

La Défense, le 10 mai 2020

## **Note relative à la mobilisation de l'offre de logements pour les personnes reconnues au titre du Dalo et les publics prioritaires**

Depuis l'adoption de la loi du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable (Dalo), l'Etat a mis en place de nombreux moyens pour permettre l'accès au logement des personnes reconnues Dalo et des publics prioritaires.

Le Gouvernement a cherché à relancer la production de logements abordables mais les résultats restent actuellement en dessous des besoins. Il est urgent aujourd'hui de garantir les moyens financiers permettant d'atteindre la production de logements sociaux de 150 000 unités par an dont 60 000 logements très sociaux (de type PLAI).

Les modifications successives de la loi SRU ont également accentué l'effort de production dans les communes carencées et déficitaires en logements sociaux et ont posé des objectifs planchers de production de logements très sociaux dans ces territoires. Toutefois, de nombreuses communes restent hors-la-loi.

S'agissant de l'offre existante de logements sociaux, l'Etat a relancé la mobilisation de son contingent de réservation de logement suite à la loi Dalo. Il a imposé en 2009 une contribution pour les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction puis élargi l'effort de relogement aux collectivités territoriales et aux bailleurs sociaux. Une offre résiduelle de logements aidés du parc privé complète le dispositif.

Or, force est de constater que la loi n'est toujours pas appliquée. Plus de 10 ans après la mise en place des dispositifs, l'offre de logements dédiée aux publics prioritaires et aux personnes reconnues au titre du Dalo n'est toujours pas mobilisée. Ainsi, seulement 4% des logements sociaux sont aujourd'hui attribués aux ménages reconnus au titre du Dalo.

Cette situation remet en cause l'effectivité du droit au logement opposable. La publication des chiffres du Dalo pour 2019 a montré que le nombre de ménages restant à reloger n'a jamais été aussi haut : plus de 71 000 naufragés du Dalo en attente d'un logement depuis 1 à 11 ans.

## 1. Les objectifs légaux d'attributions des logements sociaux aux personnes reconnues au titre du Dalo et publics prioritaires

### Un cadre juridique contraignant

Historiquement, les logements sociaux étaient réservés en premier lieu aux publics reconnus prioritaires.

Avec la loi Dalo, l'Etat est désigné garant du droit au logement opposable. Le dispositif prévoit alors une « surpriorité » au Dalo : les logements locatifs sociaux (LLS) sont d'abord attribués aux ménages reconnus Dalo et, à défaut, aux ménages prioritaires.

Le contingent de réservation de l'Etat (le contingent préfectoral) est dédié aux ménages reconnus Dalo et aux publics prioritaires. Les réservations représentent au maximum 25% du total des logements sociaux d'un bailleur social.

En complément, des objectifs d'attributions de logement pour les ménages reconnus au titre du droit au logement opposable ont été posés en 2009 pour les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (le contingent Action logement) par la loi MOLLE<sup>1</sup>.

Le droit en vigueur prévoit aujourd'hui qu'Action logement (Action logement services et l'Association foncière logement) réserve 25% des logements de son contingent aux salariés et aux demandeurs d'emploi bénéficiant d'une décision favorable au titre du Dalo ou, à défaut, prioritaires en application de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) ainsi qu'aux ménages sortant des structures d'hébergement ou de logements en intermédiation locative lorsqu'un accord local existe entre l'Etat et Action logement services.

Le législateur est venu régulièrement renforcer le cadre juridique applicable en élargissant l'effort de relogement aux collectivités territoriales et aux bailleurs sociaux. La réforme des attributions de logements sociaux issue de la loi Egalité et citoyenneté de 2017 a défini **de nouveaux objectifs d'attributions aux ménages reconnus Dalo et aux publics prioritaires, à savoir 25%** pour tous les contingents de réservation ainsi que sur le parc non réservé des bailleurs.

Contingent de réservation	Objectifs d'attribution LLS planchers avec surpriorité au DALO	Références légales
Etat (contingent préfectoral)	100% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH et dispositions réglementaires
Action logement	25% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH L.313-26-2 CCH (ALS) L.313-35 CCH (Foncière Logement)
Collectivités territoriales	25% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH
Parc non réservé des bailleurs	25% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH

**Il est nécessaire de rappeler que la loi fixe des objectifs planchers d'attribution mais que certains acteurs continuent de les considérer comme des plafonds. Le dispositif concerne principalement les ménages reconnus Dalo, et à défaut, les publics prioritaires.**

<sup>1</sup> Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

Pour rappel, la loi fixe 7 critères de reconnaissance du droit au logement opposable :

- Être sans domicile,
- Être menacé d'expulsion sans relogement,
- Être hébergé dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) de façon continue depuis plus de 6 mois ou logé temporairement dans un logement de transition ou un logement foyer depuis plus de 18 mois,
- Être logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux,
- Être logé dans un logement ne présentant pas d'éléments d'équipement et de confort exigés (absence de chauffage, eau potable...) ; à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap,
- Être logé dans un logement dont la surface habitable n'est pas supérieure ou égale à 16 m<sup>2</sup> pour un ménage sans enfant ou 2 personnes, augmentée de 9 m<sup>2</sup> par personne en plus dans la limite de 70 m<sup>2</sup> pour 8 personnes et plus, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap,
- Être demandeur d'un logement social depuis un délai supérieur au délai anormalement long (voir ci-dessous) sans avoir reçu de proposition adaptée aux besoins.

La liste des publics prioritaires pour l'accès au logement social comprend 13 catégories de personnes :

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

### **Des données partielles sur le relogement des ménages reçus Dalo et des publics prioritaires**

Les données disponibles sur l'atteinte des objectifs d'attribution restent très partielles.

Un suivi de l'atteinte des différents objectifs d'attributions de logements sociaux fixés par les textes en vigueur existe pour le contingent préfectoral au niveau de chaque département mais les données sont rarement publiées.

Des études statistiques ont été réalisées par l'Agence nationale du contrôle de logement social (Ancols)<sup>2</sup> pour le contingent d'Action logement. Les données sont pratiquement inexistantes pour le contingent des collectivités territoriales et le parc non réservé des bailleurs. Ce dernier représente pourtant des

<sup>2</sup> Ancols, Obligation DALO PEEC 2019 (2020)

volumes de logements importants dans certains départements selon les informations disponibles dans le répertoire du parc locatif social (RPLS).

S'agissant du contingent de réservation des collectivités territoriales comme sur le parc non réservé des bailleurs, aucune donnée n'est rendue publique alors que le système national d'enregistrement de la demande de logement social permet de recenser les attributions par réservataires.

Dans un avis du 17 septembre 2019, le Comité de suivi de la loi Dalo avait notamment demandé au Gouvernement un bilan des attributions de logements sociaux aux ménages reconnus au titre du Dalo aux publics prioritaires.

Malgré les défaillances du dispositif de suivi, il est possible de dresser néanmoins un premier état des lieux de l'atteinte des différents objectifs d'attribution aux ménages reconnus Dalo et prioritaires.

## 2. Une loi inappliquée

### Des objectifs légaux d'attribution aux ménages reconnus Dalo et aux publics prioritaires non respectés

Contingent de réservation	Objectifs d'attribution LLS planchers avec surpriorité au DALO	Références légales	Résultats
Etat (contingent préfectoral)	100% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH et dispositions réglementaires	Proche 100 % (hors PACA)
Action logement	25% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH L.313-26-2 CCH (ALS) L.313-35 CCH (Foncière Logement)	6,7% en 2019 pour ALS 11,6% en 2019 pour la Foncière logement
Collectivités territoriales	25% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH	Non connu
Parc non réservé des bailleurs	25% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH	Non connu

Pour répondre à ses obligations, l'Etat a mené un travail important d'identification et de mobilisation de son contingent sur plusieurs années.

En 2016, le rapport de la mission Carlotti sur l'effectivité du droit au logement opposable dans 14 départements observait déjà que les moyens prévus par la loi pour permettre l'accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo n'était pas mobilisé. Les contingents de logement réservés par l'Etat n'étaient alors pas correctement identifiés dans tous les territoires. Des centaines d'attributions échappaient ainsi aux services de l'Etat entraînant des condamnations de celui-ci pour absence de proposition de logement dans les délais légaux.

Si le contingent préfectoral est aujourd'hui bien mobilisé pour les publics Dalo et prioritaires, malgré quelques disparités locales en Ile-de-France et en région Provence-Alpes-Côte-D'azur, tel n'est pas le cas du contingent d'Action logement alors que les obligations ont été posées il y a plus de 10 ans.

Ainsi, selon une étude statistique de l'Ancols réalisée sur la base de données déclaratives, **l'attribution par le groupe Action logement services** relevant de l'obligation dite Dalo sur l'ensemble des attributions réalisées (à savoir 57 089) dans le parc de ses droits de réservation auprès des organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par ceux-ci **s'établit seulement à 6,7 %** pour Action logement services (ALS) au niveau national en 2019, en baisse par rapport à 2018 (6,9%). Au niveau de l'association Foncière logement (AFL), il se situe à 11,6 % en 2019 (en hausse par rapport à 2018 avec 10%).

Le nombre des attributions pour les ménages reconnus Dalo ou prioritaires mobilisables en 2019 par Action logement services et la Foncière logement représente 16 704 logements. Seulement 3850 sont attribués par ALS à ces ménages et 283 par l'AFL. **Il manque 10 747 logements pour les ménages reconnus Dalo ou prioritaires en 2019.**

Les chiffres étant plus ou moins stables en 2018, le même volume de logements a manqué en 2018.

Il convient toutefois de noter que les objectifs sont atteignables lorsque les moyens sont mis en place. Ainsi, la région Île-de-France concentre 2 966 attributions à des ménages Dalo ou prioritaires ou sortant d'hébergement et d'intermédiation locative pour Action logement. Le ratio d'attribution Dalo atteint 22,4% sur cette région en 2019. Cette situation est le résultat de la mise en œuvre du protocole signé le 7 mars 2016 entre l'État et Action Logement d'améliorer le relogement des bénéficiaires du droit au logement opposable (Dalo) en Ile-de-France.

### **Pour les seuls ménages reconnus Dalo, le relogement reste faible**

**De manière générale, les données relatives à la mise en œuvre du Dalo** publiées chaque année auprès du Comité de suivi **montrent que seulement 4% des 492 000 attributions annuelles de logements sociaux sont réalisées pour les personnes reconnues prioritaires au titre du Dalo.**

**En 2019, seulement 26,4% des 34 451 ménages reconnus Dalo au niveau national sont relogés**, soit 9 097 logés suite à une offre: 5386 sur le contingent préfectoral, 1046 sur le contingent Action logement, 512 sur le contingent des collectivités territoriales, le reste sur le parc non réservé, les autres contingents et le parc privé (ComDalo 2019).

**L'Île-de-France concentre les tensions sur le marché du logement et les difficultés en termes d'effectivité le droit au logement opposable. Le nombre de ménages reconnus Dalo en Ile-de-France s'élève à 21 575 en 2019 avec 63,03 % des ménages reconnus Dalo relogés suite à offre.**

Pour mesurer les difficultés sur le relogement, il est intéressant d'examiner plus particulièrement le potentiel de logements disponibles en Ile-de-France pour le relogement des ménages Dalo et prioritaires.

Potentiel de logements mobilisables pour les prioritaires et ménages Dalo en région Ile-de-France par département RPLS 2019	Contingent préfectoral (CP) 100% des 25% du parc des organismes	Parc soumis aux objectifs annuels publics prioritaires et reconnus Dalo	25% publics prioritaires et reconnus Dalo	Total CP+25% PP/DALO	Taux de rotation moyen 2019 (pourcentage)	Logements mobilisables en flux annuel	Relogement effectif des ménages Dalo ComDalo 2019
Paris	45620	142399	35600	81220	4,6	3761	3041
Hauts-de-Seine	34863	138780	34695	69558	7,5	5237	2089
Seine-Saint-Denis	32491	173032	43258	75749	5,7	4336	2882
Val de Marne	33015	116161	29040	62055	6,1	3814	1638
Val d'Oise	26657	83982	20996	47653	6,7	3203	1042
Yvelines	20965	81077	20269	41234	8,0	3281	1071
Seine-et-Marne	33473	59087	14772	48245	8,1	3929	1135
Essonne	20910	82184	20546	41456	7,8	3252	701
<b>Total Ile-de-France</b>				<b>467170</b>		<b>30814</b>	<b>13599</b>

Pour les deux catégories de priorité, les ménages Dalo et prioritaires, l'offre de logements disponible en 2019 portait sur un potentiel de 30 814 unités. **Ces données révèlent que seulement 44,13 % de l'offre potentiellement mobilisable a permis de reloger effectivement des ménages reconnus Dalo.**

**Il est probable que les attributions réalisées pour répondre aux objectifs légaux concernent principalement les ménages prioritaires, étant rappelé que le dispositif vise principalement les ménages reconnus Dalo, et à défaut, les personnes prioritaires.**

**Tel est le cas pour le contingent Action logement dont les données sont connues.** 778 ménages Dalo ont été relogés en 2019 (ComDalo 2019) sur les 2 966 attributions réalisées dans le cadre des 25% de logements réservés aux publics prioritaires et Dalo (source Ancols). **Ainsi, seulement 26,2% de l'offre potentiellement mobilisable par Action logement a permis de reloger les ménages Dalo.**

Par ailleurs, l'offre potentielle en Ile-de-France permettait de couvrir les besoins en relogement des seuls ménages reconnus au titre du Dalo en 2019, à savoir 21 575 ménages.

### **Un outil de coercition pour l'attribution des logements aux ménages reconnus Dalo et des publics prioritaires rarement mis en œuvre**

Il existe un outil de coercition pour faire appliquer la loi, à savoir le pouvoir de substitution du préfet pour l'attribution d'un logement social à un ménages prioritaires ou Dalo dans le cas d'un refus considéré par le réservataire comme illégitime<sup>3</sup>. Dans cette hypothèse, le préfet se substitue à la commission d'attribution des logements pour décider d'une telle attribution. Le bailleur est ainsi tenu de signer un bail avec le ménage concerné.

Toutefois, le Haut comité observe que le pouvoir de substitution n'est globalement pas mis en œuvre sur le territoire. Le rapport de mission de Mme Carlotti sur "L'effectivité du Dalo dans 14 départements" de décembre 2016 faisait déjà ce constat. Les raisons de ce manque de volonté des préfets sont multiples en particulier le souhait de ne pas dégrader les relations avec les élus impliquant de multiples négociations dans différents domaines.

---

<sup>3</sup> Article L. 441-2-3 - du CCH – 10ème alinéa