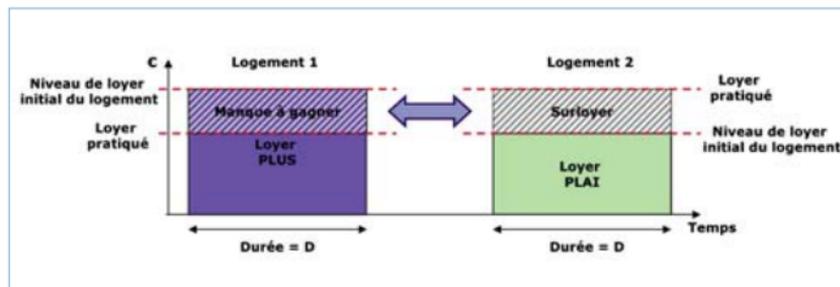
Sur une durée limitée – de 3 à 5 ans – et sur un nombre limité de logements, il peut paraître intéressant de mettre en place ce type de rachat permettant de dégager une offre pour le public DALO.

b. La livraison anticipée de PLAI : mise à disposition de logements PLUS à loyer PLAI en attendant la livraison de logements PLAI

Dans l'attente de la réalisation de l'objectif national de PLAI, afin que des logements à loyer PLAI soient

immédiatement disponibles, l'État pourrait demander une "livraison anticipée". Ainsi pour chaque PLAI financé, l'organisme HLM mettrait à disposition un logement PLUS au niveau du loyer PLAI pendant une durée limitée. En contrepartie, l'organisme HLM pourra temporairement bénéficier, sur le logement PLAI livré, d'un loyer PLUS sur une période égale à la durée de la mise à disposition du logement PLUS correspondant, et l'État verserait une subvention liée au coût de la livraison anticipée.

Mécanisme de livraison anticipée de logements PLAI



²⁵ L'estimation est faite pour un logement sur la période de réservation, puis pour 10 000 logements supposés répartis entre les zones 1bis, 1 et 2 à hauteur respectivement de 40 %, 30 % et 30 %. Enfin, on s'intéresse au coût actualisé que représenterait une généralisation annuelle de telles réservations.

La DGUHC a chiffré le coût d'une "livraison anticipée" qui est égal au différentiel d'un même loyer mais actualisé à deux dates différentes. Sur deux ans, le coût est relativement faible puisqu'il varie entre 120 euros et 160 euros selon la zone, pour un logement de 60m².

Sur une base de 10 000 logements une livraison anticipée de deux ans coûterait de 1,2 à 1,6 million d'euros en fonction des zones.

Ce montage nécessiterait de préciser les modalités de gestion de la transition d'un niveau de loyer à l'autre si le ménage ne change pas de logement au moment de cette transition.

Si ces scénarios permettent de mobiliser de l'offre de logement très social immédiatement disponible au profit des publics prioritaires DALO, elle se fait au détriment du logement social puisqu'elle ne permet pas de création de logements mais seulement le transfert temporaire de logements sociaux en logements très sociaux. Il convient donc d'étudier des scénarios qui permettraient la mobilisation de logements très sociaux sans diminuer pour autant l'offre globale existante du parc social.

1.3 Mobilisation de contingents préfectoraux extérieurs au département de la demande : régionalisation ou action interdépartementale

D'après les chiffres présentés, il apparaît en Île-de-France une difficulté forte sur Paris : comment le Préfet de Paris pourra-t-il loger près de 11 000 demandeurs (extrapolation du nombre de dossiers logements acceptés par la commission de médiation de Paris en 2008) quand son contingent réservataire devrait être pour 2008 d'environ 1 200 logements ? En effet, la loi DALO²⁰ impose au préfet de département d'imputer les attributions sur ses droits à réservation dans le département.

Il pourrait être envisagé, spécialement pour l'Île-de-France, de permettre aux préfets franciliens de proposer à un demandeur un logement situé dans un département francilien limitrophe. Par extension, si le demandeur ne justifie d'aucun lien manifeste d'attache – familial, économique,... – avec un département, le préfet, saisi de la demande, pourrait lui proposer un logement dans un département où il y a des disponibilités, à charge pour les commissions de médiation de qualifier ou non le lien d'attache du demandeur avec son département (ou sa commune) de résidence.

2. Trois propositions pour mobiliser le parc privé de logements

La mobilisation de logements issus du parc de logements privé pour répondre aux besoins de relogement impliqués par l'application de la loi DALO met en avant des solutions originales telle l'intermédiation locative destinée à sécuriser le bailleur, ou plus classiques en forçant l'accès aux contingents du "1 % logement", ou encore en traitant, en aval, les risques d'insalubrité.

2.1 Intermédiation locative

En complément de la mobilisation du parc social, il est nécessaire d'envisager la mobilisation du parc privé afin de répondre à la demande des publics prioritaires DALO et ce notamment dans les zones au marché immobilier tendu.

Les causes aujourd'hui de la très faible, ou quasi absence, mobilisation du parc privé pour le logement des publics les plus défavorisés sont de deux ordres :

- ▀ les bailleurs privés ont des réticences à louer au public DALO : crainte de non paiement des loyers, dégradation des logements,...
- ▀ les bailleurs privés ne sont pas prêts à assumer la location à un niveau de loyer social voire très social, en tout état de cause très inférieur au prix du marché, et ce particulièrement dans les zones tendues.

L'intermédiation locative permet d'apporter une solution aux demandes des bailleurs privés.

Son principe est la location d'un bien par un bailleur privé à une structure intermédiaire (de type association ou autre) qui elle-même le sous-loue à un locataire de son choix, en général issu de publics en difficulté, type DALO par exemple, à un niveau de loyer social/très social.

²⁰ Article L441-2-3 de la loi DALO précitée.

En contrepartie d'une acceptation par le propriétaire d'une diminution du loyer par rapport au prix du marché, de 10 à 30 % par exemple, il est mis en place un dispositif de sécurisation maximale du bailleur : ce dernier est garanti du paiement du loyer tout au long du bail que l'appartement soit occupé ou non, il est assuré d'une remise en état de son bien immobilier, et peut bénéficier, dans certains cas, d'une exonération fiscale spécifique sur une partie de ces revenus locatifs²⁷.

La DGUHC a chiffré le coût de la prise en charge du différentiel entre le prix de marché et le montant du loyer demandé au sous locataire. Le coût budgétaire est ainsi estimé²⁸, pour 10 000 logements, à 93 millions d'euros par an, soit 9,3 kilos euros par an et par logement.

Un autre chiffrage prenant en compte une déduction fiscale de 30 % et la subvention de la différence entre un loyer PLUS et un loyer au plafond Borloo estime, pour 10 000 logements, le coût à 80 millions d'euros par an, soit 8 kilos euros par an et par logement.

Ce chiffre est à mettre en regard du coût pour la collectivité de l'hébergement provisoire en hôtel qui a été chiffré à 5 478 euros par personne et par an par la Direction générale de l'action sociale (DGAS).

L'intermédiation locative serait donc moins onéreuse pour la collectivité qu'un hébergement en hôtel dès lors que le ménage est constitué d'au moins deux personnes.

Si cette prise en charge financière peut l'être par l'État, elle peut tout autant l'être par des collectivités locales (Conseils généraux, villes ou agglomération) comme l'illustrent les exemples suivants :

²⁷ L'amendement "Goujon-Lamour" adopté dans la Loi n°2007-1824 du 25 décembre 2007 permet aujourd'hui une déduction fiscale Borloo dans l'ancien de 30 % pour un logement conventionné intermédiaire donné en location à un organisme pratiquant la sous-location aux demandeurs prioritaires.

²⁸ Subvention de la différence entre un loyer PLUS et un loyer de marché (sans avantage fiscal).

Comparaison de trois dispositifs d'intermédiation locale

	Paris	Rennes Métropole	Londres
<i>Financeurs</i>	Ville de Paris (via le FSL).	Communauté d'agglomération : L'AIVS est titulaire d'un marché public triennal portant sur le relogement social prioritaire (500 000euros/an).	- État via le <i>housing benefit</i> aux associations. - La Ville paie le solde de loyer et rémunère le service apporté par les associations.
<i>Opérateurs</i>	Associations (Loi 1901) dont "Habitat et Humanisme".	AIVS (Agence immobilière à vocation sociale) créée par l'agglomération (statut SARL à but non lucratif).	Gestionnaires spécialisés : - société commerciale. - filiale d'une <i>housing association</i> *.
<i>Type de contrat : Propriétaire/locataire</i>	Bail code civil de 3 ans qui autorise la sous location.	Bail code civil de 3 ans qui autorise la sous location. Pas de caution versée au propriétaire (l'Agglo se porte caution). Paiement trimestriel du loyer. Le Bailleur paie 5 % de frais de gestion à l'AIVS.	N.D.
<i>Locataire/occupant</i>	Convention d'hébergement de 3 mois renouvelable jusqu'à 18 mois.	Contrat de mise à disposition à titre onéreux d'1 mois renouvelable par tacite reconduction.	N.D.
<i>Coûts financiers</i>	15 000 euros/logement la 1 ^{re} année 10 000 euros/logement/an les années suivantes. Aide à l'ameublement de 400 euros.	L'AIVS perçoit annuellement pour l'intermédiation locale 275 000 euros de Rennes Métropole (Marché public), 118 000 euros du département et 407 000 euros du FSL. Elle finance par ailleurs ses opérations grâce aux loyers perçus sur le parc immobilier de l'Agglomération qu'elle gère et qui est mis à sa disposition à titre gratuit.	N.D.
<i>Choix de l'occupant</i>	L'association fait des préconisations en fonction du type de logement puis la Ville de Paris propose deux ménages classés par ordre d'importance.	Rennes Métropole désigne les ménages devant être logés en priorités.	La collectivité désigne seule l'occupant.
<i>Recherche de logement et financement</i>	Mobilisation des réseaux des associations. Prospection rémunérée de 1 000 euros par logement capté.	L'AIVS a recruté un commercial professionnel de l'immobilier locatif privé.	Équipes de professionnels dédiées à la prospection.
<i>Accompagnement social</i>	Accompagnement social (financé par le FSL) assuré par l'association qui dispose de bénévoles aidant à l'insertion des ménages.	Un travailleur social de l'Agglomération s'occupe d'assurer la coordination, la mise en relation et le suivi des situations difficiles.	N.D.
<i>Durée de l'hébergement</i>	18 mois maximum.	24 mois maximum (délai d'obtention d'un logement social).	
<i>Montant du loyer</i>	17 euros/m ² (correspond au plafond Borloo).	En moyenne 30 % en dessous du marché.	Proche du prix du marché (-10 %).
<i>Charges restantes à l'occupant</i>	Participation de l'occupant afin de maintenir un taux d'effort de 25 % (en fonction des revenus). Le différentiel est financé par la Ville de Paris	Le différentiel est à la charge de l'occupant. Sauf en cas de loyers élevés pour certains produits en raison de la tension du marché : différentiel alors financé par l'AIVS.	Le différentiel est pris en charge par la Ville.
<i>Logements concernés</i>	70 logements depuis avril 2007 (dont 35 pour Habitat et Humanisme).	780 logements captés depuis 1995. Parc de 300 logements locatifs privés actuellement.	280 000 personnes logées dans ces logements en 2004.

*Housing association : proche d'une entreprise sociale de l'habitat.

N.D. : Information non disponible.

Ces exemples permettent également de constater la souplesse d'application d'un tel dispositif.

Le facteur clef de succès de ce dispositif est la communication. Si des professionnels de l'immobilier sont indispensables pour réaliser la prospection qui permettra de mobiliser des logements privés à cette fin, cette action doit impérativement être soutenue par une campagne de communication institutionnelle.

Il restera alors à apporter une réponse au problème de la sécurisation juridique pour le bailleur de la sortie de l'occupant du logement. Les associations reconnaissent ce point d'achoppement juridique, mais constatent que le problème ne s'est jamais posé dans les faits : la durée de l'occupation du logement est relativement courte dans la mesure où il s'agit d'une solution transitoire.

2.2 Le traitement de l'insalubrité

D'après l'INSEE, 190 000 ménages locataires vivent dans un logement insalubre²⁹.

Par ailleurs, à titre d'information, il a été observé lors d'une réunion de la commission de médiation départementale de Paris que sur 120 dossiers traités, 38 relevaient du cas de l'insalubrité, soit près du tiers.

Aussi est-il nécessaire d'accentuer les efforts sur le traitement de l'insalubrité afin de faire diminuer cette catégorie de demandeurs.

a. Le traitement de l'habitat indigne : l'action de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)

L'ANAH a chiffré à quasiment un quart (24 %) les propriétaires qui connaîtraient une vacance plus ou moins subie, liée à des difficultés à rassembler le budget pour mettre aux normes de confort leur logement. En appliquant ce taux au nombre de logements vacants dont le propriétaire est une personne physique à l'échelle nationale, l'ANAH estime à un potentiel de 410 000 le nombre de logements susceptibles de revenir sur le marché sous réserve notamment d'une aide à ces propriétaires, dont 180 000 dans les pôles urbains.

Le Plan de cohésion sociale (PCS) lancé en 2005 a fixé des objectifs de lutte contre l'habitat indigne en progression chaque année.

Les objectifs et réalisations pour les propriétaires bailleurs sont les suivants :

	Logements financés	Objectifs PCS	Réalisation
2004	4 514	3 700	122 %
2005	5 388	5 500	98 %
2006	4 960	8 500	58 %
2007	6 115	9 000	68 %

Source : ANAH

Les aides allouées par l'ANAH représentent en moyenne 11 000 euros par logement.

L'ANAH travaille actuellement à la mise en place d'un plan de repérage pour traiter mieux et davantage la lutte contre l'habitat indigne.

b. Le rappel à la loi des propriétaires par les commissions de médiation

Il ne revient en aucun cas à la collectivité publique de se substituer au propriétaire : lorsqu'un demandeur DALO invoque l'insalubrité devant une commission de médiation départementale, la commission doit intervenir, via le préfet, auprès du propriétaire bailleur qui, au terme de l'article 187-II de la Loi SRU du 13 décembre 2000, a l'obligation "de remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation".

2.3 Mobilisation du 1 % logement pour les travailleurs pauvres

À partir d'un test portant sur 50 dossiers déposés à Paris, il apparaît que 28 d'entre eux, soit 56 % concernent des demandeurs salariés.

Cette population est donc importante parmi les demandeurs DALO.

Il conviendrait donc pour ces demandeurs, dans un premier temps de vérifier que leur employeur cotise au 1 % logement, et, le cas échéant, permettre à la commission de médiation de renvoyer ces dossiers auprès des organismes collecteurs du 1 % logement afin que ces demandeurs soient relogés sur les quotas réservataires du 1 %.

²⁹ Résultats partiels ENL 2006.

Conclusion

Le défi consistant à offrir à chaque citoyen le droit à un logement dans le cadre de la loi DALO semble pouvoir être relevé par l'État. En effet, au niveau national, l'examen des travaux des commissions de médiation a permis d'établir à près de 25 000 le nombre de bénéficiaires potentiels du dispositif DALO sur l'année 2008. Face à ce besoin en logements, l'étude du marché de l'immobilier à caractère social, sur la base des chiffres 2005, fait apparaître une offre de logements sociaux évaluée en flux annuel positif net à 132 000 logements sociaux. Ces chiffres seront vraisemblablement plus importants grâce aux impacts du Plan de Cohésion Sociale et aux efforts exigés par la loi DALO.

Toutefois, la concentration des demandes de logements en région Île-de-France nécessite un traitement particulier or les contraintes spatiales et administratives complexes de la région Île-de-France demanderont, pour être résolues, des délais importants. C'est pourquoi les propositions de mobilisation des parcs de logements public et privé doivent être entendues comme des solutions de court terme pour assurer une transition de l'époque actuelle, caractérisée par une pénurie de logement dans un contexte juridique et spatial difficile vers une période de moyen terme où l'offre de logements correspondra au besoin exprimé dans les aires géographiques aujourd'hui tendues.

Liste des annexes

ANNEXE I	▸ Personnes rencontrées	37
ANNEXE II	▸ Données statistiques relatives aux dossiers déposés devant les commissions départementales de médiation au 31 août 2008	38
ANNEXE III	▸ Données statistiques détaillées relatives aux dossiers déposés devant les commissions départementales de médiation au 1 ^{er} trimestre 2008	40
ANNEXE IV	▸ Description PLAI/PLUS/PLS	46
ANNEXE V	▸ Le contingent préfectoral	47
ANNEXE VI	▸ Glossaire	49

Annexe I : Personnes rencontrées

Nom	Organisme	Fonction
Sabine Baietto-Beysson	ANAH	Directrice Générale
Philippe Bouyoux	MINEFE/DGTPE	Directeur
Philippe Bry	Cabinet du Ministre du Logement	Directeur Adjoint de Cabinet
Michelle Cattania	AIVS de Rennes Métropole	Directrice
Claire Chalons	Habitat et Humanisme	Directrice Ile de France
Maxime Chodorge	USH	Chargé des Etudes économiques
Nathalie Demeslay	Rennes Métropole	Directrice de l'Habitat
Nicolas Doisy	MINEFE/DGTPE	Chef du Bureau Activités tertiaires et concurrence
Juliette Furet	USH	Conseiller technique
Hélène Gebhardt	Commission de médiation 75	Présidente
Bertrand Goujon	UESL	Directeur Général
Marie-Claire Grima	MEDDAT/DGUHC	Sous-directrice de l'observation et des études
Jean-Louis Héлары	Cabinet du Ministre du Logement	Conseiller technique
Alain Jacquot	MEDDAT/SG/DAEI/SESP	Sous-directeur de l'observation statistique de la construction
Henri Lamotte	MINEFE/DGTPE	Chef du Service Politiques publiques
Xavier Pats	Commission de médiation 92	Président
Michel Pélissier	ADOMA	Président - chef de la mission
Etienne Pinte	Assemblée Nationale	Député - chef de la mission
Pierre Quercy	USH	Délégué Général
Isabelle Rougier	IGAS	Inspectrice (RGPP, Mission Pinte)
Catherine Rougerie	INSEE	Responsable de la division logement
Hélène Sainte-Marie	MEDDAT/DGUHC	Directeur de projet DALO
François-Xavier Schweitzer	Nexity	Directeur de l'Habitat Social
Emmanuel Shearer	MEDDAT/DGUHC/SD Organismes constructeurs	Chargé de mission juridique au bureau de la réglementation
Philippe Van de Maele	ANRU	Directeur général

Annexe II : Données statistiques relatives aux dossiers déposés devant les commissions départementales de médiation au 31 août 2008

Sources : Remontées des informations par les commissions de médiation départementales, consolidées par la DGUHC

Région	recours déposés	accusés de réception	dossiers en commission	% dossiers déposés	décisions de la commission						mise en œuvre des décisions					% des problèmes résolus (avant/après médiation)		
					sans objet (hors médiation)	avec accord (hors médiation)	favorable (hors médiation)	recours admis	recours rejetés	% recours admissibles	loges	loges en attente	loges refusés	loges en attente	loges refusés		loges en attente	loges refusés
Total	37 690	28 126	17 245	46%	705	65	7 938	399	27%	7 122	41%	108	3 564	1 675	376	1 259	2 072	25%
Ile-de-France	23 650	15 817	9 547	40%	100	2	4 835	153	53%	3 004	41%	6	914	374	25	377	483	15%
PAACA	3 210	2 259	1 482	46%	46	-	650	22	49%	645	42%	16	597	200	28	183	245	37%
Île-de-France-Alpes	1 789	1 720	1 043	58%	94	2	409	27	51%	487	44%	4	339	229	92	98	196	49%
Nord-Pas-de-Calais	1 420	1 309	565	41%	85	-	185	10	49%	295	30%	7	112	13	-	24	118	42%
Languedoc-Roussillon	1 346	1 244	894	66%	9	14	368	21	49%	482	54%	13	326	143	49	105	127	39%
Pays de la Loire	1 344	1 238	684	51%	80	-	325	38	69%	230	34%	14	292	220	46	134	228	64%
Midi-Pyrénées	756	738	375	50%	23	-	161	5	50%	96	29%	2	158	4	21	73	96	60%
Aquitaine	719	701	450	63%	40	-	69	19	29%	151	34%	1	69	30	7	23	64	63%
Picardie	518	496	335	65%	30	5	169	12	64%	94	29%	6	162	52	7	40	76	42%
Centre	431	403	308	71%	21	-	109	16	47%	134	44%	-	109	80	20	38	59	54%
Alsace	411	376	335	82%	16	-	168	9	59%	135	40%	-	151	105	33	12	28	19%
DOM	368	334	208	59%	12	1	70	7	43%	91	44%	-	14	11	2	9	21	26%
Hauts-Normandie	357	323	208	58%	37	37	73	8	73%	45	22%	21	53	9	-	8	66	60%
Corse	223	223	147	66%	14	1	58	2	91%	72	49%	4	28	26	2	22	40	57%
Lorraine	189	169	113	60%	12	-	51	10	65%	32	29%	-	43	32	6	20	42	74%
Champagne-Ardenne	143	134	110	77%	15	1	32	12	59%	48	44%	5	20	33	8	15	35	90%
Bourgogne	141	136	110	78%	11	-	54	5	64%	37	34%	1	49	39	7	28	40	69%
Poitou-Charentes	129	122	120	93%	16	1	26	8	42%	69	88%	6	17	19	6	9	31	82%
Bretagne	128	123	97	76%	15	-	48	3	69%	30	31%	1	38	21	5	12	28	47%
Basse-Normandie	125	107	64	51%	12	2	19	9	66%	22	34%	-	17	6	1	4	16	33%
Auvergne	90	91	70	77%	10	-	33	1	67%	26	27%	-	25	17	7	5	15	42%
Franche-Comté	39	38	30	77%	4	-	12	3	63%	11	37%	-	11	10	4	7	11	80%
Limousin	35	35	30	86%	3	-	11	-	47%	16	50%	1	10	2	-	3	7	50%

Recours HEBERGEMENT à fin AOÛT 2008 par REGION

Région	recours déposés	accusés de réception délivrés	dossiers examinés en Commission	% dossiers examinés déposés	décisions de la commission					mise en œuvre des décisions y.c. reorientations				total des personnes hébergées	% des personnes Hébergées (Bénévoles + Associations + sans objet) sur le total	
					sans objet (hors avis commission)	sans objet (avis avis favorable)	% défavorable (B + F)	% refus (B + F)	rejets	% refus (B + F)	recours logement (appel)	offres d'accueil	offres de logement (appel)			bienv. carres hébergés suite à offre
Total	2 857	2 211	1 874	71%	62	8	662	39%	1 096	58%	399	485	182	140	202	21%
Ile-de-France	1 916	1 523	1 268	66%	5	-	474	38%	747	59%	153	279	108	83	88	17%
Rhône-Alpes	227	215	192	85%	20	2	69	51%	95	49%	27	59	21	24	50	50%
Pays de la Loire	113	113	104	92%	9	-	35	42%	60	56%	39	44	9	12	21	26%
Alsace	74	50	46	65%	2	-	8	21%	38	79%	9	7	5	2	4	29%
Nord-Pas-de-Calais	52	51	43	83%	4	-	9	36%	30	76%	10	13	9	4	8	55%
Languedoc-Roussillon	46	46	39	85%	1	-	9	26%	29	74%	21	11	7	-	1	4%
Centre	39	37	27	69%	1	-	7	30%	19	70%	16	13	6	2	3	17%
PACA	35	31	24	69%	-	-	9	38%	13	54%	22	8	1	-	-	0%
Midi-Pyrénées	23	23	22	95%	1	-	10	50%	10	45%	5	3	-	-	1	6%
Poitou-Charentes	23	23	23	100%	2	-	7	39%	14	61%	6	7	4	-	2	16%
Aquitaine	22	14	10	45%	2	-	4	66%	4	40%	19	10	2	8	10	45%
Bourgogne	16	16	13	81%	1	1	1	23%	10	77%	5	-	-	-	1	14%
DOM	15	14	13	87%	-	-	1	8%	12	92%	7	-	-	-	-	0%
Picardie	11	11	10	91%	-	2	6	60%	1	10%	12	6	2	-	-	0%
Bretagne	9	9	8	89%	2	-	1	38%	5	63%	3	1	-	-	2	33%
Champagne-Ardenne	7	7	7	100%	1	-	3	57%	3	43%	12	13	3	1	2	16%
Haute-Normandie	7	7	7	100%	3	2	2	100%	-	0%	8	-	-	-	3	29%
Normandie	6	6	4	67%	-	-	1	25%	3	75%	10	3	2	1	1	11%
Corse	5	5	4	80%	1	1	1	75%	1	25%	2	2	2	-	1	50%
Franche-Comté	5	5	4	80%	-	-	2	50%	2	50%	3	4	1	3	3	75%
Auvergne	3	3	2	67%	1	-	1	100%	-	0%	1	-	-	-	1	33%
Basse-Normandie	3	2	2	67%	-	-	2	100%	-	0%	9	2	-	-	-	0%
Limousin	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Annexe III : Données statistiques détaillées relatives aux dossiers déposés devant les commissions départementales de médiation au 1^{er} trimestre 2008

Sources : Remontées des informations par les commissions de médiation départementales, consolidées par la DGUHC

Recours LOGEMENT à la fin du 1er trimestre 2008 par REGION											
Région	recours déposés	accusés de réception délivrés	dossiers examinés en commission	% dossiers examinés /recours déposés	décisions favorables			mise en œuvre préfet		recours rejetés	% rejets /dossiers examinés
					logement	hébergement (réorientation)	% décisions favorables /dossiers examinés	logement effectué	hébergement effectué (en cas de réorientation)		
Total	17 811	7 846	3 110	17%	1 294	91	45%	121	2	1 337	43%
Ile-de-France	11 931	3 681	1 333	11%	491	30	39%	44	-	666	50%
PACA	1 726	835	257	18%	144	6	58%	1	-	100	39%
Rhône-Alpes	792	604	210	27%	99	9	51%	5	-	91	43%
Nord-Pas-de-Calais	659	534	94	14%	27	3	32%	1	-	53	56%
Languedoc-Roussillon	547	511	167	31%	77	5	49%	6	1	63	38%
Pays de Loire	508	351	247	49%	148	15	66%	8	-	81	33%
Aquitaine	295	264	143	48%	52	4	39%	8	-	61	43%
Midi-Pyrénées	283	169	147	52%	42	1	28%	-	-	29	20%
Alsace	170	159	122	72%	72	5	63%	12	-	43	35%
Centre	169	152	107	63%	36	2	36%	20	1	43	40%
Picardie	168	146	57	34%	30	3	58%	4	-	16	28%
Haute-Normandie	97	64	36	37%	8	1	25%	-	-	-	0%
Lorraine	75	74	26	33%	15	1	62%	-	-	6	23%
Corse	68	33	15	22%	7	-	47%	3	-	7	47%
Bourgogne	56	47	28	50%	11	-	39%	6	-	13	46%
Bretagne	53	53	26	49%	8	-	31%	1	-	15	58%
Dom-Tom	49	41	22	45%	6	-	27%	-	-	10	45%
Basse-Normandie	45	20	11	24%	4	1	49%	-	-	6	55%
Champagne-Ardenne	41	38	19	46%	2	3	26%	-	-	9	47%
Auvergne	29	21	13	48%	7	1	62%	1	-	5	38%
Poitou-Charentes	23	23	19	83%	4	-	21%	1	-	14	74%
Franche-Comté	16	15	6	38%	2	1	50%	-	-	3	60%
Limousin	11	11	5	45%	2	-	40%	-	-	3	60%

Recours LOGEMENT à la fin du 1er trimestre 2008 par département

Région	Département	recours logement	accusés de réception délivrés	dossiers examinés en commission	décisions favorables		mises en œuvre prêtet		rejets
					logement	hébergement (en cas de reorientation)	logement effectué	hébergement effectué (en cas de reorientation)	
ALSACE	67 BAS-RHIN	151	142	108	63	5	9	-	40
	68 HAUT-RHIN	19	17	14	9	-	3	-	3
	TOTAL ALSACE	170	159	122	72	5	12	-	43
AQUITAINE	24 DORDOGNE	3	3	3	-	-	-	-	1
	33 GIRONDE	188	166	89	18	3	1	-	53
	40 LANDES	7	6	6	2	1	-	-	2
	47 LOT-ET-GARONNE	5	5	-	-	-	-	-	-
	64 PYR-ATLANTIQUE	92	84	45	32	-	7	-	5
TOTAL AQUITAINE	295	264	143	52	4	8	-	61	
AUVERGNE	03 ALLIER	6	3	1	1	-	-	-	-
	15 CANTAL	-	-	-	-	-	-	-	-
	43 HAUTE-LOIRE	5	5	5	4	-	-	-	1
	63 PUY-DE-DOME	18	13	7	2	1	1	-	4
TOTAL AUVERGNE	29	21	13	7	1	1	-	5	
BASSE-NORMANDIE	14 CALVADOS	37	13	7	2	1	-	-	4
	50 MANCHE	6	6	4	2	-	-	-	2
	61 ORNE	2	1	-	-	-	1	-	-
TOTAL BASSE-NORMANDIE	45	20	11	4	1	-	-	6	
BOURGOGNE	21 COTE-D'OR	41	35	17	9	-	6	-	8
	58 NIEVRE	1	1	-	-	-	-	-	-
	71 SAONE-ET-LOIRE	6	6	6	1	-	-	-	5
	89 YONNE	8	5	5	1	-	-	-	-
	TOTAL BOURGOGNE	56	47	28	11	-	6	-	13
BRETAGNE	22 COTES-D'ARMOR	9	9	6	2	-	-	-	4
	29 FINISTERE	25	25	12	5	-	-	-	4
	35 ILLE-ET-VIL	13	13	6	1	-	1	-	5
	56 MORRHAN	6	6	2	-	-	-	-	2
TOTAL BRETAGNE	53	53	26	8	-	1	-	15	
CENTRE	18 CHER	5	5	-	5	1	-	-	3
	28 EURE ET LOIR	29	20	16	5	-	-	-	-
	36 INDRE	1	1	1	1	-	-	-	-
	37 INDRE ET LOIRE	17	12	4	2	-	-	-	1
	41 LOIR-ET-CHER	4	4	4	1	-	-	-	2
45 LOIRET	113	110	82	27	1	20	1	37	
TOTAL CENTRE	169	152	107	26	2	20	1	43	
CHAMPAGNE-ARDENNE	08 ARDENNES	6	3	4	2	-	-	-	-
	10 AUBE	11	11	3	-	1	-	-	2
	51 MARNE	24	24	12	-	2	-	-	7
	52 HAUTE-MARNE	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL CHAMPAGNE-ARDENNE	41	38	19	2	3	-	-	9
CORSE	2A CORSE-DU-SUD	58	25	11	4	-	1	-	6
	2B HAUTE-CORSE	10	8	4	3	-	2	-	1
	TOTAL CORSE	68	33	15	7	-	3	-	7
FRANCHE-COMTE	25 DOUBS	8	5	5	2	1	-	-	2
	39 JURA	1	1	-	-	-	-	-	-
	70 HAUTE-SAONE	2	2	1	-	-	-	-	1
	90 TER. DE BELFORT	7	7	-	-	-	-	-	-
TOTAL FRANCHE-COMTE	16	15	6	2	1	-	-	3	
HTE-NORMANDIE	27 EURE	12	11	-	-	-	-	-	-
	76 SEINE-MARITIME	85	53	36	8	1	-	-	-
	TOTAL HTE-NORMANDIE	97	64	36	8	1	-	-	-
ÎLE-de-France	75 PARIS	5 040	1 371	390	201	3	-	-	173
	77 SEINE-ET-MARNE	364	79	129	35	-	-	-	94
	78 YVELINES	500	303	141	35	5	-	-	55
	91 ESSONNE	373	200	115	47	8	1	-	27
	92 HAUTS-DE-SEINE	1 182	531	87	34	6	5	-	38
	93 SEINE-ST-DENIS	1 964	431	121	42	2	-	-	77
	94 VAL-DE-MARNE	1 247	175	68	22	1	2	-	34
95 VAL-DOISE	1 261	591	282	75	5	36	-	168	
TOTAL ÎLE-de-France	11 931	3 681	1 333	491	30	44	-	666	

Région	Département	recours logement	accusés de réception délivrés	dossiers examinés en commission	décisions favorables		mises en œuvre prêtet		rejets
					logement	hébergement (en cas de réorientation)	logement effectué	hébergement effectué (en cas de réorientation)	
LANGUEDOC- ROUSSILLON	11 AUDE	54	54	27	13	1	3	-	10
	30 GARD	81	69	35	11	1	1	-	12
	34 HERAULT	371	352	69	23	2	1	1	36
	48 LOZERE	4	4	4	2	-	-	-	2
	66 PYR-ORIENT	37	32	32	28	1	1	-	3
TOTAL LANGUEDOC- ROUSSILLON		547	511	167	77	5	6	1	63
LIMOUSIN	19 CORREZE	2	2	-	-	-	-	-	-
	23 CREUSE	1	1	1	-	-	-	-	1
	87 HAUTE-VIENNE	8	8	4	2	-	-	-	2
TOTAL LIMOUSIN		11	11	5	2	-	-	-	3
LORRAINE	54 MEURTHE-ET-M	17	17	-	-	-	-	-	-
	55 MEUSE	-	-	-	-	-	-	-	-
	57 MOSELLE	57	56	25	15	1	-	-	5
	88 VOSGES	1	1	1	-	-	-	-	1
	TOTAL LORRAINE		75	74	26	15	1	-	-
MIDI-PYRENEES	09 ARIEGE	1	1	-	-	-	-	-	-
	12 AVEYRON	-	-	-	-	-	-	-	-
	31 HTE-GARONNE	272	160	142	41	1	-	-	27
	32 GERS	1	1	1	1	-	-	-	-
	46 LOT	1	1	-	-	-	-	-	-
	65 HAUTES-PYR	5	3	2	-	-	-	-	2
	81 TARN	3	3	2	-	-	-	-	-
	82 TARN-ET-GAR.	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL MIDI-PYRENEES		283	169	147	42	1	-	-	29
NORD-PAS-DE- CALAIS	59 NORD	577	504	69	21	2	1	-	46
	62 PAS-DE-CALAIS	82	30	25	6	1	-	-	7
	TOTAL NORD-PAS-DE- CALAIS		659	534	94	27	3	1	-
PACA	04 ALPES-DE-Hte-Pt.	45	15	4	1	-	-	-	2
	05 HAUTES-ALPES	1	1	1	-	-	-	-	1
	06 ALPES-MAR	286	286	80	21	3	-	-	53
	13 BOUCHES-DU-RH.	1 002	216	144	113	2	1	-	33
	83 VAR	295	295	16	4	1	-	-	11
	84 VAUCLUSE	97	22	12	5	-	-	-	-
TOTAL PACA		1 726	835	257	144	6	1	-	100
PAYS-DE-LOIRE	44 LOIRE-ATL	395	251	186	109	11	-	-	66
	49 MAINE ET LOIRE	27	27	12	4	1	-	-	4
	53 MAYENNE	18	18	12	11	-	-	-	1
	72 SARTHE	21	21	17	10	2	5	-	5
	85 VENDEE	47	34	20	14	1	3	-	5
TOTAL PAYS-DE-LOIRE		508	351	247	148	15	8	-	81
PICARDIE	02 AISNE	16	16	6	-	-	-	-	5
	60 OISE	126	104	43	26	3	3	-	7
	80 SOMME	26	26	8	4	-	1	-	4
	TOTAL PICARDIE		168	146	57	30	3	4	-
POITOU- CHARENTES	16 CHARENTE	2	2	1	1	-	-	-	-
	17 CHARENTE-MAR.	16	16	16	3	-	1	-	12
	79 DEUX-SEVRES	-	-	-	-	-	-	-	-
	86 VIENNE	5	5	2	-	-	-	-	2
TOTAL POITOU-CHARENTES		23	23	19	4	-	1	-	14
RHÔNE-ALPES	01 AIN	33	30	12	6	1	-	-	5
	07 ARDECHE	1	1	-	-	-	-	-	7
	26 DROME	37	20	18	8	2	-	-	7
	38 ISERE	228	86	53	25	1	-	-	22
	42 LOIRE	31	31	28	10	-	2	-	18
	69 RHONE	393	375	70	42	5	2	-	18
	73 SAVOIE	21	21	18	6	-	-	-	12
74 HAUTE SAVOIE	48	40	11	2	-	1	-	9	
TOTAL RHÔNE-ALPES		792	604	210	99	9	5	-	91
DOM-TOM	973 GUYANE	-	-	-	-	-	-	-	-
	972 MARTINIQUE	-	-	-	-	-	-	-	-
	974 REUNION	41	41	22	6	-	-	-	10
	971 GUADELOUPE	8	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL DOM-TOM		49	41	22	6	-	-	-	10

Recours HEBERGEMENT à la fin du 1er trimestre 2008 par REGION

Région	recours déposés	accusés de réception délivrés	dossiers examinés en commission	% dossiers examinés /recours déposés	décisions favorables en vue d'un hébergement (1)	% décisions favorables /dossiers examinés	mise en œuvre prêt/lot hébergement effectué (1)	dossiers rejetés	% rejets /dossiers examinés
Total	990	690	587	59%	152	26%	24	383	65%
Ile-de-France	732	466	422	58%	107	25%	16	261	67%
Rhône-Alpes	67	63	38	57%	9	24%	1	22	58%
Pays de Loire	58	44	40	69%	11	28%	-	29	73%
Alsace	26	25	17	65%	5	29%	1	12	71%
Languedoc-Roussillon	22	22	15	68%	2	13%	2	10	67%
Nord-Pas-de-Calais	20	19	13	65%	7	54%	-	6	46%
Centre	16	13	13	81%	3	23%	3	10	77%
PACA	16	9	9	56%	3	33%	-	3	33%
Poitou-Charentes	7	7	6	86%	2	33%	-	4	67%
Bourgogne	5	3	2	40%	-	0%	-	2	100%
Bretagne	5	3	-	0%	-	-	-	-	-
Midi-Pyrénées	5	5	5	100%	1	20%	1	2	40%
Lorraine	3	3	2	67%	-	0%	-	2	100%
Franche-Comté	2	2	1	50%	1	100%	-	-	0%
Aquitaine	1	1	1	100%	1	100%	-	-	0%
Auvergne	1	1	1	100%	-	0%	-	-	0%
Basse-Normandie	1	1	-	0%	-	-	-	-	-
Champagne-Ardenne	1	1	-	0%	-	-	-	-	-
Dom-Tom	1	1	1	100%	-	0%	-	-	0%
Haute-Normandie	1	1	1	100%	-	0%	-	-	0%
Corse	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Limousin	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Picardie	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(1) : hors recours logement réorientés vers l'hébergement

Recours HEBERGEMENT à la fin du 1er trimestre 2008 par département

Région	Département	recours hébergement	accusés de réception délivrés	dossiers examinés en commission	décisions favorables en vue d'un hébergement (1)	mises en œuvre préfet hébergement effectué (1)	rejets
ALSACE	67 BAS-RHIN	25	24	16	4	1	12
	68 HAUT-RHIN	1	1	1	1	-	-
	TOTAL ALSACE	26	25	17	5	1	12
AQUITAINE	24 DORDOGNE	-	-	-	-	-	-
	33 GIRONDE	1	1	1	1	-	-
	40 LANDES	-	-	-	-	-	-
	47 LOT-ET-GARONNE	-	-	-	-	-	-
	64 PYR-ATLANTIQUE	-	-	-	-	-	-
TOTAL AQUITAINE	1	1	1	1	-	-	
AUVERGNE	03 ALLIER	-	-	-	-	-	-
	15 CANTAL	-	-	-	-	-	-
	43 HAUTE-LOIRE	1	1	1	-	-	-
	63 PUY-DE-DOME	-	-	-	-	-	-
TOTAL AUVERGNE	1	1	1	-	-	-	
BASSE-NORMANDIE	14 CALVADOS	-	-	-	-	-	-
	50 MANCHE	-	-	-	-	-	-
	61 ORNE	1	1	-	-	-	-
TOTAL BASSE-NORMANDIE	1	1	-	-	-	-	
BOURGOGNE	21 COTE-D'OR	4	2	1	-	-	1
	58 NIEVRE	-	-	-	-	-	-
	71 SAONE-ET-LOIRE	1	1	1	-	-	1
	89 YONNE	-	-	-	-	-	-
TOTAL BOURGOGNE	5	3	2	-	-	2	
BRETAGNE	22 COTES-D'ARMOR	1	1	-	-	-	-
	29 FINISTERE	2	2	-	-	-	-
	35 ILLE-ET-VIL	-	-	-	-	-	-
	56 MORBIHAN	2	-	-	-	-	-
TOTAL BRETAGNE	5	3	-	-	-	-	
CENTRE	18 CHER	-	-	-	-	-	-
	28 EURE ET LOIR	-	-	-	-	-	-
	36 INDRE	-	-	-	-	-	-
	37 INDRE ET LOIRE	-	-	-	-	-	-
	41 LOIR-ET-CHER	-	-	-	-	-	-
45 LOIRET	16	13	13	3	3	10	
TOTAL CENTRE	16	13	13	3	3	10	
CHAMPAGNE- ARDENNE	08 ARDENNES	-	-	-	-	-	-
	10 AUBE	-	-	-	-	-	-
	51 MARNE	1	1	-	-	-	-
	52 HAUTE-MARNE	-	-	-	-	-	-
TOTAL CHAMPAGNE-ARDENNE	1	1	-	-	-	-	
CORSE	2A CORSE-DU-SUD	-	-	-	-	-	-
	2B HAUTE-CORSE	-	-	-	-	-	-
	TOTAL CORSE	-	-	-	-	-	-
FRANCHE- COMTE	25 DOUBS	2	2	1	1	-	-
	39 JURA	-	-	-	-	-	-
	70 HAUTE-SAÔNE	-	-	-	-	-	-
	90 TER. DE BELFORT	-	-	-	-	-	-
TOTAL FRANCHE-COMTE	2	2	1	1	-	-	
HTE-NORMANDIE	27 EURE	-	-	-	-	-	-
	76 SEINE-MARITIME	1	1	1	-	-	-
	TOTAL HTE-NORMANDIE	1	1	1	-	-	-
ÎLE-de-France	75 PARIS	213	155	149	38	11	95
	77 SEINE-ET-MARNE	113	29	29	8	1	20
	78 YVELINES	68	68	61	16	-	41
	91 ESSONNE	52	7	7	4	1	2
	92 HAUTS-DE-SEINE	113	73	56	9	-	47
	93 SEINE-ST-DENIS	55	52	44	8	-	36
	94 VAL-DE-MARNE	60	52	47	14	3	25
95 VAL-D'OISE	58	30	29	10	-	15	
TOTAL ÎLE-de-France	732	466	422	107	16	281	

Région	Département	recours hébergement	accusés de réception délivrés	dossiers examinés en commission	décisions favorables en vue d'un hébergement (1)	mises en œuvre prêt hébergement effectué (1)	rejets
LANGUEDOC- ROUSSILLON	11 AUDE	5	5	4	1	1	-
	30 GARD	-	-	-	-	-	-
	34 HERAULT	16	16	10	-	1	9
	48 LOZERE	-	-	-	-	-	-
	66 PYR-ORIENT	1	1	1	-	-	1
TOTAL LANGUEDOC- ROUSSILLON	22	22	15	2	2	10	
LIMOUSIN	19 CORREZE	-	-	-	-	-	-
	23 CREUSE	-	-	-	-	-	-
	87 HAUTE-VIENNE	-	-	-	-	-	-
TOTAL LIMOUSIN	-	-	-	-	-	-	
LORRAINE	54 MEURTHE-ET-M.	1	1	-	-	-	-
	55 MEUSE	-	-	-	-	-	-
	57 MOSELLE	1	1	1	-	-	1
	88 VOSGES	1	1	1	-	-	1
TOTAL LORRAINE	3	3	2	-	-	2	
MIDI-PYRENEES	09 ARIEGE	-	-	-	-	-	-
	12 AVEYRON	-	-	-	-	-	-
	31 HTE-GARONNE	5	5	5	1	1	2
	32 GERS	-	-	-	-	-	-
	46 LOT	-	-	-	-	-	-
	65 HAUTES-PYR.	-	-	-	-	-	-
	81 TARN	-	-	-	-	-	-
	82 TARN-ET-GAR.	-	-	-	-	-	-
TOTAL MIDI-PYRENEES	5	5	5	1	1	2	
NORD-PAS-DE- CALAIS	59 NORD	18	18	12	7	-	5
	62 PAS-DE-CALAIS	2	1	1	-	-	1
	TOTAL NORD-PAS-DE-CALAIS	20	19	13	7	-	6
PACA	04 ALPES-DE-HTE-PY.	-	-	-	-	-	-
	05 HAUTES-ALPES	-	-	-	-	-	-
	06 ALPES-MAR.	5	5	5	-	-	2
	13 BOUCHES-DU-RH.	6	4	4	3	-	1
	83 VAR	-	-	-	-	-	-
84 VAUCLUSE	5	-	-	-	-	-	
TOTAL PACA	16	9	9	3	-	3	
PAYS-DE-LOIRE	44 LOIRE-ATL.	54	40	37	11	-	26
	49 MAINE ET LOIRE	-	-	-	-	-	-
	53 MAYENNE	-	-	-	-	-	-
	72 SARTHE	4	4	3	-	-	3
	85 VENDEE	-	-	-	-	-	-
TOTAL PAYS-DE-LOIRE	58	44	40	11	-	29	
PICARDIE	02 AISNE	-	-	-	-	-	-
	60 OISE	-	-	-	-	-	-
	80 SOMME	-	-	-	-	-	-
TOTAL PICARDIE	-	-	-	-	-	-	
POITOU- CHARENTES	16 CHARENTE	-	-	-	-	-	-
	17 CHARENTE-MAR.	4	4	4	-	-	4
	79 DEUX-SEVRES	-	-	-	-	-	-
	86 VIENNE	3	3	2	2	-	-
TOTAL POITOU-CHARENTES	7	7	6	2	-	4	
RHÔNE-ALPES	01 AIN	1	1	-	-	-	-
	07 ARDECHE	1	-	-	-	-	-
	26 DROME	9	7	7	1	-	-
	38 ISERE	12	12	12	2	1	9
	42 LOIRE	-	-	-	-	-	-
	69 RHONE	38	37	17	6	-	11
	73 SAVOIE	-	-	-	-	-	-
	74 HAUTE SAVOIE	6	6	2	-	-	2
TOTAL RHÔNE-ALPES	67	63	38	9	1	22	
DOM-TOM	973 GUYANE	-	-	-	-	-	-
	972 MARTINIQUE	-	-	-	-	-	-
	974 REUNION	1	1	1	-	-	-
	971 GUADELOUPE	-	-	-	-	-	-
TOTAL DOM-TOM	1	1	1	-	-	-	
TOTAL GENERAL		990	690	587	152	24	383

(1) : hors recours logement réorientés vers l'hébergement

Annexe V : Le contingent préfectoral

Par la DGUHC

L'existence d'un droit de réservation au profit de l'État sur les logements des organismes d'HLM est fort ancienne. Ce droit à réservation a longtemps été institué au profit des seuls agents de l'État. Il a ensuite été progressivement élargi au bénéfice des personnes prioritaires et défavorisées : d'abord en région parisienne (1968), puis dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants (1977), avant d'être généralisé à l'ensemble du territoire par la loi du 18 juillet 1985.

Jusqu'à la loi de 1985, le régime du contingent préfectoral était essentiellement conventionnel, la loi du 18 juillet 1985 et le décret du 19 mars 1986 ont institué des règles de gestion du contingent préfectoral en créant notamment le règlement départemental d'attribution (RDA) dont l'un des objets était la définition des règles de gestion du contingent préfectoral, par arrêté préfectoral.

Renforcé par la loi du 31 mai 1990, le contingent préfectoral devient l'instrument essentiel de la mise en œuvre du droit au logement (circulaire du 30 décembre 1992, abrogée depuis).

La loi dite « Exclusions » du 29 juillet 1998 en créant les accords collectifs départementaux, a ouvert la possibilité pour le préfet d'utiliser directement ses droits à réservation en prononçant les attributions en cas du non-respect par un bailleur de l'engagement souscrit dans le cadre de l'accord.

La loi « Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004 a institué la délégation du contingent préfectoral au profit des maires ou des présidents d'EPCI. La circulaire du 17 janvier 2005 est venue préciser les conditions de cette délégation.

La loi ENL du 13 juillet 2006 contient deux dispositions qui touchent le contingent : la suppression du règlement départemental d'attribution et la possibilité pour le préfet saisi par la commission de médiation de désigner un demandeur à un organisme, et en cas d'échec de cette désignation d'attribuer le logement à un demandeur prioritaire, l'attribution ainsi prononcée étant imputée sur ses droits à réservation.

Les textes actuellement en vigueur sont peu nombreux : articles L.441-1 et R.441-5 du code de la construction et de l'habitation.

L'article L. 441-1 pose le principe de l'existence du droit à réservation de l'État au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées.

L'article R. 441-5, dont la rédaction actuelle est issue du décret 99-836 du 22 septembre 1999 dispose notamment que si le droit à réservation de l'État s'exerce selon des modalités définies par convention avec l'organisme, le préfet en l'absence d'une telle convention peut tout de même exercer ce droit, par arrêté. Ce texte fixe un pourcentage maximum de réservation : 30 %, dont 5 % au profit d'agents de l'État. Ce pourcentage s'apprécie sur le patrimoine total de l'organisme.

Les conventions conclues entre l'État et les organismes d'HLM en application de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation (dites « conventions APL ») sont des conventions types dont le contenu est fixé par décret. Elles prévoient toujours l'existence de réservations préfectorales – le taux de réservation étant laissé à la liberté des parties, dans les limites fixées par l'article R. 441-5 (par exemple article 6 de l'annexe I à l'article R. 353-1)

En règle générale, le dispositif est complété par une convention de réservation, dont l'objet est principalement d'identifier physiquement les logements réservés.

Ce droit à réservation, comme celui des autres réservataires, est bien un droit de proposition : l'attribution est prononcée souverainement par la commission d'attribution au nom de l'organisme HLM – en dehors du cas particulier de la désignation prévue à l'article L. 441-2-3, après avis de la commission de médiation.

Avec la suppression du RDA par la loi ENL, les modalités d'exercice du droit à réservation du préfet doivent désormais être fixées par la convention de réservation, un arrêté, ou bien encore par protocole avec l'ensemble des bailleurs du département.

Il faut souligner que l'existence effective du contingent préfectoral n'est pas aujourd'hui une obligation ; il s'agit bien d'une faculté laissée à l'appréciation de l'État, au regard des circonstances locales. De même, le caractère succinct des textes applicables permet une grande variété dans les modalités de gestion du contingent selon les départements.

Enfin, la loi DALO du 5 mars 2007, dont l'article 7 dispose que l'attribution de logement s'impute sur les droits à réservation du représentant de l'Etat dans le département, oblige les éventuels délégataires de ce contingent réservataire à fournir des logements sur ce contingent à la demande du préfet, sous peine d'annulation de la convention.

Annexe VI : Glossaire

- AE** : Autorisation d'engagement
AIVS : Agence immobilière à vocation sociale
ALT : Aide au logement temporaire
ANAH : Agence nationale de l'habitat
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine
CADA : Centre d'accueil pour demandeur d'asile
CCH : Code de la construction et de l'habitation
CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CP : Crédit de paiement
CPH : Centres provisoires d'hébergement.
DAEI : Direction des affaires économiques et internationales (SESP/MEDDAT)
DALO : Droit au logement opposable
DGS : Direction générale de la santé
DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Autorité conjointe du Ministère du travail/Ministère de la santé/Ministre du budget)
DOM : Départements d'outre-mer
ENL : Enquête nationale logement
EPLS : Enquête sur le parc locatif social
FSL : Fonds de solidarité logement
HLM : Habitation à loyer modéré
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
MEDDAT : Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
MEPP : Mission d'évaluation des politiques publiques
PACA : Provence Alpes Cote d'azur
PCS : Plan de cohésion sociale
PLAI : Prêt locatif aidé intégration
PNRU : Programme national pour la rénovation urbaine
PLS : Prêt locatif social
PLUS : Prêt locatif usage social
PDALPD : Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées
RP : Recensement de la population
SARL : Société à responsabilité limitée
SEM : Société d'économie mixte
SESP : Service économique, statistique et prospective (MEDDAT)
SRU : Solidarité et renouvellement urbain
UESL : Union d'Economie Sociale pour le Logement
USH : Union Sociale pour l'Habitat

DERNIERS RAPPORTS PUBLIÉS



PREMIER MINISTRE
SECRETARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA PROSPECTIVE,
DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET DU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

Hôtel de Broglie - 35, rue Saint-Dominique - 75007 Paris
www.prospective.gouv.fr