
COMITÉ DE SUIVI DE LA LOI DALO

L'OFFRE DE LOGEMENT
À DESTINATION DES MÉNAGES
RECONNUS AU TITRE
du Droit au Logement Opposable

COMITÉ DE SUIVI DE LA LOI DALO

244, BOULEVARD SAINT-GERMAIN 75007 PARIS

■ TÉL : 01.40.81.27.27 ■ FAX : 01.40.81.27.66

hautcomite@logement.gouv.fr

www.hclpd.gouv.fr

Le 9^e rapport du comité de suivi de la loi Dalo s'intéresse à l'offre de logements destinée aux personnes reconnues au titre du droit au logement opposable. Il dresse un bilan de l'utilisation des contingents préfectoraux, de l'obligation de réserver 25 % des attributions d'Action logement, de la mobilisation du parc privé et des possibilités d'accroître l'offre globale de logements sociaux. La majorité des personnes reconnues au titre du droit au logement opposable se trouvant en Ile de France, ce territoire fait l'objet d'une attention particulière.

Le constat est sans appel. L'offre de logements destinés aux relogements des personnes reconnues au titre du droit au logement opposable n'est pas pleinement mobilisée. L'utilisation des contingents préfectoraux reste faible dans plusieurs départements, l'objectif de 25 % d'attribution par Action logement semble loin d'être atteint et l'utilisation du parc privé se maintient à un niveau dérisoire. Les raisons sont multiples et complexes, mais force est de constater que l'ensemble des dispositifs existants ne se trouve pas mis en œuvre.

Le comité de suivi a également pu constater le manque de fiabilité du Répertoire du Parc Locatif Social. Ce fichier, permettant d'identifier les logements de chaque réservataire, en particuliers ceux des contingents préfectoraux, s'avèrent pourtant essentiel pour une mobilisation efficace de l'ensemble de l'offre disponible.

L'inscription dans la loi d'un droit fondamentale ne suffit pas à le rendre effectif. **En dehors du manque d'offre de logements aux loyers accessibles et de l'application partielle de nombreux dispositifs, l'une des causes principales constatée par le comité de suivi est une forme de renoncement de certains acteurs, pouvant aller jusqu'à développer des stratégies d'évitements pour ne pas reloger de ménages prioritaires.** En effet, la stigmatisation grandissante des plus pauvres n'épargne pas les personnes reconnues au titre du droit au logement opposable.

Le 9^e rapport du comité de suivi avance 43 propositions pour se donner les moyens de respecter la loi.

Beaucoup de chemin reste à parcourir pour rendre effectif le droit au logement dans notre pays. Face au mal logement qui frappe un nombre grandissant de nos concitoyens, nous devons maintenir un très haut niveau de conviction et d'indignation. **Il faut une véritable insurrection des consciences des acteurs du logement et de l'ensemble de la société pour que la mise en œuvre du droit au logement devienne une réalité. Le comité de suivi de la loi Dalo mettra toute son énergie pour y parvenir. Car appliquer la loi Dalo est possible !**



XAVIER
EMMANUELLI
PRÉSIDENT DU
COMITÉ DE SUIVI
DE LA LOI DALO

PRÉSENTATION DU COMITÉ DE SUIVI

Depuis son installation en date du 5 juillet 2007, le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable a pour mission de formuler toute proposition relative à la mise en œuvre de ce droit et de donner son avis sur toute question dont le Gouvernement le saisit. Il associe le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, les associations représentatives d'élus locaux et les associations et organisations œuvrant dans le domaine du logement et de l'insertion.

Depuis six ans, le Comité de suivi produit des rapports annuels destinés au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement. En 2014, il a été décidé de publier, en lieu et place de ce rapport, une série de cahiers portant chacun sur un thème précis. Ce choix de publication permet de diffuser les constats, analyses et propositions du Comité de suivi à un plus large public. Le droit au logement opposable ne peut rester l'affaire de spécialistes.

Pour accomplir sa mission, le Comité a tenu cinq réunions plénières et a missionné six groupes de travail. Seize réunions se sont tenues entre mars 2014 et février 2015.

Deux cahiers ont déjà été publiés : « *Appliquer le droit au logement opposable aux personnes menacées d'expulsion* » et « *Le droit à l'hébergement opposable en péril* » à retrouver sur le site : <http://www.hclpd.gouv.fr>.

LES GROUPES DE TRAVAIL 2014-2015 DU COMITÉ DE SUIVI

■ ACCÈS AU DROIT ET EXPULSIONS LOCATIVES

co-animé par Hugues **DIALLO** (CGL) et Juliette **FURET** (USH)

■ HÉBERGEMENT

co-animé par Gilles **PIERRE** (FNARS) et Gilles **DESRUMEAUX** (UNAFO)

■ MOBILISATION DU PARC PRIVÉ

co-animé par Christian **NICOL** (H&D) et Claire **DELPECH** (ADCF)

■ MOBILISATION DES CONTINGENTS

co-animé par Micheline **UNGER** (DAL) et Caroline **MACÉ** (Action Logement)

■ ILE-DE-FRANCE

animé par Paul **BOUCHET**

■ AVENIR DE LA LOI DALO

animé par Christophe **ROBERT** (FAP)

PRÉSENTATION DU CAHIER

Pour réaliser ce cahier sur le relogement des ménages prioritaires Dalo, le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable s'est basé sur le travail de trois de ces groupes : « mobilisation des contingents », « mobilisation du parc privé » et « Ile-de-France ». Il s'appuie sur les réunions réalisées en 2014 et 2015 et sur la participation active des personnes présentes dans ces groupes de travail.

Ce cahier se focalise spécifiquement sur le relogement des ménages prioritaires Dalo et donc sur l'offre à la disposition des préfets pour effectuer ce relogement.

SOMMAIRE

UN CONTINGENT PRÉFECTORAL ENCORE SOUS-UTILISÉ DANS CERTAINS DÉPARTEMENTS	10
LA MOBILISATION DES 25% D'ATTRIBUTIONS D'ACTION LOGEMENT	20
LES FREINS AU RELOGEMENT DES MÉNAGES DÉSIGNÉS AU CAL PAR LES RÉSERVATAIRES	23
LE PARC PRIVÉ : UNE OFFRE COMPLÉMENTAIRE INDISPENSABLE DANS LES DÉPARTEMENTS EN DIFFICULTÉ	27
L'ÉLARGISSEMENT ET L'ADAPTATION DE L'OFFRE DE LOGEMENTS SOCIAUX	37
LA NÉCESSITÉ D'UN PLAN D'URGENCE EN ILE-DE-FRANCE	40

La loi sur le droit au logement opposable du 5 mars 2007 traduisait la volonté du législateur d'engager l'Etat à agir face à l'insuffisance de logements adaptés pour les personnes défavorisées. **En devenant opposable, le droit au logement devait avoir un «effet levier» et inciter les pouvoirs publics à construire et mobiliser davantage de logements sociaux.** L'obligation de relogement a ainsi favorisé la reconquête d'une grande partie du contingent préfectoral dans certains départements. C'est également dans cette perspective que la loi Molle ouvre la possibilité de mobiliser le contingent d'Action Logement à hauteur de 25 % des droits de réservation des organismes collecteurs. **L'application de la loi Dalo repose donc principalement sur la disponibilité de l'offre HLM.** Des collectivités locales mobilisent également leur contingent bien qu'aucune obligation légale ne pèse sur elles (sauf pour les communes faisant l'objet d'un constat de carence au titre de la loi SRU) tandis que les bailleurs sociaux peuvent proposer des logements non contingentés sur leur parc. Enfin, le législateur prévoyait dès 2007 la possibilité de mobiliser le parc privé pour reloger les ménages prioritaires Dalo.

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

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

➔ **un manque quantitatif d'offres de logements adaptés pour les ménages.** Cette difficulté est aggravée dans les zones tendues et plus particulièrement en Ile-de-France où le marché exclut une part de plus en plus importante de la population. De nouveaux dispositifs permettant de construire ou de mobiliser des logements accessibles aux ménages prioritaires Dalo doivent être développés sur ces territoires. A cet égard, le Dalo n'a pas eu l'effet levier escompté sur la construction de logements sociaux (PLAI et PLUS). Le rythme de construction actuel reste insuffisant face à la conjonction des crises économiques, de l'emploi et du logement. L'application du Dalo passe donc d'abord par une politique du logement active à destination des ménages les plus modestes.

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

➔ **une prise en charge trop peu partenariale dans la majorité des départements.** Si le préfet est garant de l'obligation de relogement, son propre contingent est, dans quelques départements, insuffisant pour assurer l'ensemble des relogements. Or, le Comité de suivi constate que la mobilisation du contingent des collecteurs d'Action Logement peine à se faire et que la mobilisation du parc privé demeure marginale. Des «stratégies d'évitement» sont encore observables dans certaines communes ou de la part de certaines commissions d'attributions (Cal). L'assimilation des ménages prioritaires Dalo à des locataires à risque contribue à la stigmatisation et fait obstacle à une responsabilisation collective nécessaire pour reloger ces publics.

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

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

Annoncé par la ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, à l'occasion de la journée nationale du Dalo du 20 octobre 2014, ce plan vise à améliorer l'accès au logement des bénéficiaires du Dalo. Il a donné lieu à la signature de l'instruction ministérielle du 6 février 2015 (*en annexe*). Le document était attendu depuis longtemps, puisqu'il est la traduction d'un engagement pris lors du plan

(1) CHIFFRES ISSUS DE COMDALO À LA DATE DU 5 MARS 2015. RETROUVEZ LES CHIFFRES SUR WWW.HCLPD.GOUV.FR

pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en 2013. Il représente une initiative importante pour l'avenir des milliers de personnes pour qui l'accès à un logement est un combat permanent. A ce titre le Comité de suivi félicite le gouvernement de cette initiative.

Le plan d'actions repose sur quatre piliers :

➔ **l'affirmation d'un pilotage plus rigoureux par l'Etat et une action renforcée de ses services pour reloger les ménages prioritaires Dalo sur le contingent préfectoral;**

➔ **un travail partenarial approfondi avec les différents acteurs (Action Logement, collectivités territoriales, associations, bailleurs privés) visant à mobiliser une offre supplémentaire en faveur des ménages prioritaires Dalo;**

➔ **un meilleur accompagnement et une meilleure information des ménages prioritaires Dalo;**

➔ **une attention spécifique portée à l'Île-de-France avec la création d'une instance partenariale, associée au Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH). Cette instance devrait prendre la forme d'une commission portant sur les territoires où l'application du Dalo pose le plus de difficultés. Les contours et les missions de cette commission ne sont, à ce jour, pas encore définis;**

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

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

▶ l'absence d'objectifs chiffrés

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

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

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

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

UN CONTINGENT PRÉFECTORAL ENCORE SOUS-UTILISÉ DANS CERTAINS DÉPARTEMENTS

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

CCH). Ce droit de réservation n'est pas directement lié à la participation financière de l'Etat et peut s'opérer sur l'ensemble du parc locatif social soumis à un régime réglementé d'attribution. **Pour faire appliquer le droit au logement, les services de l'Etat devraient donc mobiliser pleinement cette offre de logement. Cependant, le Comité de suivi observe que ce n'est pas encore le cas.**

■ Mise en perspective des prérogatives du préfet pour reloger les ménages prioritaires Dalo

Dans chaque département, le préfet est responsable de la réservation et de la mobilisation des logements puis du relogement effectif du ménage désigné par la commission de médiation. Il dispose ainsi de prérogatives importantes, à chacune de ces étapes, pour permettre le relogement des publics prioritaires et garantir l'application de la loi.

► La reconquête du contingent préfectoral

L'obligation de reloger les ménages reconnus prioritaires par la commission de médiation a eu un effet positif indéniable sur la reconquête du contingent préfectoral. Avant la loi Dalo, beaucoup de préfets ne géraient plus ce contingent ou ne le sollicitaient que pour des relogements ponctuels.

► La détermination du contingent préfectoral

L'article R 441-5 du CCH détermine que *«les réservations peuvent porter sur des logements identifiés dans des programmes, sur un flux annuel de logements portant sur un ou plusieurs programmes, ou sur l'ensemble du patrimoine de logements locatifs du bailleur, ou sur une combinaison entre ces deux formules. Dans tous les cas, ces réservations s'exercent lors de la première mise en location des logements ou au fur et à mesure qu'ils se libèrent. Le total des logements réservés par le préfet au bénéfice des personnes prioritaires mentionnées à l'article L. 441-1 ne peut représenter plus de 30 % du total des logements de chaque organisme, dont au plus 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat.»*. Comme le précise cet article, le contingent préfectoral bénéficiant aux personnes prioritaires doit représenter 25 % du parc social des logements donnant lieu à réservation défini comme *« les logements construits, améliorés ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'État ou ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement et appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré ou géré par ceux-ci »* (article L441-1 du CCH).

Dans un rapport datant de novembre 2012⁽²⁾, le CGEDD estimait que le contingent préfectoral représentait 21,4% des logements sociaux. Ce chiffre se fondait sur un questionnaire adressé à 21 départements «tendus». Il intégrait néanmoins le contingent dédié aux fonctionnaires.

(2) LES CONTINGENTS DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR L'ÉTAT : ÉVALUATION DE LEUR GESTION PAR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS, CGEDD, N°008145-01, NOVEMBRE 2012.

■ La situation en Ile-de-France

Suite à la signature entre la Drihl et l'Aorif en 2011 de la convention de réservation de logements au titre du contingent préfectoral mal logé un travail important de reconstitution de ce contingent a été effectué. Le tableau ci-dessous décrit la situation au 5 février 2015 :

DÉPARTEMENTS	PARC SOCIAL (source RPLS-Syplo de février 2015)	PARC SOCIAL (assiette des conventions de réservation)	CONTINGENT PRÉFECTORAL DÉDIÉ AUX MAL-LOGÉS (Syplo-février 2015)	RAPPORT CP ML/ PARC SOCIAL (assiette RPLS)	RAPPORT CP ML/ PARC SOCIAL (assiette conventions de réservation)
75	236 874	163 837	39 898	16,8 %	24,4 %
92	197 900	161 213	37 756	19,1 %	23,4 %
93	211 497	192 420	49 756	23,5 %	25,9 %
94	170 941	140 727	33 891	19,8 %	24,1 %
77	97 770	86 417	22 326	22,8 %	25,8 %
78	116 927	103 067	19 641	16,8 %	19,1 %
91	110 019	93 993	22 751	20,7 %	24,2 %
95	116 650	104 410	28 763	24,7 %	27,5 %
Ile-de-France	1 258 578	1 046 084	254 782	20,2 %	24,4 %

▲ ETAT
DU CONTINGENT
PRÉFECTORAL
DÉDIÉ AUX
PERSONNES
MAL LOGÉES
(CP-ML)

L'écart important entre le nombre de logements mesuré par le Répertoire du parc locatif social (colonne 1) et l'assiette des conventions de réservation (colonne 2 qui ne comprend que les logements qui donnent lieu à convention de réservation par le préfet) s'explique par la non prise en compte des logements non conventionnés à l'APL ou n'ayant pas fait l'objet d'une aide de l'Etat (par exemple les ILM et ILN). Ces 212 494 logements n'ayant pas fait l'objet d'une aide de l'Etat, ne peuvent donner lieu à réservation en application de l'article L441-1 du CCH.

Le comité de suivi souligne le coté paradoxal de cette assiette prévue par la loi. Les logements ILM et ILN appartenant aux organismes d'HLM sont pourtant pris en compte dans l'inventaire des logements sociaux de la loi SRU, mais ne génèrent pas de réservation préfectorale.

■ Un Répertoire du Logement Locatif Social (RPLS) peu fiable pour ce qui concerne le réservataire

Le comité de suivi a procédé à une comparaison pour l'Ile-de-France basée d'une part sur les résultats du Répertoire du parc locatif social (RPLS) au 1^{er} janvier 2014 qui

fournit l'évaluation du contingent préfectoral à partir des données fournies par les bailleurs sociaux et d'autre part sur le niveau du contingent préfectoral qui résulte du bilan des conventions de réservations signées (source Syplo 02/2015).

DÉPARTEMENTS	CONTINGENT PRÉFECTORAL RPLS 2014 ^[*]	CONTINGENT PRÉFECTORAL DANS SYPLO (FÉVRIER 2015)	ECART EN % VERSION SYPLO / VERSION RPLS
75	39 902	39 898	0 %
77	20 921	22 326	7 %
78	15 594	19 641	26 %
91	14 494	22 751	57 %
92	27 942	37 756	35 %
93	22 615	49 756	120 %
94	25 443	33 891	33 %
95	16 894	28 763	70 %
Ile-de-France	183 805	254 782	39 %

◀ COMPARAISON CP-ML SOURCE RPLS ET CP-ML SOURCE SYPLO EN ILE-DE-FRANCE

[] IL S'AGIT DU CONTINGENT PRÉFECTORAL DÉDIÉ AUX MAL LOGÉS TEL QU'IL EST MESURÉ DANS LE RPLS 2014*

On constate que les estimations du contingent préfectoral divergent selon la source Syplo ou RPLS. Cet écart important ne peut s'expliquer par la différence de date (2014 pour RPLS, 2015 pour Syplo). Si les estimations convergent à Paris il n'en va pas de même dans les autres départements et l'écart atteint même 120% en Seine-Saint-Denis. Selon l'AORIF, la DRIHL et la DHUP, le renseignement dans RPLS sur le réservataire éventuel du logement est pour l'instant très loin d'être exhaustif. **Si le travail important réalisé en Ile-de-France a permis une amélioration dans l'identification du contingent préfectoral, le Comité de suivi considère essentiel de pouvoir disposer d'un Répertoire du parc locatif social (RPLS), déterminant chacun des réservataires, sur l'ensemble du territoire national.** L'existence de système d'information fiable est une base essentielle pour la mise en place de toute politique du logement.

■ Evaluer la reconquête du contingent préfectoral en priorité dans les secteurs tendus.

Tous les préfets n'ont pas utilisé leur droit de réservation dans les mêmes proportions et le contingent préfectoral peut varier selon les départements. En dehors de l'Île-de-France, le Comité de suivi n'a pas pu disposer des statistiques du contingent préfectoral département par département. Une

(3) DIRECTION
DÉPARTEMENTALE
DE LA COHÉSION SOCIALE

(4) DIRECTION
DÉPARTEMENTALE
DES TERRITOIRES

connaissance claire du nombre de logements réservés par le préfet ainsi que du nombre de logements encore mobilisables permettrait de fixer des objectifs chiffrés aux services de l'État chargés de la gestion du contingent préfectoral (DDCS⁽³⁾ ou DDT⁽⁴⁾).

La reconquête des contingents préfectoraux semble avoir progressée dans certains territoires, il s'agit maintenant d'en contrôler l'effectivité.

► La gestion du contingent préfectoral

Il existe trois modes de gestion du contingent préfectoral :

► **Une gestion «en direct» par les services déconcentrés de l'Etat.** Ce mode de gestion suppose que les services de l'Etat aient identifié, dans le patrimoine du bailleur, les logements faisant l'objet d'une réservation. Il s'agit d'une réservation logement par logement pouvant porter sur des logements qui se libèrent ou sur de nouveaux programmes. Les services de l'Etat sont informés par les organismes de logements sociaux au moment de la libération d'un logement préalablement réservé. Ils procèdent alors à la recherche de ménages correspondant afin de constituer les dossiers présentés à la Cal.

Ce rôle de gestionnaire immobilier demande davantage de moyens humains dans les services de l'Etat ce qui peut augmenter les délais de relogement.

► **Une gestion «en stock» déléguée aux bailleurs sociaux :** les services de l'Etat communiquent une liste de ménages prioritaires aux bailleurs sociaux, à charge pour eux de les reloger sur le contingent réservé de l'Etat. Chaque organisme de logement social se voit confier un objectif chiffré à atteindre.

► **Une gestion «en flux» déléguée aux bailleurs sociaux :** les services de l'Etat fixent des objectifs annuels sur des logements libérés, sur des nouveaux programmes ou sur la totalité du patrimoine du bailleur social. Ce dernier garde par conséquent la liberté de choisir le logement le plus adapté à chaque candidat. Il est responsable de la mise en adéquation de l'offre et de la demande. Il devra ainsi prendre contact avec des ménages prioritaires et constituer leur dossier pour le passage en Cal. Le rôle des services de l'Etat est de contrôler l'attribution effective du quota de logements fixé annuellement.

Ce mode de gestion permet généralement de réduire le délai de relogement et favorise la mixité sociale. Il offre davantage de souplesse au bailleur mais suppose dans le même temps une obligation de résultat. **A cet égard, le Comité de suivi souhaite souligner la difficulté, avec ce système, de connaître les relogements effectifs de chacun des bailleurs.**

Au-delà des modes de gestion, l'important est de pouvoir garantir la transparence et un suivi individualisé sur le nombre de logements réservés par le préfet

dans chaque département. Dans le cas d'une gestion «en flux», cela suppose de recenser l'ensemble des bilans des conventions de réservation passées entre l'Etat et les bailleurs sociaux.

Par ailleurs, **la gestion du contingent préfectoral peut être confiée au maire ou au président d'une intercommunalité (EPCI). L'intérêt de cette délégation pourrait être de regrouper le contingent de l'Etat avec celui de la commune sans que les publics prioritaires n'entrent en concurrence.** Néanmoins, elle peut être utilisée par certains élus locaux pour limiter la venue de ménages reconnus au titre du DALO sur leur territoire. Or, la gestion déléguée ne doit pas devenir un obstacle à l'application du droit au logement. Une évaluation annuelle de la délégation du contingent préfectoral doit, en principe, permettre au préfet de contrôler la bonne utilisation de ses droits de réservation.

Quel que soit le mode de gestion choisi, le Comité de suivi constate l'importance de l'utilisation du logiciel Syplo pour favoriser l'adéquation entre le bénéficiaire Dalo et les logements disponibles. C'est un outil de gestion incontournable lorsque le contingent préfectoral est géré en direct par le préfet, et un outil de contrôle lorsqu'il est délégué aux bailleurs. Aujourd'hui, tous les ménages prioritaires Dalo sont enregistrés dans Syplo.

► Le développement de Syplo

Déployé dans un premier temps sur la base du volontariat, l'outil informatique Syplo a été rendu obligatoire par la DHUP en 2014 afin que tous les préfets l'aient adopté fin 2015. En janvier 2015, il est utilisé dans 60 départements et concerne plus de 90% de la population. Il constitue l'outil de gestion du contingent préfectoral pour les services déconcentrés de l'Etat.

Le premier avantage de Syplo est son interfacement avec le Système National d'Enregistrement de la demande de logement social (SNE) qui est lui-même commun à l'ensemble des bailleurs. Toutes les demandes de logement social sont enregistrées et mises à jour dans le SNE qui recense également les ménages désignés prioritaires par la commission de médiation. Ce lien permet aux services gérant le contingent préfectoral d'avoir accès au dossier complet des ménages. La possibilité pour les demandeurs de logement social de mettre à jour leur demande sur internet se répercute sur Syplo et permet une meilleure appréciation de la situation du ménage prioritaire.

Concernant la gestion de la demande, Syplo permet aux services déconcentrés de l'Etat d'alimenter et de mettre à jour un «vivier» de ménages prioritaires. Il fonctionne sur un système de cotation : un dossier se voit attribuer un certain nombre de points selon les motifs de la demande. Chaque territoire paramètre les motifs de priorité selon son PDALPD, le Dalo restant le motif le plus côté. Chaque fois qu'une demande est saisie, Syplo calcule un indice de priorité. Lorsqu'un logement libre est saisi, le logiciel permet de rechercher rapidement les dossiers des

ménages correspondants, en les datant par ordre décroissant de priorité. Syplo indique également l'ancienneté d'un ménage Dalo, mais il ne s'agit pas d'un motif de priorité. Cette ancienneté apparaît lorsque l'agent sélectionne le dossier dans la liste de ceux correspondant à un logement. Le choix reste à sa discrétion. S'il existe une incitation à reloger dans les délais réglementaires tous les ménages Dalo, il n'y a pas d'obligation juridique à reloger en priorité en fonction de l'ancienneté de la demande. Il est également possible de voir s'il existe des astreintes, mais, tout comme l'ancienneté, il n'y a pas d'obligation juridique à reloger ces ménages en priorité.

Une fois la demande identifiée et priorisée, l'outil informatique Syplo permet de mettre en adéquation cette demande et le logement qui se libère. Chaque logement du contingent préfectoral est enregistré selon son numéro RPLS (Répertoire sur le parc locatif social). Les préfets ont donc la possibilité de désigner un ménage prioritaire en fonction des caractéristiques du logement ou de laisser le choix de l'attribution au bailleur qui l'enregistrera dans Syplo a posteriori. A cet égard, Syplo est particulièrement utile pour limiter les échecs de relogement par le ménage ou le bailleur. Il permet également de faciliter le contrôle des services de l'Etat sur les relogements par les bailleurs dans le cas d'une gestion déléguée. Le préfet peut s'assurer que le nombre de signatures de baux correspond bien au taux de réservation. Il a la possibilité de vérifier logement par logement (par immeuble), et donc d'analyser géographiquement les attributions en vérifiant que les prioritaires (en particulier Dalo) n'ont été ni concentrés ni exclus de certaines zones. Cela peut conduire le représentant de l'Etat à siéger de façon ciblée dans certaines commissions d'attribution.

La mise en oeuvre de l'outil Syplo améliore le taux de relogement sur le contingent préfectoral en facilitant l'identification des logements réservés et en favorisant une meilleure adéquation entre la situation du demandeur et les caractéristiques du logement. Elle doit permettre à terme d'avoir une vision nationale du taux de mobilisation du contingent préfectoral pour les ménages prioritaires Dalo.

► L'affectation du contingent en priorité aux ménages désignés par la commission de médiation

Les réservations du préfet, en dehors de celles attribuées aux fonctionnaires, devraient être exclusivement destinées au relogement des ménages mal logés, à commencer par ceux qui ont été désignés par la commission de médiation.

Or, le Comité de suivi constate qu'une fois réservés, les logements sociaux disponibles du contingent préfectoral ne sont pas toujours utilisés pour reloger les ménages prioritaires Dalo. Malgré l'absence de statistiques au niveau national, les observations du Comité de suivi font bien apparaître des disparités

importantes selon les départements. Les chiffres de la DRIHL⁽⁵⁾ de relogement des ménages Dalos sur le contingent préfectoral en Ile-de-France en sont une illustration (cf. tableau ci-dessous). Ainsi, les logements du contingent préfectoral à Paris sont affectés à 90% aux ménages prioritaires Dalos contre seulement 42% dans les Yvelines ou 43% dans le Val-d'Oise. **Le taux de mobilisation extrêmement faible dans le département des Hauts-de-Seine (23%) met en évidence un détournement de la vocation du contingent préfectoral.** Le fait que le contingent des Hauts-de-Seine soit délégué aux municipalités apparaît dans ce cas préjudiciable pour le relogement des ménages prioritaires Dalos.

(5) DIRECTION RÉGIONALE ET INTERDÉPARTEMENTALE DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT

DÉPARTEMENTS	NOMBRE DE LOGEMENTS DU CP - ML PROPOSÉS AUX MÉNAGES DALO	NOMBRE DE VACANCES DÉCLARÉES SUR LE CP-ML	TAUX DE MOBILISATION DU CP POUR LES MÉNAGES DALO
75	1 638	1 813	90%
77	1 570	2 104	75%
78	670	1 605	42%
91	1 162	2 155	54%
92	384	1 684	23%
93	2 247	2 953	76%
94	1 311	1 717	76%
95	794	1 826	43%
Ile-de-France	9 778	15 857	62%

◀ LA MOBILISATION DU CONTINGENT PRÉFECTORAL POUR RELOGER LES MÉNAGES PRIORITAIRES DALO EN ILE-DE-FRANCE (2013)

(SOURCE : DIRECTION RÉGIONALE ET INTERDÉPARTEMENTALE DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT)

La sous-utilisation du contingent préfectoral dans des départements possédant un faible taux de relogement met en évidence les progrès importants qui peuvent être réalisés simplement en ayant recours à l'offre existante. **Dans de nombreux départements, une mobilisation efficace du contingent préfectoral serait suffisante pour reloger les ménages prioritaires Dalos.** Afin de faciliter la mobilisation du contingent préfectoral, le décret du 15 février 2011 prévoit la passation d'une convention de réservation entre le représentant de l'Etat sur le département et les bailleurs sociaux. Ces conventions fixent les modalités pratiques d'utilisation des logements réservés par l'Etat avec éventuellement des objectifs chiffrés de relogements des ménages prioritaires pour chaque bailleur. Elles peuvent aussi porter sur un pourcentage de logements réservés similaire à l'ensemble des bailleurs du territoire. Elles précisent notamment les délais dans lesquels le bailleur sera tenu de signifier la vacance d'un logement faisant l'objet d'une réservation préfectorale.

Le Plan d'Action pour le relogement des bénéficiaires Dalo recommande la mise en place d'une «gestion en flux délégué». Dans ce cas, le préfet fixe des objectifs de relogement aux bailleurs sociaux leur laissant la liberté de gestion des attributions. Ce mode de gestion plus flexible implique néanmoins un contrôle régulier du respect de la convention par l'Etat. A cet égard, **le Comité de suivi rappelle que des sanctions peuvent être prises à l'encontre d'un bailleur ne respectant pas ses engagements. Le préfet peut prononcer une mise en demeure pour une durée de deux mois et ce délai passé, résilier la convention pour procéder lui-même aux attributions.**

En théorie, la totalité des conventions devait être signée pour le 1^{er} octobre 2011. Cependant, ce n'est pas encore le cas dans certains départements. **En cas de non signature ou de résiliation de la convention, le préfet peut régler par arrêté, de manière univoque, les modalités pratiques de mises en oeuvre des conventions de réservation. Dans certains départements, le préfet a appliqué cette prérogative (Exemple du Rhône). De plus, le Comité de suivi constate que les obligations de relogement contenues dans ces conventions ne sont pas toujours respectées par les bailleurs sociaux.** Des disparités importantes sont observables selon les bailleurs ou/et les départements. Celles-ci sont en effet injustes pour les bailleurs qui jouent le jeu et renforcent la stigmatisation des prioritaires Dalo. Il est donc nécessaire que l'ensemble des bailleurs HLM participe aux relogements des publics prioritaires.

Enfin, l'affectation du contingent préfectoral aux ménages prioritaires Dalo peut également être bloquée par la concurrence avec le relogement d'autres publics. C'est notamment le cas des personnes relogées dans le cadre des programmes de rénovation urbaine menés par l'ANRU. Malgré l'absence de données statistiques, certaines situations locales ont fait apparaître une réelle saturation du contingent préfectoral à la suite des relogements liés à l'ANRU.

LE DALO N'EST PAS UNE FILIÈRE !

Le débouché le plus courant de la désignation d'un requérant comme prioritaire est l'attribution d'un logement sur le contingent préfectoral. Pour autant il faut veiller à ne pas réduire le recours, qui relève de l'exercice d'un droit, à la gestion d'une filière particulière d'attribution sur le contingent préfectoral.

LE DALO N'EST PAS UN CRITÈRE !

Le Dalo ne peut être retenu comme un critère justifiant un refus d'attribution au nom de la mixité sociale. Le droit au logement opposable n'est ni une catégorie socio professionnelle, ni un indicateur de difficultés sociales et encore moins un niveau de revenu.

NI FILIÈRE, NI CRITÈRE, LE DALO EST UN DROIT.

PROPOSITION 1. Faire un bilan, département par département, du mode de gestion du contingent préfectoral en précisant le nombre de logements réservés par le préfet ainsi que les conventions Etat/bailleur signées ou en cours d'élaboration.

PROPOSITION 2. Instaurer un contrôle systématique par l'Agence nationale du contrôle du logement social (Ancols) du contingent préfectoral recensé chez chaque bailleur en le comparant à celui recensé par le préfet et en vérifiant que ce dernier couvre bien l'intégralité des droits potentiels.

Ce contrôle de l'Ancols pourrait permettre de lister les bailleurs où il y a un déficit du contingent préfectoral et de vérifier que chaque vacance intervenant sur le contingent est bien transmise à la Cal. L'Ancols pourrait à ce titre contrôler l'application des conventions Etat/bailleur.

PROPOSITION 3. Intégrer l'ensemble des logements non conventionnés mais comptabilisés dans l'inventaire SRU (ILM, ILN) dans l'assiette des logements donnant lieu à réservation préfectorale (en lien avec la proposition 36 sur le nécessaire conventionnement de ces logements).

PROPOSITION 4. Renforcer la transparence de l'utilisation du contingent préfectoral et évaluer dans chaque département son taux de mobilisation en faveur des ménages prioritaires Dallo.

PROPOSITION 5. Demander au préfet de reprendre la gestion de son contingent préfectoral lorsque la collectivité locale délégataire ne consacre pas l'intégralité du contingent délégué au relogement des demandeurs prioritaires.

PROPOSITION 6. Fixer au Préfet des objectifs chiffrés de relogement sur le contingent préfectoral dans les départements où il s'avère sous-utilisé en comparaison du nombre de ménages prioritaires Dallo à reloger.

PROPOSITION 7. Assurer un meilleur contrôle et une plus grande transparence dans la mise en oeuvre des conventions Etat-bailleur en rappelant à l'ordre les bailleurs n'appliquant pas leurs obligations de relogement.

PROPOSITION 8. S'assurer que les préfets imputent en priorité le relogement des ménages prioritaires sur le contingent des maires dont la commune fait l'objet d'un constat de carence au titre de la loi SRU (article L441-2-3 II du CCH). En cas de refus de la Cal, donner la possibilité au préfet de désigner un ménage sur les droits de réservation du maire. Etablir un bilan annuel de l'utilisation de cette prérogative.

PROPOSITION 9. Assurer le déploiement du logiciel Syplo sur l'ensemble du territoire.

PROPOSITION 10. Rendre public les critères de cotation utilisés par les services déconcentrés de l'Etat pour prioriser la demande dans Syplo. Engager un travail partenarial afin de déterminer des critères pertinents concernant l'ancienneté de la demande et le taux d'effort. Homogénéiser ces critères sur l'ensemble des départements.

PROPOSITION 11. Compenser systématiquement les relogements de l'ANRU sur le contingent préfectoral par le relogement des ménages prioritaires Dalo sur le contingent des collectivités et des bailleurs. Il est important que les relogements liés à la rénovation urbaine ne se fassent pas au détriment des ménages prioritaires Dalo et que le contingent des collectivités et des bailleurs sociaux soient privilégiés.

LA MOBILISATION DES 25% D'ATTRIBUTIONS D'ACTION LOGEMENT

■ Éléments de contexte

La loi Molle du 25 mars 2009 prévoit que 25% des logements réservés par l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) bénéficient aux salariés et demandeurs d'emploi désignés comme prioritaires au titre du Dalo. Elle acte ainsi la participation indispensable des employeurs pour le droit au logement des salariés et des demandeurs d'emplois présentant des difficultés d'accès au logement. La capacité importante du parc de logements réservés par les Cil et par les filiales de l'Association foncière logement permet d'élargir l'offre de relogement à disposition du préfet. Le contingent d'Action Logement n'est pas une solution subsidiaire au contingent préfectoral mais bien une solution complémentaire. Il est donc important que le préfet présente au Cil des ménages prioritaires Dalo salariés ou demandeurs d'emploi dans l'ensemble des départements. La mobilisation des logements réservés de l'UESL apparaît essentielle dans deux situations :

- ➔ Dans les départements où les ménages prioritaires Dalo ne parviennent pas à obtenir un relogement dans les délais impartis. Le parc d'Action Logement doit pouvoir venir compléter le contingent préfectoral lorsque la mobilisation de celui-ci apparaît insuffisante ;
 - ➔ Lorsqu'un ménage prioritaire Dalo est salarié ou demandeur d'emploi, le préfet doit pouvoir privilégier un logement réservé par les Cil ;
- Action Logement attribue environ 70 000 logements chaque année ce qui repré-

sente un potentiel de 17 500 logements pour les bénéficiaires Dalo (l'augmentation importante du patrimoine est compensée par une diminution du taux de rotation des logements). Ce potentiel de logements disponibles doit être relativisé par le fait que le parc de réservation des Cil regroupe toute les normes de financement, y compris les logements financés en PLI et PLS qui correspondent rarement aux ressources des ménages Dalo.

De plus, ces logements ne peuvent être totalement mobilisés pour le Dalo car, dans certains départements, le nombre de ménages prioritaires à reloger est inférieur aux 25% des logements réservés par le Cil. Le Comité de suivi rappelle néanmoins que la loi ALUR du 24 mars 2014 prévoit que, les attributions des collecteurs d'Action Logement peuvent aussi concerner les *«personnes hébergées ou logées temporairement dans un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale»*⁽⁶⁾. Dans les départements où le faible nombre de ménages Dalo à reloger ne permet pas au Cil de réaliser l'objectif de 25%, les attributions doivent donc également bénéficier aux personnes en situation de mal logement.

Afin de favoriser le fléchage des logements gérés par les Cil vers les ménages prioritaires Dalo, la circulaire du 20 janvier 2012 préconise la passation d'accords locaux (départemental ou régional) entre le préfet et les organismes collecteurs du territoire. Ces accords locaux doivent permettre de décliner l'objectif de 25% sur l'ensemble des territoires en précisant le type de logement (PLAI, PLUS, PLS) mis préférentiellement à disposition.

Afin de garantir une meilleure articulation entre la demande des prioritaires Dalo et l'offre de logements des Cil, deux modalités de gestion peuvent être envisagées dans les accords locaux :

- ➔ **les Cil peuvent signaler les logements disponibles au préfet** qui proposera lui-même un ou plusieurs ménages prioritaires sur ces logements.
- ➔ **les Cil peuvent gérer eux-mêmes le relogement des ménages prioritaires en repérant les logements adaptés à leur situation.** Dans ce cas, le préfet devra donc transmettre de façon régulière une liste de ménages à reloger.

Dans les deux cas, il est primordial que l'articulation entre les services de l'Etat et les Cil puisse être facilitée par l'utilisation d'outil de gestion similaire. A ce titre, les collecteurs ont désormais accès à l'outil informatique Syplo ce qui facilite les attributions dans de nombreux départements. **Le Comité de suivi observe cependant que l'utilisation de Syplo n'est pas généralisée à l'ensemble des collecteurs et que son utilisation n'est pas optimale dans tous les départements.**

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 constate des difficultés de coordination entre les Cil et les services de l'Etat, certains accords locaux ne sont d'ailleurs toujours pas signés.** Les dossiers enregistrés dans Syplo sont souvent incomplets ou inappropriés au logement entraînant un taux de refus important qui bloque les collecteurs d'Action Logement dans la réalisation de leurs objectifs.

(6) ARTICLE L.313-26-2
ET L.313-35 DU CODE
DE LA CONSTRUCTION
ET DE L'HABITAT

(7) CETTE CIRCULAIRE
EST VENUE COMPLÉTER
LA CIRCULAIRE
DU 23 OCTOBRE 2009
DONT L'ANNEXE 1,
PRÉVOYANT
LA PASSATION
DES ACCORDS LOCAUX
ENTRE L'ETAT ET ACTION
LOGEMENT, AVAIT ÉTÉ
ANNULÉE PAR UN ARRÊT
DU CONSEIL D'ETAT
DU 15 NOVEMBRE 2010

La nouvelle convention pluriannuelle (2015-2019) entre l'Etat et Action Logement confirme la contribution du réseau d'Action Logement à la mise en oeuvre du Dalo. Elle prévoit notamment la création d'un comité de pilotage national chargé d'effectuer le suivi chiffré et territorialisé de la mobilisation des réservations des Cil. Ce bilan sera essentiel pour avoir une vision transparente des différents accords locaux et des possibilités d'amélioration.

■ Chiffres

Il est particulièrement difficile de mesurer la participation des collecteurs d'Action Logement au relogement des ménages prioritaires Dalo. L'action de certains organismes collecteurs n'est toujours pas encadrée par un accord local et ne fait donc pas l'objet d'un bilan chiffré. Au niveau national, l'UESL ne dispose pas de données sur la part des relogements de ménages prioritaires Dalo dans les attributions. Chaque organisme collecteur agit avec ses propres outils et selon ses propres procédures.

Néanmoins, d'après les quelques informations dont disposent le Comité de suivi, il apparaît assez clairement que l'objectif d'un quart des attributions en faveur des ménages prioritaires Dalo n'est pas atteint. Pour l'année 2013, seuls 1 239 ménages⁽⁸⁾ reconnus prioritaires Dalo avaient été relogés sur le contingent d'Action Logement (8,1 % de la totalité des relogements). Même si d'autres relogements ont pu être effectués les années précédentes, on constate néanmoins qu'une forte progression est encore envisageable sur la base des 17 500 relogements potentiels.

Des chiffres plus précis sont disponibles concernant la région Ile-de-France grâce à l'accord régional entre la DRIHL et Action Logement. L'accord prévoyait un objectif annuel de 4 800 attributions en 2013, dont 3 440 pour les ménages prioritaires Dalo⁽⁹⁾. Cet objectif n'a pas été atteint puisque seulement 1 106 attributions ont été effectuées en 2013 soit 32,2% par rapport à l'objectif initial de 3 440. Par rapport au nombre total d'attributions des Cil en Ile-de-France, les relogements des ménages prioritaires Dalo ne représentaient que 5 à 6%⁽¹⁰⁾ en 2013. Ce bilan est évidemment inquiétant, en particulier dans une région où le relogement des ménages prioritaires Dalo concentre les plus grandes difficultés.

La responsabilité est partagée et ne repose pas entièrement sur la volonté des Cil d'Ile-de-France. Ainsi, pendant le premier semestre 2013, les services de l'Etat n'ont pas transmis de listes de ménages aux Cil.

Ensuite, les propositions de ménages par les Cil ne débouchent pas automatiquement sur la signature d'un bail. Le bilan de l'accord local montre que les refus des propositions des Cil avant et après Cal est d'environ 40 %, les Cil auraient donc fait environ 1 800 propositions en 2013. Enfin, la mise en place de l'outil Syplo pour les Cil n'est intervenue que le 1^{er} juillet 2013 et a nécessité un temps d'adaptation. Les chiffres de 2014 font apparaître une légère amélioration avec 1506 relogements sur le contingent d'Action Logement (8 % de l'ensemble des relogements). En Ile-de-

(8) SOURCE : COMDALO, TS2, DONNÉES DU 13 FÉVRIER 2014

(9) LES 1360 ATTRIBUTIONS RESTANTES CONCERNENT LES PERSONNES SORTANT DE STRUCTURES COLLECTIVES D'HÉBERGEMENTS OU D'INTERMÉDIATION LOCATIVE DÉSIGNÉS PAR LE GIP HABITAT ET INTERVENTIONS SOCIALES.

(10) A TITRE INDICATIF, LE NOMBRE D'ATTRIBUTION EN 2012 ÉTAIT DE 20 214 ET L'OBJECTIF THÉORIQUE POUR 2013 DE 19 200.

France, 1165 attributions pour les prioritaires Dalo ont été faites sur le contingent d'Action Logement⁽¹¹⁾. L'accord local prévoyait un objectif de 3 519 attributions annuelles en 2014.

(11) SOURCE : COMDALO,
TS2, DONNÉES
DU 5 MARS 2015

PROPOSITION 12. Encourager les accords locaux entre l'Etat et Action Logement quelque soit le nombre de bénéficiaires Dalo à reloger dans le département.

PROPOSITION 13. S'assurer que les préfets présentent une liste de ménages prioritaires Dalo salariés ou demandeurs d'emploi aux collecteurs d'Action Logement.

PROPOSITION 14. Systématiser sur les territoires où les collecteurs gèrent directement le relogement par un système de liste, le rattachement des collecteurs d'Action Logement à l'outil Syplo en leur donnant un accès direct au logiciel (en temps qu'administrateur).

Les Cil doivent être en mesure de repérer les ménages prioritaires Dalo correspondant à un logement disponible directement dans Syplo. En attendant que ce rattachement soit opérationnel, il est nécessaire d'inciter les préfets à transmettre de façon régulière une liste de ménages prioritaires Dalo à reloger aux Cil.

PROPOSITION 15. Organiser une formation auprès des Cil afin de les former au logiciel Syplo et de les inciter à enregistrer dans le SNE l'ensemble des demandes qu'ils traitent.

PROPOSITION 16. S'assurer que les Cil ne proposent qu'un demandeur par logement sur le contingent réservé aux demandeurs prioritaires Dalo.

LES FREINS AU RELOGEMENT DES MÉNAGES DÉSIGNÉS AU CAL PAR LES RÉSERVATAIRES

Le Comité de suivi observe qu'une part non négligeable des relogements échoue alors même qu'un ou plusieurs ménages sont proposés au bailleur. De nombreux freins font obstacle au relogement, entre la désignation d'un ou plusieurs ménages par les réservataires (Etat et Action Logement) et l'entrée effective de la personne dans le logement. La responsabilité des nombreux échecs de relogement est partagée entre les réservataires qui proposent le ménage, les Cal et les demandeurs eux-mêmes.

Ces échecs entraînent une baisse significative des logements in fine attribuée à des ménages prioritaires Dalo. **En 2013, 62% du contingent préfectoral était mobilisé pour le Dalo en Ile-de-France pour un taux de relogement de seulement 38%.** Une analyse des causes de ces échecs est donc nécessaire. Les statistiques fournies par la DRIHL dans le tableau ci-dessous nous en donnent une illustration intéressante.

DÉPARTEMENTS	NOMBRE DE MÉNAGES DALO PROPOSÉS AU BAILLEUR SUR CES VACANCES	ECHEC AVANT CAL LIÉ AU DEMANDEUR	NON PASSAGE EN CAL NON LIÉ AU DEMANDEUR	ACCORD CAL	REFUS CAL	SUITE NON CONNUE
75	2 279	189	172	1 420	238	260
77	3 928	663	718	876	1 552	119
78	760	127	120	380	122	11
91	1 099	222	134	515	202	26
92	404	38	23	230	43	70
93	2 899	517	363	1 363	359	297
94	1 533	254	105	772	298	104
95	985	152	75	462	286	10
Ile-de-France	13 887	2 162	1 710	6 018	3 100	897
%	100%	16%	12%	43%	22%	6%

▲ SUITES DONNÉES AUX PROPOSITIONS FAITES AUX MÉNAGES DALO SUR LE CONTINGENT PRÉFECTORAL – MAL LOGÉS EN 2013

SOURCE : DRIHL (SYPLO EN DATE DU 5 JUIN 2014)

Tout d'abord, une part des échecs de relogement s'opère par un tri avant même le passage en Cal. Environ 12% des ménages prioritaires Dalo ne voient pas leur dossier examiné en Cal alors qu'ils ont été fléchés sur un logement. Le Comité de suivi a ainsi constaté que le logement pouvait être attribué à un autre demandeur. Il existe pourtant une obligation légale de présenter tous les dossiers désignés par le préfet en Cal. Cette pratique limite l'application de la loi en refusant de reconnaître le caractère prioritaire et urgent du relogement des ménages désignés par la commission de médiation et proposés par le Préfet ou les collecteurs d'Action Logement. **Il est également possible que les bailleurs sociaux refusent le ménage prioritaire avant le passage en Cal au motif que ses revenus sont insuffisants.** En théorie, ce type de refus ne devrait pas être possible lorsque les ménages désignés par le préfet répondent aux plafonds de ressources du logement disponible.

Ensuite, le principal motif d'échec du relogement des ménages prioritaires suite à la proposition du préfet est le refus par la commission d'attribution.

Ces refus sont majoritairement dus à une mauvaise appréciation de la situation du demandeur par rapport au logement proposé. Les Cal reçoivent trop souvent des demandes de relogement qui ne correspondent pas au logement disponible (typologie, taux d'effort, situation géographique). Rappelons que le décret du 11 février 2011 précise bien la notion de logement adapté. Le demandeur doit être logé selon ses besoins et ses capacités *«en fonction de la taille et de la composition du foyer au sens de l'article L. 442-12, de l'état de santé, des aptitudes physiques ou des handicaps des personnes qui vivront au foyer, de la localisation des lieux de travail ou d'activité et de la disponibilité des moyens de transport, de la proximité des équipements et services nécessaires à ces personnes»*⁽¹²⁾.

Enfin, une part de l'échec du relogement est dite «liée au demandeur lui-même» dans la mesure où le ménage prioritaire Dalo refuse la proposition de logement qui lui est faite. En Ile-de-France, environ 16% des propositions sont refusées avant le passage en Cal par le demandeur. Ces «refus» correspondent néanmoins à des réalités très différentes⁽¹³⁾. Certains ménages ont pu trouver une solution de relogement alternative et ne seront d'ailleurs plus comptabilisés comme «restant à loger» dans le cadre du Dalo. D'autres ménages refusent l'offre pour des motifs plus ou moins légitimes dont l'interprétation reste subjective. A cet égard, il faut rester prudent sur ces refus du fait de la complexité des situations à la fois pour les ménages et les bailleurs. Le travail préalable d'identification des besoins du ménage et la proposition d'un logement adapté à ses besoins s'avèrent souvent décisif. **Les refus liés à la «mauvaise volonté» du ménage ne sont pas la cause principale du taux de chute.** Enfin, une part importante de demandeurs est simplement injoignable.

Un travail partenarial en amont du relogement est indispensable pour favoriser la constitution de dossiers complets et actualisés. Les demandeurs ont désormais la possibilité de modifier sur internet leur situation grâce à l'interfacement de Syplo et du SNE. Cela suppose d'une part, qu'ils soient informés de l'importance de cette démarche au moment de la décision rendue par la commission de médiation et par les travailleurs sociaux, et d'autre part qu'ils aient accès aux outils informatiques nécessaires à cette mise à jour.

Il peut être également nécessaire de contacter le ménage avant son passage en Cal afin d'avoir une vision actualisée de sa situation. A cet égard, la coordination entre les réservataires et les bailleurs est déterminante pour faciliter l'accord de la Cal. Ainsi, *«le préfet, lorsqu'il définit le périmètre au sein duquel le logement à attribuer doit être situé, et le bailleur, lorsqu'il propose une offre de logement tenant compte des besoins et capacités du demandeur, apprécient ces derniers à la date à laquelle ils lui proposent un logement, en prenant en considération les changements dans la taille ou la composition du foyer portés à leur connaissance ou survenus postérieurement à la décision de la commission»*⁽¹⁴⁾.

Le refus de la Cal peut également procéder d'un choix délibéré de privilégier l'attribution du logement à un autre ménage. Pour éviter cette pratique, il est possible pour le préfet de ne désigner qu'un seul ménage si celui-ci est prioritaire Dalo. Néanmoins, le Comité

(12) ARTICLE R441-16-2
DU CCH

(13) D'APRÈS LA DRIHL,
ENVIRON 50%
DES ÉCHECS SONT LIÉS
À UN REFUS EXPLICITE
DU DEMANDEUR,
37% DES DEMANDEURS
SONT INJOIGNABLES ET
10% DES DEMANDEURS
SONT RELOGÉS PAR
AILLEURS.

(14) ARTICLE R441-16-2
DU CCH

de suivi constate que trop souvent le ménage prioritaire est mis en concurrence avec des dossiers de ménages non prioritaires. Le refus du ménage par la Cal constitue non seulement un échec pour le ménage mais conduit également, dans le cadre d'une gestion «en flux» à ne pas faire appliquer les droits de réservation du préfet ou du Cil.

Le Comité de suivi observe aussi que certaines Cal peuvent être réticentes au relogement des ménages prioritaires Dalo et les refusent de manière injustifiée. Ce constat est corroboré par le CGEDD : *«Même si les droits de réservation de l'État sont reconnus, les commissions d'attribution des logements (Cal) dans lesquelles l'État n'a qu'une voix consultative alors que la commune a un poids délibératif prépondérant, s'opposent de facto à l'attribution du logement au candidat désigné par l'État en avançant différents arguments dont certains ne sont pas justifiés: revenus insuffisants, reste à vivre insuffisant, nécessité de mixité sociale»*⁽¹⁵⁾. **Le Comité de suivi constate notamment un manque de transparence sur les critères de ressources et le taux d'effort retenus par les Cal.** Dans ce cas, le Préfet a toute légitimité d'utiliser son pouvoir d'attribution *«d'un logement correspondant aux besoins et aux capacités du demandeur sur ses droits de réservation»* (article L441-2-3 du CCH). Cette disposition élémentaire pour garantir la loi Dalo est encore trop peu souvent mise en oeuvre par le préfet. **Tout refus injustifié d'un ménage prioritaire Dalo par la Cal devrait systématiquement donner lieu à l'attribution directe du ménage par le préfet.** Cette prérogative peut être facilitée par la présence d'un représentant de l'Etat au sein des Cal présentant des taux de refus conséquents. Le Comité de suivi constate en effet des pratiques très différentes selon les bailleurs sociaux.

Le Comité de suivi souligne également le fait que l'examen du dossier de certains ménages est systématiquement ajourné en Cal. Les décrets d'application de l'article 97 de la loi ALUR, à paraître prochainement, devraient mettre un terme à cette pratique.

Les refus récurrents des dossiers Dalo dans certains Cal peuvent avoir l'effet pervers de générer une forme d'autocensure de la part des réservataires qui anticipent le refus de la Cal en ne lui proposant plus certains ménages. Ainsi, les ménages dont la situation présente a priori le plus de difficultés pour le relogement ont tendance à être fléchés toujours vers les mêmes Cal. Ces mêmes demandeurs sont d'ailleurs ceux pour qui le délai d'attente d'un relogement est le plus long. **Il est inacceptable que tous les ménages prioritaires Dalo ne soient pas désignés sur une Cal par les réservataires.**

PROPOSITION 17. Promouvoir l'actualisation de leur situation dans le SNE par les ménages eux-mêmes et faire instruire leur dossier par les bailleurs avant le passage en Cal

PROPOSITION 18. Demander au préfet de ne désigner qu'un demandeur prioritaire sur les logements des contingents préfectoraux.

(15) CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, RAPPORT N°008145-01, «LES CONTINGENTS DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR L'ÉTAT», NOVEMBRE 2012, PAGE.48

PROPOSITION 19. S'assurer qu'en cas de refus de la Cal, le préfet procède lui même directement à l'attribution du logement au demandeur conformément à l'article L441-2-3 du CCH. Etablir un bilan annuel de l'utilisation de cette prérogative.

PROPOSITION 20. Consacrer juridiquement la possibilité au préfet, en cas de refus de la Cal d'un ménage proposé par Action Logement, de désigner un ménage à la Cal sur les droits de réservation des collecteurs d'Action Logement.

PROPOSITION 21. S'assurer de la présence d'un représentant de l'Etat dans les Cal ne respectant pas leurs engagements.

PROPOSITION 22. Former les travailleurs sociaux afin de mieux accompagner les ménages.

PROPOSITION 23. Rappeler aux réservataires qu'ils ne doivent pas préjuger du refus de la Cal.

PROPOSITION 24. Demander une justification de la Cal lorsqu'elle refuse d'attribuer un logement à un ménage Dalo qui lui a été désigné. Dans le cas d'un refus pour «ressources insuffisantes», les Cal doivent être en mesure d'expliquer leur mode de calcul et leurs critères en matière de taux d'effort. Elles devraient dans ce cas également proposer un logement au loyer plus adapté aux ressources des ménages ou baisser le loyer.

LE PARC PRIVÉ : UNE OFFRE COMPLÉMENTAIRE INDISPENSABLE DANS LES DÉPARTEMENTS EN DIFFICULTÉ

La mobilisation du parc privé pour le relogement des publics prioritaires présente de nombreux avantages. Les logements privés constituent une offre quantitative considérable de logements mobilisables rapidement. Ils permettent de répondre à l'urgence sociale liée au manque de logements abordables en venant compléter l'offre de logement social dans les territoires les plus tendus. Ils offrent une plus grande flexibilité sur la typologie et la situation des logements mobilisables pour les personnes mal logées. A cet égard, la captation du parc privé favorise la mixité sociale en proposant une offre dans le diffus. Elle offre

également des solutions spécifiques pour les habitants précaires des zones rurales. Enfin c'est une offre déjà existante qui ne nécessite pas d'opérations d'aménagement impliquant la contrainte foncière.

■ Éléments de contexte

La mobilisation du parc privé pour le relogement des ménages désignés par les commissions de médiation est prévue depuis la loi du 5 mars 2007 instaurant le droit au logement opposable. Le législateur a considéré qu'elle constituait un complément souhaitable à celle des logements locatifs des bailleurs sociaux. A ce titre, **le décret d'application du 28 novembre 2007 a marqué l'intention gouvernementale de développer cette engagement du parc privé en systématisant la présence dans la commission de médiation, aux côtés du représentant des bailleurs sociaux, d'un « représentant des autres propriétaires bailleurs »**. Il a été remplacé par le décret du 15 février 2011 qui prévoit la présence d'un représentant des organismes intervenant pour le logement des personnes défavorisées dans le parc privé et agréés au titre des activités de maîtrise d'ouvrage mentionnées à l'article L. 365-2 ou des activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale mentionnées à l'article L. 365-4.

Pour mobiliser le parc privé en faveur du relogement des ménages prioritaires Dalo, deux types de dispositifs ont été spécifiquement ciblés : le conventionnement Anah et le principe de la sous-location (intermédiation locative). Ces deux dispositifs sont souvent complémentaires et peuvent se combiner pour faciliter le relogement du ménage. L'article 441-2-3 du CCH prévoit la possibilité pour le préfet de proposer au demandeur un logement faisant l'objet d'une convention avec l'Anah *« dès lors que le bailleur s'est engagé sur des conditions spécifiques d'attribution ou que le logement est donné à bail à un organisme public ou privé dans les conditions prévues à l'article L. 321-10 »*. Ce dernier article fait directement référence au principe de la sous-location pour des personnes *« dont la situation nécessite une solution locative de transition »*.

Cependant, cette disposition n'a pas eu l'effet attendu. **L'absence d'objectifs chiffrés de relogement n'incite pas les préfets à rechercher des solutions de relogement dans le parc privé. Il n'existe aucune obligation en la matière.** Le relogement des ménages Dalo sur le parc privé se fait donc au coup par coup et demeure une solution marginale de relogement. Alors que le parc privé loge un grand nombre de ménages précaires, il demeure largement sous-utilisé pour le relogement des ménages prioritaires Dalo. La captation de logements privés est pourtant une offre complémentaire indispensable car elle répond à des besoins spécifiques.

► Les logements conventionnés par l'Anah

L'Agence nationale de l'habitat (Anah) est explicitement mentionnée comme un acteur intervenant dans le relogement des ménages prioritaires Dalo. Ses actions

en faveur de l'amélioration de l'habitat privé permettent de créer une offre sociale privée grâce à un conventionnement systématique des logements sur lesquelles elle intervient. Ces conventionnements sont mis en oeuvre suite à la réalisation de travaux dans les logements qu'elle subventionne au titre de ses priorités. Elle assure aussi l'instruction du conventionnement de logements décents dans le cadre d'un dispositif simple dit «sans travaux». **Trois niveaux de conventionnement sont prévus en fonction des plafonds de ressources du locataire et du plafonds de loyer fixé par le propriétaire : le conventionnement très social (LCTS), social (LCS) et intermédiaire (LCI). Ces conventionnements, avec ou sans travaux, ouvrent droit pour les propriétaires bailleurs à une déduction fiscale sur les revenus fonciers.**

Généralement, le préfet peut proposer ou désigner à des propriétaires bailleurs des personnes reconnues prioritaires par la commission de médiation dans deux cas de figures :

➔ **lorsque le propriétaire bailleur s'engage à louer son logement à une personne prioritaire ou procède à un conventionnement très social.** En sus de la déduction sur ses revenus fonciers et d'une subvention de l'Anah en cas de travaux, le propriétaire bailleur peut percevoir une prime supplémentaire.

➔ **lorsque le propriétaire bailleur s'engage à louer un logement situé en zone tendue à un organisme public ou privé agréé pour permettre le relogement d'un bénéficiaire Dalo.** Cette disposition peut permettre au propriétaire bailleur de bénéficier d'un taux de déduction sur ses revenus fonciers plus important (70%). Le conventionnement «sans travaux» peut ainsi être articulé avec un dispositif d'intermédiation locative.

Afin d'encourager les propriétaires bailleurs à louer leur logement à des ménages prioritaires Dalo, l'Anah offre une prime de réservation. Cette prime est de 2 000 euros par logement et peut être portée à 4 000 euros dans les zones tendues. Elle vient en complément de la subvention pour travaux lorsque le logement fait l'objet d'un conventionnement très social (CTS). Dans ce cas, seul le préfet a le droit de proposer des candidats aux propriétaires bailleurs. **En 2014, l'Anah recensait seulement 194 versements de la prime de réservation.** De plus, cette prime peut également bénéficier aux ménages prioritaires au titre du PDALHPD ou de l'habitat indigne. Il n'est à ce jour pas possible de connaître le chiffre précis de la prime de réservation versée uniquement au profit du relogement des ménages prioritaires Dalo mais ce nombre reste dérisoire.

Le Comité de suivi constate que la captation des logements conventionnés par l'Anah au profit des ménages prioritaires Dalo est très faible au regard des 131 026 logements conventionnés depuis 2007 ⁽¹⁶⁾. De plus, il faut signaler que le parc de logements conventionnés très sociaux ne représente que 8% du volume de logements conventionnés. Le contexte actuel est moins favorable à ce type de conventionnement puisque d'une part l'Anah a engagé en 2010 une réforme en profondeur de son dispositif d'aide.

(16) COMPTABILISATION
À LA DATE DE PRISE
D'EFFET DE LA
CONVENTION, BAILLEURS
INSTITUTIONNELS INCLUS

Les aides ont été réorientées selon quatre axes :

- ➔ la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé ;
- ➔ la rénovation énergétique ;
- ➔ l'adaptation du logement à la perte d'autonomie et aux handicaps ;
- ➔ la prévention de la dégradation des copropriétés fragiles et l'accompagnement des copropriétés en difficulté.

Cette réforme a également cherché à rééquilibrer l'action de l'agence au profit des propriétaires occupants. Elle a été guidée par la nécessité d'utiliser au mieux les fonds publics pour garantir une intervention ciblée sur les enjeux les plus lourds : les logements indignes, insalubres ou fortement dégradés.

Enfin, les propriétaires bailleurs sont restés dans l'attente de l'application des mesures de la loi Alur, notamment sur la mesure d'encadrement des loyers. Le nombre de conventions signées a ainsi fortement décliné, passant de 22.413 en 2008 à 7.793 en 2014.

En 2014, sur les 7 793 logements conventionnés : 2 847 étaient en loyer intermédiaire, 4 601 étaient en loyer social, et seuls 345 étaient en conventionné très social.

► l'intermédiation locative

La circulaire du 5 mars 2009⁽¹⁷⁾ dispose que *«la mobilisation du parc privé est un des moyens du préfet pour honorer l'obligation de relogement qui pèse sur lui vis-à-vis des ménages reconnus par la commission»*. Elle précise que les commissions de médiation doivent être en mesure de détecter les situations pour lesquelles l'intermédiation peut-être une réponse adaptée et que les ménages doivent être désignés par le préfet en collaboration avec les éventuels cofinanceurs.

L'intermédiation locative est un terme générique et un mode de financement désignant le fait qu'un tiers social (opérateur, organisme agréé ou association) intervient entre un propriétaire et l'occupant du logement. De manière générale, l'objectif de cette intervention est de faciliter l'accès à un logement de personnes fragilisées en réduisant le risque locatif auprès du propriétaire. Il est néanmoins nécessaire de bien distinguer les formules de mandat de gestion et de location/sous-location.

● Le mandat de gestion

Dans le cas du mandat de gestion, le ménage occupant est titulaire du bail et a vocation à rester dans le logement de façon pérenne. Le rôle de l'association est d'accompagner le ménage dans la gestion de son logement (préparation du bail, état des lieux, paiement du loyer et des charges, conflits de voisinage...) sans être titulaire du bail. L'intermédiation locative en mandat de gestion repose principalement sur trois réseaux associatifs qui gèrent de nombreuses agences immobilières

(17) CETTE CIRCULAIRE
DEVRAIT ÊTRE
PROCHAINEMENT
ABROGÉE PAR
UNE NOUVELLE
EN COURS
DE SIGNATURE

sociales (AIS): le réseau des AIVS porté par la FAPIL, le réseau des CLES porté par le PACT-ARIM et le réseau SIRES porté par Habitat & Développement.

Le mandat de gestion est un dispositif plus approprié que la sous-location afin de reloger les ménages prioritaires Dalo. Il offre un accompagnement temporaire permettant le maintien dans le logement. La sécurisation du risque locatif pourrait faciliter le relogement des ménages les plus fragiles économiquement et socialement.

Pourtant, le dispositif n'est pas mentionné dans la loi Dalo et demeure difficile à mobiliser pour le relogement des publics prioritaires. Il n'en reste pas moins une offre pertinente pour reloger les ménages prioritaires. En zones tendues, la perte de revenus, pour le propriétaire, due au différentiel de loyer est trop importante et les avantages fiscaux ne permettent pas de compenser cette perte. Ainsi, dans le cas d'un conventionnement Anah, les avantages sont déséquilibrés et incitent davantage à la sous-location qu'au mandat de gestion : la sous-location permet au bailleur (en zone tendue) de bénéficier d'un avantage fiscal de 70% quel que soit le type de conventionnement tandis qu'il ne sera que de 30% (conventionnement intermédiaire) à 60% (conventionnement social ou très social) dans le cadre d'un mandat de gestion. Dans ces conditions, il paraît difficile d'envisager un développement important du mandat de gestion en Ile-de-France, au regard du niveau des loyers dans le parc privé, même si les logements captés sont limités aux logements à loyer plafonné (Borloo dans l'ancien, 18.16€/m² en zone A jusqu'au 31 décembre 2014, réduits à partir du 1^{er} janvier 2015 : entre 12.42 et 16.72 €/m² dans les zones A et A bis).

● La location/sous-location

Dans le cas de la sous-location, il s'agit d'une solution de logement transitoire et temporaire permettant aux ménages de mieux s'intégrer grâce au logement. Elle suppose que le ménage ait à faire face à des difficultés particulières qui justifient un mode d'occupation et d'accompagnement spécifique. Le ménage n'est pas titulaire du bail et demeure donc dans une situation précaire.

Historiquement, le principe de la sous-location est porté par un réseau associatif important et permet de rétablir la situation des ménages exclus de l'accès au logement de droit commun. Ce n'est qu'en 2008 que la Ville de Paris a mis en place un dispositif d'intermédiation locative (sous-location) : «Louez Solidaire». Ce dispositif a ensuite été étendu par l'Etat avec le dispositif Solibail piloté par la Dihal. **En zones tendues, ces dispositifs permettent de pratiquer un loyer pour l'occupant inférieur au loyer payé par l'association locataire au propriétaire afin de permettre, par ce biais, l'accès au parc privé à des personnes aux ressources modestes, le différentiel de loyer étant pris en charge par la collectivité.** Au 30 juin 2014, le dispositif Solibail avait permis de capter plus de 7 583 logements, dont 3595 en Ile-de-France. Il peut être combiné avec un conventionnement Anah sans travaux intégrant des déductions fiscales.

La sous-location ne peut être envisagée comme une solution systématique car elle ne résout pas durablement le problème du relogement. Le principe du droit au logement opposable est de garantir un logement pérenne de droit commun, le Comité de suivi considère donc que l'accès à un logement temporaire ne constitue pas une solution satisfaisante pour l'ensemble des ménages dont la reconnaissance de leur droit a souvent été un véritable parcours du combattant. La sous-location doit rester une alternative à l'hébergement et constitue, à ce titre, une solution viable pour les ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo.

La mobilisation des dispositifs de sous-location pour les ménages prioritaires Dalo doit donc rester exceptionnelle, au cas par cas. Elle peut être éventuellement proposée pour des ménages dont le dossier ne parvient pas à être accepté en commission d'attribution, par exemple des ménages présentant une dette locative importante et des ressources très faibles. Elle peut aussi permettre d'accompagner de façon transitoire des personnes isolées en manque d'autonomie. La sous-location présente l'intérêt de faciliter l'entrée des ménages dans le logement. **Le Comité de suivi rappelle qu'il est également primordial que les personnes puissent trouver une solution de logement pérenne à la sortie du dispositif. Il n'est pas envisageable que des personnes soient contraintes de redéposer une demande Dalo à la fin de la sous-location.**

Le plan d'action Dalo évoque la possibilité de «*développer les relogements dans le parc privé en les sécurisant via des formules d'intermédiation locative comportant des durées d'occupation plus longues que Solibail*». Cette possibilité mérite une réflexion approfondie pour les ménages concernés et sur les conditions de sortie du dispositif d'intermédiation locative. L'allongement de la durée d'occupation nécessite également la mise en place d'un accompagnement social modulé, qui ne s'impose pas aux ménages sur toute la durée de la sous-location.

Quelle que soit la durée d'occupation, les dispositifs de sous-location ne peuvent constituer une solution satisfaisante pour l'ensemble des ménages prioritaires Dalo.

ARTICLE 34 DE LA LOI ALUR SUR L'INTERMÉDIATION LOCATIVE DANS LES COMMUNES CARENCÉES.

Dans les communes faisant l'objet d'un constat de carence au titre de la loi SRU, le préfet pourra imposer à la commune la mise en place d'un dispositif d'intermédiation locative location / sous location. Après avoir recueilli l'avis de la

commune en état de carence, il conclut une convention avec des organismes agréés afin de mettre en oeuvre sur son territoire, au sein du parc privé, un dispositif d'intermédiation locative (CCH: L.321-10). Cette convention prévoit la contribution obligatoire

et plafonnée de la commune. Les dépenses engagées par la municipalité (accompagnement social, gestion locative, différentiel de loyer...) pourront donner lieu à déduction du prélèvement sur ses ressources fiscales (CCH : L.302-7).

► **La prise en charge du risque locatif**

Au-delà du dispositif d'intermédiation locative, la captation du parc privé pour les ménages prioritaires Dalo met en avant la nécessité de garantir le risque locatif pour le propriétaire. A ce titre, **le Comité de suivi regrette que la garantie universelle des loyers (Gul) prévue par la loi ne soit pas mise en oeuvre**. Son application faciliterait l'accès au logement locatif privé des personnes défavorisées (et donc des ménages prioritaires Dalo).

A défaut de Gul, la convention entre l'Etat et Action Logement prévoit la mise en place d'un dispositif gratuit de sécurisation du paiement des loyers dans le parc privé qui concernera les salariés entrant dans un emploi par tout contrat de travail (hors CDI confirmé). Il bénéficiera également à l'ensemble des jeunes salariés de moins de 30 ans du secteur privé, ainsi qu'aux ménages logés dans le cadre d'une intermédiation locative qu'il soient ou non salariés du secteur privé. Ces dispositions sont positives mais ne couvrent pas l'ensemble des risques locatifs.

En plus de la sécurisation des impayés, il est important que les associations qui supportent le risque locatif en jouant le rôle d'intermédiaire aient les garanties nécessaires pour mener à bien leurs missions. **A cet égard, la sécurisation des associations permettant de prendre en charge les dégradations exceptionnelles, la vacance anormale, les procédures contentieuses et les charges imprévues est essentielle.** En Ile-de-France, un dispositif régional de sécurisation des associations d'insertion par le logement a permis de réserver 2 millions d'euros entre 2012 et 2014 pour indemniser les associations et compenser les frais d'animation et de gestion du dispositif.

► **La mobilisation des logements vacants**

L'élargissement de l'offre de logements privés potentiellement mobilisable pour les ménages prioritaires Dalo pourrait porter sur la mobilisation des logements vacants. Fin 2012, un programme de réquisition des logements vacants avait été engagé par la précédente ministre du Logement pour les régions Ile-de-France, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Cette réquisition ne portait que sur les logements vacants détenus par des personnes morales dans des immeubles d'au moins 10 logements. **Une première phase de repérage a permis d'identifier 90 000 logements vacants appartenant à des personnes morales de droit privé en Ile-de-France. Parmi eux, 70 000 logements pouvaient faire l'objet d'une réquisition mais seulement 7 500 étaient situés dans des immeubles comportant plus de 10 logements. A partir de décembre 2012, les propriétaires de ces 7 500 logements ont reçu un courrier officiel du préfet leur annonçant le lancement de la procédure de réquisition. Cette démarche a entraîné la remise sur le marché de la plupart des logements vacants. En revanche, la procédure de réquisition a été menée à son terme sur seulement 4 immeubles soit une trentaine de logements.** Le dispositif n'a donc pas conduit à la création de nouveaux logements sociaux mobilisables pour les personnes prioritaires Dalo.

■ Chiffres

L'appareil statistique de suivi du Dalo mis en place par le ministère ne permet pas de distinguer les logements conventionnés par l'Anah qui sont comptabilisés avec le parc social dans les «relogements suite offre». Les relogements dans le parc privé non conventionné n'entrent pas dans le cadre des relogements Dalo. Il n'est donc pas possible d'effectuer un bilan chiffré fiable sur les relogements des Dalo dans le parc privé.

Dans la pratique, le Comité de suivi constate que le parc privé est mobilisé de manière exceptionnelle, au coup par coup. Les préfets privilégient quasi systématiquement la mobilisation du contingent préfectoral pour reloger les bénéficiaires du Dalo. Ils n'ont pas de visibilité réelle sur l'offre de logements conventionnée par l'Anah et n'ont pas le réflexe de chercher des solutions de relogement dans le parc privé. Les seules données chiffrées disponibles montrent, malgré leur manque de fiabilité, une faible mobilisation du parc privé pour reloger les Dalo.

Entre janvier 2008 et juin 2010, le nombre de ménages relogés dans le parc privé suite à un recours Dalo représentait seulement 2,5% des relogements dont 5,2% en Paca. Le département des Bouches-du-Rhône constitue une exception en utilisant de manière non négligeable le parc privé pour reloger les Dalo⁽¹⁸⁾.

Au premier semestre 2012, le taux moyen de relogement était de 2,2% en France dont seulement 0,2% en Ile-de-France mais 13,4% dans les Bouches-du-Rhône⁽¹⁹⁾.

En 2014 10 492 relogements Dalo en Ile-de-France, seulement 6 l'ont été dans le parc privé (conventionné ou non)⁽²⁰⁾.

En 2014, sur les 17 365 Dalo déposés ayant fait l'objet d'un relogement suite à une offre, seulement 45 ménages ont été relogés dans le parc privé⁽²⁰⁾.

PROPOSITION 25. Améliorer la connaissance statistique sur les ménages relogés dans le parc privé. La loi Dalo a prévu la mobilisation de logements privés conventionnés par l'Anah en location directe ou en intermédiation locative pour le relogement des ménages désignés par les commissions de médiation (article L.441-2-3 du CCH). Toutefois l'appareil statistique de suivi du Dalo mis en place par le ministère ne permet pas de distinguer les logements conventionnés par l'Anah des autres logements conventionnés utilisés pour le relogement Dalo, ce qui rend le bilan de cette mobilisation impossible à dresser.

Il est demandé de mettre en place un tel suivi statistique.

PROPOSITION 26. Remettre le conventionnement des logements dans les priorités de l'Anah. Devant la chute drastique du nombre de logements conventionnés, le Comité de suivi appelle l'Etat à remettre le conventionnement dans les priorités de l'Anah dont les résultats actuels correspondent

(18) SOURCE :
5^{ÈME} RAPPORT DU COMITÉ
DE SUIVI DE LA LOI DALO

(19) SOURCE :
6^{ÈME} RAPPORT DU COMITÉ
DE SUIVI DE LA LOI DALO

(20) SOURCE COMDALO
TS2 DU 5 MARS 2015

aux objectifs quantitatifs de réalisation qui lui sont assignés. Cette orientation nécessite de nouvelles ressources financières pour l'Agence.

Pour relancer le conventionnement, les solutions suivantes pourraient par exemple être envisagées sous réserve de modifications législatives, réglementaires et organisationnelles⁽²¹⁾, être étendues au conventionnement sans travaux:

- **Créer une prime au conventionnement**

L'Anah pourrait proposer des primes qui permettent de prendre en charge, en partie, le différentiel de loyer entre les plafonds de loyer intermédiaire, sociaux et très sociaux (LC et LCTS dérogatoire pour les zones A et B) et les loyers de marché. Cette prime à la baisse du loyer permettrait de remettre sur le marché locatif des logements à loyers maîtrisés avec ou sans travaux qui devront être réservés aux publics les plus fragiles, notamment Dalos.

Cette prime pourrait notamment être financée en affectant au budget de l'Anah l'intégralité de la taxe sur les logements vacants (environ 130M€) actuellement plafonnée à 61M d'€ ;

PROPOSITION 27. Impliquer les collectivités territoriales dans le développement d'un parc privé conventionné. Le plan départemental pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées pourrait définir, par EPCI, un objectif chiffré de mobilisation du parc privé pour loger les personnes en difficulté de logement sur les territoires, en tenant compte des besoins de ces personnes et de l'importance du parc social public.

L'article 122 de la loi ALUR donne désormais aux collectivités délégataires des aides au logement la responsabilité de la mise en œuvre du conventionnement sans travaux, qu'ils avaient déjà pour le conventionnement avec travaux. Il faut les inciter à mettre en œuvre des politiques dynamiques en la matière.

PROPOSITION 28. Inciter les préfets à imposer des dispositifs d'intermédiation locative dans les communes faisant l'objet d'un constat de carence pour non respect de la loi SRU sur les 25% de logements sociaux. L'article 34 de la loi Alur prévoit (article L302-9-1 du CCH) que le préfet pourra imposer aux communes faisant l'objet d'un constat de carence au titre de la loi SRU, la mise en place d'un dispositif d'intermédiation locative (en sous-location). **Il est important que les textes d'application de cet article sortent rapidement et que les préfets se saisissent de cette nouvelle disposition afin de permettre des solutions de logement immédiates aux demandeurs de logements prioritaires en attendant le développement du parc locatif social au niveau prévu par la loi SRU.**

L'article 34 de la loi Alur, prévoit également (article L302-7 du CCH) que les dépenses engagées par les communes dans des dispositifs d'intermédia-

(21) AU TERME DE L'ARTICLE L.301-3 NE SONT ACTUELLEMENT DÉLÉGABLES QUE L'ATTRIBUTION DES AIDES PUBLIQUES EN FAVEUR DE LA CONSTRUCTION, L'ACQUISITION, LA RÉHABILITATION, LA RÉNOVATION OU LA DÉMOLITION. AINSI L'ATTRIBUTION DE PRIME HORS TRAVAUX NÉCESSITERAIT UNE EXTENSION DE LA NATURE DES AIDES POUVANT ÊTRE DÉLÉGUÉES ET ACCORDÉES PAR LE DÉLÉGATAIRE SUPPOSANT LA MODIFICATION DE L'ARTICLE L.301-3, L.321-1-1 DU CCH, ET T 31 DU CGI, PUIS DES DISPOSITIONS DU DÉCRET EN CONSEIL D'ÉTAT. AU REGARD DES POUVOIRS D'ATTRIBUTION D'UNE SUBVENTION : À LA LECTURE DU R.321-15 DU CCH, L'AIDE DE L'AGENCE EST POUR L'HEURE UNIQUEMENT ORIENTÉE SUR DES TRAVAUX OU DES DÉPENSES. LA PRIME N'ÉTANT NI ASSOCIÉE À UNE DÉPENSE, NI À DES TRAVAUX, UNE ADAPTATION DE CET ARTICLE EST NÉCESSAIRE, POUR QUE PUISSE ÊTRE PRISE EN COMPTE LA POSSIBILITÉ D'ACCORDER UNE PRIME FORFAITAIRE, SANS DÉPENSE ASSOCIÉE.

tion locative (en sous-location) soient désormais déductibles du prélèvement qu'elles ont à acquitter au titre de la loi SRU. Il faut également inciter les communes concernées à mettre en œuvre de tels dispositifs.

PROPOSITION 29. Mettre en place un dispositif de sécurisation performant. Le Comité de suivi demande que les modalités pratiques de couverture des ménages fragiles par le dispositif de sécurisation prévu dans la convention entre l'Etat et Action Logement soient précisées rapidement.

La couverture des locataires logés dans le cadre de l'intermédiation locative (mandat de gestion comme sous-location) doit être garantie. Les modalités de transition depuis les régimes existants doivent être anticipées afin de ne pas mettre en difficulté les opérateurs associatifs. La couverture des organismes locataires doit intégrer les risques liés à la vacance anormale, aux frais de contentieux et aux dégradations des logements.

PROPOSITION 30. Garantir la pérennité du relogement pour les ménages prioritaires Dalo. Mobiliser les dispositifs d'intermédiation locative de manière à faciliter le relogement du ménage prioritaire tout en garantissant à terme la pérennité de son logement. Mobiliser les dispositifs de sous-location comme une solution pour les ménages reconnus prioritaires au titre d'un hébergement, et seulement de manière exceptionnelle pour les ménages reconnus prioritaires au titre d'un logement notamment en cas d'insuffisance du parc de logement social.

PROPOSITION 31. Mener des campagnes de communication auprès des propriétaires pour faire connaître les dispositifs d'intermédiation locative et de conventionnement de l'Anah.

PROPOSITION 32. Procéder à la réquisition des logements vacants afin de reloger les ménages prioritaires Dalo. Mettre en place, dans chaque préfecture, des guichets permettant la signalisation des logements vacants. La gravité de la situation du mal logement sur certains territoires justifie pleinement le recours à la réquisition lorsque les logements sont durablement vacants et que le propriétaire refuse de les louer.

Ces propositions visant au relogement des ménages Dalo dans le parc privé seront complétées prochainement (juin 2015) par des propositions détaillées dans le 18^{ème} rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées dédié spécifiquement à la mobilisation du parc privé à des fins sociales ainsi qu'à la mobilisation des logements vacants.

L'ÉLARGISSEMENT ET L'ADAPTATION DE L'OFFRE DE LOGEMENTS SOCIAUX

Le Comité de suivi constate que le nombre de logements sociaux accessibles aux ménages prioritaires Dalo n'est pas suffisant dans les territoires tendus. La production de logements sociaux est pourtant essentielle dans la mesure où elle facilite l'augmentation du contingent préfectorale et du contingent d'Action Logement.

Malgré les obligations de la loi SRU, le niveau de production d'une offre nouvelle est inférieur aux besoins identifiés. Le gouvernement s'était donné l'objectif ambitieux de construire 150 000 logements sociaux par an jusqu'en 2017 dont 120 000 par les organismes HLM (et 30 000 par les sociétés d'économie mixte). En dépit de l'échec constaté en 2013 et 2014 (cf. *Tableau ci-dessous*), l'accord entre l'Etat et les organismes HLM a réaffirmé cet objectif entre 2015 et 2018. Le Comité de suivi est favorable à la réalisation de ces objectifs. **Il constate néanmoins que les moyens financiers nécessaires à leurs réalisations ne sont pas à la hauteur de l'enjeu. Alors que le coût de production d'un logement social augmente, l'Etat a plutôt tendance à diminuer ses subventions.** En 2015, les crédits destinés à soutenir la production de logements modérés et sociaux sont en baisse de 10,3% en autorisations d'engagement et 38,1% en crédits de paiement par rapport aux crédits votés en 2014⁽²²⁾. Dans ce cadre, la réalisation effective des 120 000 logements sociaux prévus apparaît inaccessible.

	PLAI	PLUS	PLS	TOTAL
2011	23 483	51 542	40 864	115 889
2012	23 409	48 720	30 599	102 728
2013	29 734	54 788	32 543	117 065
2014	28 449	51 490	26 475	106 414

Le relogement des ménages prioritaires Dalo se heurte également à la déconnexion entre les niveaux de ressources des ménages et les prix des loyers du parc social. Les niveaux de loyers rendent inaccessible la plus grande partie du parc social aux ménages les plus modestes. Ainsi, les logements PLAI, qui bénéficient de la subvention la plus forte, ne représentent que 20% des logements financés alors que 66% des entrants dans le logement social en remplissent les conditions de ressources. Le fait que les aides au logement n'aient pas suivi l'augmentation des loyers renforce les difficultés de solvabilisation des ménages.

(22) SOURCE : RAPPORT N°2260 DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU DÉPUTÉ CHRISTOPHE CARESCHE, ANNEXE N°23 EGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT.

◀ **NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS DEPUIS 2011 (HORS ANRU ET DOM)**

SOURCE : MINISTÈRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DESTERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ

(23) HAUT COMITÉ
POUR LE LOGEMENT
DES PERSONNES
DÉFAVORISÉES, ETUDE
«LOYERS HLM, DROIT
AU LOGEMENT ET MIXITÉ
SOCIALE», AVRIL 2012.

L'avis du HCLPD⁽²³⁾ sur les loyers HLM rappelait que 39% des loyers du parc social étaient supérieurs aux plafonds des aides au logement. Les logements mis en location récemment étant les moins accessibles puisque 74% des logements livrés entre 2005 et 2009 ont des loyers supérieurs aux plafonds des aides au logement. La production de logement social PLS ne répond plus à une demande sociale et se rapproche du niveau des loyers du privé dans certaines zones. Certains de ces logements ne sont d'ailleurs pas occupés. A titre indicatif, pour un couple avec deux enfants, les plafonds de ressources pour un logement social à Paris sont de 58 904 euros par an pour un PLS. Ils s'adressent donc à un public très large. On recense même encore des logements appartenant aux bailleurs sociaux à loyer libre à Paris. Ce hiatus entre les ressources des ménages prioritaires Dalo et les plafonds de loyers des logements sociaux remet en question le rôle même du parc social qui devrait être l'outil privilégié de la mise en oeuvre du droit au logement.

Le paradoxe est que les bailleurs HLM logent de plus en plus de ménages disposant de faibles ressources dans un contexte où le marché est de plus en plus inaccessible. Les ménages prioritaires Dalo n'échappent pas à cette paupérisation du parc social. Plus de la moitié ne gagne pas plus d'un SMIC par mois. Il est donc nécessaire de faire évoluer les niveaux de loyer des logements sociaux en fonction de cette évolution des publics.

Afin de créer une offre très sociale, le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale prévoit la création de «PLAI adapté» devant bénéficier notamment aux ménages prioritaires Dalo. Un objectif de 3 000 logements annuels a été fixé à partir de 2015. Ces logements très sociaux sont financés par le FNDOLLTS⁽²⁴⁾ qui est alimenté par les majorations des prélèvements imposés aux préfets lors du constat de carence au regard des obligations de la loi SRU. Ce programme a donné lieu à deux appels à destination des bailleurs sociaux et des maîtres d'ouvrage d'insertion. **Le Comité de suivi juge cette production de logements très sociaux indispensable pour permettre l'accès au logement des personnes les plus précaires.**

Par ailleurs, le mouvement HLM s'est engagé dans le cadre de l'agenda 2015-2018 à développer une offre à très bas loyer, de 5000 PLAI par an sur 3 ans, dont les loyers pourront être inférieurs de 10% par rapport au loyer plafond PLAI ; 100 millions d'euros sont mutualisés à cet effet sur une durée de 3 ans. Il s'est également engagé à définir un dispositif visant à faire baisser le niveau de certains loyers du parc existant, dans une démarche concertée entre acteurs des politiques locales de l'habitat. Cette mutualisation est une avancée positive. **Par ailleurs, le Comité de suivi rappelle qu'il est nécessaire que l'objectif puisse être revu à la hausse, les associations estiment en effet le besoin de construction de «PLAI adapté» à 60 000 logements.**

(24) FOND NATIONAL
DE DÉVELOPPEMENT
D'UNE OFFRE
DE LOGEMENTS LOCATIFS
TRÈS SOCIAUX

Au-delà de la construction d'une offre sociale abordable, le relogement des ménages prioritaires peut également être facilité par la mobilisation des contingents communaux ou intercommunaux. Or, à ce jour, la loi n'oblige pas ces collectivités à reloger des ménages prioritaires sur leurs contingents. On constate ainsi une participation très hétérogène des municipalités selon les accords collectifs locaux passés avec les bailleurs sociaux.

PROPOSITION 33. Disposer d'un montant d'aide à la pierre suffisant afin de réaliser l'objectif de programmation de 120 000 logements locatifs sociaux par les organismes HLM entre 2015 et 2018.

PROPOSITION 34. S'assurer de la réalisation du programme de 15 000 PLAI à loyers très modérés et fixer à terme un objectif plus ambitieux à hauteur des besoins.

PROPOSITION 35. Favoriser la production d'une offre de logements accessibles (PLAI) aux ménages à faibles ressources en ajustant les loyers du parc social au plafond APL. Dans les territoires les plus tendus, tous les dispositifs mis en place pour reloger les ménages à faibles ressources ne suffiront pas si la quantité de logements accessibles à ces personnes n'augmente pas. Cela suppose que les financements de l'aide à la pierre soient orientés en fonction des besoins. A ce titre, les collectivités délégataires de l'aide à la pierre devraient privilégier la production de logements sociaux en PLAI ou PLUS dans leurs politiques locales de l'habitat.

PROPOSITION 36. Organiser, en dehors des quartiers politique de la ville, le conventionnement des logements non conventionnés des bailleurs sociaux.

PROPOSITION 37. Inciter, en application de l'article 99 de la loi ALUR, les bailleurs sociaux à diminuer le loyer des ménages dont le taux d'effort est important en finançant cette remise sur quittance par le supplément de loyer de solidarité (SLS). La loi ALUR (article L441 -3-2 du CCH) donne la possibilité aux bailleurs sociaux d'affecter le produit du supplément de loyer de solidarité pour financer des baisses de loyers en faveur des locataires connaissant des difficultés économiques et sociales. Les modalités d'application de cette mesure sont aujourd'hui floues.

Le Comité de suivi recommande de mutualiser les ressources issues du SLS pour favoriser la baisse des loyers selon un mécanisme de péréquation.

PROPOSITION 38. Modifier la loi pour rendre obligatoire la participation des collectivités au relogement des ménages prioritaires Dalos.

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

■ Éléments de contexte

La nécessité de mener une action spécifique pour le relogement des prioritaires Dalo en Ile-de-France n'est pas nouvelle. Dès son deuxième rapport en octobre 2008, le Comité de suivi préconisait la mise en oeuvre d'un plan d'urgence sur ce territoire. Les spécificités franciliennes constatées à l'époque sont plus que jamais d'actualité, les problèmes d'application du Dalo en Ile-de-France traduisent une crise du logement exacerbée. Les loyers du marché sont inaccessibles pour une grande partie de la population tandis que les délais d'attente pour un logement social peuvent être de plusieurs années.

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

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

Afin de prendre en compte l'urgence de la situation francilienne, le Comité de suivi avait demandé, lors de la motion du 5 mars 2014 la mise en place d'une cellule d'urgence temporaire rassemblant l'ensemble des acteurs du territoire, afin de permettre que la loi soit enfin appliquée en mobilisant tous les moyens nécessaires. A cet égard, la création d'une commission dédiée au sein du Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH) répond, sur le principe, aux attentes du Comité de suivi. Selon le plan d'action, cette commission regroupera *«l'ensemble des acteurs du logement à la mise en oeuvre des politiques publiques en faveur du logement des publics prioritaires»*. Son rôle sera de «produire des données et des préconisations à destination des acteurs du logement, voire d'examiner des

dossiers types reflétant les cas des ménages rencontrant le plus de difficultés dans l'accès au logement, ainsi que du suivi des relogements en faveur des publics prioritaires, conformément au document de cadrage régional en vue de l'actualisation des accords collectifs départementaux». **Le plan d'actions pour améliorer l'accès au logement des bénéficiaires du Dalo prend donc pour la première fois en compte la gravité de la situation en Ile-de-France.**

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

Les collectivités locales ont également un rôle important à jouer et doivent être davantage associées à l'obligation de résultat lorsque l'Etat n'est pas en mesure de reloger tous les ménages prioritaires Dalo. Aujourd'hui, la plupart sont encore réticentes à mettre leur contingent à disposition des ménages prioritaires Dalo. Certains maires refusent même d'accueillir des ménages qui sont pourtant relogés sur les réservations du préfet. Cette pratique est inacceptable dans la mesure où elle contribue à stigmatiser les ménages Dalo en les assimilant à des publics difficiles. Il est urgent que l'ensemble des communes participe à l'application du droit au logement opposable.

Enfin, le plan d'action fait directement référence au document de cadrage régional pour l'accès au logement social des publics prioritaires signé entre la DRIHL⁽²⁵⁾ et l'AORIF. **Afin de favoriser la participation des collectivités territoriales franciliennes au relogement des demandeurs Dalo, ce document prévoit la prise en compte des relogements des ménages Dalo dans les accords collectifs départementaux⁽²⁶⁾.** Dans chaque département, les bailleurs sociaux devront consacrer 25% de leurs attributions au logement des ménages prioritaires (Dalo, PDALHPD, sortant d'hébergement). La moitié de cet objectif devra se réaliser par la mobilisation d'autres contingents que celui de l'Etat. **Considérant cette démarche partenariale positive, le Comité de suivi souligne néanmoins l'importance**

(25) UNION SOCIALE POUR L'HABITAT D'ILE-DE-FRANCE

(26) INSTAURÉS PAR LA LOI D'ORIENTATION N°98-657 DU 29 JUILLET 1998 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS, LES ACCORDS COLLECTIFS DÉPARTEMENTAUX DÉTERMINENT, ENTRE L'ETAT ET LES BAILLEURS SOCIAUX, UN OBJECTIF QUANTIFIÉ DE MÉNAGES CUMULANT DES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES À ACCUEILLIR.

de veiller à ce que le rassemblement des différents publics prioritaires ne s'opère pas au détriment des ménages bénéficiaires du droit au logement opposable.

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

■ Chiffres

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

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

▼ LES RELOGEMENTS DES MÉNAGES PRIORITAIRES DALO EN ILE-DE-FRANCE DEPUIS 2008

SOURCE : INFODALO (RESTITUTION TL2, DONNÉES AU 5 MARS 2015)

	DÉCISIONS FAVORABLES	TOTAL BÉNÉFICIAIRES LOGÉS	BÉNÉFICIAIRES RESTANT À LOGER	DONT HORS-DÉLAI
Ile-de-France	95 924	47 648	44 013	38 668
Hors Ile-de-France	63 550	34 380	15 489	12 401

Le tableau suivant met en exergue la concentration des enjeux liés au relogement des ménages prioritaires Dalo dans la région Ile-de-France. Trois ménages sur quatre en attente d'un relogement sont localisés sur un département francilien. On constate également que cette concentration est amplifiée par le fait que les départements d'Ile-de-France parviennent moins bien que les autres à reloger les ménages dont le recours est le plus ancien.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
75	1 231	2 551	2 735	2 359	2 288	4 446	4 891	20 501
77	77	185	256	418	809	611	1 027	3 383
78	10	10	30	64	291	347	655	1 407
91	88	117	119	129	185	478	518	1 634
92	28	55	116	145	351	630	1011	2 336
93	83	255	581	589	1 290	2 350	2 715	7 863
94	31	401	621	823	875	1202	1380	5 333
95	42	64	143	107	229	373	598	1 556
Ile-de-France	1 590	3 638	4 601	4 634	6 318	10 437	12 795	44 013
France	1 741	4 054	5 283	5 360	7942	15 092	20 057	59 502
Part Ile-de-France	91,7%	89,7%	87%	86,5%	79,5%	69,2%	63,7%	73,96%

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

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

➔ **Les départements où le contingent préfectoral actuel n'est pas suffisant pour reloger les prioritaires Dalo (Paris, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne).** Une marge de progression est encore envisageable en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne où le contingent préfectoral est utilisé à 76%. Néanmoins la mobilisation d'autres contingents et d'une offre nouvelle apparaît indispensable pour reloger les ménages désignés par la commission de médiation.

➔ **Les départements où le contingent préfectoral devrait être suffisant pour reloger le flux des prioritaires Dalo.** Même en basant notre estimation sur une mobi-

▲ **PRIORITAIRES
LOGEMENTS
FRANCIENS
RESTANT À RELOGER
AU 5 MARS 2015 :**
SOURCE : INFODALO
(RESTITUTION TL2,
DONNÉES
AU 5 MARS 2015)

lisation à 90% du CP (taux de mobilisation pratiqué à Paris), les départements des Yvelines, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne auraient pu reloger la totalité des prioritaires Dalo en 2013. Il est donc possible d'appliquer la loi Dalo dès maintenant sur ces territoires.

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

SOURCE : DRIHL

DÉPARTEMENTS	DÉCISIONS FAVORABLES EN 2013	NOMBRE DE VACANCES DÉCLARÉES SUR LE CP – ML EN 2013	RATIO VACANCES CP / DÉCISIONS FAVORABLES DALO
75	6 009	1 813	30,2%
77	1 576	2 104	133,5%
78	1 010	1 605	158,9%
91	1 352	2 155	159,4%
92	1 346	1 684	125,1%
93	4 201	2 953	70,3%
94	2 225	1 717	77,2%
95	1 069	1 826	170,8%
Ile-de-France	18 788	15 857	84,4%

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

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

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

conventions territoriales doivent venir préciser l'offre à mobiliser département par département de manière à engager chacun des acteurs dans des objectifs chiffrés de relogement sur une certaine période. Le document de cadrage régional des Accords Collectifs Départementaux peut servir de base de travail. Le CRHH devra veiller à ce que la mutualisation des ménages prioritaires ne se fasse pas au détriment des ménages Dalo.

Cette commission, comme le signale le plan Dalo, doit permettre un véritable travail à la fois sur les pratiques de sélection par les réservataires et sur les motifs de refus des Cal.

PROPOSITION 41. Mettre en place un plan d'urgence de mobilisation de logements privés, privilégiant les communes qui ont peu de logements sociaux. Développer l'intermédiation locative dans les communes carencées au titre de l'article 55 de la loi SRU pour le relogement des ménages prioritaires et associer les communes et intercommunalités à l'obligation de relogement dans le parc privé en fixant des objectifs dans les accords collectifs, les PDALHPD ou les PLH.

PROPOSITION 42. Favoriser l'interdépartementalisation des relogements en fixant des règles précises respectant l'ancrage social du ménage. Il est primordial de prendre en compte les lieux de travail, d'activité et de scolarisation des enfants. La proximité de certains services ou équipements nécessaires en fonction de l'état de santé et de l'aptitude physique du ménage est également un critère à examiner.

PROPOSITION 43. Mettre en place un groupe de réflexion sur le rôle de la future métropole du Grand Paris dans la mise en oeuvre du droit au logement opposable.

GLOSSAIRE

- ALUR** : accès au logement et un urbanisme rénové
- Anah** : agence nationale de l'habitat
- Ancols** : agence nationale de contrôle du logement social
- Anru** : agence nationale de rénovation urbaine
- AORIF** : association des organismes HLM de la région Ile-de-France
- APL** : aide personnalisée au logement
- CAL** : commission d'attribution logement
- CCH** : code de la construction et de l'habitat
- CGEDD** : conseil général de l'environnement et du développement durable
- CIL** : comité interprofessionnel de logement
- CP-ML** : contingent préfectoral dédié au mal logés
- CRHH** : comité régional de l'habitat et de l'hébergement
- Daho** : droit à l'hébergement opposable
- Dalo** : droit au logement opposable
- DHUP** : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- Drhl** : direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
- EPCI** : établissement public de coopération intercommunale
- FNDOLLTS** : fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux
- GUL** : garantie universelle des loyers
- HCLPD** : haut comité pour le logement des personnes défavorisées
- HLM** : habitation à loyer modéré
- ILM** : immeuble à loyer moyen
- ILN** : immeuble à loyer normal
- PDALHPD** : plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
- PLAI** : prêt locatif aidé d'intégration
- PLH** : plan local de l'habitat
- PLUS** : prêt locatif à usage social
- PLS** : prêt locatif social
- RPLS** : répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux
- SLS** : supplément de loyer de solidarité
- SNE** : système national d'enregistrement
- SRU** : solidarité et renouvellement urbain
- UESL** : union des entreprises et des salariés pour le logement

INSTRUCTION DU GOUVERNEMENT DU 6 FÉVRIER 2015 RELATIVE AU PLAN D'ACTION 2015 POUR LE LOGEMENT DES BÉNÉFICIAIRES DU DALO

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du logement, de l'égalité des territoires
et de la ruralité

Direction générale de l'aménagement, du
logement et de la nature

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des
paysages

06 FÉV. 2015

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

(Texte non paru au *Journal officiel*)

NOR : ETL1501345J

La ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

à

Pour exécution :

Préfets de région

- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)
- Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)

Préfets de département

- Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS)
- Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP)
- Direction départementale des territoires (et de la mer) DDT(M)

Pour information :

- Secrétariat général du Gouvernement
- Secrétariat général du MEDDE et du MLETR
- Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature - Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- Secrétariat général du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes
- Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes - Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)
- Secrétariat général du Ministère de l'intérieur

ANNEXES

Résumé : instructions relatives à la mise en œuvre du plan d'action 2015 pour le logement des bénéficiaires du DALO.	
Catégorie : directive adressée par la ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles	Domaines : Logement
Mots clés liste fermée <Logement_Construction_Urbanisme/>	Mots clés libres : droit au logement opposable (DALO).
Textes de référence : Instruction NOR INTK1229203 du 26 octobre 2012 relative aux modalités de mise en œuvre du DALO et à la gestion des expulsions locatives par les préfets	
Circulaire(s) abrogée(s) : CIRCULAIRE UHC n°2007-33 du 4 mai 2007 NOR : SOC/U/07/10666/C relative à l'application des dispositions de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures relatives à la cohésion sociale.	
Date de mise en application : immédiate	
Pièce(s) annexe(s) : Annexe 1 : Les mesures à prendre pour le renforcement de la mobilisation des moyens et prérogatives de l'Etat et de ceux d'Action Logement Annexe 2 : Les mesures à prendre pour la mobilisation des autres partenaires Annexe 3 : Les mesures à prendre pour mieux informer et accompagner les ménages Annexe 4 : Sanctions applicables en cas de refus d'attribution d'un logement social par le bailleur auquel un bénéficiaire du DALO a été désigné	
N° d'homologation Cerfa : néant	
Publication	<input checked="" type="checkbox"/> BO <input checked="" type="checkbox"/> Site Circulaires.gouv.fr <input type="checkbox"/>

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

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

(PDALHPD), dont les bénéficiaires du DALO. Il est important de rappeler qu'ils sont confrontés exactement aux mêmes problématiques que l'ensemble des ménages concernés et ne cumulent pas de difficultés spécifiques qui justifieraient des précautions particulières pour leur relogement.

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

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

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

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

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

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

D) Renforcer la mobilisation des moyens et prérogatives de l'Etat et de ceux d'Action logement

L'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le préfet désigne les ménages prioritaires au titre du DALO à un bailleur aux fins qu'il leur attribue un logement dans un délai fixé par lui¹ et que cette attribution s'impute, soit sur le contingent de l'Etat dans le département dans lequel le logement est situé ou dans un autre département de la région, en Ile-de-France, soit, lorsque le demandeur est salarié ou demandeur d'emploi, sur les droits à réservation d'un CIL dans les conditions prévues à l'article L. 313-26-2 ou sur la fraction réservée des attributions de logements appartenant à l'association foncière logement ou à l'une de ses filiales en application de l'article L. 313-35. Dans les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence pris en application de l'article L. 302-9-1, cette attribution s'impute en priorité sur les droits à réservation de la commune, dans les conditions prévues au même article.

La loi prévoit donc que soient mobilisés :

- d'une part, le contingent des logements réservés de l'Etat : la loi ne précise pas la proportion du flux des logements nouveaux ou libérés relevant de ce contingent qui doit être consacrée aux bénéficiaires du DALO. Mais l'esprit de la loi, qui prévoit que des astreintes soient mises à la charge de l'Etat si l'intéressé n'a pas reçu d'offre de logement adaptée dans les délais, veut que la proportion du contingent dédiée aux bénéficiaires du DALO soit suffisante pour couvrir leurs besoins ou, à défaut, que la priorité leur soit donnée ;
- et, d'autre part, pour les bénéficiaires du DALO (ou subsidiairement pour les personnes sortant de structures d'hébergement) salariés ou demandeurs d'emploi, celui d'Action Logement à hauteur de 25 % des attributions effectuées sur ce contingent, conformément à l'article L. 313-26-2 : *« Un quart des attributions, réparties programme par programme, de logements pour lesquels les organismes collecteurs agréés associés de l'Union des entreprises et des salariés pour le 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. Une part de ces attributions 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. 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. »*

¹ Après avis des maires des communes concernées et en tenant compte des objectifs de mixité sociale définis par l'accord collectif intercommunal ou départemental, le représentant de l'Etat dans le département définit le périmètre au sein duquel ces logements doivent être situés et qui, en Ile-de-France, peut porter sur des territoires situés dans d'autres départements de la région après consultation du représentant de l'Etat territorialement compétent. Le représentant de l'Etat dans le département tient compte, dans des conditions fixées par décret, de la situation des quartiers prioritaires de la politique de la ville pour la définition de ce périmètre. Il fixe le délai dans lequel le demandeur doit être logé. Le représentant de l'Etat dans le département désigne chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande. En Ile-de-France, il peut aussi demander au représentant de l'Etat d'un autre département de procéder à une telle désignation. En cas de désaccord, la désignation est faite par le représentant de l'Etat au niveau régional. »

Les outils prévus par la loi pour permettre à l'Etat, garant du droit au logement, de remplir son obligation de résultat doivent être pleinement mobilisés.

Or, le contingent de logements réservés de l'Etat n'est pas totalement exploité dans certains territoires et/ou la proportion de logements de ce contingent (libérés ou nouveaux) consacrée au relogement des ménages bénéficiant du DALO est encore insuffisante.

En outre, les résultats concernant les attributions imputées sur le contingent d'Action Logement sont en deçà du pourcentage d'attributions fixé par la loi, y compris sur des territoires où cette proportion n'est pas excessive eu égard aux besoins.

1.1. Renforcer la mobilisation et l'utilisation au bénéfice des ménages bénéficiant du DALO du contingent de logements réservés de l'Etat

Le décret n° 2011-176 du 15 février 2011 a prévu la passation d'une convention de réservation entre l'Etat et chaque bailleur social, afin de fixer les modalités pratiques d'utilisation du contingent de logements réservés de l'Etat destiné aux ménages prioritaires, compte tenu du choix effectué préalablement par le préfet concernant le mode de gestion de ce contingent². Ces conventions ont été négociées et majoritairement signées, sans toutefois que, dans le cas contraire, les préfets aient systématiquement usé de leur faculté de prendre un arrêté quand le bailleur avait refusé de signer la convention.

L'optimisation du contingent de l'Etat passe par une bonne connaissance et une actualisation constante du vivier des demandeurs prioritaires, seuls éligibles à ce contingent et dont font partie les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO. Or, dans plusieurs territoires, il reste encore une marge de progression quant à la constitution et à la tenue à jour de ce vivier. De plus, l'affectation des logements à des ménages éligibles inclus dans le vivier laisse parfois à désirer, priorité étant donnée à l'utilisation des logements libérés déclarés, fût-ce au bénéfice de candidats non prioritaires, alors que la raison d'être de ce contingent est de loger des ménages défavorisés.

Par ailleurs, réviser le mode de gestion du contingent serait parfois nécessaire, soit en améliorant la gestion des vacances de logements signalés (gestion en stock), soit en changeant de mode de gestion du contingent de façon à responsabiliser les bailleurs sociaux sur les relogements à effectuer en passant à une gestion en flux délégué, la loi du 5 mars 2007 privilégiant implicitement ce mode de gestion en prévoyant que les bénéficiaires du DALO soient « désignés » à un bailleur social aux fins qu'il les loge³.

Le plan d'action vise à renforcer l'action des services déconcentrés de l'Etat pour le relogement des ménages bénéficiant du DALO. Les mesures à prendre figurent en annexe 1.

² Gestion de l'offre en stock ou en flux et gestion des désignations de candidats directe ou délégué ou combinaison (voir guide des conventions de réservation disponible sous le lien suivant : <http://intra.dgaln.i2//les-nouveautes-de-la-rubrique-r3423.html>).

³ Il (le préfet) fixe le délai dans lequel le demandeur doit être logé. Le représentant de l'Etat dans le département désigne chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande. ... Cette attribution s'impute sur les droits à réservation du représentant de l'Etat dans le département dans lequel le logement est situé ou, lorsque le demandeur est salarié ou demandeur d'emploi, sur les droits à réservation d'un organisme collecteur associé de l'Union d'économie sociale du logement dans les conditions prévues à l'article L.313-26-2.

1.2. Renforcer la mobilisation du contingent d'Action Logement

Le fléchage vers des ménages bénéficiant du DALO d'une partie des logements réservés par Action Logement a fait l'objet de circulaires préconisant la passation d'accords locaux Etat/collecteurs afin de préciser les conditions de mobilisation de ces logements. La passation de ces accords est désormais prévue par la loi⁴.

La relance de ce dispositif doit donc se faire par la négociation d'accords locaux, régional en Ile-de-France, départemental dans les autres départements, avec les principaux collecteurs présents sur les territoires, en différenciant les objectifs selon les besoins, et par la mise en place d'un pilotage national.

Les mesures à prendre au niveau départemental ou régional figurent en annexe 1.

Au niveau national, un pilotage sera mis en place par l'Etat avec l'UESL, utilisant un dispositif de suivi rapproché et d'évaluation, afin d'objectiver, non seulement les résultats obtenus, mais aussi la mobilisation des collecteurs.

II) Mobiliser les autres partenaires

L'insuffisance du relogement des ménages DALO s'explique en partie par l'inadéquation entre la typologie/surface/localisation de ces logements et les besoins/capacités des requérants DALO.

A cet égard, le programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance (PLAI adapté), qui a déjà fait l'objet de deux appels à projets (les logements produits dans ce cadre devraient prochainement être livrés), et le programme annuel de 5000 « PLAI-Hlm » à loyers très modérés « pouvant être jusqu'à 10 % plus bas que le loyer plafond PLAI en fonction des situations locales », qui figure dans les engagements pris par l'USH dans l'Agenda 2015-2018, devraient contribuer à accroître le volume de logements disponibles pour les ménages à faibles ressources, dont ceux qui bénéficient du DALO. Les innovations auxquelles incite le programme de logements sociaux à très bas niveau de quittance en termes de surface des logements gagneraient à être promues dans l'ensemble de la production nouvelle financée en PLAI de manière à mieux l'adapter aux capacités contributives des demandeurs.

Cette offre nouvelle devrait contribuer à la recherche d'une localisation des relogements adaptée au besoin des ménages défavorisés, dont ceux qui bénéficient du DALO, sans aggraver la situation des segments du parc social déjà affectés par la précarité de leurs occupants, mais permettant aux ménages considérés d'avoir accès à l'ensemble du parc social.

Mais elle tient aussi à une absence de mobilisation des partenaires qui considèrent souvent que ce relogement n'incombe qu'à l'Etat sur son seul contingent.

⁴ Articles L. 313-26-2 et L. 313-35 du code de la construction et de l'habitation.

Il convient donc de sensibiliser les autres partenaires afin de favoriser l'acceptation du relogement de ces ménages et d'améliorer les méthodes de relogement de façon à impliquer davantage l'ensemble des partenaires. Les mesures à prendre figurent en annexe 2.

III) Mieux informer et accompagner les ménages.

Une part importante des difficultés présentes est due à une mauvaise connaissance du dispositif DALO par les ménages concernés et par un déficit d'accompagnement de ces ménages.

Les mesures à prendre afin de mieux informer les ménages et de les accompagner, le cas échéant, figurent en annexe 3.

* * *

Sur les territoires dans lesquels il subsiste un nombre significatif de ménages bénéficiant du DALO non relogés dans les délais réglementaires, une journée de lancement du plan sera organisée avec les bailleurs et les réservataires afin de définir les modalités de mobilisation de l'ensemble des partenaires. La journée pourra donner lieu à la création de groupes de travail destinés à mettre au point les modalités concrètes de cette mobilisation. En Ile-de-France, la mobilisation de l'ensemble des acteurs et le suivi du plan d'action se feront dans le cadre de la commission spécifique en charge du DALO du CRHH. Pour les autres régions, la commission du CRHH chargée d'assurer la coordination des PDALHPD⁵ pourra constituer le cadre de cette journée et être chargée du suivi régional de la mise en œuvre du plan d'action.

Vous nous saisissez, sous le timbre DGALN/DHUP/LO3 ou DGALN/DHUP/Directrice de projet Droit au logement et à l'hébergement, de toute difficulté relative à la mise en œuvre de la présente circulaire qui sera publiée au bulletin officiel du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et sur le site Internet www.circulaires.gouv.fr.

La présente instruction du Gouvernement sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

Fait le

06/11/2013

La ministre du logement, de l'égalité des
territoires et de la ruralité



Sylvia PINEL

⁵ Article 2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et article R. 363-2-11 du code de la construction et de l'habitation.

Annexe 1**Les mesures à prendre pour le renforcement de la mobilisation des moyens et prérogatives de l'Etat et de ceux d'Action logement**

Les mesures suivantes doivent être prises :

1.1. Renforcer la mobilisation et l'utilisation au bénéfice des ménages bénéficiant du DALO du contingent de logements réservés de l'Etat

Il convient de mobiliser à plein le contingent de logements réservés de l'Etat, tant sur les logements existants, que sur l'offre nouvelle, en prenant les mesures suivantes :

- Achever le processus de signature des conventions de réservation Etat/bailleur qui ne l'auraient pas été ou, à défaut, prendre un arrêté se substituant à la convention. Il convient de vérifier que les conventions signées sont respectées, c'est-à-dire que le nombre des logements effectivement attribués à des familles ayant bénéficié du contingent corresponde, au moins globalement, au taux de réservation préfectorale inscrit dans la convention et de procéder à l'ajustement annuel des quotas d'attributions à réaliser ou du nombre de logements à mettre à la disposition du préfet ; Il convient d'analyser les catégories de ménages prioritaires identifiées dans les conventions, afin de les recentrer sur les plus prioritaires, au premier rang desquels se situent les bénéficiaires du DALO, et de fixer, si nécessaire, un sous-objectif chiffré d'attributions à ces derniers ;
- A cette occasion, examiner l'opportunité d'instaurer un mode de gestion dit « en flux délégué⁶ » assorti de la fixation des résultats à atteindre par le bailleur en matière de logement des ménages prioritaires, dont ceux bénéficiant du DALO, contrôlés de manière rapprochée par le service déconcentré en rappelant à l'ordre, le cas échéant, les bailleurs qui ne respecteraient pas les quotas fixés. Si vous le jugez opportun, vous pouvez instaurer, au niveau départemental, un comité de pilotage du contingent réservé de l'Etat, réunissant exclusivement les organismes de logement social, sous la présidence du préfet, chargé d'examiner au moins deux fois par an les résultats de la gestion du contingent réservé de l'Etat, issus de SYPLO, en particulier au travers du taux d'atteinte des quotas en matière d'attributions au bénéfice de ménages prioritaires (dont DALO) fixés par avenant annuel aux conventions de réservation⁷ ;
- Dans le cas où vous auriez opté pour une gestion totale ou partielle en direct, il convient de clarifier, si ce n'est pas déjà le cas, le sujet du droit de suite : le contingent préfectoral s'applique sans limitation de durée. Il importe donc que le contingent ne soit en aucune façon limité dans sa durée, qu'il continue à s'exercer au-delà de la seule

⁶ Ce mode de gestion que rend possible l'outil de suivi et de contrôle SYPLO permet aux SD de se concentrer sur un travail de contrôle au lieu de jouer le rôle d'un gestionnaire immobilier comme ils le font en cas de gestion, logement par logement, des vacances sur le contingent préfectoral.

⁷ Cet indicateur, calculé automatiquement par l'outil SYPLO, doit tendre vers 100%.

livraison des logements à leur achèvement, et que les services de l'Etat soient en mesure de le faire également respecter lors des changements de locataires ;

- Accroître la proportion de ce contingent utilisée pour des ménages bénéficiant du DALO et limiter le recours à ce contingent pour des publics pouvant relever d'autres contingents, notamment pour la reconstitution de l'offre de logement dans le cadre de la rénovation urbaine.

En Ile-de-France, la priorité consiste à suivre la totalité des attributions imputées sur le contingent de l'Etat et à mettre un terme aux attributions concernant des ménages non prioritaires. **La proportion du contingent effectivement utilisée pour des ménages bénéficiant du DALO sera accrue dans les départements où elle est insuffisante et elle intégrera davantage la possibilité de loger ces ménages dans d'autres départements comme prévu par la loi⁸.** L'objectif de consacrer une part de ce contingent au relogement des ménages en situation prioritaire qui n'ont pas engagé de procédure DALO dans la perspective de la prévention des recours et d'une meilleure fluidité des parcours est également pris en compte dans le document de cadrage régional pour l'accès au logement social des publics prioritaires (Orientations pour l'actualisation des accords collectifs départementaux) signé le 10 octobre 2014 avec l'AORIF ;

- Constituer et tenir à jour un vivier de ménages éligibles au contingent de logements réservés de l'Etat, dont ceux qui bénéficient du DALO : au-delà de la volonté d'atteindre un pourcentage de réservations pour ce contingent, votre souci doit être de veiller à ce que les logements qui vous sont réservés à ce titre servent bien au logement des ménages éligibles. Il convient donc de veiller à constituer le vivier des ménages prioritaires, si ce n'est pas déjà le cas, et de mettre en place un suivi de la situation de ces derniers. En Ile-de-France, compte tenu du nombre de ménages présents dans le vivier, inciter les travailleurs sociaux à effectuer la mise à jour en temps réel des demandes de logement social (notamment en favorisant l'utilisation en ligne par les demandeurs du portail du SNE). La mise à jour du vivier implique de vérifier que les demandeurs qui y figurent ont des demandes de logement social à jour et, en ce qui concerne les ménages bénéficiant du DALO, de consigner tout refus d'offre adaptée, ainsi que tout changement de situation du ménage ayant pour conséquence de délier l'Etat de son obligation. Par ailleurs, il convient d'inciter les bailleurs sociaux et les EPCI délégataires à accéder directement sur SYPLO au vivier des demandeurs prioritaires.
- Procéder à la désignation rapide des nouveaux bénéficiaires du DALO à des bailleurs sociaux, telle que prévue par la loi⁹, soit par désignation individuelle de ménages, dont la candidature est présentée par l'Etat en cas de gestion directe, soit, en cas de gestion déléguée, via l'accès des bailleurs à SYPLO ou, à défaut, via la fourniture de listes valant désignation des ménages bénéficiant du DALO, et rappeler aux bailleurs régulièrement les désignations de bénéficiaires du DALO restant à loger ;

⁸ Article L. 441-2-3 du CCH II 7^{ème} alinéa : En Ile-de-France, il (le préfet) peut aussi demander au représentant de l'Etat d'un autre département de procéder à une telle désignation.

⁹ Article L. 441-2-3 du CCH II 7^{ème} alinéa : Le représentant de l'Etat dans le département désigne chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande.

- Utiliser la faculté offerte au préfet de procéder lui-même à l'attribution sur le contingent de l'Etat en cas de refus du bailleur (voir annexe 4) ;
- Appliquer pleinement l'instruction des ministres chargés de l'intérieur et du logement du 26 octobre 2012 relative aux modalités de mise en œuvre du DALO et à la gestion des expulsions par les préfets. Elle est complémentaire de la disposition de l'article 41 de la loi ALUR du 24 mars 2014 prévoyant que la commission peut saisir le juge aux fins de suspension de l'expulsion d'un ménage bénéficiant du DALO¹⁰ et reste pleinement applicable :
 - Lorsque la commission de médiation reconnaît le droit opposable au logement d'un demandeur et qu'elle décide de **ne pas** saisir le juge aux fins de suspension de l'expulsion ;
 - Dans l'attente de la décision du juge lorsque la commission de médiation l'a saisi aux fins de suspension de l'expulsion.

Des mesures d'AVDL peuvent faciliter le processus d'attribution pour ces ménages auprès des bailleurs et doivent être mobilisées dans cet objectif de relogement ;

- Veiller à inclure les ménages bénéficiant du DALO dans les attributaires des logements neufs à bas coût de loyer, notamment financés en PLAI, en participant aux « tours de table » préalables aux premières attributions. Ces ménages constituent l'un des publics cibles du programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance dont l'objectif consiste à faire émerger des opérations constituant une offre nouvelle de logements à destination de ménages dont la situation nécessite que leur soit proposé un logement dont le coût d'usage est adapté à leurs ressources, notamment au regard de la solvabilisation par l'APL et des coûts associés au logement ;
- Mettre en œuvre la disposition de la loi ALUR qui prévoit que l'attribution d'un logement à un ménage bénéficiant du DALO s'impute en priorité sur les droits à réservation de la commune dans les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence au titre de la loi SRU ; de telles attributions ne représenteront pas un gros apport quantitatif, mais seront facteur de mixité sociale ;
- Tenir compte des besoins que fait apparaître la connaissance du vivier des ménages prioritaires dans les documents programmatiques (programmes locaux de l'habitat), les conventions de délégation de compétences, quand il y en a, et la programmation infrarégionale des aides de l'Etat (en termes de typologie de logements, de surface, de localisation et de coût), y compris en cas de délégation, et, prévoir, pour ce faire, dans les nouvelles conventions de délégation ou les avenants aux conventions existantes, un point relatif à l'adéquation des surfaces des logements programmés avec la taille et avec les ressources des ménages demandeurs de logement en général et des ménages prioritaires en particulier ;

¹⁰ Art.41- I - 2° complétant art. L.441-2-3 CCH par un VIII prévoit que : « Lorsque la commission de médiation reconnaît un demandeur prioritaire auquel un logement doit être attribué en urgence et que celui-ci fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion de son domicile, elle peut saisir le juge afin que celui-ci accorde des délais dans les conditions prévues aux articles L. 412-3 et L. 412-4 du code des procédures civiles d'exécution. »

Ces mesures seront accompagnées de la mise en place de l'outil SYPLO qui permet, à la fois, de gérer le vivier des ménages prioritaires (y compris ceux qui bénéficient du DALO dont il permet de suivre spécifiquement les relogements) et de suivre les attributions imputées sur le contingent de l'Etat¹¹. La généralisation de SYPLO¹² s'opèrera en cinq vagues de huit départements, chacune entre janvier et décembre 2015.

1.2. Renforcer la mobilisation du contingent d'Action Logement

Pour les bénéficiaires du DALO qui répondent aux critères, c'est-à-dire qui sont salariés ou demandeurs d'emploi¹³, la proposition de candidats aux fins d'attribution de logements réservés par les CIL sur l'utilisation du contingent de logements réservés de l'Etat doit être effective et n'est pas subordonnée au fait que le contingent de l'Etat serait insuffisant pour couvrir les besoins. Elle permet d'augmenter et de diversifier l'offre disponible.

Les mesures suivantes seront prises au niveau départemental ou régional :

- Passer les accords locaux (départemental ou, en Ile-de-France, régional) prévus par la loi afin de définir localement :
 - Les objectifs chiffrés impartis aux CIL par public cible (dans la limite de 25 % des attributions réalisées sur le territoire considéré). Localement, à partir d'une analyse partagée des besoins, l'accord entre l'Etat et Action Logement pourra, également intégrer des ménages sortants de structure d'hébergement, de logement de transition, de logement-foyer ou de résidence hôtelière à vocation sociale n'ayant pas nécessairement déposé de recours amiable, ni obtenu de décision favorable de la commission de médiation. Ces objectifs pourront être adaptés s'ils portent sur des logements particuliers en termes de financement, de localisation ou de taille, dans l'objectif d'adapter les logements proposés au profil des ménages à loger. Ne sont pas comptés dans l'assiette de calcul du pourcentage, les logements faisant l'objet de droits de réservation cédés par les CIL à des ministères ou à des entreprises ;
 - Les modalités de porter à connaissance des CIL par les services déconcentrés des ménages à loger et les modalités de compte-rendu des CIL ; à cet égard, il est recommandé de mettre en place l'alimentation des CIL en demandeurs issus du vivier précité, le cas échéant, en leur permettant d'accéder directement à l'outil SYPLO lorsque l'accord local prévoit la fourniture de listes de bénéficiaires du DALO parmi lesquels les CIL repèrent des candidats possibles, issus du vivier précité.

¹¹ Il permet de suivre aussi, le cas échéant, les attributions effectuées sur d'autres contingents

¹² SYPLO est déjà déployé dans 60 départements

¹³ Salariés des entreprises du secteur privé non agricole, et ce quels que soient leur ancienneté, la nature de leur contrat de travail et de nombre de salariés de l'entreprise et les demandeurs d'emploi (la notion de demandeurs d'emploi s'entend d'une personne en recherche active d'emploi, par exemple inscrite à Pôle Emploi)

Ces mesures seront accompagnées de la mise en place de l'outil SYPLO qui permet, à la fois, de gérer le vivier des ménages prioritaires (y compris ceux qui bénéficient du DALO dont il permet de suivre spécifiquement les relogements) et de suivre les attributions imputées sur le contingent de l'Etat¹¹. La généralisation de SYPLO¹² s'opèrera en cinq vagues de huit départements, chacune entre janvier et décembre 2015.

1.2. Renforcer la mobilisation du contingent d'Action Logement

Pour les bénéficiaires du DALO qui répondent aux critères, c'est-à-dire qui sont salariés ou demandeurs d'emploi¹³, la proposition de candidats aux fins d'attribution de logements réservés par les CIL sur l'utilisation du contingent de logements réservés de l'Etat doit être effective et n'est pas subordonnée au fait que le contingent de l'Etat serait insuffisant pour couvrir les besoins. Elle permet d'augmenter et de diversifier l'offre disponible.

Les mesures suivantes seront prises au niveau départemental ou régional :

- Passer les accords locaux (départemental ou, en Ile-de-France, régional) prévus par la loi afin de définir localement :
 - Les objectifs chiffrés impartis aux CIL par public cible (dans la limite de 25 % des attributions réalisées sur le territoire considéré). Localement, à partir d'une analyse partagée des besoins, l'accord entre l'Etat et Action Logement pourra, également intégrer des ménages sortants de structure d'hébergement, de logement de transition, de logement-foyer ou de résidence hôtelière à vocation sociale n'ayant pas nécessairement déposé de recours amiable, ni obtenu de décision favorable de la commission de médiation. Ces objectifs pourront être adaptés s'ils portent sur des logements particuliers en termes de financement, de localisation ou de taille, dans l'objectif d'adapter les logements proposés au profil des ménages à loger. Ne sont pas comptés dans l'assiette de calcul du pourcentage, les logements faisant l'objet de droits de réservation cédés par les CIL à des ministères ou à des entreprises ;
 - Les modalités de porter à connaissance des CIL par les services déconcentrés des ménages à loger et les modalités de compte-rendu des CIL ; à cet égard, il est recommandé de mettre en place l'alimentation des CIL en demandeurs issus du vivier précité, le cas échéant, en leur permettant d'accéder directement à l'outil SYPLO lorsque l'accord local prévoit la fourniture de listes de bénéficiaires du DALO parmi lesquels les CIL repèrent des candidats possibles, issus du vivier précité.

¹¹ Il permet de suivre aussi, le cas échéant, les attributions effectuées sur d'autres contingents

¹² SYPLO est déjà déployé dans 60 départements

¹³ Salariés des entreprises du secteur privé non agricole, et ce quels que soient leur ancienneté, la nature de leur contrat de travail et de nombre de salariés de l'entreprise et les demandeurs d'emploi (la notion de demandeurs d'emploi s'entend d'une personne en recherche active d'emploi, par exemple inscrite à Pôle Emploi)

Dans les départements où le nombre de décisions favorables au titre du DALO est inférieur à 50 en 2013¹⁴, la signature de l'accord n'est pas imposée.

- Renforcer l'information des bénéficiaires du DALO sur la portée des propositions de logement qui leur sont faites. En effet, l'article R*441-16-3 du CCH prévoit que le bailleur auquel le demandeur est désigné informe ce dernier dans la proposition de logement qu'il lui adresse, que cette offre lui est faite au titre du DALO et attire son attention sur le fait que, en cas de refus d'une offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités, il risque de perdre le bénéfice de la décision de la commission de médiation en application de laquelle l'offre lui est faite. Cette disposition doit trouver à s'appliquer aux CIL lorsqu'ils font eux-mêmes la proposition de logement qui sera transformée en offre ferme si la commission d'attribution (CAL) l'approuve. En conséquence, les propositions faites par les CIL pourront désormais être accompagnées d'un courrier mentionnant le risque de perte du bénéfice de la décision de la commission de médiation en cas de refus injustifié d'un logement adapté aux besoins au sens de l'article R. 441-16-2, c'est-à-dire tenant compte de la taille et de la composition du foyer au sens de l'article L. 442-12, de l'état de santé, des aptitudes physiques ou des handicaps des personnes qui vivront au foyer, de la localisation des lieux de travail ou d'activité et de la disponibilité des moyens de transport, de la proximité des équipements et services nécessaires à ces personnes, ou de tout autre élément pertinent propre à la situation personnelle du demandeur ou des personnes composant le foyer.

Des expérimentations permettant d'accroître l'efficacité des dispositifs d'attribution d'Action Logement, afin, par exemple, de préciser les modalités selon lesquelles les logements rendus par les CIL sur leur contingent de réservations doivent être prioritairement affectés à un demandeur DALO, pourront être lancées.

¹⁴ Restent tenus de passer un accord les départements suivants : Calvados, Loiret, Côtes d'Armor, Sarthe, Pyrénées Orientales, Landes, Doubs, Haut Rhin, Corse du Sud, Vendée, Seine-Maritime, Pas-de-Calais, Pyrénées Atlantiques, Haute-Savoie, Gard, Bas-Rhin, Aude, Eure-et-Loir, Guyane, Loire Atlantique, Moselle, Vaucluse, Somme, Oise, Réunion, Isère, Gironde, Côte d'Or, Hérault, Nord, Alpes Maritimes, Rhône, Haute Garonne, Var, Bouches-du-Rhône et les départements d'Ile-de-France.

intercommunalités à s'impliquer de plus en plus dans la politique des attributions, et notamment dans le logement des ménages prioritaires dans le cadre des conférences intercommunales prévues à l'article L. 441-1-5 du CCH ;

- Réviser les accords collectifs d'attribution en incluant les ménages DALO dans les publics cibles (comme le prévoit le II de l'article L. 441-2-3¹⁶) et en prévoyant en conséquence des objectifs chiffrés majorés. Ces accords ne doivent plus être limités, comme c'est souvent le cas actuellement, aux modalités d'utilisation du contingent de logements réservés de l'Etat, mais mobiliser au moins les logements non réservés des bailleurs, voire les logements des autres réservataires. Dès lors que les partenaires (bailleurs et réservataires) y contribueront, ces accords constitueront l'outil juridique de la prise en charge partenariale des attributions destinées aux ménages prioritaires, dont les bénéficiaires du DALO, sur les territoires couverts. Ce cadre permettra en outre d'activer les instances partenariales d'examen individuel des cas difficiles existantes ou d'en susciter la création pour que les situations les plus délicates soient traitées. Cette fonction peut être remplie, pour les accords collectifs intercommunaux, par le comité de coordination de l'accord, conformément à l'article R.*441-16-4¹⁷ du CCH et, en dehors des territoires couverts par de tels accords, par une instance du PDALHPD. En Ile-de-France, il a été décidé de créer, au sein du CRHH, une commission spécifique en charge du DALO permettant d'associer l'ensemble des acteurs du logement à la mise en œuvre des politiques publiques en faveur du logement des publics prioritaires, qui sera chargée de produire des données et des préconisations à destination des acteurs du logement, voire d'examiner des dossiers types reflétant les cas des ménages rencontrant le plus de difficultés dans l'accès au logement, ainsi que du suivi des relogements en faveur des publics prioritaires, conformément au document de cadrage régional en vue de l'actualisation des accords collectifs départementaux. Ce document appelle, dans le cadre de l'actualisation des accords collectifs, à une augmentation des objectifs globaux du fait de la comptabilisation des relogements liés au DALO ;
- Analyser les orientations adoptées en matière d'attribution par les organismes d'HLM et les règlements des CAL (documents dont un projet de décret prévoit qu'ils seront rendus publics), afin d'objectiver la diversité des pratiques d'attribution et d'engager une action aux fins de les harmoniser, siéger en tant que commissaire du gouvernement aux conseils d'administration ou de surveillance des offices publics d'HLM pour rappeler les règles d'attribution, dont les stipulations des conventions de réservation passées avec l'Etat, et participer aux CAL des organismes, dans la mesure du possible, en privilégiant celles dont le taux d'acceptation des ménages bénéficiant du DALO est le plus faible ou celles au cours desquelles des dossiers pouvant poser problème seront examinés ;

¹⁶ « La commission de médiation transmet au représentant de l'Etat dans le département la liste des demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement. Les personnes figurant sur cette liste auxquelles un logement est attribué sont comptabilisées au titre de l'exécution des engagements souscrits par les bailleurs et par les titulaires de droits de réservation dans le cadre des accords collectifs définis aux articles L. 441-1-1 et L. 441-1-2. »

¹⁷ « La commission de coordination mentionnée à l'article L. 441-1-1 examine les dossiers des demandeurs déclarés prioritaires par la commission de médiation pour l'attribution en urgence d'un logement en application de l'article L. 441-2-3 lorsque ces personnes relèvent également d'un accord collectif intercommunal. »

- Prendre en compte, dès la réalisation des diagnostics à 360° et lors de l'élaboration des PDALHPD, non seulement la priorité du relogement des ménages bénéficiant du DALO, mais aussi la nécessité de prévenir les recours DALO par une dynamisation des dispositifs de droit commun. Dans ce cadre, l'intensification des sorties d'hébergement et de la prévention des expulsions, ainsi que des mesures préfectorales relatives à l'habitat indigne impliquant un relogement, en cas de carence avérée du propriétaire, qui peuvent entraîner la mise en œuvre de l'article L. 521-3-3 du CCH ? revêt une importance particulière car les personnes hébergées et les personnes menacées d'expulsion sont éligibles au DALO. La prévention des recours DALO/DAHO devra figurer explicitement parmi les objectifs des futurs PDALHPD ;
- En matière d'habitat indigne, la procédure DALO étant subsidiaire par rapport aux procédures de droit commun et ne devant jouer qu'en cas d'urgence avérée, il est recommandé d'orienter les dossiers vers les pôles départementaux compétents pour traiter des procédures d'habitat indigne lorsque, c'est le motif du recours amiable DALO, afin de faire un point sur la situation du logement et de faire préparer le rapport, dont doit disposer la commission de médiation avant de se prononcer, ou d'orienter le demandeur vers la saisine de la commission de conciliation des baux d'habitation compétente en matière de décence locative. La réalisation par le propriétaire des travaux destinés à mettre fin à la situation d'indignité du logement doit être la priorité de façon à permettre un maintien dans le logement après travaux à chaque fois que c'est possible. Lorsqu'il s'avère que le logement est sous arrêtés de police avec interdiction d'habiter et que le propriétaire ne met pas en œuvre les prescriptions de ces arrêtés même s'il a obtenu des subventions de l'ANAH et malgré, le cas échéant, la mise en œuvre d'astreintes, le pouvoir de désignation du préfet ou du maire, devront être mobilisés afin de mettre en sécurité les occupants. La commission de médiation doit prendre en compte le droit à hébergement ou à relogement auquel le demandeur peut prétendre en application des dispositions des articles L. 521-1 et suivants du CCH, des articles L. 314-1¹⁸ et suivants du code de l'urbanisme ou de toute autre disposition ouvrant au demandeur un droit à relogement. Toutefois, si la commission de médiation estime, au vu du rapport qui lui est présenté, que la situation du ménage ne peut en pratique se régler de manière satisfaisante ou dans des délais acceptables, elle peut prendre une décision favorable au titre du DALO ;
- Développer les relogements dans le parc privé ; pourront être expérimentées des formules d'intermédiation locative comportant des durées d'occupation plus longues que Solibail, afin de reloger des ménages défavorisés, dont ceux qui bénéficient du DALO, notamment lorsqu'ils ont été expulsés. Lorsque le décret d'application de la loi sera paru, les communes qui n'ont pas atteint la proportion légale de logements sociaux pourront imputer les dépenses correspondantes sur les prélèvements dus au titre des obligations SRU¹⁹;

¹⁸ « La personne publique qui a pris l'initiative de la réalisation de l'une des opérations d'aménagement définies dans le présent livre ou qui bénéficie d'une expropriation est tenue, envers les occupants des immeubles intéressés, aux obligations prévues ci-après. Les occupants, au sens du présent chapitre, comprennent les occupants au sens de l'article L. 521-1 du code de la construction et de l'habitation, ainsi que les preneurs de baux professionnels, commerciaux et ruraux. »

¹⁹ La loi ALUR prévoit la prise en compte de l'intermédiation locative dans les dépenses déductibles des prélèvements effectués sur le budget des communes soumises à l'article L.302-7 du CCH (prélèvement au titre de l'article 55 de la loi SRU) et l'obligation pour les communes carencées en application de l'article L.302-9-1 du CCH de financer des logements en intermédiation locative lorsque le préfet a signé une convention avec un organisme agréé.

ANNEXES

- Mobiliser les acteurs du territoire (bailleurs sociaux, maîtres d'ouvrage d'insertion, collectivités territoriales, qu'elles soient ou non délégataires des aides à la pierre), sur les appels à projets « PLAI adapté » et « PLAI HLM » et en assurer la promotion. Les premiers appels à projets ont en effet démontré toute la nécessité de ces produits qui doivent permettre d'offrir des réponses adaptées aux situations des ménages reconnus prioritaires DALO ou répondant aux critères d'éligibilité au DALO et des ménages identifiés dans les programmes d'action des PDALHPD ou dans les accords collectifs, et aux besoins desquels l'offre existante ou prévue ne peut répondre.

Annexe 3

Les mesures à prendre pour mieux informer et accompagner les ménages.

Les mesures suivantes seront prises :

- Mieux informer les personnes susceptibles de relever du DALO de la nécessité de disposer d'une demande de logement social valide pour avoir accès au logement social et sur les procédures de droit commun permettant de faciliter l'accès au logement social, la saisine de la commission de médiation ne devant être que le dernier recours. Les informer également des différentes procédures applicables en matière de salubrité et de sécurité publiques qui permettent de mettre fin aux désordres et aux dangers, voire de réhabiliter le bâti, et donc de maintenir les populations sur place, une fois les travaux réalisés ;
- Mieux informer les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO sur le sens du recours amiable DALO, notamment sur le fait que celui-ci ne les dispense pas de renouveler leur demande de logement social ;
- Renforcer la mise en garde des bénéficiaires du DALO sur le caractère exorbitant du droit commun de la procédure DALO, sur le fait que la proposition qui leur est faite en application d'une décision positive de la commission de médiation dépend de la disponibilité de l'offre de logements sur le territoire concerné et enfin sur le risque de perte de chance qu'ils prendrait en refusant, sans motif légitime, une proposition de logement adaptée. La proposition de logement, qu'elle soit faite avant ou après le passage en CAL et qu'elle émane du réservataire ou du bailleur, devra être accompagnée d'un courrier informant les demandeurs DALO concernés que, en cas de refus d'une proposition pourtant adaptée à leur situation, le préfet se considérera comme délié de son obligation de proposition de logement au titre du DALO et que la personne ne recevra donc plus de proposition de logement à ce titre (une lettre type sera prochainement intégrée dans SYPLO).

Ces mesures passent par une sensibilisation des travailleurs sociaux des collectivités territoriales, de ceux des gestionnaires de structures d'hébergement ou de logements temporaires et des opérateurs de l'accompagnement social.

- Proposer un accompagnement vers le logement aux ménages bénéficiant du DALO, si nécessaire, afin de faciliter et d'accélérer leur accès au logement et mettre en place des mesures d'accompagnement associées à l'attribution de logements ordinaires. Les bailleurs sociaux seront informés de cette possibilité, sans pour autant que la mise en place d'un accompagnement puisse être systématiquement exigée. De plus, les ménages concernés seront vivement incités à accepter la mesure et à y adhérer le temps nécessaire, la jurisprudence ayant précisé que le refus de collaborer à une telle mesure quand elle se justifie était de nature à faire considérer le ménage comme ne collaborant pas à la mise en place de la solution de relogement et à délier l'Etat de son obligation ;
- Encourager le recours à la formule du bail glissant. Les baux glissants dans le parc social constituent un moyen d'accélérer l'accès au logement ordinaire de ménages bénéficiant du DALO lorsque l'évaluation sociale de leur situation aura conduit à

considérer qu'ils ont besoin d'une solution transitoire avant d'accéder au logement ordinaire avec bail direct ; ils permettent aux ménages de changer par la suite de statut locatif, mais sans être obligés de déménager en risquant de perdre les nouveaux repères qu'ils auront acquis pendant la période transitoire. Les baux glissants nécessitent néanmoins une grande vigilance de la part des services de l'Etat afin de vérifier que le glissement s'opère bien, vigilance que l'encadrement législatif des baux glissants²⁰ permet d'exercer. Les démarches partenariales bailleurs sociaux/associations portant sur le développement de cette formule seront encouragées ;

- Encourager la participation des bailleurs sociaux aux appels à projets du programme des « 10 000 logements accompagnés » qui a pour but de développer et de promouvoir les formules combinant accès au logement ou maintien dans le logement et accompagnement et peut ouvrir droit à une aide du fonds national pour l'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL).

Sont mis à la disposition des services de l'Etat des territoires les plus concernés, des crédits du FNAVDL qui financent les diagnostics sociaux et des actions d'accompagnement vers et dans le logement. La part relative consacrée au relogement des ménages bénéficiant du DALO a été accrue en 2014. Ces crédits devront être pleinement utilisés pour permettre aux ménages qui en ont besoin de bénéficier d'un accompagnement personnalisé, non seulement dans la phase préparatoire au relogement, mais aussi lors de l'emménagement et après la signature du bail pendant une période permettant au ménage de se stabiliser dans son nouvel environnement. Les mesures doivent pouvoir être déclenchées en temps réel, par exemple, si la nécessité apparaît au moment de l'instruction de la demande de logement social dans la perspective du passage en CAL du dossier. Les acteurs susceptibles de fournir cet accompagnement devront donc avoir **été préalablement identifiés et conventionnés**. En effet, il convient que les opérateurs financés soient en capacité de réagir rapidement à ce type de situation afin qu'aucun logement qui aurait été susceptible d'être attribué à un ménage bénéficiant du DALO ne lui échappe.

L'intervention du FNAVDL est aussi de nature à faciliter notamment le relogement des ménages menacés d'expulsion (avec ou sans DALO) dont le relogement est souvent difficile à obtenir. Une enveloppe a été réservée dans les prévisions d'emploi du FNAVDL pour les baux glissants. Les autorisations d'engagement correspondantes seront effectives en 2015, sous réserve d'une disponibilité suffisante de crédits.

Elle peut aussi constituer un levier pour obtenir une mobilisation accrue des conseils généraux pour le financement de mesures d'accompagnement social liées au logement dans le cadre des futurs PDALHPD.

²⁰ Article L. 442-8-1 du code de la construction et de l'habitation.

Annexe 4

Sanctions applicables en cas de refus d'attribution d'un logement social par le bailleur auquel un bénéficiaire du DALO a été désigné

Rappel de l'article L. 441-2-3 - II du CCH – 10^{ème} alinéa : « En cas de refus de l'organisme de loger le demandeur, le représentant de l'Etat dans le département qui l'a désigné procède à l'attribution d'un logement correspondant aux besoins et aux capacités du demandeur sur ses droits de réservation. »

Rappel de l'article L. 441-2-3 – II – 13^{ème} alinéa : « Si l'organisme bailleur fait obstacle à ces attributions, il est fait application des dispositions de l'article L. 441-1-3²¹. »

Afin d'assurer à l'Etat de pouvoir assumer son rôle de garant du droit au logement opposable, la loi du 5 mars 2007 a donné au préfet des pouvoirs exorbitants du droit commun.

L'article L.441-2-3 du CCH prévoit les étapes suivantes :

- Droit commun : Le préfet « **désigne** » le demandeur reconnu prioritaire par la commission de médiation à un bailleur. Cette désignation constitue une véritable injonction.

- Sanctions :

- En cas de refus du bailleur d'attribuer un logement à un ménage désigné, le préfet « procède » à l'attribution d'un logement précis (en cas de gestion du contingent en stock) ou ordonne l'attribution du premier logement disponible correspondant aux besoins du ménage (gestion en flux). Le préfet se substitue à la CAL du bailleur, pour une attribution. Le bailleur est tenu de signer un bail avec le ménage considéré. Juridiquement l'attribution ainsi prononcée, qui devra être imputée sur les droits de réservation du préfet, fera l'objet d'un arrêté notifié à l'organisme.

²¹ Article L441-1-3 créé par Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 :

Lorsqu'au terme d'un délai de six mois après qu'il lui a été proposé par le représentant de l'Etat dans le département, un organisme refuse de signer l'accord départemental, le représentant de l'Etat dans le département désigne à l'organisme des personnes prioritaires et fixe le délai dans lequel celui-ci est tenu de les loger. Ces attributions s'imputent sur ses droits à réservation. Elles sont prononcées en tenant compte de l'état de l'occupation du patrimoine de l'organisme au regard de la nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier et de chaque commune, après consultation des maires des communes intéressées, jusqu'à la signature de l'accord départemental.

Si un organisme refuse d'honorer l'engagement qu'il a pris dans le cadre d'un tel accord, le représentant de l'Etat dans le département procède à un nombre d'attributions équivalent au nombre de logements restant à attribuer en priorité aux personnes défavorisées en vertu de cet accord, après consultation des maires des communes intéressées.

Si l'organisme fait obstacle à la mise en œuvre des dispositions précédentes, notamment en ne mettant pas le représentant de l'Etat dans le département en mesure d'identifier des logements relevant de ses droits à réservation, ce dernier, après tentative de conciliation suivie au besoin d'une mise en demeure, désigne, pour une durée d'un an, un délégué spécial chargé de prononcer les attributions de logements au nom et pour le compte de l'organisme, après consultation des maires des communes concernées, dans le respect des conventions de réservation de logements régulièrement signées.

- En outre, en cas de refus répétés, il est loisible pour le préfet de faire usage de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article L. 441-1-3 du CCH, relatives à la désignation d'un délégué spécial chargé de prononcer les attributions au nom et pour le compte du bailleur. Après consultation et mise en demeure, le préfet nomme un délégué spécial, chargé pendant une période d'un an de prononcer les attributions au nom et pour le compte de l'organisme. L'organisme bailleur est entièrement dépossédé de son pouvoir d'attribution.

**Exemple d'arrêté prononçant une attribution au bénéfice
d'une personne bénéficiant du DALO**

Le Préfet de

Vu le code de la construction et de l'habitation, notamment son article L. 441-2-3 ;

Vu la lettre en date du ... par laquelle a été désigné à (l'organisme d'HLM), pour l'attribution d'un logement, M..., reconnu prioritaire par décision de la commission de médiation et auquel un logement doit être attribué en urgence;

Vu la lettre de (l'organisme d'HLM) du...m'informant du refus d'attribuer un logement à M... ;

ARRETE

Article 1 :

Version en cas de gestion en stock :

Est attribué d'office à M..., le logement relevant du contingent de logements réservés de l'Etat ... appartenant à (l'organisme d'HLM).

Version en cas de gestion en flux :

Est attribué d'office à M..., le premier logement de type... se libérant sur le territoire des communes de ...adapté à ses besoins et capacités appartenant à (l'organisme d'HLM). Cette attribution est imputée sur les droits de réservation de l'Etat.

Article 2 :

Le logement attribué devra faire l'objet d'un bail signé avec M...

Article 3 :

Cet arrêté devra être exécuté dans un délai de deux mois à compter de sa notification à l'organisme d'HLM. En cas de non exécution, il pourra être fait application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article L. 441-1-3 du Code de la Construction et de l'Habitation.

Article 4 :

Le Secrétaire Général de la préfecture et le Directeur Départemental ...sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au recueil des actes administratifs de la préfecture de....

Le Préfet

Le présent arrêté peut faire l'objet d'un recours contentieux devant la juridiction administrative territorialement compétente dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

