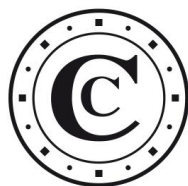


Cour des comptes



LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Une priorité à restaurer

Rapport public thématique

Janvier 2022

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	9
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	15
INTRODUCTION.....	23
 CHAPITRE I UN DROIT DONT L’EFFECTIVITÉ SE DÉGRADE	 27
I - UN DROIT TOUJOURS PLUS SOLLICITÉ ET DAVANTAGE ACCORDÉ.....	27
A - Des demandes en hausse	27
B - Un taux de reconnaissance en progression.....	29
C - Des requérants aux profils variés	30
II - UNE APPLICATION DES DÉCISIONS INSATISFAISANTE	31
A - Des délais de relogement trop souvent supérieurs à ceux fixés par la loi	31
B - Près d’un quart des ménages reconnus éligibles en attente d’un relogement	33
C - Des relogements réalisés dans le seul parc social, aux possibilités restreintes	35
III - UNE HAUSSE DES CONDAMNATIONS DE L’ÉTAT POUR CARENCE	36
A - Le poids des condamnations pour carence d’offre adaptée de logement.....	37
B - Un contentieux indemnitaire en hausse.....	39
 CHAPITRE II LES CAUSES MULTIPLES D’UN ENLISEMENT À BAS BRUIT	 43
I - L’ACCUMULATION DES PRIORITÉS D’ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL, CAUSE DE DÉVALORISATION DE LA PRIMAUTÉ DU DALO.....	43
A - Un allongement continu de la liste des catégories de publics prioritaires pour l’accès au logement social.....	44
B - Une cotation des demandes de logements sociaux porteuse de risques pour le Dalo	46

II - UN EFFORT DE RELOGEMENT ENCORE EXCESSIVEMENT CONCENTRÉ SUR L'ÉTAT	49
A - Un déficit de suivi des obligations de relogement de l'État.....	49
B - Des obligations légales de relogement non respectées par les partenaires de l'État	51
C - Des leviers d'actions non mobilisés	57
III - DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ À RÉVISER.....	58
A - Des critères d'éligibilité multiples	59
B - Une articulation avec le droit commun souvent imprécise	62
C - Des stratégies d'évitement du Dalo à contrecarrer.....	63
IV - UN RENFORCEMENT DES COMED À PARFAIRE	66
A - Un rôle crucial	67
B - Une composition élargie, une structure qui demeure fragile.....	68
C - Des pratiques encore trop souvent disparates	71
V - UN ACCOMPAGNEMENT INSUFFISANT DES MÉNAGES.....	73
CONCLUSION GÉNÉRALE	79
ANNEXES	83
RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES CONCERNÉS	93

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d’instruction, comme les projets ultérieurs d’observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L’un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

La Cour des comptes a inscrit à la programmation de ses travaux pour l’année 2021 la réalisation d’une enquête de suivi du contrôle qu’elle avait réalisé sur la mise en œuvre du droit au logement opposable entre 2010 et 2015. Ce contrôle avait donné lieu à un référé du Premier président de la Cour des comptes adressé à la ministre chargée du logement le 23 décembre 2016 et rendu public le 9 mars 2017.

Cette nouvelle enquête a été conduite par la cinquième chambre. Le lancement des travaux a été notifié aux administrations, collectivités, organismes publics et privés (bailleurs sociaux, notamment) concernés par lettres en date des 5 janvier et 10 mars 2021.

L’enquête a porté sur l’ensemble de la période de mise en œuvre du Dalo, depuis le 1^{er} janvier 2008 jusqu’à aujourd’hui, tout en réalisant un focus particulier sur la période la plus récente. Les données principales sont arrêtées au 21 février 2021.

Tout en retenant une approche nationale, l’enquête s’est nourrie des échanges avec les acteurs de la mise en œuvre du droit au logement opposable de huit territoires : quatre départements d’Île-de-France (Paris, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Hauts-de-Seine), le Rhône, la Haute-Garonne, les Bouches-du-Rhône et l’Eure-et-Loir. Des échanges approfondis ont également eu lieu avec la direction régionale et interdépartementale à l’hébergement et au logement (Drihl) d’Île-de-France.

Le projet d'observations définitives fondant le présent rapport a été délibéré, le 15 octobre 2021, par la collégialité de la cinquième chambre, dans une formation présidée par Mme Démier et composée de MM. Hayez, Berthomier, Cabourdin, Giannesini, Duguéperoux, Champomier, conseillers-maîtres, de M. Brottes, conseiller-maître en service extraordinaire, de M. Garrigue-Guyonnaud, rapporteur extérieur et de Mme Fenech, vérificatrice, en tant que rapporteurs de l'enquête et en tant que contre rapporteur, M. Denis Berthomier, conseiller maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin et Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, Mme Demier et M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Lejeune et Advielle, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hirsch, Procureure générale, a été consulté sur le rapport le 25 novembre 2021. Le Premier président en a approuvé la publication le 21 janvier 2022.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Instauré par la loi du 5 mars 2007, le droit au logement opposable (Dalo) constitue pour les requérants un recours ultime face à des difficultés graves de logement. Il vise à confier à l'État l'obligation de loger ou de reloger de façon prioritaire et urgente les ménages qui y sont reconnus éligibles. Si l'État est seul débiteur de ce droit, les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux et Action Logement ont l'obligation de contribuer à l'effort de relogement.

Sept critères sont susceptibles de conférer l'éligibilité au Dalo :

- l'absence de domicile ;
- la menace d'une expulsion sans solution de relogement ;
- l'hébergement dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale de façon continue depuis plus de six mois, ou dans un logement de transition ou un logement foyer depuis plus de 18 mois ;
- le fait d'être logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre et dangereux ;
- le fait d'être logé dans un logement non décent, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap ;
- le fait d'être logé dans un logement suroccupé, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap ;
- le fait d'avoir demandé un logement social depuis un délai « anormalement long ».

L'offre de logement formulée par l'État doit être « adaptée » au sens de la loi, c'est-à-dire répondre aux besoins et

caractéristiques des ménages. Lorsque l'État est défaillant, sa responsabilité peut être engagée, y compris au plan indemnitaire.

***Une effectivité partielle, avec une dégradation continue
en Île-de-France***

Unique en Europe et dans le monde, le Dalo, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, a enregistré un nombre croissant de sollicitations. Jusqu'à fin 2020, près de 1,3 million de demandes de reconnaissance d'éligibilité au Dalo ont été déposées auprès des commissions départementales de médiation (Comed) chargées de les instruire.

Plus de 60 % des demandes sur la période ont été enregistrées en Île-de-France. Elles représentent aujourd'hui 2,7 % du nombre total de demandes de logement social (4,5 % en 2015). Cette évolution traduit l'amplification de la tension sur la demande de logements sociaux. Même si le nombre de demandeurs du Dalo augmente, leur part relative par rapport à la demande globale de logement social diminue.

Le pourcentage de décisions favorables rendues par les commissions de médiation était, en 2019, de 34,5 % contre 25,0 % en 2008. Les variations observées entre départements ne peuvent seulement s'expliquer par la différence des situations individuelles et du parc locatif. Elles résultent aussi de pratiques disparates des commissions, ce qui soulève le problème de l'absence d'uniformité dans l'application du Dalo.

Être reconnu éligible au Dalo ne représente pour un ménage qu'une première étape. L'effectivité de ce droit acquis réside dans la capacité de l'État, seul débiteur, à proposer rapidement une offre de logement ou de relogement adaptée aux besoins de ces ménages. Le bilan actualisé depuis la dernière enquête de la Cour n'est toujours pas à la hauteur de l'engagement.

Entre 2008 et 2020, 333 724 ménages ont été reconnus éligibles à un relogement urgent et prioritaire au titre du Dalo, dont 62,8 % ont bénéficié d'une offre adaptée de relogement proposée par l'État. Toutefois, 78 016 d'entre eux, soit 23,4 % du total, n'avaient pas encore été relogés fin février 2021.

La situation s'est dégradée depuis 2015 : on comptait alors 60 000 ménages en attente d'une offre. Elle est particulièrement difficile en Île-de-France, où près d'un tiers des 65 000 ménages reconnus éligibles au Dalo, depuis 2008, est toujours en attente d'une offre de relogement par l'État.

Le relogement s'effectue presque exclusivement dans le parc social, alors même que le parc privé conventionné peut également être mobilisé.

À l'échelle nationale, moins de la moitié des ménages reconnus éligibles au Dalo depuis 2008 a été relogée dans les délais fixés par la loi. Ces délais moyens sont contradictoires avec l'idée d'un relogement prioritaire et urgent.

Un mise en cause croissante de la responsabilité de l'État

Deux voies de recours ont été prévues par le législateur en cas de carence de l'État : le recours en injonction pour carence avec, le cas échéant, le prononcé d'une astreinte, et le recours indemnitaire. Elles sont mobilisées de façon croissante par les ménages reconnus éligibles au Dalo et en attente d'une offre adaptée. Entre 2015 et 2020, l'État a dû payer près de 130 M€ au titre des astreintes. L'augmentation du nombre des ménages toujours en attente d'une offre devrait avoir un impact à la hausse sur ces montants. L'activité contentieuse représente une charge lourde pour les juridictions administratives, particulièrement en zone tendue où l'intervention du juge ne permet pas d'agir sur le principal levier : l'offre de logements.

Un enlèvement à bas bruit résultant d'une conjonction de facteurs

Les difficultés grandissantes pour accéder au logement social, souvent invoquées par les acteurs locaux, ne sauraient constituer le seul frein à la mise en œuvre du Dalo. D'autres facteurs interviennent. Ils ont d'abord pour origine l'augmentation du nombre des objectifs assignés aux acteurs locaux en matière d'attributions de logements sociaux. Depuis l'instauration du Dalo, plusieurs textes législatifs ont créé de nouvelles catégories de publics prioritaires.

Ces injonctions multiples ont pour conséquence de faire perdre au Dalo son caractère de priorité supérieure, au point de le reléguer au rang de priorité parmi d'autres. L'effort toujours insuffisant des collectivités territoriales et des bailleurs pour participer à l'effort de relogement aux côtés de l'État en constitue une illustration.

Ce risque de banalisation du Dalo pourrait être accentué par la généralisation de la cotation des demandes de logement social. Ce système d'attribution de points en fonction d'un certain nombre de critères, élaboré au sein des conférences intercommunales du logement, a vocation à être généralisé d'ici fin 2023, et vise à aider les commissions d'attributions à prioriser les demandes. Alors qu'elle ne devrait normalement constituer qu'une aide à la décision, elle risque, compte-tenu du volume de demandes, d'orienter significativement l'ordre de la file des demandeurs. Or, aucune des règles aujourd'hui appliquées ne permet de s'assurer que la priorité supérieure du Dalo sera respectée.

Une deuxième série de difficultés a trait à la concentration excessive sur l'État de l'effort de relogement des ménages reconnus éligibles au Dalo. L'État est seul débiteur du droit, alors qu'il n'est pas gestionnaire des parcs de logements. La loi a cependant imposé à Action Logement, depuis 2009, et aux collectivités territoriales et autres bailleurs, depuis 2017, une obligation de contribuer à cet effort *a minima* à 25 % de leurs attributions annuelles.

La mesure de la contribution de chacun des acteurs est rendue difficile par l'incohérence des systèmes d'information et par l'insuffisance des données qui y sont renseignées. À partir des ordres de grandeur disponibles, la Cour a pu constater que les obligations légales n'étaient pas respectées, notamment dans les zones tendues, telles que l'Île-de-France.

Dans le même temps, l'État, seul à voir sa responsabilité engagée en cas de carence à reloger les ménages reconnus éligibles, ne mobilise pas les outils de sanction prévus par le

législateur dans un contexte de dialogue déjà difficile avec les acteurs du logement social.

Une troisième série de difficultés concerne les contestations directes ou indirectes de la légitimité même du Dalo. Celles-ci se nourrissent de l'imprécision ou de l'inadaptation de certains critères d'éligibilité :

- le traitement indifférencié des ménages demandeurs, selon qu'il sont déjà dans le parc social ou non, accrédite l'idée que le Dalo se substitue aux obligations normales des bailleurs sociaux et au droit commun en matière de mutation au sein du parc social ;
- l'absence de prise en compte prioritaire des personnes handicapées, sauf en cas d'indécence de leur logement ou de sa suroccupation.

Des éléments de contexte, reconnus par la loi, comme la nécessaire mixité sociale ou l'insuffisance des ressources, peuvent aussi être utilisés par certains bailleurs pour refuser les candidatures de ménages reconnus éligibles au Dalo, sans qu'ils formulent de proposition alternative de logement.

Une quatrième série de difficultés provient de la fragilité des commissions de médiation. Malgré une composition plus représentative et d'incontestables efforts conduits par les services de l'État pour former les membres et rapprocher les pratiques, des disparités importantes persistent entre départements. Les présidences de ces commissions sont peu attractives.

Au vu de leur mission, qui consiste à reconnaître à certains ménages un droit opposable à l'État, et, en comparaison avec d'autres commissions administratives, leur compétences doivent être renforcées.

Enfin, l'insuffisance de l'accompagnement des ménages est source de difficultés aussi bien en amont des demandes de reconnaissance (non-recours, incomplétude des dossiers) qu'en aval après avoir obtenu la reconnaissance de leur droit (refus d'une offre pourtant adaptée).

Au terme de ce nouveau bilan de la mise en œuvre du droit au logement opposable, la Cour constate l'accentuation des difficultés qu'elle avait déjà révélées en 2015, particulièrement en Île-de-France. Le risque existe que le Dalo devienne de plus en plus un droit source de désillusions grandissantes. Pour de trop nombreux ménages, il n'est pas encore un droit effectif.

Si une partie des difficultés résultent de facteurs exogènes - notamment l'insuffisance d'une offre locative accessible, dans le parc privé comme dans le parc social -, une évolution du cadre juridique et des modalités de mise en œuvre opérationnelle du Dalo est nécessaire. À cette fin, la Cour formule treize recommandations destinées à restaurer l'effectivité du Dalo. Ces recommandations se structurent autour des cinq orientations suivantes :

- garantir la primauté du Dalo ;
- recentrer le Dalo pour en garantir le caractère d'ultime recours ;
- accompagner davantage les ménages ;
- spécialiser et simplifier les procédures ;
- responsabiliser les acteurs.

Elles forment un tout cohérent et que la Cour considère comme indissociable pour restaurer l'effectivité du droit au logement opposable.

Récapitulatif des recommandations

Au regard des difficultés persistantes qu'elle constate, cinq ans après sa précédente enquête, la Cour formule une série d'orientations et de recommandations destinées à restaurer l'effectivité et la primauté du droit au logement opposable, conformément à l'intention initiale du législateur. Ces propositions comportent à la fois des ajustements législatifs et réglementaires et des mesures relevant des services de l'État. Elles constituent pour la Cour un ensemble cohérent et indissociable.

Orientation n°1 : Garantir la primauté du Dalo

Alors que la loi du 5 mars 2007 confère aux ménages reconnus éligibles au Dalo une priorité sur tous les autres publics prioritaires pour être logés ou relogés, la Cour a constaté que, dans les zones où l'accès au logement privé et au logement social est le plus difficile, les ménages attributaires d'un Dalo sont trop souvent considérés comme une catégorie de publics prioritaires parmi d'autres. Il importe de rétablir la primauté prescrite par le législateur.

1. Procéder à l'harmonisation des dispositions juridiques afin que la désignation par le préfet d'un ménage attributaire d'un Dalo vaille injonction à reloger (DHUP).

La Cour recommande de clarifier l'obligation faite aux bailleurs de loger les bénéficiaires du Dalo. Le terme de « désignation » parfois mentionné dans le code de la construction et de l'habitation (CCH) introduit une confusion avec les désignations auxquelles procèdent les réservataires dans le cadre habituel des attributions de logement et laisse entendre l'existence d'une possibilité de refus. L'harmonisation visera à expliciter le fait que la désignation

d'un ménage attributaire d'un Dalo vaut injonction à loger ou reloger au bailleur.

Elle recommande d'amender en conséquence la rédaction des 9^{ème} et 15^{ème} alinéas de l'article L. 441-2-3 du CCH pour bien indiquer que la désignation d'un ménage par le préfet vaut injonction.

2. Veiller à ce que la cotation des demandes de logement social reconnaisse systématiquement la primauté du Dalo (DHUP).

Dans la perspective de la généralisation de la cotation des demandes de logement social, la Cour recommande de s'assurer que les modalités de cotation retenues garantissent la primauté des ménages attributaires d'un Dalo. En l'absence, à ce jour, de règles prescriptrices en ce sens, le risque est réel que, dans les zones tendues, les systèmes de cotation arrêtés à l'échelon intercommunal relèguent le Dalo au rang de priorité parmi d'autres.

Si les critères de cotation sont laissés au choix des acteurs locaux, un décret pourrait prévoir que les bénéficiaires du Dalo sont dotés d'une cotation supérieure aux autres dans tous les territoires concernés par la réforme des attributions.

3. En cas de refus d'une candidature d'un ménage Dalo au motif de la faiblesse de ses revenus ou des objectifs législatifs de mixité sociale, introduire dans la loi une obligation pour la commission d'attribution de lui proposer un autre logement ou un loyer adapté (DHUP).

Si les commissions d'attribution des logements (Caléol) doivent conserver leur capacité d'appariement entre les candidatures proposées et les logements disponibles, les situations de blocage conduisant aux refus de ménages attributaires d'un Dalo, au motif de leurs ressources sans solution alternative, doivent cesser.

Les dispositions légales ou réglementaires doivent prévoir l'obligation pour le bailleur de proposer un autre logement à titre d'alternative.

À défaut, les représentants de l'État doivent se saisir des outils de substitution par attribution directe déjà inscrits dans la loi et aujourd'hui non mobilisés, sous réserve des ajustements nécessaires pour en faciliter la mise en œuvre.

Orientation n°2 : Recentrer le droit pour en garantir le caractère de recours ultime

Après treize ans de mise en œuvre, il est nécessaire de réviser certains critères d'éligibilité pour conserver au Dalo son caractère de recours ultime et pour parer au risque qu'il ne devienne une voie de contournement du droit commun.

4. Supprimer pour les requérants déjà logés dans le parc social le critère d'éligibilité au Dalo fondé sur le délai anormalement long d'obtention d'un logement social (DHUP).

Dans le prolongement de ses observations de 2016, la Cour recommande un traitement différencié, sur ce critère, entre les ménages déjà logés dans le parc social et les autres. Seuls ces derniers justifient du maintien de ce critère.

L'avantage majeur que procure l'occupation d'un logement social dans les zones tendues, les responsabilités spécifiques des bailleurs sociaux, dont l'État, et les difficultés que celui-ci rencontre, dans ces mêmes zones, pour respecter son obligation de proposition d'un logement ou d'un relogement ne peuvent conduire à considérer que la situation est identique. Le risque d'un détournement des procédures de droit commun relatives aux mutations au sein du parc social serait ainsi écarté.

5. Préciser, dans la loi, les deux étapes de l'examen des demandes de reconnaissance au titre du Dalo : vérification en premier lieu de l'appartenance à l'une des

catégories prévues par la loi, puis mesure de l'urgence de la situation du ménage requérant (DHUP).

L'urgence à reloger doit primer. La Cour recommande que le 13^{ème} alinéa de l'article L. 441-2-3 du CCH prescrive la nécessité pour les commissions de médiation (Comed) de procéder à l'instruction des demandes selon ces deux étapes.

6. Créer dans la loi une procédure de caducisation du droit devant les commissions de médiation (DHUP).

La Cour recommande qu'une procédure visant à constater la caducité du Dalo soit mise en place, afin de traiter la situation des ménages qui ont refusé une offre de proposition adaptée au sens des dispositions réglementaires.

Une telle procédure permettrait d'harmoniser les diverses pratiques de caducisation aujourd'hui mises en œuvre dans certaines régions et de clarifier le nombre exact des ménages vis-à-vis desquels l'État demeure débiteur de la mise en œuvre du Dalo.

La Cour suggère à cet égard de s'inspirer du dispositif mis en place en Île-de-France par la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl), qui conduit les services départementaux à solliciter l'avis de la Comed avant de notifier aux ménages concernés que l'État s'estime délié de son obligation à leur égard. Un renforcement des moyens des Comed pour répondre à ces sollicitations supplémentaires sera nécessaire.

Orientation n°3 : Accompagner davantage les ménages

Si le profil des ménages éligibles est assez diversifié, un nombre important d'entre eux a besoin d'un accompagnement social tout au long des étapes de reconnaissance de l'éligibilité au Dalo, et jusqu'au relogement. Cet accompagnement est la garantie d'une insertion réussie dans le logement.

7. Proposer systématiquement aux ménages un accompagnement en amont de la reconnaissance au titre

du Dalo et en aval de l'obtention de celle-ci jusqu'au relogement (DHUP).

Au regard des difficultés que l'absence d'accompagnement systématique engendre en amont de la décision de la Comed comme, ensuite, dans l'attente de la proposition de logement ou de relogement, la Cour recommande que les Comed ou les services instructeurs proposent systématiquement un accompagnement aux ménages sollicitant la reconnaissance de leur éligibilité au Dalo comme à ceux qui ont obtenu ce droit. Les formes de cet accompagnement devraient être adaptées en fonction de la situation des ménages et mobiliser les différents acteurs de l'accompagnement présents dans les territoires.

Orientation n°4 : Spécialiser et simplifier les procédures

Plusieurs mesures de simplification peuvent être mises en œuvre pour alléger les procédures d'instruction de l'éligibilité, sans préjudice pour les ménages demandeurs.

8. Renforcer les présidences des commissions de médiation, conforter leurs moyens et regrouper les commissions les moins sollicitées (DHUP, préfets de régions).

La Cour recommande de poursuivre le travail de consolidation des commissions de médiation en agissant sur trois leviers complémentaires :

- le renforcement du statut des présidents, en confiant cette responsabilité à des anciens magistrats ou professionnels du droit, à l'instar du principe déjà en vigueur pour de nombreuses autres commissions administratives indépendantes. La question de l'indemnisation des présidents doit également être posée, alors même que l'activité de certaines commissions atteint des niveaux élevés ;
- la formation systématique des membres des Comed, en amont de leur prise de fonctions et pendant l'exercice de leur mandat ;
- le regroupement des Comed les moins sollicitées à l'échelon régional voire interdépartemental, avec

mutualisation à cette occasion des moyens d’instruction, le préfet de département demeurant juridiquement et opérationnellement responsable, au nom de l’État, de l’obligation de proposer une offre de logement.

9. Supprimer dans la loi l’avis préalable du maire sur le relogement d’un ménage Dalo (DHUP, DGCL).

La Cour recommande de supprimer les dispositions de l’article L. 441-2-3 du CCH qui prévoient que le représentant de l’État définit le périmètre au sein duquel un logement sera proposé au ménage reconnu éligible au Dalo, « *après avis des maires des communes concernées* ».

Cet avis préalable n’est pas sollicité s’agissant des demandes de logement social ressortant de la procédure de droit commun. Il représente une démarche supplémentaire fastidieuse pour les services de l’État et n’apparaît nullement de nature à favoriser l’intégration du ménage dans la commune. Les avis négatifs, même s’ils n’ont qu’une valeur consultative, peuvent mettre l’État en difficulté pour mener à bien l’opération de logement.

10. Supprimer le principe de l’audience obligatoire devant le juge administratif pour les recours contentieux en injonction visant à constater la carence de l’État dans le relogement d’un ménage reconnu éligible au Dalo (DHUP).

La Cour recommande la suppression de l’audience publique obligatoire pour les recours contentieux en injonction contre l’État qui ont pour seul but de constater l’absence d’offre de logement de la part du préfet. Le juge administratif se bornant à constater l’absence d’offre, l’audience n’apporte aucune valeur ajoutée. Cette suppression normaliserait le fonctionnement en vigueur pendant la crise sanitaire, le juge administratif conservant la possibilité de rétablir l’audience s’il la juge nécessaire.

Cette suppression ne concernerait pas, en revanche, les recours contentieux en injonction qui ont pour but de

contester le caractère adapté d'une offre de logement formulée par l'État. Dans la mesure où la décision du juge peut emporter la perte de l'éligibilité au Dalo, si l'offre de l'État est jugée adaptée, la possibilité pour les parties de s'exprimer lors d'une audience s'impose.

Orientation n°5 : Responsabiliser les acteurs

Si l'État est seul garant de l'effectivité du Dalo, l'effort de logement ou de relogement des ménages attributaires de ce droit repose également, depuis les dernières évolutions législatives, sur les bailleurs, les collectivités territoriales et Action Logement.

11. Prévoir dans la loi l'extension aux préfets de région de la faculté de proposer un relogement en-dehors du département, lorsque les spécificités territoriales permettent de l'envisager, en tenant compte des contraintes des ménages (DHUP).

Il convient d'élargir les possibilités dont dispose le préfet. La faculté de relogement à l'échelle interdépartementale, aujourd'hui applicable dans la seule région francilienne, doit être étendue à d'autres territoires spécifiquement circonscrits.

Dans les territoires dont l'organisation urbaine, les réseaux de transports et les bassins de vie sont intégrés au-delà des frontières administratives départementales, cette extension permettrait d'accroître les offres possibles pour les ménages.

Les critères d'adaptation de l'offre, et notamment la prise en compte des lieux de travail et de scolarisation, le cas échéant, continueraient de s'imposer, comme c'est le cas aujourd'hui en Île-de-France.

12. Confier dans la loi aux préfets de département la possibilité de sanctionner financièrement les bailleurs refusant, sans motif valable, d'attribuer un logement aux ménages Dalo désignés par le préfet (DHUP).

La Cour recommande d'instaurer un pouvoir de sanction financière par le préfet en direction des bailleurs qui refuseraient, sans motif valable, d'attribuer un logement à un

ménage attributaire d'un Dalo désigné par le préfet ou d'inscrire sa candidature à l'ordre du jour d'une Caléol. Le produit de la sanction bénéficierait au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) et pourrait venir en déduction, à due proportion, du paiement par l'État des astreintes pour carence à reloger. La conception d'un dispositif simple devra être privilégiée pour ne pas alourdir la procédure, qui, sinon, serait rendue impraticable.

Ce pouvoir de sanction interviendrait en complément de l'exercice du pouvoir de substitution.

À cette occasion, il apparaît nécessaire d'amender la rédaction du 19^{ème} alinéa de l'article L. 441-2-3 du CCH qui se limite aujourd'hui à mentionner le refus d'attribution, alors qu'il conviendrait plutôt de parler d'absence d'attribution dans le délai réglementaire, et qui ne mentionne que la mobilisation du seul contingent préfectoral en cas d'usage du pouvoir de substitution, alors que désormais tous les contingents doivent pouvoir être sollicités.

13. Adapter les systèmes d'information afin de permettre de mesurer précisément le respect par les collectivités territoriales, Action Logement et les bailleurs de leurs obligations en matière de relogement des ménages Dalo (DHUP, collectivités territoriales, bailleurs).

Bien identifiée par l'ensemble des interlocuteurs de la Cour, cette recommandation constitue une condition générale de l'efficacité du dispositif de réforme proposée par la Cour.

Introduction

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (Dalo) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale instaure, pour la première fois en France et de façon inédite à l'échelle internationale, un droit au logement opposable à l'État pour les ménages remplissant trois conditions préalables (être de nationalité française ou disposer d'un droit ou d'un titre de séjour en cours de validité ; ne pas pouvoir se loger par ses propres moyens dans un logement décent et indépendant ; remplir les conditions de ressources imposées pour un logement social) et se trouvant dans au moins une des sept situations suivantes :

- être sans domicile ;
- être menacé d'une expulsion sans solution de relogement ;
- être hébergé dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale de façon continue depuis plus de six mois, ou être logé temporairement dans un logement de transition ou un logement foyer depuis plus de 18 mois ;
- être logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre et dangereux ;
- être logé dans un logement non décent, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap ;
- être logé dans un logement suroccupé (c'est-à-dire dont la surface est inférieure à 16 m² pour un ménage sans enfant augmentée de 9 m² par personne en plus), à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap ;

- être demandeur d'un logement social depuis un délai supérieur au délai anormalement long déterminé par chaque préfet de département, sans avoir reçu de propositions adaptée à ses besoins.

Adoptée après plusieurs années de débat, sur fond de tensions grandissantes dans l'accès au logement, cette loi concrétise le passage d'un objectif de moyen, découlant du Préambule de la Constitution de 1946, à une obligation de résultat pour l'État, qui doit proposer aux ménages reconnus éligibles au Dalo une offre adaptée de logements dans un délai de quelques mois. En cas de carence, l'État est susceptible de voir sa responsabilité engagée devant les juridictions administratives (cf. annexe 1).

Le droit au logement opposable présente les caractères d'un droit d'urgence, réservé aux situations considérées comme les plus graves, et jouissant à ce titre d'une primauté explicite sur les autres priorités d'accès au logement, et notamment au logement social, définies par la loi ou les politiques locales d'attribution des logements.

En 12 ans, 333 724 ménages se sont vu reconnaître ce droit. Parmi eux, moins des deux tiers (soit 209 509 ménages) avaient bénéficié, fin février 2021, d'un relogement à la suite d'une offre adaptée formulée par les préfets, presque exclusivement au sein du parc de logements sociaux. 13 % ont refusé l'offre proposée ou ont trouvé une solution par leurs propres moyens. Plus de 78 000 attendaient toujours une proposition, certains depuis plusieurs années, les difficultés se concentrant très majoritairement en Île-de-France.

Dans une précédente enquête conduite en 2015 et 2016, la Cour des comptes avait dressé un premier bilan de la mise en

œuvre du Dalo. Dans ses observations¹, elle constatait « *que la procédure est complexe, inégalement appliquée et insuffisamment encadrée, que la portée du Dalo est limitée dans les zones où la situation du logement est la plus difficile et le nombre de recours le plus élevé (l'Île-de-France représentant 58 % des recours et la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur 15 %)*² ». Elle observait que « *cette procédure fait reposer sur l'État seul la responsabilité de proposer une offre de logement adaptée aux besoins des ménages reconnus comme prioritaires, alors qu'il ne dispose pas des leviers permettant d'infléchir la situation du logement en zone tendue* ». Elle considérait « *que la situation appelle des mesures correctives afin de conserver au dispositif son caractère de recours ultime et d'en assurer l'effectivité pour les ménages les plus en difficulté* » et formulait cinq recommandations en ce sens.

Cinq ans après cette première enquête, la Cour des comptes a souhaité dresser un nouveau bilan d'étape du droit au logement opposable.

Durant cette période, plusieurs évolutions législatives ont modifié, directement ou indirectement, ses conditions de mise en œuvre :

- le législateur a instauré de nouvelles obligations pour les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux, afin de mieux partager l'effort et d'élargir les possibilités de relogement des ménages reconnus éligibles au Dalo, sans remettre en cause le rôle de l'État comme débiteur du droit ;
- le même législateur a, par ailleurs, étendu la liste des catégories de publics prioritaires dans l'accès au logement social. Si le Dalo demeure, en théorie, plus prioritaire que les

¹ Cour des comptes, *La mise en œuvre du droit au logement opposable*, référé à la ministre chargée du logement daté du 23 décembre 2016, rendu public le 5 mars 2017.

² Fin 2015, un peu plus de 60 000 ménages prioritaires étaient déjà en attente de relogement.

autres, cette extension continue, et toujours en cours³, a pour effet de multiplier les injonctions adressées aux commissions d'attributions des logements et de banaliser le Dalo, en particulier dans les zones tendues, ceci sur fond de baisse générale du taux de rotation dans les logements.

Complémentaires du Dalo dans leur philosophie, de nouvelles politiques publiques visant à limiter les situations de mal logement ou d'absence de logement ont pu cependant exercer une forme de « concurrence » dans les zones tendues : du fait de l'insuffisance d'offres de logements - notamment de logements sociaux - et compte tenu des objectifs qui leur sont assignés, elles présentent le risque de reléguer le Dalo au rang d'une priorité parmi d'autres.

Outre le constat d'un accroissement des demandes et des Dalo obtenus et celui d'une hausse des condamnations de l'État, le présent rapport explique les causes de l'enlisement progressif de ce droit fondateur, la remise en cause de sa légitimité, la fragilité des processus de décision et d'accompagnement, ainsi que la carence des systèmes de gestion des données liées à sa mise en œuvre. Il propose un ensemble de recommandations d'évolutions susceptibles de restaurer le Dalo et son effectivité.

³ Le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale envisage de faire des « travailleurs essentiels » une nouvelle catégorie de publics prioritaires.

Chapitre I

Un droit dont l'effectivité se dégrade

I - Un droit toujours plus sollicité et davantage accordé

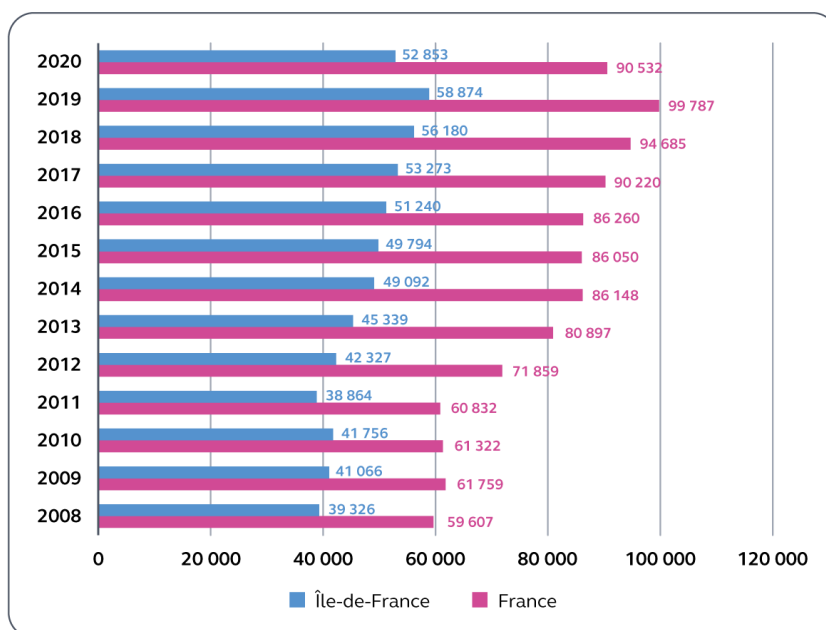
Depuis son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008, le droit au logement opposable a donné lieu à une augmentation continue du nombre de demandes de reconnaissance, à l'exception de l'année 2020. Bien qu'ayant fluctué, notamment au milieu des années 2010, le taux de décisions favorables a lui aussi augmenté. Si l'on retrouve, dans les demandes, une proportion significative de publics très modestes, les difficultés d'accès au logement dans les zones tendues contribuent à diversifier les publics sollicitant la reconnaissance de ce droit.

A - Des demandes en hausse

Entre 2008 et 2020, 1 029 958 demandes de reconnaissance de l'éligibilité au Dalo ont été déposées auprès des commissions départementales de médiation (Comed) chargées de les instruire. La demande n'a cessé de croître depuis 2008, sur fond de difficultés récurrentes d'accès au logement, en particulier en Île-de-France, qui enregistre plus de 60 % des demandes sur la période. Seule l'année 2020, du fait de la crise sanitaire, a connu

une baisse. En 2009, le nombre de ménages potentiellement éligibles avait été évalué entre 483 000 et 777 000⁴.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de demandes de reconnaissance au titre du Dalo entre 2008 et 2020



Source : Cour des comptes d'après les données de la DHUP. Un même ménage peut déposer plusieurs demandes

En-dehors de l'Île-de-France, seules les régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes enregistrent un volume de demandes significatif (12,8 % et 6,3 %). Certains territoires ne sont que marginalement concernés par le droit au logement opposable : 13 régions sur les 26 anciens périmètres et 44 départements comptabilisent moins de 1 000 demandes en 13 ans (cf. annexe 2).

⁴ IGAS et CGEDD, Évaluation des besoins liés au droit au logement opposable, juin 2009.

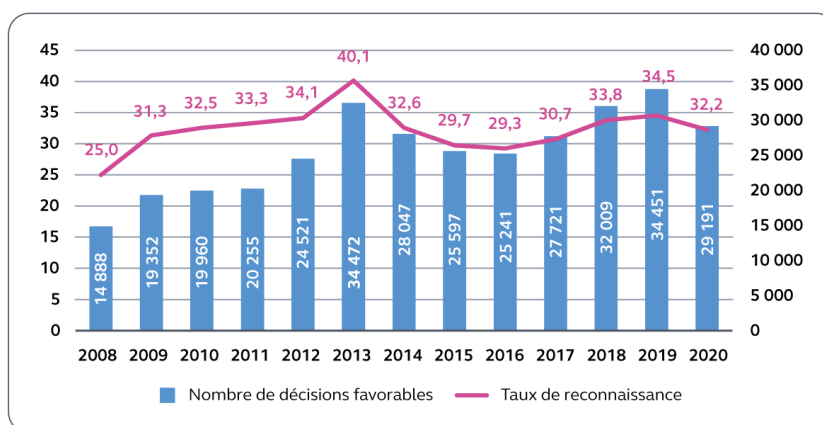
Les demandes de reconnaissance représentaient, en 2020, 2,7 % du nombre total de demandes de logement social, contre 4,5 % en 2015, sur fond d'une progression du nombre de ces demandes.

Au niveau national, 40 % des demandeurs étaient dépourvus de logement ou hébergés chez un tiers. Le motif du logement indécent ou suroccupé avec une personne handicapée concernait 28 % des demandes et celui du délai anormalement long 27 %.

B - Un taux de reconnaissance en progression

Le pourcentage de décisions favorables rendues par les Comed s'est établi, en 2019, à 34,5 % contre 25 % en 2008. Après des premières années de hausse constante, jusqu'à atteindre un peu plus de 40 % en 2013, il a diminué jusqu'en 2017, sous l'effet de mesures de régulation, avant de d'augmenter de nouveau.

Graphique n° 2 : évolution du nombre de décisions favorables et du taux de reconnaissance



Source : Cour des comptes d'après les données InfoDaLo communiquées par la DHUP. Données extraites au 24 février 2021, incomplètes, pour les années 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012 pour les Bouches-du-Rhône. Lecture : nombre de décisions favorables annuelles rapportées au nombre de demandes reçues. Certaines décisions peuvent porter sur les recours reçus les années précédentes.

Les disparités, très prononcées, observées entre départements, (les taux variaient, en 2019, entre 16,3 % dans l'Essonne et 41,7 % à Paris), ne s'expliquent pas uniquement par les différences de situations entre les ménages demandeurs. Elles résultent également de pratiques disparates entre les Comed dans l'interprétation et l'application des critères législatifs. Constatées par la Cour lors de ses deux enquêtes, ces disparités sont régulièrement illustrées par les travaux du Haut-comité au logement des personnes défavorisées⁵.

C - Des requérants aux profils variés

S'il n'est pas possible de dresser un portrait-type du ménage demandeur ou reconnu éligible au Dalo, certaines caractéristiques permettent d'en cerner mieux les traits dominants.

En 2019, à l'échelle nationale, 55 % des demandeurs étaient de nationalité française et 38 % étaient des ressortissants extérieurs à l'Union européenne. Les personnes seules (36 %) et les familles monoparentales (35 %) représentaient plus de sept demandes sur dix. La proportion de ménages dont les ressources étaient supérieures à l'équivalent du smic net annuel était de 51 %.

En Île-de-France, qui concentre la majorité des demandes, les proportions sont légèrement différentes. En 2020, les familles monoparentales (33,2 %) et les personnes seules (34,9 %) représentent un peu moins de 70 % des ménages reconnus éligibles. Plus de la moitié des demandeurs a moins de 40 ans. 47,4 % des ménages éligibles sont ressortissants extérieurs à

⁵ Délais d'instruction variables, souvent au-dessus de l'obligation légale ; sensibilité au contexte local, qui, en droit, ne doit pas être considéré ; « évolution de la doctrine », hors la loi, pointée par le Credoc ; prise en compte ou pas des demandes des personnes se trouvant déjà en logement social ; le délai anormalement long (Dal) est, quant à lui, une référence « à géographie variable », il va de six à 36 mois selon les départements métropolitains.

l'Union européenne, 47,1 % sont Français, et 5,5 % ressortissants des autres États membres de l'Union européenne.

II - Une application des décisions insatisfaisante

La reconnaissance de l'éligibilité des ménages demandeurs au droit au logement opposable n'est, de fait, qu'une première étape. L'effectivité du Dalo réside, en effet, dans la capacité de l'État, débiteur du droit, à proposer rapidement une offre de logement ou de relogement adaptée aux besoins de ces ménages. Le bilan, à cet égard, est plus que contrasté. 62,8 % des ménages reconnus éligibles entre 2008 et 2020 étaient relogés, fin février 2021. La situation est particulièrement difficile en Île-de-France et s'y aggrave, au point de mettre en cause l'effectivité du Dalo dans ce territoire.

A - Des délais de relogement trop souvent supérieurs à ceux fixés par la loi

La loi fixe un délai de trois mois au préfet du département pour proposer aux ménages, bénéficiaires d'une décision favorable de la Comed, une offre de logement ou de relogement adaptée à leurs besoins. Un délai dérogatoire de six mois était accordé aux préfets dans les départements comportant au moins une agglomération ou une partie d'agglomération de plus de 300 000 habitants, ainsi que dans les départements d'outre-mer. Prévue pour prendre fin au 1^{er} janvier 2017, cette dérogation a été pérennisée au vu de l'impossibilité de respecter les délais de droit commun⁶.

L'offre de logement ou de relogement est proposée dans le département du dépôt de la demande, à l'exception de l'Île-de-

⁶ Décret n° 2016-1866 du 23 décembre 2016.

France où la proposition peut se faire à l'échelle régionale, sous réserve de respecter les caractéristiques d'une offre adaptée⁷. Compte-tenu de ces contraintes, cette faculté est peu mobilisée.

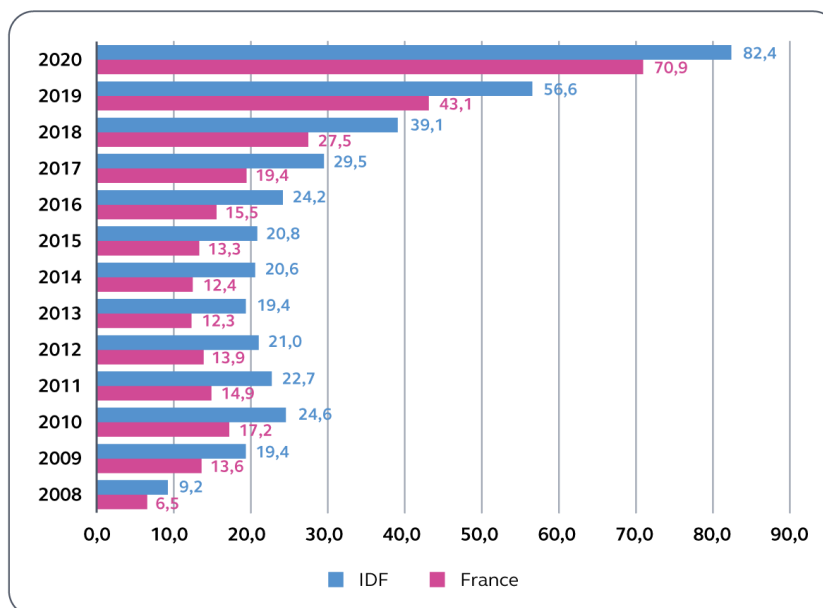
Dans les faits, ces délais ne sont globalement pas respectés, en particulier là où les décisions favorables des Comed sont les plus nombreuses. À l'échelle nationale, moins de la moitié des ménages attributaires d'un Dalo depuis 2008 a été relogée dans les délais. Le délai moyen de relogement après décision favorable s'établissait à près de 460 jours en 2019 et à 473,5 jours en 2020, soit un niveau identique à celui de 2015. L'Île-de-France, qui tire la moyenne nationale vers le haut, affiche les délais moyens les plus élevés : ils ont légèrement diminué entre 2015 (608,5 jours) et 2019 (600 jours), avant d'augmenter de nouveau en 2020 (625,2 jours). Ils étaient, en 2019, de plus de 573 jours en Seine-Saint-Denis et de 451 jours dans les Hauts-de-Seine. La situation la plus difficile est observée à Paris, avec un délai supérieur à 1 000 jours depuis 2017, alors qu'il était de 918 jours en 2015. En-dehors de la région francilienne, les délais sont globalement moins élevés : environ 4 mois en Alsace et dans le Nord-Pas-de-Calais, 5,8 mois en Rhône-Alpes et 10 mois en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, avec de fortes disparités entre départements.

L'année 2020 s'est traduite presque partout par une dégradation des délais moyens.

Sans méconnaître les difficultés effectives rencontrées par les services de l'État, dans les zones tendues, pour identifier une proposition de logement adaptée, les délais moyens de relogement sont incompatibles avec le caractère prioritaire et urgent que confère l'obtention d'un droit au logement opposable. Ils peuvent parfois excéder cinq années : au moins 20 % des ménages attributaires du Dalo en Île-de-France depuis 2010 sont toujours en attente d'une proposition de logement ou de relogement de la part de l'État.

⁷ Ceci suppose de prendre en compte le lieu de travail, de scolarisation des éventuels enfants et les possibilités de mobilité des personnes à reloger.

Graphique n° 3 : taux de ménages attributaires du Dalo en attente d'une proposition de l'État, par année de reconnaissance



Source : Cour des comptes d'après les données DHUP.

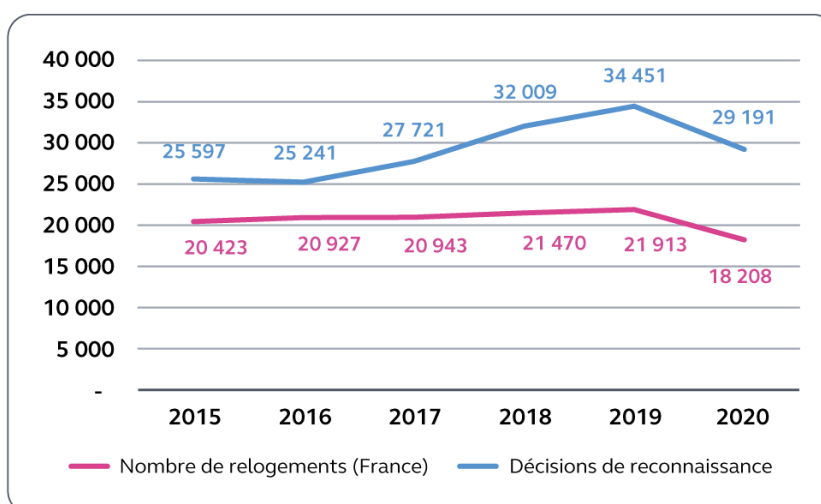
Données extraites au 24 février 2021, incomplètes, pour les années 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012 s'agissant des Bouches-du-Rhône. Lecture : au 24 février 2021, le taux de ménages reconnus éligibles au Dalo en 2008 vis-à-vis desquels l'État considère être toujours dans l'obligation d'offrir un logement adapté est de 6,5 % à l'échelle nationale et de 9,2 % en Île-de-France. Cette proportion est de 13,3 % pour les ménages reconnus en 2015 à l'échelle nationale (20,8 % à l'échelle des ménages reconnus par les Comed franciliennes).

B - Près d'un quart des ménages reconnus éligibles en attente d'un relogement

Entre 2008 et 2020, 333 724 ménages ont été reconnus éligibles à un relogement urgent et prioritaire au titre du Dalo. 209 509 en ont bénéficié à la suite d'une offre adaptée proposée par l'État, soit 62,8 % du total (dont 123 884 ménages sur la seule période 2015-2020). 13,8 % d'entre eux ont soit refusé l'offre proposée (5,7 %), soit trouvé un logement par un autre moyen, ou abandonné leurs démarches.

Le nombre de relogements annuels de ménages Dalo a de nouveau diminué en 2020, dans une proportion toutefois moindre que la baisse du nombre d'attributions de logements sociaux.

Graphique n° 4 : écart annuel entre le nombre de nouvelles décisions favorables et le nombre de relogements de ménages Dalo



Source : Cour des comptes d'après les données DHUP. Nombre de relogements de ménages reconnus éligibles au Dalo à la suite d'une offre de logement formulée par l'État. Lecture : en 2020, 29 191 ménages ont été reconnus prioritaires et urgents au titre du Dalo. La même année, l'État a relogé 18 208 ménages Dalo. Le suivi n'est pas réalisé par cohorte.

En février 2021, 78 016 ménages attributaires d'un Dalo depuis 2008, soit 23,4 % du total, n'avaient pas encore été relogés. La situation s'est dégradée depuis 2015 : 60 000 ménages se trouvaient alors dans cette situation. Le nombre annuel de relogements est demeuré globalement stable depuis cette date, mais les décisions de reconnaissance ont progressé.

La situation est particulièrement difficile en Île-de-France, où près d'un tiers (32,3 %) des ménages attributaires est toujours en attente d'une offre de relogement de l'État, représentant près de 65 000 ménages. La proportion est identique en outre-mer, mais concerne un nombre bien moindre de ménages (1 910).

Des disparités importantes dans l'effectivité du relogement au titre du Dalo peuvent également exister au sein d'une même région, comme par exemple en Provence-Alpes-Côte-d'Azur : dans les Bouches-du-Rhône, près de 20 % des ménages attendent une offre de la part du préfet. À Paris, 40 % des ménages attendaient une proposition, ce taux étant de 35,6 % en Seine-Saint-Denis (cf. annexe 3).

C - Des relogements réalisés dans le seul parc social, aux possibilités restreintes

La loi fixe au préfet une obligation de relogement, sans préciser si celle-ci doit se faire dans le parc social ou dans le parc privé. En pratique, les propositions de logement concernent exclusivement le parc social, à quelques rares exceptions. Il présente pour les services de l'État la facilité d'être clairement identifiable et en principe plus facilement mobilisable, du fait des droits de réservation. Pour autant, le parc privé conventionné, dont la construction a été financée par des ressources publics, pourrait contribuer à élargir les possibilités de logement, par le biais du recours à l'intermédiation locative ou aux baux glissants.

Cette opportunité devrait d'autant plus être envisagée que les disponibilités au sein du parc social ne cessent de se réduire dans les zones où les ménages éligibles au Dalo sont les plus nombreux.

À l'échelle nationale, les demandes actives de logement locatif social (y compris hors mutation) alimentées chaque année par de nouvelles demandes n'ont cessé d'augmenter sur l'ensemble du territoire - +14,7 % entre 2015 et 2020⁸ - alors que les attributions diminuent sur la même période de 5,2 %.

⁸ Le système national d'enregistrement (SNE) de la demande de logement social n'assigne à une demande de logement social un numéro unique qu'au niveau du département. Un même ménage peut donc disposer de plusieurs numéros. Les demandes de logement social seraient ainsi surévaluées d'environ 400 000, soit 20 % de l'ensemble des demandes recensées. Cf. Cour des comptes, *La numérisation de la demande de logement social : une procédure simplifiée pour les demandeurs, une gestion à simplifier*, rapport public annuel, février 2020.

Les causes de cette attrition des attributions sont connues : baisse du taux de mobilité, programmes de renouvellement urbain, déficit de constructions de logements nouveaux, etc. La dépendance exclusive au parc social pour la mise en œuvre du Dalo réduit d'autant les perspectives de logement ou de relogement à court ou moyen termes.

A contrario, dans les zones où le parc social connaît une vacance élevée, et où les prix du parc locatif privé demeurent proches des loyers du parc social, le nombre de demandes de reconnaissance au titre du Dalo est peu élevé.

III - Une hausse des condamnations de l'État pour carence

La loi a fixé un mécanisme d'engagement de la responsabilité administrative de l'État, en cas d'incapacité à offrir aux ménages attributaires d'un Dalo un logement ou un relogement adapté dans les délais prévus. Cet engagement peut se traduire sous deux formes distinctes :

- une injonction à proposer un relogement, formulée par le juge administratif, éventuellement assortie d'une astreinte. Cette voie du recours injonction peut également être mobilisée lorsque le ménage conteste le caractère adapté de l'offre de logement qui est formulée par le préfet⁹. L'astreinte est versée au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) et non aux requérants ;
- une indemnisation pour carence, versée aux requérants.

⁹ Les critères d'une offre adaptée sont précisés au R. 441-16-2 CCH : l'offre doit tenir compte des besoins et capacités du demandeur, de la taille et de la composition du foyer, 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. Il peut également être tenu compte de tout autre élément pertinent propre à la situation personnelle du demandeur ou des personnes composant le foyer.

Ces deux voies de recours sont mobilisées de façon croissante par les ménages bénéficiaires d'une décision favorable des Comed. L'augmentation du nombre des ménages toujours en attente d'une offre, notamment en Île-de-France, en est la cause.

A - Le poids des condamnations pour carence d'offre adaptée de logement

Au terme du délai laissé au préfet pour formuler une offre, le ménage reconnu éligible peut saisir le tribunal administratif d'un recours en injonction, visé à l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne statue en urgence, dans un délai de deux mois à compter de la saisine.

Lorsqu'il constate l'absence d'offre par l'État, le juge administratif ordonne à celui-ci le logement ou le relogement du ménage. Il peut assortir cette injonction d'une astreinte, dont les sommes doivent être versées jusqu'au jugement de liquidation définitive, par le biais de liquidations provisoires semestrielles effectuées par les services de l'État. La décision est rendue après la tenue d'une audience publique¹⁰. Lorsque le contentieux n'a pour but que de constater l'absence d'offre formulée par l'État, l'intervention du juge administratif se borne à ce constat.

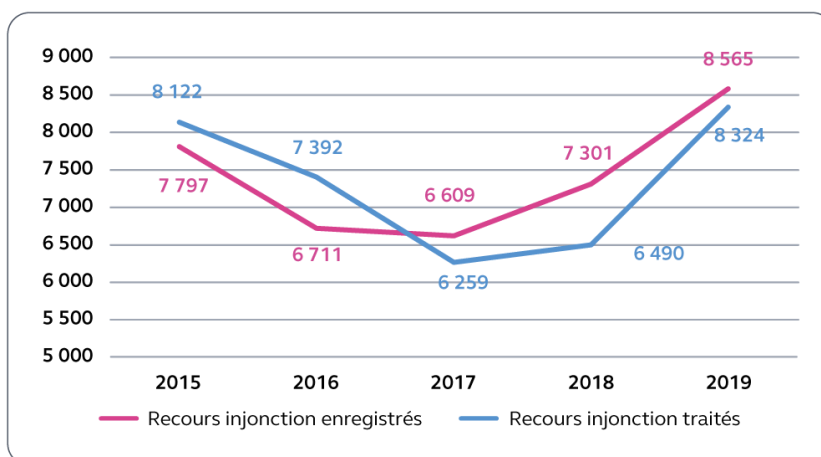
Dans sa précédente enquête, la Cour avait déjà souligné la forte progression des contentieux-injonction. Après une diminution des requêtes entre 2015 et 2017, le nombre de recours a de nouveau crû, provoquant, entre 2017 et 2018, une hausse du stock de contentieux en attente de traitement par les juridictions. En 2019, le tribunal administratif de Paris concentrait 22,7 % du nombre total des requêtes.

L'obligation d'une audience publique a pour effet d'alourdir la charge des juridictions. Or, seules les contestations du caractère adapté de l'offre de logement justifient véritablement

¹⁰ Pendant la crise sanitaire, la procédure a été exclusivement écrite.

un débat contradictoire devant le juge. L'audience apparaît donc dans un grand nombre de contentieux de peu d'intérêt au plan strictement juridictionnel, même si elle revêt une importance forte aux yeux des requérants, pour qui elle constitue souvent le premier et seul contact avec les services de l'État durant la procédure. Sa suppression lorsque seul le constat de la carence de l'État est demandé par les requérants constituerait une simplification de la procédure et un allègement de la charge pesant sur les juridictions administratives.

Graphique n° 5 : évolution du nombre de recours en injonction formés contre l'État



Source : Cour des comptes d'après les données du Conseil d'État

Le montant des astreintes liquidées varie suivant les années. Selon les données du ministère du logement, elles s'élèvent à un total de 129,2 M€ entre 2015 et 2020.

Elles ne sont pas systématiquement prononcées concomitamment à l'injonction adressée à l'État, ce qui peut obliger les requérants à saisir une nouvelle fois le juge administratif pour obtenir leur prononcé lorsque la carence perdure. Souvent peu familiers des procédures juridictionnelles et n'ayant pas d'intérêt personnel (le produit des astreintes bénéficie, depuis 2008, au FNAVDL), les requérants peuvent renoncer à le faire.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a été saisie d'un recours contestant ce cadre contentieux. Dans une affaire jugée en 2015, elle a considéré « *que l'exécution d'une décision de justice est l'un des aspects du droit à un tribunal, à défaut l'article 6§1 de la CEDH serait privé de tout effet* ». Dans le cas d'espèce, elle constatait que « *si l'astreinte prononcée [à l'appui de l'injonction prononcée par le tribunal] a effectivement été liquidée et versée par l'État, le fait qu'elle le soit à un fonds géré par les services de l'État et non directement à la personne conduit la Cour à conclure que la décision du tribunal administratif n'a été que partiellement exécutée alors même que les juridictions avaient indiqué que la demande devait être satisfaite avec une urgence particulière. La Cour conclut donc à la violation de l'article 6§1* »¹¹.

Par ce même jugement, la Cour a, en outre, considéré que « *la carence des autorités, qui s'explique, selon le gouvernement, par la pénurie de logements disponibles, ne se fonde sur aucune justification valable au sens de sa jurisprudence. Elle rappelle, en effet, qu'au terme de sa jurisprudence constante, une autorité de l'État ne peut prétexter du manque de fonds ou d'autres ressources, pour ne pas honorer, par exemple, une dette fondée sur une décision de justice (...)* »

Les tensions dans l'accès au logement dans certains territoires ne sauraient donc exonérer l'État de ses obligations au titre du Dalo.

B - Un contentieux indemnitaire en hausse

À l'expiration du délai de quatre mois laissé au préfet pour formuler une offre, ou après injonction prononcée par le tribunal, le ménage Dalo peut engager un recours indemnitaire contre l'État au titre des troubles dans ses conditions d'existence résultant du maintien de la situation qui a motivé la décision de la commission. Ces troubles sont appréciés en fonction des

¹¹ CEDH, 9 avril 2015, n° 65829/12, Affaire Tchokontio Happi c/France.

conditions de logement qui ont perduré du fait de la carence de l'État, de la durée de cette carence et du nombre de personnes composant le foyer. Le recours indemnitaire peut être engagé indépendamment du recours en injonction.

Entre 2015 et 2020, le nombre de recours indemnitaires initiés est demeuré globalement stable, oscillant entre 1 467 et 1 544 recours annuels.

L'indemnisation du préjudice se fait selon une règle forfaitaire. Dans une décision de 2019, le Conseil d'État a évalué à un montant de 250 € par an et par personne comme étant de nature à justement apprécier les troubles résultant de l'absence de relogement par l'État¹². Ce montant n'est toutefois qu'indicatif et vise à favoriser la convergence des décisions des juridictions de premier ressort, tout en leur permettant de prendre en compte les cas d'espèce.

Aucune consolidation du montant des indemnisations décidées par les juridictions administratives n'est réalisée par le ministère chargé du logement. Pour le seul ressort de Paris, l'État a été condamné à verser 1,7 M€ d'indemnités en 2018, 2,2 M€ en 2019 et 1,8 M€ en 2020. Au vu du nombre de situations de carence de l'État et du risque indemnitaire qui en découle, un suivi consolidé au niveau national est indispensable.

¹² Conseil d'État, 28 mars 2019, n° 414709, Chowdhury.

CONCLUSION

Toujours plus sollicité et accordé depuis son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2008, le droit au logement opposable voit son effectivité se dégrader dans les régions où les difficultés d'accès au logement privé comme au logement social sont les plus fortes (Île-de-France, certains départements de Provence-Alpes-Côte-d'Azur). Pour plus de 78 000 ménages, il demeure, parfois depuis plusieurs années, un droit théorique, source de désillusions, alors même qu'il caractérise comme prioritaire et urgent leur relogement.

L'écart entre les objectifs du législateur et la réalité de mise en œuvre du Dalo n'est certes pas uniforme selon les régions. Il ne cesse cependant de se creuser, alors qu'en parallèle le parc social, qui a relogé la quasi-totalité des quelques 209 000 ménages, parmi les attributaires d'un Dalo relogés par l'État, voit ses capacités d'accueil diminuer.

Garant du Dalo et seul débiteur selon la loi, l'État voit sa responsabilité engagée de façon croissante. Le coût significatif de ce contentieux, qui s'élève à près de 130 M€ entre 2015 et 2020 pour les seules astreintes, pourrait croître davantage encore au vu de l'augmentation du nombre de ménages attributaires en attente d'une offre adaptée.

Chapitre II

Les causes multiples d'un enlèvement à bas bruit

Souvent invoqué par les acteurs locaux, le contexte général de l'accès au logement social ne constitue toutefois pas la seule explication des difficultés de mise en œuvre du Dalo. D'autres facteurs interviennent. Ils ressortent à la fois d'une multiplication des objectifs assignés aux acteurs locaux en matière d'attributions de logements sociaux, avec pour conséquence de faire perdre au Dalo sa primauté sur les autres catégories de publics prioritaires ; de la complexité du cadre juridique et des critères d'éligibilité ; d'un déficit d'accompagnement des ménages et, enfin, d'un effort insuffisant des collectivités territoriales et des bailleurs pour participer à l'effort de relogement aux côtés de l'État.

I - L'accumulation des priorités d'accès au logement social, cause de dévalorisation de la primauté du Dalo

La loi a conféré au Dalo un statut de droit ultime qui s'impose à l'ensemble des autres priorités d'accès au logement social qu'elle a elle-même définies ou qui résultent des politiques locales. Depuis l'instauration du Dalo en 2008, une série de textes législatifs sont venus modifier, directement ou indirectement, ses

conditions de mise en œuvre (cf. annexe 4). La multiplication des catégories de publics prioritaires qui en résulte, et la volonté de développer des politiques publiques innovantes pour favoriser l'accès au logement autonome, ont toutefois pour effet, dans les zones tendues, d'affaiblir la primauté du Dalo, au risque de le reléguer au rang de priorité parmi d'autres.

A - Un allongement continu de la liste des catégories de publics prioritaires pour l'accès au logement social

1 - Une primauté explicite du Dalo sur les autres droits de priorité

En-dehors des publics éligibles au Dalo, la loi définit une série de publics prioritaires dans l'accès au logement social. Jusqu'à début 2017, les critères spécifiques du Dalo et ceux, généraux, de l'article L. 441-1 du CCH n'étaient pas coordonnés, alors même que le Dalo était supposé être un dernier recours en cas d'épuisement du droit commun. Il en résultait des possibilités de *« comportements d'évitement, la plupart des acteurs considérant que l'État aurait seul l'obligation de satisfaire aux besoins des publics Dalo »*¹³.

L'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction issue de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 recense ainsi 13 catégories distinctes bien que proches des situations visées par le Dalo.

¹³ Étude d'impact du projet de loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Les catégories de publics reconnues prioritaires depuis la loi Dalo

Avant la loi du 5 mars 2007 relative au Dalo, la liste des personnes prioritaires concernait : les personnes en situation de handicap ou les familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap ; les personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ; les personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition et les personnes mal logées reprenant une activité après une période de chômage de longue durée.

Les lois successives ont permis de compléter la liste des prioritaires afin de répondre aux besoins des personnes les plus fragiles.

Ainsi, la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants a ajouté le cas des violences au sein du couple.

La loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées a introduit le cas des personnes engagées dans le parcours de sortie de prostitution et d'insertion sociale et professionnelle prévu à l'article L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles qui porte sur ces circonstances.

La loi n° 2017-86 du 27 janvier relative à l'égalité et à la citoyenneté (dite « Lec ») a réaffirmé la priorité aux personnes reconnues prioritaires et urgents au titre du Dalo. Elle a également ajouté les situations suivantes : personnes sortant d'un appartement de coordination thérapeutique ; personnes confrontées au cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale ; situations d'habitat indigne ; mariage forcé ; situation de sur-occupation ou logement non décent avec enfant mineur à charge ; personnes dépourvues de logement ; menacées d'expulsion sans relogement.

Enfin, la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « Elan », a complété la liste en incluant les personnes victimes de viol ou d'agression sexuelle à leur domicile ou à ses abords.

Par l'intermédiaire de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 précitée, les critères ont été harmonisés. Les publics prioritaires au sens de la loi sont désormais les suivants :

- publics prioritaires au titre du Dalo (L. 441-2-3 du CCH) : personnes reconnues par les Comed, au regard de sept critères législatifs ;
- publics prioritaires au sens de l'article L. 441-1 du CCH ;
- publics prioritaires visés par les plans départementaux d'accès à l'hébergement et au logement au profit des personnes défavorisées, mentionnés à l'article 4 de la loi du 31 mai 1990 ;
- les autres publics prioritaires définis par les accords collectifs départementaux, comme les ménages relogés dans le cadre des opérations de renouvellement urbain.

Les publics prioritaires au titre du Dalo bénéficient toujours d'une primauté dans le processus d'attributions des logements sociaux sur les autres publics prioritaires, explicitement indiquée dans le code de la construction et de l'habitation.

B - Une cotation des demandes de logements sociaux porteuse de risques pour le Dalo

Tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) tenus d'adopter un programme local de l'habitat (PLH) et ceux ayant la compétence en matière d'habitat et comptant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) doivent se doter d'une conférence intercommunale du logement (Cil), coprésidée par le préfet et le président de l'EPCI. La Cil a pour mission d'élaborer des orientations en matière d'attributions de logements sociaux, formalisées dans une convention intercommunale, qui fixe, dans le respect de la loi :

- les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à l'échelle intercommunale, notamment les objectifs d'attributions en QPV et hors QPV ;

- des objectifs de relogement des ménages bénéficiant du Dalo et des demandeurs prioritaires au titre de l'article L. 441-1 du CCH, ainsi que des ménages relogés dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain.

À titre exceptionnel, la Cil a la possibilité d'adapter à la situation du territoire le pourcentage de 25 % de logements attribués aux ménages du premier quartile. La Cil fixe également des objectifs quantifiés d'attribution dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) à des demandeurs autres que ceux à bas revenus avec la recherche d'une hausse de la mixité sociale, par l'attribution de logements à des ménages aux revenus plus élevés. À défaut, cet objectif est de 50 % (art. 70).

En complément des conventions intercommunales d'attribution, les EPCI concernés doivent élaborer un plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs, qui définit les orientations visant à assurer une gestion partagée des demandes de logement social, instaure un système de cotation de la demande de logement social, précise les moyens de satisfaire le droit à l'information du demandeur, met en place un service d'information et d'accueil du demandeur, et toute autre mesure en fonction des besoins localement identifiés.

Le système de cotation précisé par ce plan est conçu comme un outil d'aide à la décision d'attribution pour désigner, en amont, les candidatures présentées en Caleol (commission d'attribution des logements), et pour déterminer celles qui seront retenues par la commission. Il s'agit de pondérer, par un système de points précisé dans le plan, différents critères et éléments relatifs à la situation du ménage demandeur.

La loi Alur l'avait introduite dans le CCH à titre facultatif avant que la loi Élan ne la rende obligatoire pour tous les EPCI tenus de se doter d'un PLH et ceux compétents en matière d'habitat, comptant au moins un QPV. L'échéance du 1^{er} septembre 2021 avait été fixée par la loi Elan pour généraliser ce système, avant qu'une décision de report à fin 2023 soit

annoncée par le gouvernement¹⁴. Des collectivités, comme l'agglomération de Rennes ou la Ville de Paris, ont déjà mis en place ce système de cotation.

En principe, la cotation arrêtée au niveau intercommunal ne saurait déroger aux normes législatives et réglementaires. Pourtant, sa mise en œuvre ne garantit pas avec certitude que la priorité supérieure accordée aux ménages Dalo prévaudra en toutes circonstances. Rien n'empêche, en effet, que le jeu des pondérations et le cumul des points positionnent en premier rang des ménages non Dalo. La primauté conférée par la loi serait alors remise en cause. Conçu comme simple outil d'aide à la décision des Caléol, la cotation comporte le risque de remettre en cause les ordres de priorité définis par le législateur, comme il est déjà constaté dans certains territoires.

¹⁴ Un décret reporte la date d'entrée en vigueur du 1^{er} septembre au 31 décembre 2021. Le gouvernement a, par ailleurs, inséré dans le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale une disposition visant à reporter la date butoir de généralisation de la cotation et, concomitamment, du passage à la gestion en flux des logements sociaux, au 31 décembre 2023. Le texte était en cours d'examen au Parlement au moment du dépôt du présent rapport.

II - Un effort de relogement encore excessivement concentré sur l'État

A - Un déficit de suivi des obligations de relogement de l'État

1 - Un défaut d'actualisation de la situation des ménages éligibles

Les données relatives aux ménages vis-à-vis desquels l'État est débiteur d'une offre de relogement adaptée diffèrent selon que l'on se réfère au SNE ou au système d'information ComDalo.

Au niveau national, ComDalo comptabilise, au 17 août 2021, 88 348 ménages Dalo en attente d'une offre de logement adaptée et seulement 53 750 dans le SNE, soit un écart de 34 598 ménages, principalement en Île-de-France. Un tel écart s'explique par le nombre important de ménages attributaires d'un Dalo qui n'ont pas renouvelé leur demande de logement social. Il peut également résulter des doubles-comptes existants au sein du SNE, que la Cour a estimés dans une précédente enquête à environ 20 % du nombre total d'inscrits¹⁵ ou des modalités de saisies manuelles dans le système d'information ComDalo. L'absence d'interconnexion entre le SNE et ComDalo est une difficulté supplémentaire.

De tels écarts posent la question de la capacité de l'État à connaître l'ampleur exacte de ses obligations non remplies. S'agissant d'un droit dont l'État est débiteur et pécuniairement responsable, la fiabilisation des systèmes d'information apparaît donc un préalable à tout renforcement des outils de substitution ou à toute évolution de la posture de l'État.

¹⁵ Cour des comptes, *La numérisation de la demande de logement social*, précité.

Dans cette même perspective, la Cour recommande d'instaurer une procédure visant à constater la perte de l'éligibilité au Dalo par les ménages.

En effet, dans le cadre juridique actuel, il n'existe aucune règle relative au traitement des ménages qui refusent une offre de logement adaptée, au sens de l'article R. 441-16-2 du CCH, sans pour autant la contester devant les juridictions administratives. Or, le refus d'une telle offre, sans motif impérieux, peut en principe entraîner la perte du bénéfice de la décision de la Comed¹⁶, sous réserve que le ménage ait été préalablement informé des conséquences de son refus¹⁷.

La Cour a constaté que la perte du droit n'est pas automatique. Dans certains départements, les services de l'État proposent aux ménages ayant refusé une première offre une autre proposition, après un temps de latence plus ou moins long. D'autres, sans notifier la perte du droit, ne proposent plus d'offre. Ces ménages se trouvent alors dans une situation intermédiaire : l'État ne se considère plus lié par l'obligation de relogement à leur égard sans pour autant que la perte de l'attribution d'un Dalo ait été notifiée aux ménages, qui attendent toujours une offre. Il apparaît donc nécessaire de prévoir les conditions de caducité du droit accordé.

2 - Des systèmes d'information mal adaptés

Plusieurs difficultés persistent, qui altèrent la capacité à suivre correctement la mise en œuvre du Dalo.

Les systèmes d'information permettant ce suivi sont éclatés. ComDalo, qui est la base de référence pour suivre l'exécution des décisions des Comed, présente ainsi des données différentes de celles issues du SNE. D'autres services de l'État préfèrent recourir à Syplo, système de gestion des publics prioritaires relogés sur le contingent préfectoral, accessible à Action Logement et aux bailleurs, mais seulement pour qu'ils

¹⁶ CE, 28 mars 2013, n° 347913.

¹⁷ CE, 10 février 2017, n° 38807.

puissent identifier des publics prioritaires susceptibles d'être relogés. Les bailleurs sociaux n'ont, quant à eux, de droits d'écriture que dans le SNE, pour renseigner l'attribution du logement et le contingent d'attribution.

De façon générale, les données transmises par les bailleurs manquent de fiabilité et la comptabilisation des relogements opérés sur les différents contingents réservataires est trop souvent inexacte, sans distinguer toujours les ménages attributaires d'un Dalo des autres catégories de publics prioritaires.

Faute de données fiables, le respect des obligations légales fixées aux collectivités, aux bailleurs sociaux et à Action logement pour contribuer à l'effort de relogement des ménages Dalo ne peut être vérifié que par approximation. Ce flou relatif place l'État dans une position plus difficile pour apprécier l'implication des différents acteurs et mobiliser les outils prévus par la loi. Plus de quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi Lec, il est indispensable de remédier à cette carence préjudiciable à un partage effectif de l'effort de relogement, en particulier dans les zones tendues.

B - Des obligations légales de relogement non respectées par les partenaires de l'État

Dans sa précédente enquête, la Cour estimait que l'effort de relogement des ménages Dalo était excessivement concentré sur l'État, qui assumait seul, avec Action logement¹⁸, la responsabilité de proposer une offre de logement adaptée, alors qu'il ne disposait pas de tous les leviers pour infléchir durablement la situation du logement en zone tendue, l'adaptation de l'offre à la demande dépendant aussi de l'effort des collectivités aux politiques locales du logement.

¹⁸ L'obligation pesant sur les collecteurs du « 1 % logement », et désormais sur Action Logement, a été introduite par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi « MOLLE »). L'obligation est codifiée au L. 313-26-2 du CCH.

Dans le cadre du projet de loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, le gouvernement a proposé au Parlement d'élargir l'effort de relogement aux collectivités territoriales sur leurs contingents réservés de logements sociaux, ainsi qu'aux bailleurs sur le parc de logements sociaux non réservés. L'étude d'impact du projet de loi indiquait que les collectivités territoriales étant dispensées de participer à l'effort de solidarité du relogement de personnes défavorisées sur leur contingent propre : *« les tentatives faites auprès de collectivités situées en territoire tendu pour qu'elles collaborent volontairement se sont le plus souvent soldées par un échec »*.

Les dispositions de la loi du 27 janvier 2017 codifiées au sein du CCH imposent désormais aux collectivités de consacrer sur leurs droits de réservation et aux bailleurs sur le contingent non réservé *« au moins 25 % »* de leurs attributions annuelles aux ménages Dalo ou, *« à défaut »*, aux autres catégories de publics prioritaires.

Si les données disponibles pour vérifier le respect des obligations légales souffrent de défauts de fiabilité, pour les raisons évoquées précédemment, les ordres de grandeur dont disposent les services de l'État pour vérifier le respect de la loi révèlent des taux très inférieurs aux minima légaux et, par conséquent, une moindre offre de relogement, alors même que 78 000 ménages attributaires d'un Dalo sont en attente d'une proposition.

1 - Le contingent préfectoral, premier vecteur de relogement des ménages Dalo

Le contingent préfectoral demeure le premier moyen de relogement des ménages attributaires d'un Dalo. À l'échelle de la région Île-de-France, 68,3 % des attributions au titre du contingent préfectoral ont bénéficié, en 2019, aux ménages Dalo¹⁹. Cette moyenne cache des disparités infrarégionales marquées : le taux est de 90,7 % à Paris, soit un niveau quasi

¹⁹ Données communiquées par le ministère du logement.

similaire à la Seine-Saint-Denis (90,6 %), de 83 % dans les Hauts-de-Seine, mais de seulement 37,3 % dans l'Essonne, et de 44,9 % dans les Yvelines. Ces écarts posent question, alors que la région concentre plus de 83 % des ménages vis-à-vis desquels l'État demeure débiteur.

Hors Île-de-France, le contingent préfectoral est beaucoup moins sollicité. Dans toutes les régions, moins de 11 % de ce contingent était mobilisé au profit des ménages Dalo en 2019²⁰.

2 - Action Logement : des objectifs légaux atteints uniquement en Île-de-France et depuis 2018

Au moins un quart des attributions de logements, pour lesquelles Action Logement Services dispose de droits de réservations, doit être consacré aux ménages Dalo parmi les salariés des entreprises du secteur privé, quels que soient leur ancienneté, la nature de leur contrat de travail et le nombre de salariés de l'entreprise, ainsi que parmi les demandeurs d'emploi. Depuis la loi Lec, cette obligation s'impose, « à défaut de ménages Dalo », aux autres publics prioritaires et à ceux relevant des accords collectifs.

Cette obligation est appréciée au niveau territorial, à l'échelle de la région Île-de-France et au niveau départemental ailleurs. Une convention signée entre Action Logement et le préfet précise les modalités de sa mise en œuvre. Hors Île-de-France, cette convention n'a été signée que dans 14 départements.

Selon les données disponibles, Action Logement ne satisfait peu ou prou à ses obligations qu'en région Île-de-France. Un protocole d'accord signé en 2016 avec le préfet de région a permis d'améliorer la contribution d'Action Logement. En 2019, 22,4 % des attributions réalisées par Action Logement Services (ALS)

²⁰ Seules font exception les régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur (36,5 %, soit 2 348 attributions), Guyane (12,3 %, soit 44 attributions) et Corse (42,7 %, soit 123 attributions).

visaient les publics mentionnés par la loi²¹. Partout ailleurs, Action Logement demeure très éloigné de ses obligations.

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

3 - Un effort minime des collectivités territoriales et des bailleurs

Selon les données extraites du SNE, le taux moyen d'attributions réalisées par les collectivités sur leurs contingents propres se situe très en-deçà des 25 % minimum fixés par la loi. Le taux national s'établit à 4,7 %, avec des disparités fortes entre régions. S'il atteint 10,4 % en Île-de-France, ce taux est voisin de zéro dans de nombreuses régions. Dans les Bouches-du-Rhône, le taux a même diminué ces dernières années, passant de 3,9 % en 2015 à 1,8 % en 2019 et 1,2 % en 2020.

²¹ Données établies par l'Ancols.

Tableau n° 1 : attributions de logements sociaux bénéficiant à des ménages Dalo réalisées par les collectivités en 2020

Région	Ensemble des attributions réalisées par les collectivités sur leurs contingents	Nombre d'attributions réalisées par les collectivités au profit de ménages Dalo	Taux d'attribution
Auvergne-Rhône-Alpes	3 977	132	3,3 %
Bourgogne-Franche-Comté	677	3	0,4 %
Bretagne	638	3	0,5 %
Centre-Val de Loire	2 221	3	0,1 %
Corse	151	15	9,9 %
Grand-Est	1 100	2	0,2 %
Hauts-de-France	3 664	20	0,6 %
Ile-de-France	14 890	1 548	10,4 %
Normandie	3 849	6	0,2 %
Nouvelle-Aquitaine	1 382	10	0,7 %
Occitanie	3 981	58	1,5 %
Pays de la Loire	1 558	13	0,8 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3 701	140	3,8 %
Total	41 789	1 953	4,7 %

Source : DHUP, d'après les données Infocentre unique, actualisées le 26 avril 2021

S'agissant des bailleurs, et selon les données extraites de l'Infocentre Numéro unique²² sur le contingent de logements non réservés, le taux d'attribution effectif est là aussi très éloigné des « au moins 25 % » fixés par la loi. Il est probable, cependant, que les données minorent pour partie la réalité de la contribution des bailleurs sociaux, sur la part non réservée des logements.

²² Système d'accès au SNE.

4 - Un non-respect de la loi qui a pour effet de réduire le potentiel d'attributions de logements

À partir des données renseignées dans le SNE, seul système d'information accessible à tous les partenaires, la Cour a cherché à estimer le nombre de logements supplémentaires qui auraient pu être attribués à des ménages Dalo (à l'exclusion d'autres publics prioritaires), si les obligations minimales fixées par le législateur avaient été respectées par les différents acteurs concernés²³.

Cette estimation correspond à un calcul théorique, qui ne restitue pas la complexité des démarches de relogement, ni celle d'appariement entre les besoins des ménages Dalo et les caractéristiques des logements disponibles. Compte tenu de la fiabilité partielle des données disponibles, elle ne prétend pas être exacte mais mesure cependant, sous forme d'un ordre de grandeur, la perte de potentiel de relogement résultant du non-respect de la loi. Il s'agit en outre d'une estimation *a minima*, la stricte application de la loi conduisant à réserver la totalité des attributions aux ménages bénéficiaires d'un Dalo, et non encore destinataires d'une offre de logement par l'État.

À l'échelle de la région Île-de-France, 22 403 attributions supplémentaires auraient pu bénéficier, entre 2017 et 2019, à des ménages Dalo si les collectivités territoriales, Action Logement, et les bailleurs sociaux avaient respecté les obligations minimales fixées par le législateur.

Le même calcul, réalisé pour le département des Bouches-du-Rhône, où le vivier de ménages restant à reloger est important, fixe à un peu plus de 5 000 attributions la perte de potentiel entre 2017 et 2019.

²³ La Cour a appliqué à son raisonnement la lettre de la loi visant à considérer qu'aussi longtemps qu'il demeure des ménages Dalo à reloger, les attributions de logements à leur profit doivent au minimum saturer le seuil de 25 %, l'attribution à d'autres publics prioritaires définis par la loi ou les accords collectifs venant seulement en surplus.

Il existe ainsi - à droit constant -, la possibilité d'augmenter significativement et à court terme l'offre de relogement dans les territoires où l'État voit sa responsabilité engagée.

C - Des leviers d'actions non mobilisés

Les dispositions du code de la construction et de l'habitation disposent que le préfet « désigne » à un bailleur un ménage reconnu Dalo afin qu'il bénéficie d'une attribution de logement social. En droit, cette désignation vaut injonction à reloger.

L'acception courante du terme « désigner » a pu conduire certains bailleurs et certaines Caléol à considérer que cette désignation était de même nature que la proposition d'un candidat en vue de l'attribution d'un logement du contingent de l'État, laquelle n'a que le statut d'une proposition. Or, tel n'est pas le cas, et le préfet dispose de pouvoirs de coercition à utiliser en cas de non-respect de ces dispositions chaque fois que ne lui paraît pas fondé le motif de refus de présentation par le bailleur à la Caléol, ou d'attribution par celle-ci.

Le code de la construction et de l'habitation confère ainsi au préfet une obligation de substitution en cas de non-respect par le bailleur, Action Logement ou une collectivité territoriale de ses obligations légales. Il procède alors « *à l'attribution aux publics concernés d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer. Ces attributions s'imputent sur les logements réservés par la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales concerné* ».

En pratique, cette substitution n'était presque jamais mobilisée. À l'échelle de la région Île-de-France, le nombre total d'attributions de logements d'office s'établit à moins de cinq pour la période 2015-2020.

Les dispositions prévues par le législateur apparaissent à tous les acteurs comme une solution de dernier recours, à utiliser avec précaution dans un contexte où le dialogue entre l'État, les

collectivités et les bailleurs sociaux s'établit après une série de réformes de grande ampleur. Les représentants de l'État privilégient donc le dialogue et priorisent les sujets de tension à traiter. De plus, l'absence de systèmes d'information parfaitement fiables permettant d'établir sans contestation possible la carence des acteurs rend l'État réticent à s'engager dans un contentieux. La fiabilisation des systèmes d'information apparaît donc comme un préalable à toute mobilisation des leviers de substitution.

Ces outils ne peuvent, en outre, répondre qu'à des situations ponctuelles et sont d'usage complexe. Une réflexion plus large sur l'instauration d'un mécanisme visant à sanctionner pécuniairement la carence des bailleurs, des collectivités et d'Action Logement pourrait être ouverte, à l'instar du dispositif existant dans le cadre du non-respect par les collectivités de leurs obligations au titre de l'article 55 de la loi SRU. Quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi Lec et compte tenu de la faible implication de trop nombreux acteurs, le recours à un tel mécanisme de sanction paraît seul à même de restaurer l'effectivité du Dalo dans les zones tendues. Les fonds ainsi collectés pourraient contribuer à alimenter le budget du FNAVDL. L'Ancols pourrait être chargée du contrôle régulier sur les bailleurs.

III - Des critères d'éligibilité à réviser

La primauté du Dalo sur les autres droits de priorité dans l'accès au logement social est parfois contestée. Une étude commandée par le ministère chargé du logement, publiée en 2015²⁴, soulignait l'importance des représentations négatives attachées aux publics demandeurs ou reconnus Dalo, souvent considérés comme bénéficiant d'un « coupe-file ».

Au-delà des contestations de principe, une révision de certains critères apparaît nécessaire, soit pour les resserrer, soit,

²⁴ Étude Credoc Fors, *La mise en œuvre du Dalo à l'épreuve des représentations et des préjugés*, avril 2015.

au contraire, pour mieux prendre en compte certaines situations. L'articulation avec les procédures de droit commun pourrait également être mieux encadrée. Enfin, le risque existe que les critères de mixité sociale à prendre en compte dans les attributions soit facilement invoqués pour refuser des candidatures de ménages Dalo.

A - Des critères d'éligibilité multiples

1 - Une prise en compte seulement partielle de la situation des personnes handicapées

Les personnes en situation de handicap, au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles, ou les familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap sont prioritaires au titre du L. 441-1 du CCH mais, en tant que telles, pas au titre du Dalo. Au titre de ce dernier, le handicap n'est pris en compte que lorsqu'il est cumulé avec une situation de sur-occupation ou d'indécence du logement.

La Cour s'interroge sur cette distinction, alors même que le handicap d'une personne peut être durablement incompatible avec les caractéristiques du logement et placer les personnes concernées dans des situations difficiles, notamment lorsque le handicap survient postérieurement à l'entrée dans le logement. Face aux situations les plus graves, les Comed peuvent mobiliser leur faculté de déroger à certains critères ou invoquer le délai anormalement long pour régler les situations.

La part minoritaire du parc social (3 % selon les données RPLS) aujourd'hui accessible, au sens réglementaire du terme, rend complexe une prise en compte de l'ensemble des personnes handicapées au titre du Dalo. La discordance actuelle entre les dispositions de l'article L. 441-1 du CCH et celles relatives au Dalo pose toutefois question.

2 - Une égalité de traitement entre les ménages déjà logés dans le parc social et les autres non justifiée

Dans son référé de 2016 précité, la Cour observait « *qu'aucun aménagement de principe ou de procédure n'[était] prévu dans le cas des requérants déjà logés dans le parc social. Ceux-ci peuvent en effet déposer une demande de reconnaissance auprès des Comed, sans que les voies de recours permettant d'engager jusqu'au bout la responsabilité du bailleur social aient été préalablement épuisées* », notamment s'agissant des demandes de mutation.

Or, ces ménages se trouvent dans une situation objectivement différente des autres ménages, puisqu'ils disposent d'un logement autonome mis à disposition par un bailleur investi de missions à caractère social et contrôlé à ce titre.

Dans la pratique, de nombreuses Comed opèrent un traitement différencié et renvoient d'office vers les bailleurs les situations qui n'ont pas vocation, selon elles, à être gérées par l'intermédiaire du Dalo. Mais ces pratiques demeurent fragiles et susceptibles, en l'état actuel du droit, d'être censurées par les juridictions administratives.

Le rejet d'une demande de reconnaissance par une Comed, sur le seul motif que le requérant est déjà logé dans le parc social, a ainsi été censuré par le juge administratif. Toutefois, le Conseil d'État a jugé, en 2017, que les commissions de médiation pouvaient se fonder, pour refuser de le déclarer prioritaire, sur la circonstance qu'un demandeur déjà logé dans le parc social, invoquant le Dalo sur le critère du délai anormalement long, ne justifiait pas de motifs sérieux de vouloir quitter son logement social ²⁵.

À l'échelle nationale, les seules données actualisées disponibles pour apprécier l'ampleur de ces situations concernent

²⁵ Conseil d'État, 5^{ème} - 4^{ème} chambres réunies, n° 396062, 24 mai 2017.

la part de demandeurs attributaires d'un Dalo, déjà résidents dans le parc social, et dont la demande de logement social est active dans le SNE²⁶, c'est-à-dire toujours en attente d'une offre de logement. Au 31 décembre 2020, elle était de 5,8 %. Cette proportion varie très fortement suivant les départements : elle est de 22,7 % dans le Rhône, de 14,9 % dans les Yvelines, de 39 % en Isère, de 2,4 % à Paris, et de 3,9 % dans les Bouches-du-Rhône.

Dans le contexte de plus en plus contraint d'accès au logement social dans les zones tendues, le traitement indifférencié entre les ménages éligibles revient à amoindrir les perspectives de relogement de ceux qui ne sont pas logés dans le parc social et pourrait atténuer les responsabilités des bailleurs. Le resserrement de l'éligibilité au Dalo au profit des ménages les plus en difficultés apparaît nécessaire.

3 - Le caractère problématique du critère du délai anormalement long

Seul critère d'éligibilité entré en vigueur en janvier 2012, soit postérieurement à la loi Dalo, le délai anormalement long d'accès au logement social est défini par chaque préfet de département. Il varie de six mois dans l'Indre à dix ans à Paris pour une demande de T4 ou plus. Dans une vingtaine de départements, il est inférieur à un an, compris entre un an et trois ans dans 55 autres, et est supérieur à trois ans dans 16 départements, dont sept des huit départements franciliens, les Alpes-Maritimes, la Martinique, la Guyane et La Réunion. Dans 12 départements, le délai varie selon la typologie du logement²⁷, l'échelle territoriale²⁸ ou selon le public²⁹.

²⁶ Sont donc exclus les ménages reconnus Dalo dont la demande de logement social ne serait plus active.

²⁷ À Paris, le délai est de six ans pour un T1, neuf ans pour un T2/T3 et dix ans pour un T4 et plus.

²⁸ Le délai peut être supérieur dans des communes ou intercommunalités chef-lieu.

²⁹ En Indre-et-Loire et dans le Loir-et-Cher, le délai anormalement long est plus élevé pour les ménages demandeurs déjà logés dans le parc social.

Aucune règle ne préside à sa détermination. La faculté d'ajuster ce délai en vue d'éviter une moyenne globale peu adaptée à la diversité des problématiques est très peu mobilisée. Or, la seule référence aux « *circonstances locales* » pour déterminer sa durée laisse une marge d'appréciation importante. Dans certains départements, il apparaît que le délai retenu correspond au délai moyen d'obtention d'un logement social, sans qu'un délai supplémentaire constitutif d'une situation anormale soit exigé.

En outre, ce délai est invocable par tous, que les ménages soient déjà logés dans le parc social ou non.

Une évolution des dispositions législatives est souhaitable, allant dans le sens d'un resserrement de l'éligibilité au Dalo des ménages déjà logés dans le parc social, tenant compte de la différence objective de situation, et évitant de faire du Dalo une voie de contournement du droit commun des mutations dans le parc social.

B - Une articulation avec le droit commun souvent imprécise

L'éligibilité au Dalo exige, en principe, l'épuisement préalable des recours de droit commun. Les textes exigent ainsi de la part du ménage demandeur occupant un logement indécent, insalubre ou indigne l'engagement préalables de démarches contre son bailleur. La Comed a l'obligation de vérifier que tel est bien le cas et de caractériser la situation. Ainsi, lorsqu'elle est saisie d'un recours au motif du caractère impropre à l'habitation, insalubre, dangereux ou ne répondant pas aux caractéristiques de la décence des locaux occupés par le requérant, la Comed ne peut statuer qu'au vu d'un rapport des services compétents.

Si ces démarches ont été effectuées sans pour autant faire cesser les désordres, la commission ne peut rejeter la demande de reconnaissance : elle doit même y faire droit en considérant la situation de carence.

En pratique, ces règles d'articulation n'apparaissent pas toujours suivies d'effet. Dans le département des Bouches-du-Rhône, le faible nombre³⁰ de reconnaissances de ménages Dalo au titre des locaux impropres à l'habitation, présentant un caractère insalubre ou dangereux surprend, au vu de l'ampleur estimée du phénomène³¹, et des dysfonctionnements notoires des procédures de droit commun.

L'absence de délai au-delà duquel une Comed doit considérer que les voies de droit commun ne permettront pas de résoudre les difficultés de logement du ménage peut laisser persister des zones grises, dans lesquelles les ménages sont renvoyés à un droit commun en échec, sans pouvoir bénéficier de la reconnaissance au titre du Dalo. Une évolution des textes paraît nécessaire afin de délimiter dans le temps la possibilité pour une Comed de renvoyer au droit commun.

C - Des stratégies d'évitement du Dalo à contrecarrer

1 - Mixité sociale *versus* droit au logement

Afin de respecter les objectifs de mixité sociale introduits par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté en 2017, le CCH fixe l'obligation pour chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné par la réforme des attributions de logements sociaux de consacrer au moins 25 % des attributions annuelles effectives de logements réalisées en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) aux demandeurs relevant du premier quartile de revenus, ainsi qu'à des ménages relogés dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain. Ce taux peut être adapté à titre exceptionnel, compte tenu de la situation locale, dans le cadre des

³⁰ 138 en 2018, 130 en 2019 et 135 en 2020, soit 5 % du total des décisions favorables, contre 4 % à l'échelle nationale.

³¹ 40 000 logements pour la seule ville de Marseille.

orientations en matière d'attributions adoptées par la conférence intercommunale du logement (Cil). Les revenus correspondant sont arrêtés à l'échelle intercommunale, pour tenir compte de la diversité des territoires.

Les orientations adoptées par la conférence intercommunale du logement doivent également comprendre, s'agissant des QPV, un objectif quantifié d'attribution à des demandeurs autres que ceux appartenant au quartile des demandeurs aux ressources les plus faibles ; à défaut, un objectif de 50 % s'impose (art. L. 441-1-6 CCH).

Si les ménages Dalo n'appartiennent pas tous au premier quartile, ils disposent pour certains de ressources très modestes. Cette spécificité peut avoir pour effet de contraindre leurs possibilités de relogement, notamment en zone tendue.

En effet, l'impératif de mixité sociale peut être invoqué par les Caléol pour refuser la candidature d'un ménage Dalo pourtant désigné par le préfet, sans pour autant qu'une proposition alternative de logement soit formulée.

L'exigence d'une plus grande mixité sociale dans les équilibres de peuplement du parc social ne peut avoir pour effet de restreindre les possibilités de relogement des ménages bénéficiaires d'un Dalo. Tout refus de la part d'une Caléol sur ce motif devrait être systématiquement accompagné d'une proposition alternative ou, à défaut, conduire le préfet à se substituer au bailleur pour l'attribution du logement.

L'avis des maires est requis avant que le représentant de l'État ne définisse le périmètre au sein duquel un logement sera proposé au ménage attributaire d'un Dalo. Cet avis préalable n'est pourtant pas sollicité pour les demandes de logement social ressortant de la procédure de droit commun. Il représente non seulement une démarche supplémentaire fastidieuse pour les services de l'État mais n'apparaît pas pour autant de nature à favoriser l'intégration du ménage dans la commune. Les avis négatifs, même s'ils n'ont qu'une valeur consultative, peuvent

mettre l'État en difficulté pour mener à bien l'opération de logement.

2 - Taux d'effort *versus* droit au logement opposable

Dans certains cas, l'insuffisance des ressources des ménages Dalo était susceptible de constituer un autre motif de refus de leur candidature. Les Caléol peuvent en effet invoquer un taux d'effort trop élevé pour considérer que le ménage ne pourra durablement faire face à ses dépenses de logement, même avec le soutien d'aides personnelles.

Des ménages dont la situation justifie un relogement en urgence peuvent ainsi, au motif qu'ils sont trop pauvres, être rejetés du parc social alors même que leurs ressources ne leur laissent aucune alternative, en particulier dans les zones tendues où les loyers privés sont très nettement supérieurs à ceux du parc social³². C'est l'État qui, en sus, assume la responsabilité juridique et, le cas échéant, financière de ce refus.

Au demeurant, les méthodes de calcul du « taux d'effort » et de « reste à vivre » des ménages sont souvent opaques et hétérogènes selon les bailleurs. L'arrêté du ministre chargé du logement du 10 mars 2011 entendait les encadrer, mais le paramètre relatif aux charges locatives est laissé à l'appréciation du bailleur³³. Le ministère chargé du logement a pourtant régulièrement rappelé que ni le Dalo, ni l'accès au logement social ne sont subordonnés à l'exigence de ressources minimales.

Les bailleurs, en outre, ont la faculté d'adapter le montant des loyers au revenu des personnes défavorisées. L'ordonnance n° 2019-453 du 15 mai 2019 prise en application de la loi Elan

³² Pour la problématique plus générale de l'accès des ménages modestes au parc social, voir l'évaluation de politique publique suivante : Cour des comptes, Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés, rapport public thématique (évaluation de politique publique), février 2017.

³³ Arrêté du 10 mars 2011 fixant la méthode de calcul du taux d'effort mentionné à l'article R.* 441-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

ouvre la possibilité pour les bailleurs sociaux volontaires de mettre en œuvre, à titre expérimental et pendant cinq ans, une politique des loyers HLM dérogatoire en faveur des ménages très modestes, afin de faciliter leur accès au parc social.

Les conditions de mise en œuvre de cette modulation des loyers sont complexes. Le bailleur doit pouvoir garantir l'équilibre économique de sa politique de loyers par une modulation à la hausse sur d'autres logements. En pratique, cette modulation est très peu pratiquée.

Quoi qu'il en soit, en l'état actuel des possibilités ouvertes par le législateur, la faiblesse des revenus des ménages ne saurait servir de prétexte pour refuser une attribution de logement, alors qu'une large proportion de ménages sont en dessous des plafonds PLAI³⁴.

IV - Un renforcement des Comed à parfaire

Afin de ne pas confier à l'État, débiteur du droit, le soin d'accorder lui-même ce dernier, le législateur a confié à des commissions de médiation départementales spécifiques et indépendantes le soin d'instruire les demandes de reconnaissance au titre du Dalo. Les services de l'État en assurent le secrétariat, l'instruction des dossiers pouvant être réalisée par eux ou, comme dans un nombre croissant de départements, être confiée à un prestataire privé. Centrales dans le dispositif d'octroi, les Comed n'en demeurent pas moins des structures fragiles, aux pratiques encore trop souvent disparates et dont le fonctionnement devrait être révisé.

34 Le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) permet de financer les logements sociaux aux loyers les plus accessibles. Il est réservé aux plus modestes : il ne faut pas dépasser un certain plafond de revenus pour entrer dans ce type de logement.

A - Un rôle crucial

Dans un délai de trois mois suivant leur saisine, les commissions de médiation doivent qualifier la situation du ménage demandeur au regard des seuls critères arrêtés par le législateur.

Le délai moyen effectif est, à l'échelle nationale, conforme au délai réglementaire des trois mois. Entre 2015 et 2019, il oscille entre 80,1 et 90,8 jours. Mais il existe des disparités régionales et départementales : 117,2 jours en 2019 dans les Bouches-du-Rhône, 103,3 jours à l'échelle de la région PACA, 87,2 jours en Rhône-Alpes et 84,3 jours en Île-de-France, pourtant très sollicitée (100,2 jours à Paris).

Les Comed ne sont pas tenues par le motif invoqué par le demandeur et peuvent le requalifier, afin d'éviter qu'un demandeur voie sa demande rejetée faute d'avoir retenu le bon motif³⁵. Le raisonnement préalable à la décision respecte en principe deux étapes :

- vérifier que le demandeur remplit bien l'un des critères légaux d'éligibilité ;
- puis déterminer si sa situation justifie un relogement prioritaire et en urgence.

Les Comed ne peuvent fonder leurs décisions en tenant compte du contexte territorial de l'accès au logement, des priorités définies localement dans le PDALHP, ou des conventions et des accords locaux. La commission de médiation ne se prononce donc pas en fonction des disponibilités effectives en logements. L'état du marché locatif est en principe sans incidence.

Lorsque les conditions légales sont réunies, la Comed désigne les demandeurs qu'elle reconnaît prioritaires et auxquels une proposition de logement ou de relogement doit être proposée,

³⁵ CE, 24 mai 2017, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité c/M. Esposito, n° 396062.

dans les délais légaux, par le préfet. Elle détermine pour chaque demandeur, en tenant compte de ses besoins et de ses capacités, les caractéristiques de ce logement, ainsi que, le cas échéant, les mesures de diagnostic ou d'accompagnement social nécessaires.

Elle peut préconiser que soit proposé au demandeur, sous la forme d'un bail glissant, un logement appartenant aux bailleurs sociaux, loué à une personne morale (association, par exemple) aux fins d'être sous-loué à titre transitoire.

La commission peut également considérer qu'une proposition de logement n'est pas adaptée, dans l'immédiat, à la situation du demandeur et, en conséquence, l'orienter vers une proposition d'hébergement.

Le préfet doit tenir compte des préconisations de la Comed lorsqu'il désigne le bénéficiaire à un bailleur après avoir fixé le périmètre de relogement. Il peut aussi prendre en considération des éléments de la situation du ménage ou des éléments de contexte local, dont ne disposait pas la commission lors de l'examen du recours, pour s'en écarter. En cas de contentieux, le préfet devra justifier des raisons pour lesquelles il s'est, le cas échéant, éloigné des préconisations de la Comed.

La Comed peut également prescrire la réalisation d'un accompagnement social du ménage reconnu prioritaire et urgent, refuser le recours d'un ménage déjà logé dans le parc social tout en renvoyant directement sa demande vers le bailleur au titre du droit commun des mutations, signaler une situation d'habitat indigne, etc.

B - Une composition élargie, une structure qui demeure fragile

La volonté initiale du législateur a été de créer des structures souples et indépendantes, spécialisées dans l'instruction des demandes de reconnaissance Dalo et implantées à proximité des demandeurs.

Il existe ainsi une Comed dans chaque département, quel que soit le volume de demandes de reconnaissance. Aucun préfet n'a créé plusieurs Comed, comme la loi le permet, à l'exception de ceux des territoires où la gestion du Dalo a été déléguée aux collectivités. Ces délégations, prévues dès l'origine à l'article 14 de la loi du 5 mars 2007, ne sont qu'au nombre de quatre³⁶.

Dans les départements ayant enregistré moins de mille recours depuis 2008, la question peut se poser de la taille critique des commissions. En sens inverse, certaines commissions connaissent des sollicitations d'un niveau tel que les séances qu'elles tiennent, jusqu'à une fréquence hebdomadaire, les conduisent chaque fois à examiner des centaines de dossiers, au risque de déléguer de fait aux services instructeurs la décision finale.

Dans un souci d'une meilleure représentativité, leur composition a été élargie par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de janvier 2017. Les commissions sont désormais organisées en cinq collèges : un collège de l'État avec trois représentants ; un collège de trois élus composé de représentants du département, des EPCI et des communes ; un collège composé de trois représentants des bailleurs sociaux, des associations d'intermédiation locative et de gestion locative sociale, et des organismes gérant des structures d'hébergement ou de logement adapté ; un collège de trois représentants des associations de locataires et d'associations et d'organisations dont l'objet est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ; un collège de trois représentants des associations de défense des personnes en situation d'exclusion et d'un représentant du SIAO (service intégré d'accueil et d'orientation).

Si la plupart des membres ont une connaissance poussée des questions de logement, tous ne sont pas pour autant familiers des

³⁶ Délégations de la mise en œuvre du Dalo en vigueur : Brest Métropole, Rennes Métropole, Communauté d'agglomération du Beauvaisis et Communauté d'agglomération de la région de Compiègne et de la Basse Automne. Aucun de ces EPCI n'est situé en zone tendue.

spécificités du droit au logement opposable. Des formations sont proposées et organisées par le ministère chargé du logement en lien avec le Haut-comité au logement des personnes défavorisées. Certaines directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) et la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France animent le réseau des présidents ou des membres des Comed. La formation initiale et continue des membres est une possibilité et non une obligation. Or, celle-ci est l'un des moyens de garantir l'indépendance des commissions et leur capacité de recul vis-à-vis des services instructeurs.

Le ministère chargé du logement a établi un guide à l'usage des membres des Comed ayant valeur de référentiel et de recueil de jurisprudences et de bonnes pratiques pour éclairer leurs travaux. Ce guide précise que la commission de médiation n'est pas soumise au pouvoir hiérarchique du préfet³⁷.

Désignée par le préfet pour une durée de trois ans, renouvelable sans limitation, une personne qualifiée membre de la Comed en assure la présidence et dispose d'une voix prépondérante en cas de partage égal des voix. Il peut s'agir d'anciens chefs de services de l'État, de responsables associatifs, d'anciens professionnels du logement, etc. Cette fonction est bénévole³⁸, et les frais de déplacement sont remboursés dans les conditions de droit commun. Le statut des présidents de Comed apparaît plus fragile et moins valorisé que celui des présidents d'autres commissions administratives à vocation pourtant purement consultative³⁹.

³⁷ Lorsque le préfet souhaite remettre en question une décision d'une commission de médiation, il ne peut le faire que par la voie d'un recours gracieux ou contentieux. Cf. Conseil d'État, avis, n° 324809, 21 juillet 2009.

³⁸ À l'exception de la Comed de Paris, présidée par un haut-fonctionnaire à titre d'emploi.

³⁹ Par exemple, les présidents des commissions départementales de vidéoprotection qui instruisent les demandes d'autorisation de systèmes de vidéoprotection et rendent un avis au préfet de département sont nécessairement des magistrats. Ils sont rémunérés à ce titre.

La charge de travail de certaines commissions peut rendre difficile le recrutement des membres bénévoles et la désignation des présidents.

C - Des pratiques encore trop souvent disparates

Dans sa précédente enquête, la Cour avait mis en évidence des disparités territoriales fortes dans les pratiques des Comed et dans les taux de décisions favorables, également illustrées par les travaux du Haut Comité au logement des personnes défavorisées.

Une des difficultés peut tenir dans le travail initial d'instruction. Si les commissions sont seules souveraines pour reconnaître l'éligibilité des ménages, l'instruction des dossiers est assurée soit par les services de l'État (directions départementales en charge de l'emploi, du travail et de la solidarité), soit par un prestataire privé.

L'externalisation de l'instruction des demandes de reconnaissance a progressé depuis 2015. 23 départements y ont désormais recours pour tout ou partie des dossiers. Cette stratégie résulte soit d'un choix, comme en Île-de-France, où elle a été mise en œuvre dès 2008 à Paris et en petite couronne, soit de contraintes internes aux services de l'État qui connaissent, sur ces missions, des vacances de postes récurrentes. Selon les données du ministère chargé du logement, les emplois affectés à ces dossiers ont diminué de près de 20 % dans l'hexagone entre 2015 et 2020. Si la qualité de l'instruction externalisée ne semble pas soulever de difficultés, cette solution, encadrée par les règles des marchés publics et le cadrage du cahier des charges, n'offre pas les mêmes possibilités de souplesse et de mutualisation sur les sujets de logement.

La procédure, aujourd'hui, demeure fragile en ce qu'elle repose principalement sur des données déclaratives. Il est difficile aux commissions de contrôler les déclarations, à la fois en raison des délais contraints dans lesquels elles doivent se prononcer et des limites des moyens de contrôle à leur disposition, notamment

dans les départements où le nombre de recours est le plus important.

Le guide des bonnes pratiques destiné aux Comed rappelle que la charge de la preuve de la situation qu'il invoque incombe au requérant. Il doit donc fournir des pièces obligatoires. En revanche, l'absence ou l'insuffisance des preuves fournies ne signifie pas nécessairement absence de bonne foi du requérant. Il appartient aux services instructeurs de rechercher les informations ou les confirmations que le requérant ne peut, ni ne doit apporter.

La commission peut ainsi être amenée à rejeter les dossiers comportant des contradictions ou des incohérences. Mais le juge vérifiera que le service instructeur a effectivement cherché à collecter les précisions manquantes en les demandant au requérant ou aux services sociaux.

La bonne foi est cependant toujours présumée, et la mauvaise foi doit être démontrée, le doute bénéficie souvent aux requérants. Ces capacités limitées d'instruction s'ajoutent au manque de fiabilité des données inscrites au SNE, elles-mêmes déclaratives.

Le ministère chargé du logement a, par ailleurs, réalisé un travail important de sensibilisation des membres des Comed destiné à harmoniser l'interprétation des critères et des pratiques. Cependant, des disparités persistent sans pouvoir être expliquées par des différences objectives d'accès au logement des ménages demandeurs.

Une clarification des textes relatifs aux dispositions les plus sujettes à interprétation s'avère nécessaire, afin d'assurer au mieux l'égalité de traitement dans l'instruction des demandes.

La professionnalisation des présidences et l'intensification des actions de formation peuvent également contribuer à résoudre les divergences d'appréciation. Elles contribueraient sans doute à permettre aux membres des Comed de mieux s'abstraire du contexte local d'accès au logement qui, en droit, ne doit pas influencer sur leurs décisions.

Ces différentes actions permettraient de prévenir la formation de doctrines locales non strictement conformes au droit. Si le contentieux contre les décisions défavorables des Comed demeure circonscrit (environ 2 500 recours en 2010), le taux de censure par le juge administratif est en progression entre 2015 (10,9 %) et 2020 (19,7 %), ce qui doit inciter à la vigilance.

V - Un accompagnement insuffisant des ménages

L'absence de contacts directs systématiques avec les ménages tout au long de la procédure, de la demande jusqu'à la proposition d'offre de logement, provoque plusieurs types de difficultés.

Elle est d'abord susceptible de laisser perdurer un phénomène de non-recours au Dalo, par méconnaissance des conditions d'éligibilité et des effets conférés par ce droit. Aucune étude visant à évaluer ce non-recours n'a été réalisée. Dans son dernier tableau de bord, le Haut comité au logement des personnes défavorisées relève que l'écart entre les motifs invoqués à l'appui des demandes de logement social et ceux retenus par les Comed s'agissant des ménages reconnus éligibles au Dalo est substantiel, ce qui témoignerait d'un non-recours important⁴⁰.

Elle peut conduire à des rejets de demandes, faute pour les ménages d'apporter les éléments nécessaires à l'appui de leur dossier. Depuis la fermeture du guichet d'accueil physique des demandeurs Dalo qu'abritait autrefois l'unité territoriale de la Drihl à Paris, les services observent une forte augmentation des dossiers incomplets envoyés à la Comed. Dans le même temps, la plateforme téléphonique régionale reçoit un nombre d'appels très élevé mais ne peut en traiter qu'un faible pourcentage. Dans de

⁴⁰ Haut-comité au logement des personnes défavorisées, *Le Dalo logement en 2020, tableau de bord 2008-2020*, 9 novembre 2021.

nombreux cas, les ménages sont accompagnés dans l'élaboration de leur dossier par le travailleur social de leur secteur. Mais tel n'est pas systématiquement le cas. À l'échelle nationale, la proportion de dossiers de demande déposés qualifiés d'incomplets par les services instructeurs⁴¹ est très élevée.

En outre, entre la décision de la Comed et l'examen du dossier du ménage par la Caleol, la situation de ces derniers a pu évoluer. Ce risque est exacerbé dans les zones tendues, où les délais sont les plus longs, sans que les services de l'État soient nécessairement tenus informés. Surtout, les longs délais de relogement⁴² auxquels certains ménages sont confrontés, qui font suite à des parcours résidentiels souvent chaotiques, peuvent avoir pour effet de créer un écart important entre le logement espéré, idéalisé au fil du temps, et l'offre formulée par l'État. De cette déception, il peut résulter des refus d'offres, même dans les zones tendues, alors que le logement proposé peut tout à fait correspondre aux critères de l'offre adaptée.

La prévention de ces situations, préjudiciables aux ménages Dalo, susceptibles de déboucher sur une déchéance du droit, justifie qu'un accompagnement puisse être proposé aux différentes étapes du parcours de l'éligibilité au Dalo. L'expérience de la cellule mise en place par Action Logement en Île-de-France montre l'intérêt d'un tel dispositif.

Enfin, un meilleur accompagnement permettrait aussi d'assister les ménages dans l'évolution de leurs demandes : la perspective d'un relogement en-dehors du territoire demandé, assorti d'un accompagnement à la recherche d'emploi et à l'installation, pourrait ainsi être envisagée. Le programme « Emile » (Ensemble mobilisés pour l'insertion dans le logement

⁴¹ Les dossiers incomplets au moment du dépôt représentent plus des deux tiers (67,5 %) des dossiers déposés en 2019, au niveau national. Ce taux est plus élevé encore en Île-de-France (73,8 %) et identique à Paris (67,6 %). Après relance par les services instructeurs (à Paris, le prestataire Docaposte fait jusqu'à trois rappels), le taux diminue : il s'établit alors à 42,6 % au niveau national et 40,9 % en Île-de-France (36 % à Paris).

⁴² Plusieurs mois ou plusieurs années.

et dans l'emploi), piloté depuis 2019 par la Dihal, accompagne environ 200 à 300 ménages prêts à quitter la région francilienne pour des départements du Massif central et sud-ouest de la France, à dominante rurale. Si l'extension à grande échelle de ce programme n'est pas réaliste à court terme, il apparaît qu'un accompagnement individualisé pourrait aussi aider les ménages à envisager leur relogement en-dehors des secteurs les plus tendus, avec des perspectives bien plus importantes, voire assurées, d'un relogement.

CONCLUSION

Depuis 2008, l'élargissement continu des publics reconnus prioritaires pour l'accès au logement social a souvent eu pour effet, dans les territoires où l'offre de logements sociaux est la plus restreinte, de reléguer le Dalo au rang de priorité parmi d'autres, alors que le législateur lui a conféré une primauté explicite.

Sa légitimité apparaît en réalité encore contestée. La Cour constate que, pour affirmer son caractère ultime et sa primauté, une révision partielle des conditions d'éligibilité est nécessaire afin de supprimer le risque d'une substitution du Dalo aux obligations des bailleurs et aux procédures de droit commun applicables au parc social de logements. L'articulation avec les procédures de droit commun de traitement du mal logement doit également être repensée.

Le législateur a, par ailleurs, imposé aux acteurs du logement de participer à l'effort de relogement des ménages tributaires d'un Dalo, aux côtés de l'État, seul garant du droit : dès 2009 pour les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (aujourd'hui Action Logement), et, depuis début 2017, pour les collectivités territoriales sur leur contingent réservé et les bailleurs sociaux sur les logements non réservés. À l'exception d'Action Logement en Île-de-France, cette obligation légale est très loin d'être respectée, sans que l'État mobilise les outils de coercition existants, faute de données parfaitement fiables, mais aussi pour éviter de rentrer en conflit avec des acteurs intervenant dans de multiples sujets de négociation. Or, cette situation affaiblit gravement sa capacité à remplir ses obligations vis-à-vis des près de 80 000 ménages bénéficiaires du Dalo toujours en attente d'une proposition. L'insuffisante implication des bailleurs et des collectivités, particulièrement en Île-de-France, augmente directement le risque de voir engagée la responsabilité de l'État.

Face à des demandes en nombre croissant dans les zones tendues, le modèle originel des commissions de médiation atteint

ses limites. La consolidation de leurs moyens, la formation systématique de leurs membres et une meilleure valorisation de leurs présidences contribueraient à réduire les disparités de pratiques conduisant à une application différenciée du Dalo.

Enfin, l'accompagnement des ménages fait encore trop souvent défaut, tant en amont de la demande de reconnaissance, afin de lutter contre le non-recours et garantir la prise en compte des situations, qu'en aval, dans l'attente de la proposition de l'État. Un accompagnement plus systématique lors de ces différentes phases apparaît pourtant comme un moyen de favoriser de meilleures conditions de relogement.

Conclusion générale

Toujours plus sollicité, le Dalo bénéficie à des ménages qui ne ressortent pas seulement de la catégorie des ménages modestes mais sont confrontés à des contraintes lourdes de logement, dans un contexte d'accès au logement locatif privé comme social de plus en plus tendu. Dans ce contexte, la hausse du taux de reconnaissance Dalo témoigne de difficultés toujours plus nombreuses.

Un droit source de désillusions

Être reconnu éligible au Dalo n'est qu'une première étape. Se voir effectivement proposer, par l'État, une offre de logement adaptée en est une autre. Même si plus de 210 000 ménages ont été relogés depuis 2008, le nombre de ménages en attente d'une offre adaptée a progressé depuis 2015. Les difficultés se concentrent à titre principal en Île-de-France, où le nombre annuel de relogements, globalement stable, ne suffit plus à répondre à la progression du nombre de ménages attributaire d'un Dalo et, *a fortiori*, à résoudre leur situation en attente d'une proposition parfois depuis plusieurs années. À l'échelle nationale, un quart des ménages reconnus éligibles depuis 2008 attend une proposition de l'État. Si quelques ménages ont pu trouver une solution alternative, pour d'autres, notamment franciliens, le Dalo est devenu, un droit source de désillusions.

Des responsabilités qui doivent être davantage partagées

L'impossibilité de l'État à garantir la pleine effectivité du Dalo est sanctionnée dans des proportions croissantes par les juridictions administratives, par le biais d'injonctions éventuellement assorties d'astreintes ou du contentieux en

indemnisation. Si l'État est seul débiteur du Dalo, il n'est cependant pas seul responsable de la situation actuelle.

La multiplication des catégories de publics prioritaires pour l'accès au logement social, concomitante à la montée en puissance de politiques publiques telles que la politique du renouvellement urbain, la lutte contre l'habitat indigne ou la politique du « logement d'abord » ont conduit à accroître les objectifs de relogement fixés aux acteurs locaux, au risque de conduire ces derniers à privilégier une forme d'équilibre, dans la répartition, entre les ménages attributaires du Dalo et les autres ménages prioritaires. Le passage à la cotation des demandes de logements sociaux, conçue comme un outil d'aide à la décision, pourrait accentuer cet état de fait. De telles pratiques ne sont pas conformes à la loi, qui confère au Dalo une priorité supérieure, primant sur l'ensemble des autres priorités retenues par le législateur. L'application stricte de la loi conduirait à réserver l'exclusivité des attributions de logements sociaux jusqu'à ce que l'ensemble des ménages reconnus Dalo se soient vu proposer une offre adaptée à leurs besoins.

En outre, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de janvier 2017, qui visait à contraindre bailleurs et collectivités territoriales à participer, aux côtés de l'État, à l'effort de relogement des ménages Dalo dans le parc social, n'est toujours pas respectée. L'État ne dispose pas de données suffisamment précises pour mobiliser les outils de coercition dont il dispose, mais les ordres de grandeurs disponibles permettent au moins de constater le non-respect de la loi, quatre ans après son entrée en vigueur.

Un enlèvement à bas bruit

La « banalisation » du Dalo au rang de priorité parmi d'autres est assumée par certains acteurs qui critiquent le « coupe-file » que procurerait le Dalo par rapport aux procédures de droit commun. De fait, en considérant les ménages déjà logés dans le parc social de la même façon que ceux qui sont logés en-dehors, malgré la différence objective de situations, le Dalo porte le

CONCLUSION GÉNÉRALE

risque de substituer l'État aux bailleurs ne respectant pas leurs obligations et de contourner la procédure de mutation au sein du parc social. *A contrario*, certains publics sont mal pris en compte, tel celui des personnes handicapées.

Les commissions de médiation, structures voulues à l'origine comme indépendantes de l'État et d'un fonctionnement souple, atteignent désormais leurs limites face à l'augmentation continue du volume de demandes de reconnaissance. À court et moyen termes, il n'existe aucune raison que les demandes diminuent dans les zones tendues. Un renforcement des moyens et une professionnalisation de leurs présidences s'imposent donc.

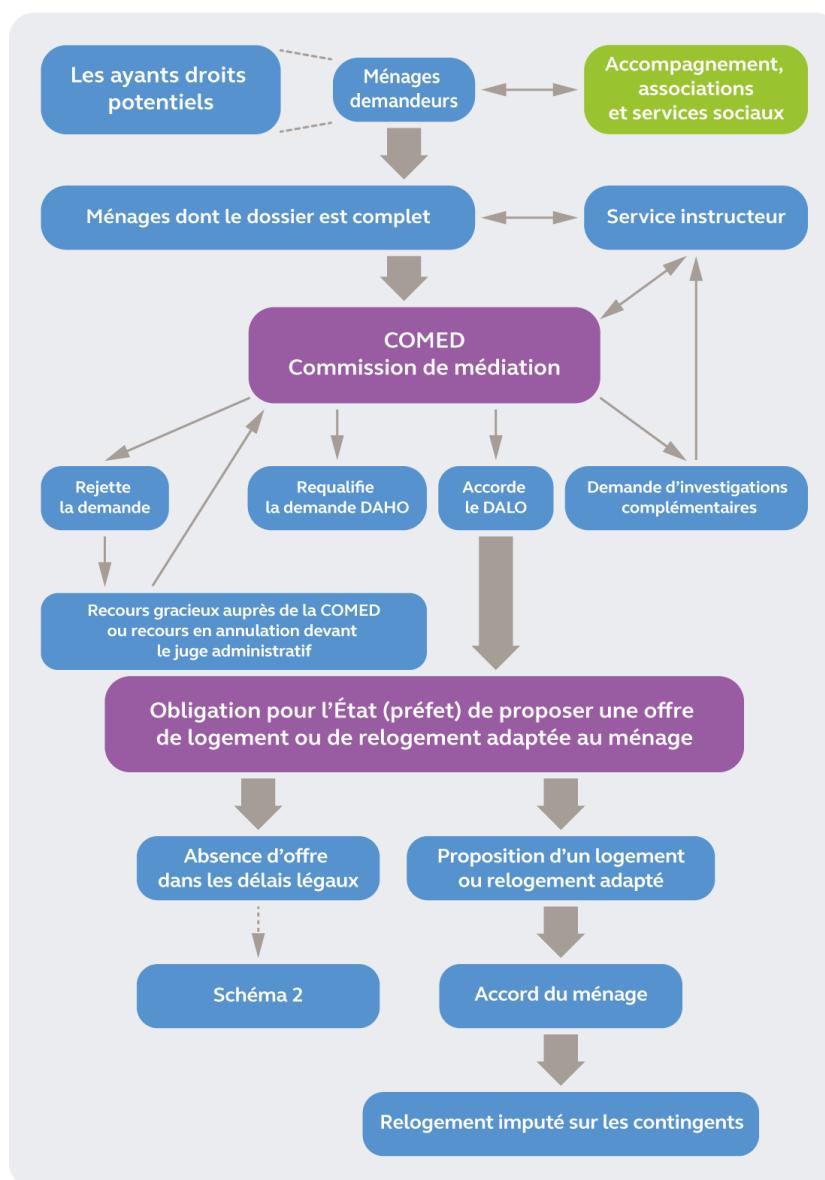
Enfin, le Dalo est un droit qui s'exerce aujourd'hui sans contact direct avec les services instructeurs ni les commissions de médiation. L'accompagnement par les services sociaux ou les associations spécialisées, en amont de la demande, comme, en cas de reconnaissance du droit, jusqu'à l'entrée dans le logement, n'est effectif que pour certains ménages. Une proposition d'accompagnement plus systématique aiderait pourtant à fluidifier la procédure et même à accompagner les ménages dans l'évolution de leurs demandes.

Annexes

Annexe n° 1 : procédures d'accès et de mise en œuvre du Dalo	84
Annexe n° 2 : part des régions dans le total des demandes de reconnaissance au titre du Dalo entre 2008 et 2020.....	86
Annexe n° 3 : taux de ménages restant à reloger fin 2020, par région (anciens périmètres).....	87
Annexe n° 4 : principales normes applicables au Dalo	89

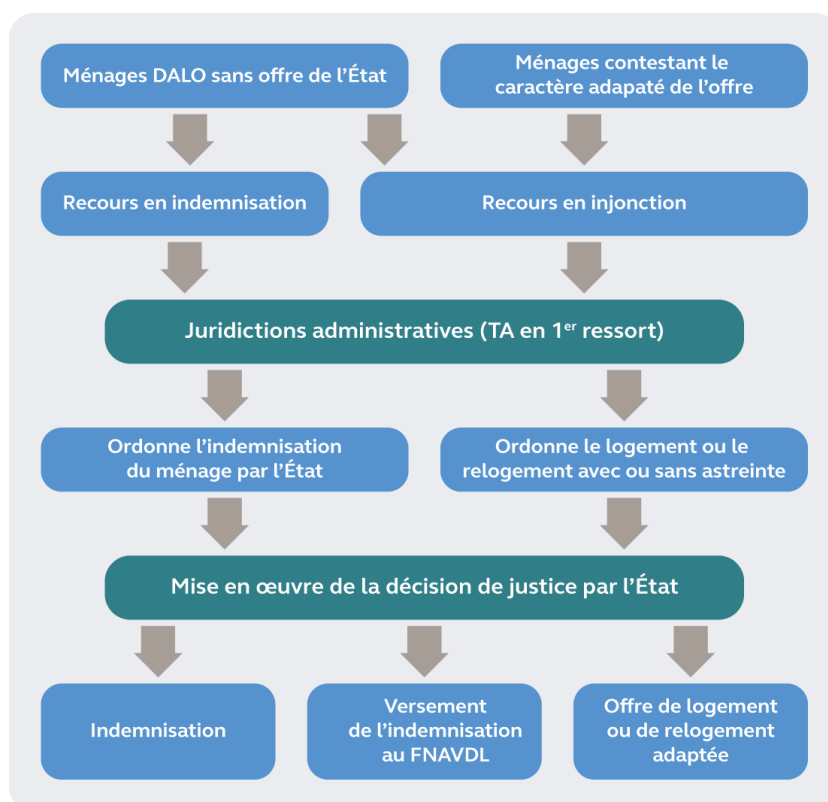
Annexe n° 1 : procédures d'accès et de mise en œuvre du Dalo

Schéma n° 1 : procédures de droit commun



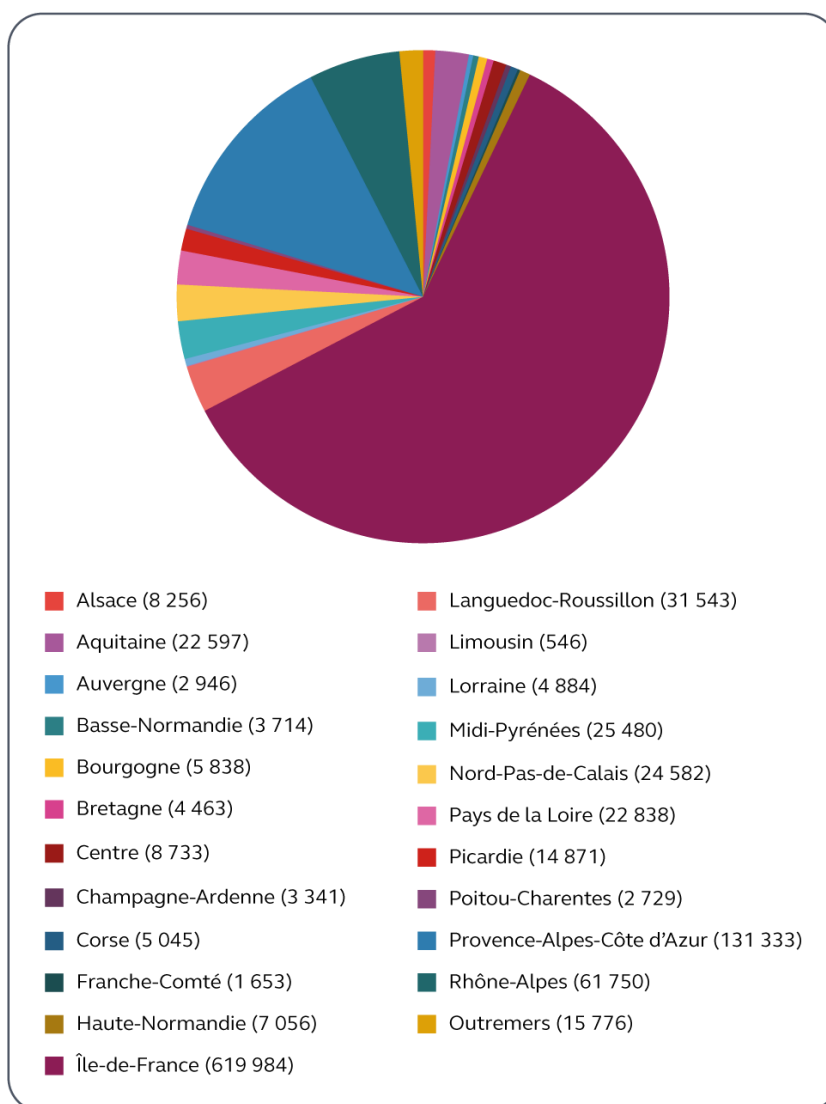
Source : Cour des comptes

Schéma n° 2 : l'État n'a pas formulé d'offres adaptées de logement ou de relogement dans les délais



Source : Cour des comptes

Annexe n° 2 : part des régions dans le total des demandes de reconnaissance au titre du Dalo entre 2008 et 2020



Source : Cour des comptes, d'après les données de la DHUP extraites au 24 février 2021

Annexe n° 3 : taux de ménages restant à reloger fin 2020, par région (anciens périmètres)

	Nombre de ménages reconnus Dalo (2008-2020)	Nombre de ménages restant à reloger fin 2020	Taux de ménages Dalo restant à reloger
Alsace	2 235	88	3,9
Aquitaine	6 707	328	4,9
Auvergne	1 068	53	5,0
Basse-Normandie	1 200	277	23,1
Bourgogne	2 900	66	2,3
Bretagne	1 984	93	4,7
Centre	3 027	259	8,6
Champagne-Ardenne	1 318	97	7,4
Corse	2 109	451	21,4
Franche-Comté	926	65	7,0
Haute-Normandie	1 935	64	3,3
Île-de-France	201 091	64 994	32,3
Languedoc-Roussillon	9 159	375	4,1
Limousin	232	28	12,1
Lorraine	2 503	90	3,6
Midi-Pyrénées	6 849	624	9,1
Nord-Pas-de-Calais	6 540	118	1,8
Pays de la Loire	6 618	367	5,5
Picardie	6 780	293	4,3
Poitou-Charentes	953	91	9,5
Provence-Alpes-Côte d'Azur	40 626	5 150	12,7
Rhône-Alpes	21 348	1 802	8,4
Outre-Mer	5 616	1 910	34,0
Total France	333 724	78 016	23,4

Source : Cour des comptes d'après les données de la DHUP extraites au 24 février 2021

Treize régions sur les 26 (périmètre antérieur à la réforme de 2016) comptent moins de 13 000 recours sur la période, soit moins de 1 000 recours par an. Le Nord-Pas-de-Calais pèse à peine 2,2 % des demandes déposées, 2 % des décisions favorables et 2 % des relogements effectués par l'État. 44 départements comptabilisent moins de 1 000 demandes en 13 ans, dont 32 moins de 500⁴³. Si nombre de ces départements présentent un caractère rural ou correspondent à des territoires en déprise, connaissant, souvent, une vacance importante dans le parc social, quelques situations particulières méritent d'être évoquées, telle celle du département d'Ille-et-Vilaine qui dénombre 108 demandes de reconnaissance depuis 2008.

Au sein d'une même région, pour des départements proches, la situation peut être très différente. Ainsi, alors que la Savoie enregistre 1 771 demandes sur la période, donnant lieu à 632 décisions favorables, 14 669 recours ont été déposés dans le même temps en Haute-Savoie, débouchant sur 4 249 décisions favorables.

⁴³ Le département de la Meuse est le seul à ne compter aucun recours depuis 2008.

Annexe n° 4 : principales normes applicables au Dalo

Liste non exhaustive, incluant des lois et décrets codifiés dans le CCH

Code de la construction et de l'habitation (CCH) : Partie législative :

Principe : L. 300-1

Droit au logement garanti par l'État

Recours amiable : L. 441-2-3

Saisine de la commission de médiation

Recours contentieux : L. 441-2-3-1

Recours devant le tribunal administratif

Information : L. 441-2-3-2

Code de la construction et de l'habitation (CCH) :

Partie réglementaire :

Code de la construction et de l'habitation : articles R. 300- 1 à
R. 300-2-2

Conditions liées à la nationalité du demandeur : R. 300-1 à R. 300-
2-2

Recours amiable : R. 441-13 à R. 441-18-5

Procédure devant la commission

Conditions de séjour : R. 300-1 et R. 300-2

Arrêté du 29 mai 2019 fixant la liste des titres de séjour ouvrant
droit au droit au logement (Dalo)

Code de la justice administrative (CJA) :**Partie législative :**

Art. L. 778-1

Code de la justice administrative (CJA) :**Partie réglementaire :**

Procédure devant le tribunal administratif – R. 778-1 à R. 778-9

Lois :

- Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur)
- Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté
- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique – art.111 ; art. 114
- Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP)

Mesures réglementaires :

- Décret n° 2007-295 du 5 mars 2007 instituant le Comité de suivi de la loi Dalo
- Décret n° 2007-1354 du 13 septembre 2007 relatif à la composition du comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable et modifiant le décret n° 2007-295 du 5 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable
- Décret n° 2007-1354 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le CCH
- Décret n° 2008-908 du 8 septembre 2008 relatif aux conditions de permanence de la résidence des bénéficiaires du droit à un logement décent et indépendant et modifiant le CCH (partie réglementaire)
- Décret n° 2008-1227 du 28 novembre 2008 relatif au contentieux du droit au logement opposable
- Décret n° 2010-398 du 22 avril 2010 relatif au droit au logement opposable
- Décret n° 2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable
- Décret n° 2014-116 du 11 février 2014 relatif au droit au logement opposable
- Décret n° 2019-873 du 21 août 2019 relatif à la partie réglementaire du CCH- art. 4
- Décret n° 2019-1378 du 17 décembre 2019 relatif à la cotation de la demande de logement social (Journal officiel du 18 décembre 2019) - met en application l'article 111 de la loi Élan (Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) du 23 novembre 2018, intégré à l'article L.441-2-8 du CCH
- Décret n° 2021-386 du 1^{er} avril 2021 - art. 1 relatif au Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et le suivi du droit au logement opposable

Autres textes :

- Instruction du 26 octobre 2012 NOR INTK 1229203J de mobilisation pour la mise en œuvre du droit au logement opposable et Gestion des expulsions locatives par les préfets
- Instruction du gouvernement du 23 décembre 2016 relative aux droits de réservation de l'État et au suivi des contingents des autres réservataires
- Instruction du 13 décembre 2017 NOR : TERL1731312J relatif aux modalités de mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo)

Pendant la crise de la covid 19 :

- Ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire complétée par :
- Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à l'adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif modifiée par :
- Ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif
- Ordonnance n° 2020-405 du 8 avril 2020 portant diverses adaptations des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif
- Ordonnance du 18 novembre 2020 (Dalo injonction) - aménagement temporaire du contentieux

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse du Premier Ministre	97
Réponse du président de l'Assemblée des départements de France (ADF)	106
Réponse du président de l'Assemblée des communautés de France (ADCF)	108
Réponse de la présidente de France Urbaine	114
Réponse de la présidente de l'Union sociale pour l'Habitat (USH)	116
Réponse du président du Groupe Action Logement	124
Réponse du président du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD)	131

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le président de l'Association des maires de France (AMF)

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous m'avez adressé un rapport public thématique sur la mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo). Je vous remercie pour cette communication, que j'ai examinée avec attention en lien avec les ministres concernés.

Institué par le législateur en 2007, le droit au logement opposable est un élément structurant de la politique du logement. Il repose sur un principe d'examen des situations individuelles des ménages éligibles puis de réponse aux difficultés constatées par une offre de relogement (ou dans certains cas d'hébergement). Tout en conservant sa spécificité, ce mécanisme doit s'articuler avec les actions de développement de l'offre, et avec les politiques d'attribution des logements sociaux, notamment au travers des objectifs globaux fixés aux bailleurs et aux réservataires pour le logement des publics prioritaires.

La mise en œuvre du droit au logement opposable est une priorité constante de l'action des services déconcentrés de l'Etat, qui supervisent les procédures en veillant au bon fonctionnement des commissions de médiation et au suivi de leurs décisions, et contribuent aux propositions de relogement en mobilisant les logements réservés dans le parc social. L'instruction ministérielle du 13 décembre 2017 relative au droit au logement opposable fixe à cet égard un cadre d'action qui reste pleinement applicable. En particulier, cette instruction prévoit que le contingent de l'État (hors celui de 5 % au plus qui est destiné au logement des agents publics) est dédié à 100 % au logement des ménages bénéficiant du DALO et aux demandeurs des autres catégories prioritaires.

Le droit au logement opposable conduit à des résultats tangibles, puisque, comme le rappelle la Cour, plus de 20 000 ménages sont effectivement relogés chaque année à ce titre. Dans la plupart des régions, plus de 90 % des ménages reconnus prioritaires depuis 2008 avaient été effectivement relogés à la fin de l'année 2020. Les difficultés, réelles, se concentrent sur certaines zones tendues, et notamment en Île-de-France, qui

représente à elle seule 83 % des ménages restant à reloger fin 2020 (65 000 sur 78 000 au niveau national).

Pour assurer l'effectivité du droit opposable, une simplification et une optimisation des procédures, un renforcement du suivi et de l'accompagnement sont nécessaires. La Cour formule à cet égard un ensemble de recommandations, sur lesquelles vous trouverez ci-dessous mon analyse et qui pourraient constituer la base d'ajustements ultérieurs au niveau législatif et réglementaire.

Plusieurs orientations du Gouvernement contribuent par ailleurs directement à la mise en œuvre du Dalo :

- la poursuite d'un effort résolu de production de logements sociaux, notamment en zone tendue, est une priorité. Des objectifs ambitieux d'agrément de 250 000 logements sociaux en deux ans ont été fixés avec l'Union sociale pour l'habitat et les fédérations HLM au début de l'année 2021, avec une priorité à la catégorie des logements "PLAI" et "PLAI adaptés", dont les loyers sont particulièrement accessibles aux ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo. Des moyens financiers supplémentaires pour aider la construction ont été dégagés par Action Logement, dans le cadre d'un avenant à la convention quinquennale avec l'Etat, pour la période du plan de relance (2021-2022). Les obligations de production de logements sociaux dans le cadre de la loi "SRU" seront prolongées et confortées dans le cadre du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dit 3DS), en cours d'examen par le Parlement. L'impact sur les finances locales de la construction de logements sociaux sera aussi amélioré par la compensation aux collectivités du coût des exonérations de taxes foncières accordées aux bailleurs, votée en loi de finances pour 2022 ;
- de nombreux ménages reconnus prioritaires sont en situation d'hébergement lors de l'examen de leur demande. Une action ciblée visant à faciliter l'accès au logement de ces publics est donc essentielle, et c'est précisément l'objectif du Plan

"Logement d'abord" lancé depuis 2018 et dont la Cour a adressé un premier bilan positif en 2020 ;

- enfin, les réformes des politiques d'attribution des logements sociaux doivent constamment tenir compte de la situation des demandeurs de logements reconnus prioritaires au titre du Dalo. La mobilisation des réservataires autres que l'Etat pour respecter l'objectif d'affectation de 25 % de chaque contingent aux ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo (ou relevant des autres catégories de ménages prioritaires) est à cet égard un axe de progrès majeur : comme le relève la Cour, cet objectif n'est globalement pas atteint. Au niveau des bailleurs sociaux, le code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit aussi que des objectifs quantifiés d'attribution aux ménages Dalo sont fixés par la convention intercommunale d'attribution (CIA) : le projet de loi 3DS en cours d'examen viendra faciliter la fixation de tels objectifs, lorsque la CIA n'a pas encore été signée.

De manière plus détaillée, les recommandations formulées par la Cour sont pour la plupart partagées et appellent les remarques suivantes.

1/ Procéder à l'harmonisation des dispositions juridiques afin que la désignation par le préfet d'un ménage reconnu prioritaire au titre du Dalo vaille injonction à reloger.

La décision préfectorale qui fixe le délai au terme duquel un demandeur doit être relogé et désigne ce demandeur à un bailleur social est d'ores et déjà proche d'une injonction d'un point de vue juridique. Une clarification pourrait toutefois être opportune, après concertation avec les parties prenantes.

2/ Veiller à ce que la cotation des demandes de logement social reconnaisse systématiquement la primauté du Dalo.

Je partage la préoccupation de la Cour de veiller à ce que la généralisation de la cotation de la demande (dans les zones urbaines les plus importantes) soit effectuée en cohérence avec la procédure

Dalo, sachant que la cotation est une aide à décision et ne saurait se substituer aux priorités d'attribution fixées par la loi.

Sous le contrôle du préfet, les systèmes de cotation mis en place par les EPCI doivent ainsi faire ressortir les ménages des catégories prioritaires au sens du CCH et notamment au titre du Dalo⁴⁴. Les modalités retenues par l'EPCI s'intègrent dans le cadre du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDID), qui est élaboré sous le contrôle du préfet après un porté à connaissance de celui-ci. Une prochaine instruction ministérielle viendra rappeler cette orientation.

Le module d'aide à la cotation développé dans le cadre du Système national d'enregistrement (SNE) et mis à disposition des collectivités en 2021 intègre explicitement un critère "reconnu prioritaire Dalo".

3/ En cas de refus d'une candidature d'un ménage Dalo au motif de la faiblesse de ses revenus ou des objectifs législatifs de mixité sociale, introduire dans la loi une obligation pour la commission d'attribution de lui proposer un autre logement ou un loyer adapté.

En cas de refus d'une candidature d'un ménage reconnu prioritaire, au motif de la faiblesse des revenus ou des objectifs de mixité sociale, il semble en effet opportun que lui soit proposée sans délai une solution. Des adaptations du droit sur ce point seraient pertinentes, après concertation avec les parties prenantes.

S'agissant du niveau des loyers, il faut rappeler qu'une ordonnance en date du 15 mai 2019, prise en application de la loi Elan, a introduit un dispositif simplifié permettant aux bailleurs d'ajuster leurs loyers à la relocation, pour favoriser les attributions de logements sociaux aux ménages les plus modestes, tout en maintenant globalement leurs recettes locatives.

⁴⁴ Comme le prévoit l'article R. 441-2-10 du CCH.

Ce dispositif pourrait notamment être mobilisé après un refus d'attribution au regard de la faiblesse des revenus.

4/ Supprimer pour les requérants déjà logés dans le parc social le critère d'éligibilité au Dalo fondé sur le délai anormalement long d'obtention d'un logement social.

L'article L. 441-2-3 du CCH prévoit que « la commission de médiation peut être saisie par toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4 ». La jurisprudence a confirmé que l'ancienneté de la demande ne constitue pas à elle seule un facteur déterminant pour être reconnu au titre du Dalo. S'agissant ainsi des personnes qui disposent déjà d'un logement social, le Conseil d'Etat estime que le demandeur doit avoir des « motifs sérieux » pour vouloir changer de logement (décision du 24 mai 2017, n° 396062).

Il est souhaitable de privilégier le dialogue entre le bailleur et le demandeur qui occupe déjà un logement du parc social, plutôt que l'introduction d'une demande devant la commission de médiation. Mais il serait difficile de supprimer totalement le critère du délai anormalement long dans ce seul cas. Il appartient alors à la commission de médiation d'apprécier si la demande émise par un locataire du parc social repose sur des motifs sérieux (taux d'effort devenu trop important, situation de handicap et logement inadapté, sur-occupation, etc.).

Il convient également de souligner que le délai introduit par l'article L. 441-1-4 est adapté par arrêté préfectoral après avis des acteurs locaux. Rien ne s'oppose aujourd'hui à la spécification de délais anormalement longs qui distinguent différents cas, notamment celui d'être déjà logé dans le parc social. Cette faculté pourrait être davantage utilisée.

5/ Préciser, dans la loi, les deux étapes de l'examen des demandes de reconnaissance au titre du Dalo : vérification en premier lieu de l'appartenance à l'une des catégories prévues par la loi, puis mesure de l'urgence de la situation du ménage requérant.

Le CCH distingue les conditions permettant de déposer un recours Dalo (article L. 441-2-3), des conditions à réunir pour que l'urgence soit caractérisée (articles L. 300-1 et R. 441-14-1), tout en conférant un large pouvoir d'appréciation à la commission de médiation.

Concrètement, la Cour recommande que le 13^{ème} alinéa de l'article L. 441-2-3 du CCH prescrive la nécessité pour les commissions de médiation de procéder à l'instruction des demandes en deux étapes : la recevabilité du dossier d'une part, puis l'examen en opportunité des dossiers recevables. Or l'examen de la recevabilité peut selon les départements s'avérer très lourd et le cas échéant être externalisé, permettant à la commission de se concentrer sur les décisions en opportunité afin de déterminer si les demandes doivent être ou non reconnues prioritaires et urgentes. Il pourrait donc être contre-productif d'imposer deux réunions successives de la commission sur un même dossier.

6/ Créer dans la loi une procédure de caducisation du droit devant les commissions de médiation.

L'article R. 441-18-2 du CCH traite de la perte de la reconnaissance du Dalo en cas de refus d'une offre de logement adapté, c'est-à-dire tenant compte des besoins et des capacités du demandeur. Toutefois, faute d'une base légale suffisante et eu égard au caractère contraignant des procédures de retrait des décisions créatrices de droit, une réflexion sur la possibilité d'introduire une disposition législative permettant à la commission de médiation de prononcer la caducité du Dalo serait en effet opportune.

7/ Proposer systématiquement aux ménages un accompagnement en amont de la reconnaissance au titre du Dalo et en aval de l'obtention de celle-ci jusqu'au relogement.

Le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) finance des actions d'accompagnement pour les ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo, mais également pour tous ceux qui sont dans une situation de difficulté au regard de l'accès ou du maintien dans le logement (« non-Dalo ») dans un souci de prévention.

Je partage l'avis de la Cour sur la nécessité d'améliorer l'accompagnement, dans le sens de sa recommandation. C'est pourquoi les moyens financiers du FNAVDL ont été considérablement renforcés sur la période récente.

8/ Renforcer les présidences des commissions de médiation, conforter leurs moyens et regrouper les commissions les moins sollicitées.

Je partage globalement la recommandation de la Cour.

S'agissant de la présidence des commissions de médiation, le principe du bénévolat peut notamment conduire à des difficultés de recrutement pour assurer la fonction de président de commission. La question de l'instauration d'un défraiement se pose aujourd'hui pour les départements qui connaissent l'activité la plus importante.

S'agissant du regroupement des commissions les moins sollicitées, l'idée est intéressante et je soutiens le principe de mutualisations ciblées, à l'initiative des préfets de région en lien avec les préfets de département, tenant compte des situations locales et préservant une connaissance fine des réalités du terrain par les membres des commissions. Il faut noter par ailleurs que l'instruction des dossiers peut être mutualisée tout en préservant une organisation départementale des commissions, comme c'est déjà le cas en Île-de-France.

9/ Supprimer dans la loi l'avis préalable du maire sur le relogement d'un ménage Dalo.

Comme le relève la Cour, cet avis (simple) n'est pas requis pour les procédures de logement de droit commun ; par ailleurs, le maire est toujours présent ou représenté dans les commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (Caleol) et peut émettre un avis à ce titre sur les dossiers des candidats. L'utilité et la pertinence de l'avis sont donc discutables et sa suppression pourrait en effet être proposée, après concertation avec les parties prenantes.

10/ Supprimer le principe de l'audience obligatoire devant le juge administratif pour les recours contentieux en injonction visant à constater la carence de l'État dans le relogement d'un ménage reconnu éligible au Dalo.

Cette recommandation est satisfaite depuis la publication de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire modifiant l'article L. 441-2-3-1 du CCH.

11/ Prévoir dans la loi l'extension aux préfets de région de la faculté de proposer un relogement en-dehors du département, lorsque les spécificités territoriales permettent de l'envisager, en tenant compte des contraintes des ménages.

L'inter-départementalisation est déjà pratiquée en Ile-de-France compte tenu de la taille de la zone d'emploi et des flux de déplacement domicile-travail importants au sein de la région.

Cette approche pourrait être étendue à d'autres territoires, en prêtant attention au risque d'éloignement des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo des bassins d'emplois et des centres urbains. Une telle proposition pourrait donc voir le jour dans un premier temps sous forme d'expérimentation dans certains territoires, avec un système de suivi permettant de mesurer les éventuels effets indésirables.

12/ Confier dans la loi aux préfets de département la possibilité de sanctionner financièrement les bailleurs refusant sans motif valable d'attribuer un logement aux ménages Dalo désignés par le préfet.

Au titre de l'article L. 342-12 du CCH, l'agence nationale de contrôle du logement social (Ancols) peut d'ores et déjà, à l'issue d'un contrôle, proposer au ministre chargé du logement une sanction pour tout manquement aux dispositions législatives et réglementaires applicables aux organismes HLM. Un refus d'attribution sans motif valable peut donc être actuellement sanctionné. Il ne me paraît donc pas nécessaire de créer un nouveau dispositif.

13/ Adapter les systèmes d'information afin de permettre de mesurer précisément le respect par les collectivités territoriales, Action Logement et les bailleurs de leurs obligations en matière de relogement des ménages Dalo.

Il est en effet nécessaire de poursuivre la démarche de modernisation des outils informatiques et par ailleurs de fiabilisation des données renseignées notamment par les bailleurs sociaux afin de mesurer la contribution de chacun des acteurs au relogement des ménages Dalo et d'être en capacité d'adopter, le cas échéant, des mesures correctrices. En théorie, l'ensemble des données qui sont nécessaires à un bon suivi des attributions par public et par contingent devraient déjà être disponibles et exploitables. Mais l'expérience a montré que le renseignement déclaratif des systèmes d'information nationaux (dont le SNE) ne permettait pas toujours une exploitation des données, lorsque celles-ci ne sont pas ou sont mal renseignées. Je suis donc favorable à l'élaboration d'un programme de fiabilisation et de contrôle.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

Vous avez bien voulu transmettre à l'Assemblée des Départements de France le rapport public thématique sur « Le Droit au logement opposable » et je vous en remercie.

Je souhaite, au nom de l'ADF, vous faire part d'un certain nombre de remarques générales portant sur le diagnostic et les préconisations contenus dans cette enquête de suivi.

Une lecture attentive de ce document me conduit à partager le bilan dressé par la Cour, en particulier sur la situation difficile que connaît l'Île-de-France dans l'application effective de ce droit. Alors que le Dalo ne représente globalement que 2,7 % de l'ensemble de la demande de logement social, nous ne parvenons que partiellement à reloger les ménages prioritaires. Ce chiffre montre à lui seul la tension croissante qui pèse sur le logement et son aggravation, depuis quelques années, par l'inflation des publics prioritaires définis par les textes de loi successifs adoptés dans ce domaine. Le résultat est l'incapacité des pouvoirs publics à répondre à des demandes devenues multiples.

En effet, les attributions de logements, dans les zones tendues, sont devenues un véritable casse-tête pour l'ensemble des acteurs concernés. Si le système de cotation de la demande apparaît, pour certaines collectivités, comme une solution visant à prioriser les demandes, le risque pointé par le rapport d'une « banalisation » du Dalo est tout à fait réel.

Il nous faut toutefois éviter que se développe une concurrence entre dispositifs et publics (« Logement d'abord », lutte contre l'habitat insalubre, autres publics spécifiques, etc.). Les départements, qui contribuent à ces initiatives, restent attentifs sur ce sujet.

Face à la disparité des pratiques en vigueur au sein des commissions de médiation du Dalo, la nécessité de leur homogénéisation - mais également de leur renforcement - constituent des objectifs que nous partageons également. Même

si les départements ne sont pas directement responsables des attributions, ils participent généralement à ces commissions - dont les décisions doivent être en accord avec le plan départemental pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées - et se mobilisent, en tant que réservataires, pour que celles-ci répondent aux besoins des ménages prioritaires tels que définis dans ce cadre. Sur ce point, la question du handicap, au cœur de nos prérogatives, nous oblige également à la plus grande vigilance et à une plus forte mobilisation.

J'ai enfin retenu, parmi les préconisations du rapport, la nécessaire mobilisation du parc privé, - que ce soit par le biais de l'intermédiation locative ou des baux glissants -, afin d'accroître notre capacité collective à reloger les ménages prioritaires. Ces dispositifs existent déjà mais connaissent une montée en charge progressive. Il faut les développer, et cela d'autant plus qu'ils viendraient atténuer la pression qui s'exerce aujourd'hui presque exclusivement sur le logement social, dans une période de crise de l'offre où les chiffres de la construction sont hélas historiquement bas. Sur cette question, toute mesure visant à une plus grande simplification dans la chaîne de production (dans l'octroi des agréments pour la construction de logements sociaux ou la forfaitisation des aides dans le cadre de la délégation des aides à la pierre) nous semblerait aller dans la bonne direction.

En conclusion, l'ADF considère que la question du développement de l'offre constitue la clé pour parvenir à une plus grande effectivité du Droit au logement opposable. In fine, l'enjeu devant nous est de relancer un appareil productif doublement frappé par des choix budgétaires discutables (réduction de l'APL, réduction du loyer de solidarité, fragilisation d'Action logement) et les effets de la crise sanitaire sur le rythme de construction du secteur.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)

Au nom des intercommunalités de France et de notre association, je tiens à vous remercier pour avoir souhaité recueillir l'avis de notre association relatif au rapport public thématique intitulé « Le droit au logement opposable ».

Ainsi, que le note la Cour dans son rapport, le Dalo a enregistré, depuis sa mise en place il y a un peu moins de 15 ans, un nombre croissant de sollicitations, jusqu'à 1,3 million de demandes de logement ou de relogement dont plus d'un tiers ont été reconnues comme prioritaires. 63 % de ces demandes ont bénéficié d'une offre de logement adaptée.

Ce résultat, même s'il reste modeste, souligne le fait que le Dalo, en dépit des nombreux cas de ménages qui, bien que reconnus prioritaires, restent en attente d'une solution, notamment en Île-de-France a pris sa place dans les politiques du logement.

Il importe, en effet, de rappeler que le droit au logement est un acquis important des politiques publiques en France, qui se montre dans ce domaine comme l'une des plus ambitieuse d'Europe. La notion de droit au logement est, en fait, relativement ancienne. Dès 1995, le Conseil constitutionnel reconnaît que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ». Mais, c'est la loi de mars 2007 qui conduira à reconnaître un droit de priorité aux demandes de logement ou de relogement à des ménages confrontés à des difficultés objectives et surtout l'opposabilité de ce droit à l'Etat contraint d'apporter satisfaction, sous peine de sanctions financières, aux demandes de logement des publics reconnus prioritaires.

Autre effet positif du Dalo, il a permis de mieux attirer l'attention sur la gestion des logements relevant des contingents préfectoraux : dans de nombreux départements, les préfets avaient un suivi irrégulier du devenir de leur contingent. Les

procédures mises en place ont permis de mieux identifier ces logements et de les mobiliser avec plus d'efficacité

Pour autant, la Cour dans son rapport, pointe avec justesse les efforts restant à accomplir pour faire de ce dispositif une arme efficace face au mal logement. Elle approfondit les constats et analyses déjà réalisées par les magistrats dans un référé plus ancien datant de 2016.

Intercommunalités de France partage assez largement les critiques de la Cour concernant la mise en œuvre du Dalo ainsi que les orientations proposées. Notre association souhaite cependant faire les remarques suivantes.

Des intercommunalités en situation de responsabilité

Au cours des dix dernières années, les intercommunalités ont été mises, aux côtés des bailleurs sociaux, en situation de responsabilité sur les politiques de peuplement et d'attribution des logements sociaux. Il s'agit d'apporter plus de transparence aux demandeurs de logement social, mais aussi d'améliorer la mixité en opérant pour certains territoires des rééquilibrages sociaux et spatiaux.

De nombreux outils ont ainsi été mis en place et ont contribué à faire évoluer les politiques de peuplement notamment dans la prise en compte des publics fragiles et des ménages pauvres confrontés au mal logement. Ces derniers, plan partenarial pour la gestion et l'information du demandeur (PPGID), conférence intercommunale du logement (CIL) et convention intercommunale d'attribution (CIA) ont conduit les intercommunalités à une réelle prise de conscience sur leur rôle dans les politiques d'attribution et sur la nécessité de définir pour leur territoire des orientations stratégiques dans ce domaine.

C'est ainsi que les collectivités ont progressivement intégré le Dalo dans leurs pratiques locales, certaines, il faut le reconnaître, avec plus de facilité et de maturité que d'autres. Il convient toutefois de rappeler, ainsi que le souligne la Cour, que la mise en œuvre du droit au logement concerne plus

particulièrement les secteurs en tension tant du point de vue du marché immobilier que de celui de la demande de logement social. A ce titre, les régions Île-de-France, Provence-Alpes-Côte-d’Azur et Auvergne-Rhône-Alpes sont plus particulièrement visées. C’est aussi là que se concentre une proportion plus importante de ménages confrontés au mal logement.

Dans ces secteurs à forte tension, la faiblesse des taux de rotation dans le parc social, situation aggravée avec la crise sanitaire, la difficulté d’accès au foncier et la hausse des coûts de construction rendent plus difficile la disponibilité d’une offre de logements à bas niveau de quittance adaptée aux ménages visés par le Dalo.

En revanche, dans les secteurs moins tendus, l’intégration de ces ménages est plus aisée. Les recours sont moins fréquents, les échanges avec les agents de l’État pour un travail au cas par cas sont plus fructueux. Par ailleurs, les difficultés rencontrées sont différentes, et concernent le plus souvent la question des refus par un demandeur suite à une proposition de logement.

Réduire la concurrence entre les différents dispositifs de priorisation

Les deux premières recommandations de la Cour portent sur la place du Dalo dans la hiérarchisation et les priorités à donner dans les demandes de logement. Il s’agirait selon les magistrats de « garantir la primauté du Dalo » et de considérer ce dernier comme un « ultime recours ».

En théorie, il n’y a pas de concurrence entre les ménages reconnus prioritaires par les commissions départementales de médiation imputés sur le contingent préfectoral et les ménages relevant des contingents des collectivités. Dans la pratique, le Dalo se trouve de plus en plus souvent, en raison la faiblesse de l’offre pour les ménages les plus modestes, en concurrence avec d’autres filières de réservation.

Comme le soulignent les magistrats, plusieurs lois ont élargi la liste des personnes prioritaires et de nouvelles obligations sont

venues s'ajouter aux contraintes pesant sur les contingents de réservation : celles de d'attribuer 25 % des logements à des ménages à bas revenus hors des QPV par exemple. L'accumulation de ces obligations a parfois contribué à brouiller la lecture des dispositifs au risque d'en rendre les objectifs confus. De nombreuses intercommunalités partagent le constat.

Pour leur part, les critères ouvrant droit au Dalo mériteraient d'être harmonisés et recentrés autour de la notion de « mal logement ». Actuellement plusieurs dispositifs concourent à une labellisation des « publics prioritaires » : la procédure Dalo, les publics visés par les PDALPD, les ménages sortant d'hébergement via les SIAO, les obligations de relogement en lien avec les opérations ANRU, plus récemment (loi LEC) les ménages sortant de situation thérapeutique ou d'une période de chômage de longue durée, sans parler de la nouvelle notion de « travailleurs clés » ... De la même façon la notion du délai anormalement long peut être, dans certaines situations, assez contestable (ménages bénéficiant déjà d'un logement social par exemple).

Intercommunalités de France estime qu'il conviendrait de se mettre d'accord sur un référentiel commun concernant les « publics prioritaires » en particulier à destination des travailleurs sociaux qui sont les premiers concernés pour caractériser la situation des ménages.

Dans tous les cas, Intercommunalités de France considère qu'une meilleure articulation s'impose entre les différents dispositifs de priorisation des demandeurs.

En revanche nous ne partageons pas le point de vue de la Cour concernant le dispositif de cotation. Il ne nous semble pas que la cotation en cours de mise en œuvre soit un facteur de fragilisation du Dalo. La cotation constitue une aide à la décision tant pour la désignation des candidatures examinées en commission d'attribution que pour l'attribution des logements sociaux. Elle est supposée par ailleurs donner un poids déterminant aux demandeurs prioritaires. Elle participe à ce titre à la mise en œuvre du droit au logement opposable.

Des systèmes de collecte et de partage d'information à perfectionner

Intercommunalités de France approuve pleinement les remarques des magistrats concernant les difficultés que rencontrent les systèmes d'information concernant la mise en œuvre et le suivi du Dalo (recommandations 3 et 4). Notre association considère que la mise à disposition d'informations exhaustives et coordonnées, "partagées" par tous les réservataires est un préalable indispensable pour définir et mettre en œuvre une politique locale de peuplement. Actuellement le SNE ne répond que très imparfaitement à ces prérequis.

Il est urgent de mettre en place dans le cadre des données partagés notamment, une bonne articulation et coordination de l'ensemble des fichiers existants concernant les ménages prioritaires : fichiers des commissions Dalo, contenu du SNE (en fiabilisant les revenus des ménages notamment), des fichiers CAF et SYPLO, fichiers RPLS, etc..

La nécessaire adaptation à la réalité des territoires

S'il est entendu que les objectifs des politiques en matière d'habitat, de droit au logement et leurs grandes orientations doivent s'inscrire dans un cadre national, leur déclinaison et leur mise en œuvre opérationnelle doivent nécessairement prendre en compte la diversité des territoires et de leurs acteurs.

La notion d'autorité organisatrice de l'habitat (AOH), ainsi que celle les avancées concernant le principe de « différenciation territoriale », en débat actuellement au parlement dans le cadre du projet de loi 3DS va dans ce sens.

Intercommunalités de France plaide en effet depuis longtemps pour que les intercommunalités volontaires, compétentes en matière d'habitat, titulaires d'un PLH et d'un PLUI, délégataires des aides à la pierre et bientôt d'un guichet d'accompagnement à la rénovation énergétique, soient reconnues comme « autorités organisatrices » dans ces domaines. Ce statut doit se traduire par une capacité d'organisation locale et

*d'ajustement de certains dispositifs conçus au niveau national. **Du point de vue de l'AOH ces nouvelles possibilités doivent leur conférer des obligations de moyens et de résultats qui peuvent parfaitement s'appliquer aux politiques de peuplement et aux publics prioritaires visés par le Ddalo, ce qui oblige à une meilleure prise en compte des situations locales, et intégration aux outils et politiques existants.***

Cette mise en responsabilité des AOH doit pouvoir se traduire dans une contractualisation adaptée entre l'État et les intercommunalités volontaires.

Renforcer l'offre de logement à bas loyer

*La prise en compte des ménages prioritaires visés par le DALO, le plus souvent des ménages pauvres, implique d'être en capacité de disposer d'une offre de logements à bas niveau de loyer. S'il est reconnu que le parc social joue un rôle déterminant dans l'accueil des familles modestes, l'offre à faible loyer se réduit, en particulier en secteur tendu là où le Dalo rencontre le plus de difficultés. **Le recul, puis le retrait, des aides à la pierre, qui subventionnent la construction de logements sociaux, observé ces dernières années a renforcé ces difficultés.***

En effet, la rareté et le coût du foncier, renforcés par les nouvelles orientations autour du ZAN, la progression continue des coûts de construction rendent de plus en plus problématique la production d'un logement à faible niveau de quittance. En outre, concernant le parc existant, on observe une déconnexion croissante entre le revenu des ménages et les loyers pratiqués dans le parc social (68 % des demandeurs ont un niveau de ressources inférieur au plafond PLAI).

*Intercommunalités de France estime qu'il est temps d'engager une action forte **sur le développement d'une offre nouvelle adaptée, sur la rénovation du parc existant, sur l'attractivité des quartiers les plus fragiles, sur l'accessibilité financière du parc social aux ménages les plus modestes.***

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE FRANCE URBAINE

J'ai bien reçu votre courrier relatif au rapport public thématique (RPT) intitulé le droit au logement opposable (Dalo).

Le Dalo a enregistré, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, un nombre croissant de sollicitations, notamment sur les territoires les plus tendus, en particulier en Île-de-France où l'essentiel de la demande se porte.

Ainsi, entre 2008 et 2020, 333 724 ménages ont été reconnus éligibles à un relogement urgent et prioritaire dont 63 % environ ont bénéficié d'une offre adaptée de relogement par l'État. A l'échelle nationale toutefois, moins de la moitié des ménages reconnus éligibles au Dalo depuis 2008 a été relogée dans les délais fixés par la loi. Entre 2015 et 2020, l'État a dû payer ainsi près de 130 millions d'euros au titre des astreintes. Progressivement, le Dalo est apparu comme un dispositif difficilement applicable et appliqué, avec de surcroît de nouvelles catégories de publics prioritaires à loger. De fait, comme l'indiquait le rapport 2020 du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), le Dalo est loin d'être appliqué de manière uniforme en France.

La priorité supérieure du Dalo telle qu'elle avait été pensée par ses initiateurs et le législateur s'en retrouve aujourd'hui fragilisée : l'État apparaît, au fil du temps, comme seul débiteur de ce droit, alors qu'il n'est pas gestionnaire de la totalité des parcs de logements, nonobstant les contraintes que la loi fixe, depuis 2017, à Action Logement et aux collectivités territoriales, pour contribuer a minima à 25 % de leurs attributions annuelles.

Une fois ces constats et diagnostics faits, il en ressort des recommandations de la Cour que France urbaine se propose ci-après de commenter.

Garantir la primauté du Dalo paraît un objectif louable afin que la désignation par le préfet d'un ménage attributaire d'un Dalo vaille injonction à reloger : il convient toutefois de prendre en compte les programmes locaux de l'habitat (PLH) et

les stratégies de peuplement dont les collectivités sont responsables via les conférences intercommunales du logement (CIL) et les conventions intercommunales d'attribution (CIA), pour faire vivre la mixité sociale au quotidien.

France urbaine est en phase avec la Cour lorsqu'elle défend dans sa deuxième orientation un meilleur accompagnement des ménages tout au long des étapes de reconnaissance de l'éligibilité au Dalo et jusqu'au relogement. À ce sujet, il arrive souvent que les mesures d'accompagnement ne soient pas mises en œuvre, faute de structures dédiées pouvant en assurer le suivi. Dans ce contexte, le renforcement des moyens dédiés à l'accompagnement social apparaît indispensable : il en va de la bonne application des mesures d'accompagnement social décidées par les commissions de médiation (Comed).

La proposition de simplification des procédures d'instruction de l'éligibilité paraît aussi bienvenue. Le manque d'attractivité des présidences des Comed du Dalo est aujourd'hui évident et rejoint les observations des membres de France urbaine. Il conviendrait dès lors de veiller au renforcement du statut des présidents comme de prévoir la formation systématique des membres des Comed, afin d'assurer une cohérence dans les décisions prises à l'échelle nationale. Autre proposition pertinente : le regroupement des Comed les moins sollicitées à l'échelon régional voire interdépartemental, avec mutualisation des moyens d'instruction.

Il est un point sur lequel France urbaine formule, en revanche, une forte opposition, celui lié à la possibilité de supprimer dans la loi l'avis préalable du maire sur le relogement d'un ménage Dalo. En effet, dans cette configuration, le risque est réel de voir concentrer les publics les plus fragiles aux mêmes endroits là où l'offre de logement social et très social existe et de créer, partant, des effets ghettos, comme nous les observons dans certaines quartiers et villes populaires d'Île-de-France. Comme indiqué, les communautés et métropoles sont réputées garantes de politiques de peuplement équilibrées sur leur territoire.

Les recommandations issues de l'orientation n°5 visant à responsabiliser les acteurs dont Action Logement, les bailleurs ainsi que les collectivités territoriales vont globalement dans le bon sens, avec l'objectif d'un système d'informations à même de mesurer le respect des obligations de chaque partie. Autre point positif : la préconisation visant à prévoir dans la loi l'extension aux préfets de région de la faculté de proposer un relogement en dehors du département, lorsque les spécificités territoriales permettent de l'envisager, en tenant compte des contraintes des ménages. La faculté de relogement à l'échelle interdépartementale, applicable seulement à la région francilienne, doit certainement être étendue à d'autres territoires spécifiquement circonscrits. À noter que l'objectif est bien, ici aussi, d'avoir une répartition équilibrée à l'échelle nationale et d'éviter de surcharger des villes et/ou agglomérations qui comptent déjà en leur sein un nombre significatif de logements sociaux et très sociaux.

Enfin, France urbaine formule des réserves sur la possibilité évoquée de confier dans la loi aux préfets de département la possibilité de sanctionner financièrement les bailleurs refusant sans motif valable d'attribuer un logement aux ménages Dalo désignés par le préfet. Cette reprise en main de l'État ne paraît pas justifiée ni opportune, avec ce double pouvoir de sanction et de substitution de l'État à l'organisme HLM. Un tel procédé aurait des effets contreproductifs et risque de crispier les acteurs locaux, y compris les collectivités, alors que les bailleurs sociaux ont dû faire face ces dernières années à de multiples contraintes budgétaires et de réorganisation (RLS, APL, regroupement forcé après la loi Elan, etc.).

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT (USH)

J'ai pris connaissance du rapport concernant la mise en œuvre du droit au logement opposable et je vous remercie pour

sa transmission. Nous vous avons transmis nos remarques communes avec l'AORIF sur une précédente version du rapport, mais nous faisons le constat que votre rapport ne prend que partiellement en compte des éléments pourtant fondamentaux que nous avons soulignés à l'époque et sur lesquels nous souhaitons à nouveau insister.

Tout d'abord, il me paraît important de rappeler que le droit à un logement décent a une valeur constitutionnelle et doit se trouver garanti par l'État. Cette garantie implique une obligation de résultat pour la puissance publique.

Le rapport dresse le constat d'une dégradation de l'effectivité du Dalo depuis sa mise en place en 2008 : le nombre de recours augmente, le taux de reconnaissance des commissions de médiation progresse mais 78 000 ménages n'ont toujours pas été relogés à fin février 2021.

Le Mouvement HLM est profondément attaché au respect des principes du droit au logement opposable et les organismes HLM contribuent très activement à sa mise en œuvre. Comme vous le mentionnez dans le rapport, le parc social est le seul contributeur à la mise en œuvre du Dalo dans les territoires. C'est évidemment sa vocation que de participer à la mise en œuvre du droit au logement. Il doit plus largement apporter des solutions à des demandeurs modestes, des ménages en difficulté d'accès au logement ou en situation d'urgence tout en veillant à la mixité sociale dans les villes et les quartiers.

Vous pointez une responsabilité des acteurs, organismes HLM en premier lieu, collectivités territoriales et Action Logement, alors que la mise en œuvre du droit au logement se heurte à des difficultés structurelles, dont votre rapport ne fait état que partiellement. Ces difficultés sont hétérogènes d'un territoire à l'autre. Ainsi, alors que certains territoires enregistrent peu de recours, vous soulignez qu'en Île-de-France un tiers des ménages reconnus éligibles au Dalo, depuis 2008, est toujours en attente d'une offre de relogement. Vous mettez peu en évidence que la mise en œuvre effective du Dalo se heurte avant tout à une problématique de pénurie de logements : c'est dans les

secteurs soumis à une forte pression des marchés de l'immobilier (comme en région PACA ou en Île-de-France), que l'atteinte des objectifs d'attribution aux demandeurs reconnus Dalo est la plus problématique.

Ainsi, nous tenons à réaffirmer le fait que l'effectivité de la mise en œuvre du Dalo repose avant tout sur la production massive d'une offre diversifiée de logements sociaux répondant aux besoins des demandeurs. Fin 2021, plus de 2,2 millions de demandeurs sont en attente d'un logement social, soit 100 000 de plus qu'à la même période en 2020. Environ 430 000 logements sociaux ont été attribués en 2021 soit un volume certes en hausse par rapport à l'année 2020, marquée par la crise sanitaire et le confinement strict (385 000 attributions) mais en baisse par rapport à 2019 (450 000 attributions). Au-delà du contexte sanitaire, cette baisse est structurelle et le résultat d'un ralentissement du rythme de production et d'une baisse de la mobilité au sein du parc social.

Or, les recommandations formulées ne font à aucun moment état de l'enjeu d'amplifier et d'accélérer la production de logements sociaux à très bas niveau de quittance, ceux financés en PLAI. En particulier, votre rapport aurait pu mettre en lumière les obstacles de production de logements PLAI, que ce soit dans certaines communes assujetties aux objectifs SRU où la loi n'est pas appliquée, ou dans certains territoires où l'Etat appelle par voie de circulaire à limiter la production de logements sociaux PLAI. De surcroît, votre rapport aurait pu mettre en évidence la nécessité d'amplifier, en complément de la production de logement social familial, le développement de solutions de logements sociaux adaptés (résidences sociales, pensions de famille, foyers de jeunes travailleurs, etc.) qui constituent également des réponses appropriées pour une partie des ménages Dalo.

Votre rapport laisse entendre, par un calcul théorique qu'un nombre de logements supplémentaires très conséquent aurait pu être attribué à des ménages Dalo. Ce raisonnement laisse à penser que la mise en œuvre du Dalo n'est qu'un simple

exercice arithmétique, ou que certains logements ont bénéficié à des demandeurs qui n'auraient pas dû se voir proposer une attribution. Or, vous n'évoquez pas la mobilisation de ces logements pour satisfaire d'autres situations d'urgence ou de ménages en difficulté d'accès au logement, pour lesquels les organismes sont également fortement sollicités. Si le parc social doit contribuer au droit au logement, il ne peut seul apporter des réponses à la hauteur des besoins de relogement s'il n'est pas très fortement soutenu par l'ensemble des pouvoirs publics pour produire une offre nouvelle adaptée aux caractéristiques des ménages demandeurs.

Dans un contexte de pénurie, la concurrence entre publics pour l'accès au logement est d'autant plus marquée et peut conduire à des injonctions contradictoires, comme vous le soulignez dans votre rapport. Si nous ne remettons pas en question la primauté du Dalo, qui est inscrite dans la loi, il convient, au-delà des publics prioritaires, de tenir compte des obligations et injonctions à reloger par les organismes HLM de différents publics, notamment :

- les 13 autres catégories de ménages prioritaires visées par le code de la construction et de l'habitation ;*
- la contribution au plan Logement d'abord avec le relogement de ménages sans abri, sortants d'hébergement ou bénéficiaires de la protection internationale ;*
- les solutions à apporter aux ménages menacés d'expulsion dans le parc privé et dans le parc social ;*
- les ménages relevant du « premier quartile » de la demande auxquels un quart des attributions hors QPV doivent être réservées ;*
- le relogement des ménages concernés par les opérations de renouvellement urbain ou d'aménagement du territoire (NPNRU, ORCOD-IN, opérations de lutte contre l'habitat indigne, renouvellement urbain hors NPNRU, etc.). L'Île-de-France est particulièrement concernée par ces relogements*

qui vont mobiliser les organismes HLM et différents réservataires dans les années à venir ;

- le relogement des femmes victimes de violence ;

Il convient de noter par ailleurs qu'une grande partie des publics cités ci-dessus ne sont pas reconnus prioritaires au titre du Dalo mais pourraient tout à fait l'être s'ils en faisaient la demande. Ne pas répondre à ces besoins pourrait paradoxalement conduire à augmenter le volume de ménages reconnus Dalo.

La multiplication des priorités et injonctions, dans un contexte de baisse du volume annuel d'attributions, ne permet pas de garantir l'effectivité du Dalo. Et les mesures que vous préconisez, visant à sanctionner les organismes HLM, ne permettront pas de dégager davantage de marges de manœuvre et de mobiliser une offre supplémentaire dans un contexte de pénurie.

De même, vous proposez de garantir un maximum de points aux ménages Dalo dans les systèmes de cotation à venir. Or, les ménages Dalo sont par définition déjà prioritaires et identifiés comme tels, notamment dans les outils de suivi comme le SNE.

La cotation constitue une aide à la décision permettant d'ordonner les demandes selon une série de critères. Il ne s'agit pas d'un outil ayant pour vocation d'identifier les demandeurs Dalo qui restent prioritaires. Par ailleurs, le fait d'imposer au niveau national des règles de cotation automatique présente le risque de retirer toute marge de manœuvre locale et de faire perdre son sens à cet outil.

Vous pointez dans votre rapport les décisions des Caleol, mais votre analyse des motifs qui conduisent une Caleol à ne pas prononcer une attribution en faveur d'un demandeur Dalo est partielle.

Vous pointez l'utilisation du taux d'effort comme critère invoqué par les Caleol pour refuser des candidatures Dalo. Il est tout à fait légitime, pour la Caleol, de s'assurer de la solvabilité du ménage et de sa capacité à assumer son loyer. Une mauvaise

estimation peut conduire à mettre le ménage en difficulté dès son entrée dans le logement. Vous proposez que la loi introduise une obligation pour le bailleur de proposer un logement avec un loyer adapté aux revenus du ménage Dalo à reloger sans préciser les modalités de financement de cette mesure ou l'impact sur l'équilibre économique du bailleur et sur sa capacité d'investissement. A contrario, votre rapport mériterait de mettre en avant l'opportunité de revaloriser l'APL qui est par essence l'outil de solvabilisation des ménages modestes. La proposition d'une offre de logement correspondant aux besoins du ménage doit pouvoir s'accompagner d'une solvabilisation satisfaisante du logement par l'APL et, le cas échéant, d'un accompagnement social.

À de nombreuses reprises, le rapport fait porter la responsabilité du respect des obligations Dalo sur les seuls bailleurs sociaux, allant jusqu'à préconiser des sanctions financières à l'encontre des organismes sans en préciser les modalités de mise en œuvre et quand bien même ils ne disposeraient pas des offres adaptées à la situation des ménages. L'organisme HLM n'est pas seul responsable et décisionnaire dans le processus d'attribution. Pour son parc contingenté, il est tributaire des candidatures orientées par les réservataires. Mais surtout, la pénurie d'offre est la première cause des difficultés d'accès au logement des demandeurs, et notamment des publics Dalo. Or, la baisse de la production neuve de logement social depuis 2017 qui résulte du manque de soutien des pouvoirs publics ne peut être imputée aux seuls organismes, dont les capacités d'investissement ont été érodées par la RLS. Par ailleurs, la crise sociale et sanitaire que traverse notre pays a impacté la mobilité des ménages occupant le parc social. Le taux de rotation au sein du parc social a sensiblement décru ces dernières années, induisant des capacités de réponses réduites pour l'accueil des demandeurs Dalo.

Ainsi, les recommandations du rapport conduisent à un transfert de la responsabilité de la mise en œuvre du Dalo de l'État vers les organismes HLM. Le rapport anticipe le risque d'une augmentation significative du coût lié au contentieux, qui

repose aujourd'hui sur l'État et propose d'appliquer aux organismes HLM des pénalités financières venant alimenter le FNAVDL. Nous sommes fortement opposés à cette proposition qui, d'une part, ne permet pas d'accroître l'offre de logements susceptibles de répondre aux besoins des demandeurs Dalo et, d'autre part, transfère la responsabilité de la mise en œuvre du Dalo de l'État vers les organismes de logement social.

Nous souhaitons donc dans le présent courrier réaffirmer la position que nous avons déjà tenue en août dernier sur le contenu du rapport et insister sur les points fondamentaux permettant de renforcer l'effectivité du Dalo :

- le renforcement de la production d'une offre nouvelle de logements sociaux, évoqué précédemment ;*
- la nécessité de mieux accompagner les ménages dans leurs démarches et de les informer : les demandeurs doivent pouvoir bénéficier d'un accompagnement individuel dans leurs démarches pour les aider à disposer d'une demande à jour et valide. L'État doit garantir en particulier la mise en œuvre des dispositions prévues par la loi Alur en matière de mise en place de Services d'accueil et d'information des demandeurs dans l'ensemble des territoires concernés ;*
- l'enjeu de fiabilisation de ces demandes, d'une connaissance partagée entre acteurs, du renforcement des outils de suivi : il s'agit d'une condition essentielle pour permettre une bonne qualification des demandes et la proposition d'une offre adaptée ;*
- la mise en œuvre du Dalo, si elle relève d'une compétence de l'État et nécessite un pilotage fort, doit s'inscrire dans les stratégies locales d'attributions, relevant désormais de la responsabilité des EPCI. Les conférences intercommunales du logement (CIL), impliquant l'ensemble des parties prenantes et notamment les réservataires à l'échelle du territoire, doivent être réaffirmées dans leur rôle. Ce besoin est d'autant plus saillant en Île-de-France où le caractère encore récent de*

l'intercommunalité nécessite un soutien renforcé de l'Etat pour accompagner la montée en régime des CIL ;

- *l'accès au logement des publics reconnus prioritaires et urgent au titre du Dalo doit être facilité et la faiblesse des ressources de certains ménages ne devrait pas constituer un frein à leur accès au logement. À ce titre, la production d'une offre de logements accessibles en territoires tendus et le rôle solvabilisateur de l'APL sont fondamentaux. L'APL constitue un outil puissant de solvabilisation des ménages modestes mais a récemment été fragilisée (baisse de 5 €, désindexation par rapport à l'inflation, effets pour certains publics de la contemporanéisation, etc.). Elle mériterait donc d'être confortée et revalorisée pour mieux prendre en compte la situation des ménages les plus modestes ;*
- *le financement de l'accompagnement social, dans le cadre du FNAVDL ou d'autres dispositifs (FSL, etc.), n'est pas à la hauteur des besoins. Le FNAVDL en particulier présente une réelle fragilité : ce fonds est alimenté en grande partie par les astreintes Dalo très fluctuantes, ce qui limite sa capacité à financer des actions pérennes. Un renforcement et une pérennisation des moyens d'accompagnement social sont essentiels pour faciliter l'accès au logement de certains publics. Cette disposition s'inscrit directement dans les objectifs du Gouvernement concernant la mise en œuvre du Logement d'abord. Si tous les ménages Dalo ne nécessitent pas nécessairement un accompagnement social, il convient néanmoins de renforcer les moyens qui y sont consacrés, pour nombre de publics pour lesquels cet accompagnement est essentiel (menacés d'expulsion, sortants d'hébergement, problématiques de santé mentale, etc.).*

Enfin, l'État ne peut faire peser la responsabilité de l'atteinte des objectifs de relogement aux ménages Dalo sur les seuls organismes HLM. Le renforcement de l'effectivité du Dalo passe par la mobilisation de l'ensemble des acteurs, dans un cadre négocié localement. Ainsi, nous sommes favorables à ce que des contractualisations locales puissent être établies, à l'échelle des EPCI, chefs de file des politiques de gestion de la demande et des attributions, afin de mobiliser l'ensemble des leviers permettant de renforcer l'effectivité du Dalo, avec des compétences élargies, tel que proposé par le statut des autorités organisatrice de l'habitat (AOH) dans le cadre de l'examen en cours du projet de loi 3DS.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GROUPE ACTION LOGEMENT

Action Logement a pris connaissance du rapport public thématique intitulé Le droit au logement opposable.

Dans ce rapport, la Cour formule une série de cinq (5) orientations et recommandations destinées à restaurer l'effectivité et la primauté du droit au logement opposable, conformément à l'intention initiale du législateur.

Action Logement partage l'ambition de la Cour de vouloir garantir la primauté du Dalo et son caractère d'ultime recours dans ses recommandations, néanmoins certaines orientations formulées ne sont pas, selon nous, toutes de nature à répondre efficacement et immédiatement à cette volonté.

Nous vous proposons de prendre connaissance ci-après de la position du Groupe Action Logement sur les cinq orientations portées par la Cour sur la mise en œuvre du Dalo.

Orientation n°1 : Garantir la primauté du DALO

1. *Procéder à l'harmonisation des dispositions juridiques afin que la désignation par le préfet d'un ménage attributaire d'un Dalo vaille injonction à reloger*

L'amendement de la rédaction des 9^{ème} et 15^{ème} alinéas de l'article L. 441-2-3 du CCH indiquant que la désignation d'un ménage par le préfet vaut injonction permettra de lever toute ambiguïté, néanmoins dans la pratique Action Logement émet la crainte que cette clarification ne lève pas les difficultés d'accès au logement dans les zones tendues, en particulier en Île-de-France.

2. *Veiller à ce que la cotation des demandes de logement social reconnaisse systématiquement la primauté du Dalo*

Si, comme le préconise la Cour, un décret prévoyant que les bénéficiaires du Dalo soient dotés d'une cotation supérieure aux autres dans tous les territoires concernés par la réforme des attributions, il est à craindre que cette mesure soit source de désordres supplémentaires. En effet, comme l'a déjà indiqué Action Logement, la cotation de la demande est une aide à la décision qui ne peut aboutir à la systématisation des attributions aux demandeurs Dalo. Par ailleurs, selon Action Logement la monopolisation de 25 % de son flux d'offres sur les régions où le nombre de demandeurs Dalo est faible, inférieur aux capacités de relogement sur le contingent préfectoral, risque de générer des délais supplémentaires dans l'accès au logement social sans apporter de plus-value au logement des publics prioritaires. Une alternative à un décret pourrait consister à mettre en place un accord départemental avec le représentant de l'État qui permettrait d'organiser l'activité de façon rationnelle tenant compte des situations diverses selon les territoires.

3. *En cas de refus d'une candidature d'un ménage Dalo au motif de la faiblesse de ses revenus ou des objectifs législatifs de mixité sociale, introduire dans la loi une obligation pour la commission d'attribution de lui proposer un autre logement ou un loyer adapté*

Action Logement est favorable au fait d'accompagner d'une proposition d'un autre logement à titre d'alternative, tout refus de ménages attributaires d'un Dalo au motif de leurs ressources. Également, dans des situations spécifiques dans lesquelles le bailleur ne disposerait pas dans son patrimoine et dans des délais d'attribution compatibles avec l'urgence de la situation d'un logement économiquement adapté, une décote sur le loyer est possible. Cependant, cette décote ne peut pas devenir une injonction, systématique ou récurrente, faite au bailleur dans le but de redéfinir à la baisse les loyers.

Orientation n° 2 : Recentrer le droit pour en garantir le caractère de recours ultime

4. *Supprimer pour les requérants déjà logés dans le parc social le critère d'éligibilité au Dalo fondé sur le délai anormalement long d'obtention d'un logement social*

Action Logement est favorable à cette recommandation de la Cour ; cette suppression permettrait en effet de recentrer sur des situations réelles d'urgence, ambition originelle du Dalo.

5. *Préciser, dans la loi, les deux étapes de l'examen des demandes de reconnaissance au titre du Dalo : vérification en premier lieu de l'appartenance à l'une des catégories prévues par la loi, puis mesure de l'urgence de la situation du ménage requérant*

Comme pour la proposition ci-dessus, selon Action Logement, le fait de préciser les deux étapes de l'examen des demandes permettrait de « lever l'équivoque », de restituer au Dalo sa vocation de réponse à des situations d'urgence nécessitant de mobiliser tous les acteurs et d'engager potentiellement la responsabilité de l'État. Ainsi la reconnaissance au titre du Dalo vaudrait reconnaissance de l'urgence à loger.

6. *Créer dans la loi une procédure de caducisation du droit devant les commissions de médiation*

Action Logement est favorable à l'introduction dans la loi d'une procédure de caducisation du droit dans la mesure où cela aurait pour avantage pour Action Logement de travailler sur un stock de demandes conformes notamment au regard de la demande de logement locatif social. Par ailleurs, le recours aux commissions de médiation serait une garantie de ne pas procéder à des radiations d'office sans prise en compte de la situation du ménage.

Orientation n°3 : Accompagner davantage les ménages

7. Proposer systématiquement aux ménages un accompagnement de la reconnaissance au titre du Dalo et en aval de l'obtention de celle-ci jusqu'au relogement

Action Logement a été précurseur sur ce point puisqu'il a depuis plusieurs années mis en place un accompagnement de type coaching qui a montré toute sa pertinence et son efficacité. L'accompagnement sur mesure donne des résultats positifs dans la mesure où il évite les écueils tels que l'envoi de propositions de logement inadapté et le refus du demandeur. De plus, cet accompagnement individualisé permet de qualifier et de mettre à jour régulièrement la demande de logement locatif, de constituer en amont un dossier de candidature complet et d'éviter les rejets de la Caléol, préjudiciables à toutes les parties prenantes. En outre, cet accompagnement personnalisé donne l'avantage d'instaurer des contacts directs avec les ménages Dalo tout au long de la procédure, sachant que ceux-ci peuvent rester sans contact avec les services instructeurs ou les commissions de médiation depuis le début de la procédure jusqu'à leur relogement. Enfin, ce processus confère à Action Logement une légitimité et une valeur ajoutée incontestable, constatée par la Cour elle-même.

Orientation n° 4 : Spécialiser et simplifier les procédures

8. Renforcer les présidences des commissions de médiation, conforter leurs moyens et regrouper les commissions les moins sollicitées

9. *Supprimer dans la loi l'avis préalable du maire sur le relogement d'un ménage Dalo*
10. *Supprimer le principe de l'audience obligatoire devant le juge administratif pour les recours contentieux en injonction visant à constater la carence de l'État dans le relogement d'un ménage reconnu éligible au Dalo*

Ces trois orientations n'ont pas d'impact direct sur la mise en œuvre du droit au logement opposable au sein du groupe Action Logement, qui n'a donc pas d'observation particulière à formuler, si ce n'est que toutes les propositions d'amélioration, de fluidification et de simplification des procédures en amont destinées à aplanir les difficultés juridiques et les problématiques réglementaires, pourront utilement contribuer à renforcer l'effectivité du Dalo et, à ce titre, bénéficier à tous les acteurs.

Orientation n°5 : Responsabiliser les acteurs

11. *Prévoir dans la loi l'extension aux préfets de région de la faculté de proposer un relogement en-dehors du département, lorsque les spécificités territoriales permettent de l'envisager, en tenant compte des contraintes de ménages*

Comme cela a déjà été énoncé, Action Logement est tout à fait favorable au fait d'étendre la faculté de relogement à une échelle extra départementale à certains territoires, de reconsidérer le périmètre géographique dans certaines régions pour ne plus l'enfermer dans le seul périmètre du contingent préfectoral. Cette préconisation permet d'apporter de la souplesse et de la fluidité dans les parcours logement tout en restant attentif à la mixité sociale et au respect de la politique de peuplement afin de ne pas déséquilibrer l'occupation des logements sociaux.

12. *Confier dans la loi aux préfets de département la possibilité de sanctionner financièrement les bailleurs refusant sans motif valable d'attribuer un logement aux ménages Dalo désignés par le préfet*

Action Logement n'est absolument pas favorable à l'instauration de ce pouvoir de sanction financière par le préfet en direction des bailleurs au motif que cette disposition entraînerait une déresponsabilisation des acteurs et ne les inciterait pas à remplir leurs objectifs. Dans un souci de proposer des solutions de souplesses, efficaces, convenant à l'ensemble des parties prenantes, nous proposons davantage de travailler en amont de manière concertée avec chacun (la réalisation d'accords départementaux en est la preuve concrète). La sanction ne saurait être une solution adaptée, selon nous, à ce stade, compte tenu des chantiers de fiabilisation proposés par ailleurs par la Cour. L'objectif étant de disposer de données fiables prioritairement.

Action Logement a la volonté, démontrée par la Cour notamment au travers de la situation en Île-de-France, de proposer des solutions afin de prioriser et d'accompagner les demandeurs Dalo. Ces solutions doivent selon nous tenir compte des disparités territoriales dans l'application du Dalo. En effet, la loi impose à Action Logement une obligation de contribuer à cet effort à minima à 25 % de ses attributions annuelles sans tenir suffisamment compte des spécificités territoriales et des populations. Dans ce contexte et compte tenu du chantier à engager afin de fiabiliser les données permettant de mesurer précisément le respect des engagements des différents acteurs, il apparaît prématuré de mettre en place des sanctions financières en lien avec le respect des engagements, notamment des bailleurs. Ainsi, la temporalité de mise en œuvre des recommandations de la Cour est importante à préciser auprès des différents destinataires de recommandations.

13. Adapter les systèmes d'information afin de permettre de mesurer précisément le respect par les collectivités territoriales, Action Logement et les bailleurs de leurs obligations en matière de relogement des ménages Dalo

Dans la continuité du point précédent, selon Action Logement, l'adaptation et l'uniformisation des systèmes

d'information sont un pré requis à toute restauration de l'effectivité et de la primauté du droit au logement opposable.

Action Logement a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur ce point crucial qui est préjudiciable au groupe Action Logement, puisque, faute de mesures fiables et partagées par tous les acteurs, ce défaut d'information l'oblige à se justifier et à démontrer les efforts réels mis en œuvre en faveur des ménages reconnus Dalo. De surcroît, cette situation entraîne un manque de transparence, source de critiques et de manque de confiance de la part de l'État envers Action Logement et les bailleurs.

En effet, la multiplicité des systèmes d'information (ComDALO, SNE, Syplo), leur absence d'interface entre eux et avec les SI des autres acteurs (bailleurs, Action Logement, collectivités) est génératrice de désordres dus à l'impossibilité de comptabiliser de manière fiable le nombre de requérants Dalo et de mesurer le nombre de relogements effectués.

Il est effectivement regrettable que l'assiette de calcul de l'obligation des 25 % pour le réservataire Action Logement ne soit pas stabilisée pour permettre notamment aux services du réservataire et de l'État de travailler sereinement. Action Logement tient à souligner que ce suivi doit être contrôlé dès l'assiette de calcul puisque Action Logement doit retirer de la base des attributions qui lui sont rattachées, tous les logements hors convention, thématiques, temporaires et intermédiaires. C'est la raison pour laquelle, la stabilisation des suivis doit être une priorité.

*Comme précisé auparavant, afin de simplifier le suivi et de travailler efficacement au relogement des demandeurs Dalo dans les territoires autres que l'Île-de-France, il serait utile pour le réservataire ALS de **pouvoir conventionner avec l'État comme cela est prévu à l'article L. 313-26-2 du CCH**. Ce conventionnement permettra au réservataire ALS, comme cela est déjà permis à l'Ancols, de **formaliser ses accès au fichier SYPLO**, ce qui n'est pas possible pour Action Logement dans tous les départements. De plus, un accès au fichier SYPLO donne l'accès aux chiffres qui sont transmis à l'État.*

Pour ce qui concerne les relogements, Action Logement tient de nouveau à souligner à titre d'exemple, que ceux de l'Association Foncière Logement ne sont pas comptabilisés dans le SNE.

De la même façon, il sera indispensable et nécessaire de comptabiliser les relogements des requérants Dalo, salariés des entreprises du secteur privé et demandeurs d'emploi, effectués dans le cadre de la contribution financière d'Action Logement au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) en réponse à la lutte contre le mal-logement des ménages au travers des appels à projets des bailleurs, de l'intermédiation locative, du programme EMILE ou du Logement d'abord.

L'apport de la plateforme AL'in

La plateforme AL'in permet de remonter directement du CERFA, enregistré dans le SNE, la reconnaissance Dalo. Pour information, cette reconnaissance automatisée existe déjà dans les fichiers Imhoweb. S'agissant de l'identification des publics prioritaires au titre du L. 441 du CCH, non reconnus Dalo, dès janvier 2022, il est prévu dans AL'in l'installation d'un algorithme pour calculer la situation prioritaire en fonction des champs renseignés dans le Cerfa.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU HAUT COMITÉ POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES (HCLPD)

J'accuse réception du rapport définitif relatif au Droit au logement opposable.

Remarques du Haut Comité sur le rapport définitif de la Cour des comptes relatif au Droit au logement opposable

Orientation n° 2 « Recentrer le droit pour en garantir le caractère de recours ultime »

S'agissant de la préconisation de supprimer pour les requérants déjà logés dans le parc social le critère de d'éligibilité au Dalo fondé sur le délai anormalement long d'obtention d'un logement social (préconisation n°4)

Comme indiqué dans la réponse au relevé d'observations provisoires, le Haut Comité n'est pas favorable à la suppression du critère de reconnaissance sur le fondement du délai anormalement long de la demande de logement social pour les requérants déjà logés dans le parc social.

Cette préconisation nous semble porter une rupture d'égalité entre les locataires du parc social et privé. La situation des requérants du parc social peut présenter des difficultés objectives comparables à celle du parc privé (notamment en cas de séparation ou de décohabitation augmentant le taux d'effort de manière excessive pour des publics aux ressources modestes). Les requérants du parc social et privé sont de manière identique confrontés au nombre insuffisant des attributions annuelles de logements sociaux au regard du nombre de demandeurs (2,16 millions en 2019). Parmi ceux-ci, il est nécessaire de rappeler que les demandes de mutations dans le parc social sont élevées et représentent à elle seules environ le tiers de la demande de logement social. Un tel traitement différencié n'est pas possible actuellement compte tenu de la chute de l'offre disponible avec une en forte baisse de la mobilité dans le parc social (seulement 460 000 attributions en 2020) et une chute de la production de logements sociaux.

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de maintenir dans le Dalo ce critère de reconnaissance pour les requérants du parc social.

S'agissant de la préconisation visant à préciser, dans la loi, les deux étapes de l'examen des demandes de reconnaissance au titre du Dalo : vérification en premier lieu de l'appartenance à

l'une des catégories prévues par la loi, puis mesure de l'urgence de la situation du ménage requérant (préconisation n°5)

Au sujet de l'appréciation de l'urgence pour les critères de reconnaissance sans délai, le Comité de suivi de la loi Dalo a toujours estimé que le recours DALO est encadré par des critères légaux qui se suffisent à eux-mêmes dans l'appréciation de chaque situation personnelle (en ce sens, cf. rapport de 2017).

Cette approche a été consacrée par le juge administratif. Le Conseil d'État estime, ainsi, que la commission de médiation doit, en principe, reconnaître le caractère prioritaire et urgent de sa demande dès lors que le demandeur, de bonne foi et satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès au logement social, justifie se trouver dans une des situations prévues au II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation et qu'il satisfait à un des critères définis à l'article R. 441-14-1 de ce code (Conseil d'État, 5e – 4e chambres réunies, 13 octobre 2017, n° 399710, M. Derder, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

Une réforme législative visant à expliciter des étapes dans l'examen des demandes de reconnaissance pour les recours Dalo sans condition de délai nous apparaît comme un recul du droit au logement opposable. C'est pourquoi le Haut Comité n'est pas favorable à une telle préconisation.

Orientation n°3 « Accompagner davantage les ménages »

S'agissant de la préconisation visant à proposer systématiquement aux ménages un accompagnement en amont de la reconnaissance au titre du Dalo et en aval de l'obtention de celle-ci jusqu'au relogement (préconisation n°7)

Le Haut Comité est favorable à la mise en place d'un droit à l'accompagnement pour requérants au titre du Dalo et pour les ménages reconnus Dalo. Toutefois, une telle avancée doit également permettre de respecter la liberté de choix des personnes et leur autonomie. En effet, l'accompagnement social ne peut fonctionner sans l'adhésion des ménages concernés.

Le Haut Comité est favorable à un droit à l'accompagnement pour les requérants au titre du Dalo et les ménages reconnus Dalo à condition que la possibilité pour les ménages de refuser cet accompagnement soit également posée.

Par ailleurs, la mise en place d'un droit à l'accompagnement nécessite un renforcement des moyens budgétaires. C'est pourquoi, nous suggérons de ne pas prévoir, dans les modalités des sanctions financières pour refus d'attribution sans motif valable, une déduction du paiement, à due proportion, par l'Etat des astreintes pour carence à reloger. À cet égard, il convient de noter que l'État reste débiteur de l'obligation en cas de carence et dispose du pouvoir de substitution pour imposer aux organismes de logement social l'attribution d'un logement à un ménage reconnu Dalo en cas de refus non valable. Cette évolution soulèverait enfin de nouveaux risques juridiques au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme en matière d'exécution des décisions de justice (en ce sens, CEDH, 09 avril 2015, aff. 65829/12, Tchokontio Happi c/ France).

Orientation n°4 « Spécialiser et simplifier les procédures »

S'agissant de la préconisation n° 10 visant à supprimer le principe de l'audience obligatoire devant le juge administratif pour les recours contentieux en injonction, le Haut Comité rappelle que le droit au logement opposable ne peut être garanti que si les requérants ont accès au juge. L'audience est importante pour les ménages reconnus Dalo puisque c'est souvent la première fois qu'ils ont la possibilité d'exposer leur situation, celle-ci étant impossible durant l'instruction ou devant la Comed.

Ainsi, le Haut Comité ne peut être favorable à un tel aménagement que dans les conditions suivantes :

- la suppression de l'audience doit être réservée pour l'examen des requêtes visant à constater l'absence d'offre adaptée formulée par l'État avec la faculté pour le juge de la demander si cela se justifie ou sur demande du requérant ;*

- *le principe de l'audience est systématiquement maintenu lorsqu'est contesté le caractère adapté d'une offre de relogement formulée par l'État ;*
- *le contradictoire oral est instauré dans les Comed lors de l'examen des recours gracieux contre les décisions des Comed afin de permettre aux demandeurs d'exposer leur situation et de désengorger les tribunaux administratifs. Cette dernière proposition nécessite de renforcer les moyens des commissions de médiation.*