

SEPTEMBRE

2023



L'ACCÈS AU LOGEMENT DES MÉNAGES MAL-LOGÉS

*Bilan et perspectives des attributions
de logements sociaux réservés par l'État
aux ménages mal-logés*

L'ACCÈS AU LOGEMENT DES MÉNAGES MAL LOGÉS

BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS
DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR L'ÉTAT
AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS

HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT



BERNARD **DEVERT**
PRÉSIDENT DU HAUT COMITÉ POUR
LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES



Un nouveau rapport, s'ajoutant à ceux déjà fort nombreux, qui sera présenté à Monsieur le président de la République et à Madame la première ministre, en sollicitant leur bienveillante attention.

Ce document de travail est le fruit de l'engagement de son secrétaire général, Monsieur René Dutrey et de ses collaborateurs, Madame Soraya Jean-Louis et Monsieur Philippe Lacroix, en concertation avec les membres de cette Instance. Une équipe habitée par la mission, bien décidée à contribuer aux changements de ce qui peut et doit l'être pour défendre la cause des plus fragiles. J'ose, ici, souhaiter que cette équipe soit renforcée ; elle le mérite de par la qualité de sa contribution et l'enjeu sociétal majeur que représente la lutte contre le mal-logement.

Ce rapport, comme les précédents, est réalisé à partir d'observations, parfois irritantes, toujours dommageables, alors que se fait jour une volonté partagée de beaucoup d'acteurs qui, dans un contexte difficile, tentent d'éviter l'indécence d'un toit, ou pire, le drame de son absence.

Les propositions formulées le sont après des échanges avec les responsables des services de

l'État, des collectivités locales, des associations, chacun éprouvant l'urgence d'une créativité pour faire reculer l'inacceptable, nécosant le tissu social.

Il convient de préciser que des avancées se sont fait jour quant à l'hébergement, ce provisoire qu'impose l'urgence à l'égard de ceux confrontés aux hostilités de par la guerre, la violence économique et des territoires devenus inhabitables en raison de la crise climatique.

Face à l'hostilité, s'impose l'hospitalité. Le logement en est un vecteur essentiel.

Or, l'absence de logements est un drame qui ne dérange plus ou si peu. Il faudrait, ici, retrouver les accents de Péguy dénonçant si justement l'habitude qui concourt à la banalisation du mal.

Souvenons-nous de la parole, plus exactement de l'incessante plaidoirie de Maître Paul Bouchet qui fut un des acteurs importants du Haut Comité. Sa conviction n'a pris aucune ride : « *la misère n'est pas seulement un objet de compassion, elle est d'abord la violation des droits de l'homme la plus fondamentale, le droit à la dignité* » que doit assumer la finalité de toute politique visant à éliminer l'insupportable misère. Il ajoutait : « *c'est cette égale dignité de tous les hommes qui différencie fondamentalement la démocratie au sens plein de tous les systèmes totalitaires* ».

Ce rapport se veut aussi être un apport, d'où l'attention portée à la réservation des logements sociaux afin que la vulnérabilité ne se heurte pas à des calculs qui n'ont pas leur place.

Au moment où je rédige cette préface, André Gachet, un des membres du collège des personnalités qualifiées, m'adresse un SOS quant à un couple âgé de 76 et 78 ans qui, suite à un congé pour vente, se retrouve dans une chambre d'hôtel à la recherche d'un logement.

Les travaux nécessaires à la maîtrise énergétique, même si les aides sont conséquentes, conduisent de nombreux bailleurs à résilier les baux, via des congés vente, d'où une aggravation sensible de la perte de logements dans un marché déjà très tendu.

Aussi, convient-il que toute Déclaration d'Intention d'Aliéner (D.I.A), plus encore lorsqu'elle concerne un immeuble dans sa totalité, fasse l'objet d'un examen social de la situation des occupants pour éviter une telle inhumanité.

La proposition du Haut Comité se fait l'écho d'une vigilance nécessaire pour la reconquête et le suivi du contingent préfectoral, d'où un mode de gestion appelant une réforme des attributions, via le passage d'une gestion qui ne soit plus en stock mais en flux.

Si nous voulons vraiment éradiquer la pauvreté, la Nation doit faire le choix d'un plan décisif d'investissement pour l'habitat, tant le mal-logement est un facteur puissant du déterminisme social. L'école est l'exemple. Il est inutile d'en rappeler les conséquences dans ces quartiers dits perdus pour la République.

Les logements pauvres produisent la pauvreté.

Refuser ce déterminisme social insupportable relève d'un défi majeur, bâtir la mixité sociale. Assez de ces quartiers qui craquent sous le poids de la pauvreté annihilant les espoirs de ceux qui y vivent, jusqu'à se considérer comme les rejetés ou les oubliés de la Nation.

Le mal-logement tue moralement. L'habitat est constitué de fenêtres ; comment accepter que leur ouverture ait pour conséquence d'abimer des regards. Tristesse du mal vivre de ceux qui, séjournant dans ce lieu, ne se font aucune illusion de l'intérêt qui leur est témoigné.

Consentir à l'indignité d'un toit, c'est dire à celui qui l'occupe par nécessité, tu ne comptes pas, ou si peu.

Cette infortune s'étale sous nos yeux.

Quatre directions sont susceptibles d'offrir un horizon plus apaisé à la question du mal-logement :

1. Le développement de l'économie solidaire :

Une utopie hier ; elle se révèle désormais une utopie concrète, mobilisant nombre de nos concitoyens qui soutiennent cette nouvelle économie de par sa mission, éradiquer, pour le moins atténuer, la pauvreté.

L'oxymore qui la désigne « finance solidaire » a suscité une interrogation. De ces deux termes, lequel l'emportera. L'équilibre est tenu. Cette économie ne fait pas de bruit mais fait du bien pour veiller aux équilibres nécessaires à sa pérennité.

Si les invitations à bien placer son épargne sont légion, d'aucuns font le choix d'un autre investissement qui, respectant le capital, sert la cause des personnes en situation de fragilité. La

Nation doit contribuer au développement de cette économie humanisante.

Ce type de placement relève des foncières solidaires dont la mission est de bâtir des lieux pour faire naître des liens inattendus, tel l'habitat. Un chantier immense, notamment à l'égard des soignants, auxiliaires de vie, aides-soignants pour que leur soit attribué un logement décent dans des conditions compatibles avec leurs ressources à proximité des hôpitaux et des maisons de retraite médicalisées.

A un moment où le « *bien vieillir chez soi* » se présente comme une alternative crédible, encore faut-il que les soignants ne soient pas rejetés en dehors de la ville.

La reconnaissance sociale, légitimement due aux acteurs de soin, mérite que leur soit apportée cette attention pour ne pas oublier leurs horaires décalés. Les loyers sont aussi à un tel niveau dans les Métropoles que, trop souvent, ils n'ont pas d'autres possibilités que de s'éloigner. Un risque avéré.

Oui, cette économie nouvelle, solidaire, construit « *la clinique de la dignité* », pour reprendre le titre du dernier ouvrage de Cynthia Fleury rappelant, à temps et à contretemps, que l'humanisme est un soin.

2. L'aménagement du territoire, une urgence :

Nous assistons à une métropolisation massive en France, comme dans le monde, d'où une dévitalisation des petites villes et même des villes moyennes, même si une correction s'opère avec le télétravail, consécutif à la crise sanitaire du Covid. Sommes-nous si sûrs que la concentra-

tion des habitants, des pôles d'activités et des espaces de culture soit une bonne réponse.

Un arrêt sur image s'impose.

A Paris, des écoles ferment. **Que de familles n'ont plus accès à la ville en raison de loyers inabordables, concurrencés par des plateformes à vocation hôtelière.** Certes, des régulations sont mises en œuvre, mais cet habitat temporaire fait florès.

Montluçon a perdu 20 000 habitants en 50 ans. L'activité économique dépérit, 2 000 logements vacants, plus de 2 500 à Nevers, alors que tant de familles en Ile-de-France doivent attendre sept ans pour disposer d'un appartement dans le parc social. Le budget de la ville de Paris pour le logement social est de plus de 500 millions d'euros.

Les budgets enflent pour les métropoles et s'amenuisent pour les villes moyennes et plus encore pour les petites.

Le mal-logement s'aggrave dans les métropoles et l'habitat se détériore dans un grand nombre de départements, désarmés face à l'exode de leurs habitants. Les valeurs républicaines sont blessées, faute d'une politique d'aménagement du territoire capable de réguler, de structurer et de mettre en œuvre des formations pour de nouvelles activités.

La métropolisation brise :

- **l'égalité entre les territoires**, mais la République n'est-elle pas une et indivisible.
- **la liberté.** Quand les usines et ateliers ferment, que reste-t-il comme choix, sinon celui de rejoindre les métropoles pour tenter de trouver un travail. Cependant, si la métropolisation

était la réponse, assisterions-nous à un chômage touchant 2,5 millions de personnes.

• **La fraternité.** Que d'anonymat ! Les métros et les TER sont souvent les wagons de l'indifférence ; tant de voyageurs sont fatigués par ces temps de transport amputant leur sommeil.

Qui n'est pas touché par ces femmes partant très tôt pour faire du ménage dans les entreprises, leur salaire ne leur permettant pas de se loger à proximité de leur lieu de travail ; alors, il leur faut habiter loin, trop loin.

Les métropoles laissent briller au cœur de leurs villes des lumières qui font miroiter bien des illusions. Si tout semble possible, les promesses ne sont pas au rendez-vous. Que de solitudes profondes et même désespérées ne trouvent plus à se cacher dans les grandes villes.

Le propos n'est pas d'opposer les métropoles aux villes moyennes ou petites. L'heure est de s'inquiéter de leur synergie pour que la vitalisation des unes n'entraîne pas la dévitalisation des autres dont l'assèchement ne s'arrêtera pas par le seul ruissellement des premières. La métropolisation est liée à des volontés de puissance, entraînant une course entre les grandes villes pouvant prétendre, via des critères qui disqualifient les plus petites, à disposer de lieux de pouvoir.

3. Le démembrement de la propriété :

Le logement social pourrait être développé en distinguant la propriété du sol de celle du bâti. **La nue-propriété se révélerait un moyen d'être moins désarmé - j'allais dire nu - en facilitant la création de foncières solidaires portant le foncier** dont le coût a littéralement explosé (parfois jusqu'à 50% du prix de l'opération).

« *Mieux faire* » est le titre du Congrès des notaires qui se tient, précisément cette année, sur la question du logement et plus particulièrement du démembrement.

Il est bien que des juristes soulignent que face au mal-logement, le droit ne saurait rester dans un état de léthargie. L'innovation s'impose pour mettre en œuvre des parcours plus accessibles au logement. L'heure est de quitter le concept du logement social, un marqueur, pour lui préférer celui d'une politique sociale de l'habitat.

4. La lutte contre la vacance des logements :

Un serpent de mer ! De l'aveu même du ministère du logement, **320 000 logements dans les Métropoles sont vacants.**

Tous ne peuvent pas être occupés immédiatement pour exiger préalablement des travaux à leur location mais ces biens existent, souvent situés en cœur de ville, offrant un développement de la mixité sociale.

Cette vacance est insupportable pour se présenter comme un mépris de ceux qui n'ont rien ou si peu.

Il convient de prendre en compte le fait qu'un certain nombre de ces logements appartiennent à des personnes âgées qui n'ont pas toujours les ressources pour réaliser les investissements qui s'imposent à leur mise en location.

Aussi, **la question n'est pas de dénoncer mais d'énoncer des concours libérant des contraintes.** Les aides apportées à l'investissement le seraient, en contrepartie de la participation au bien commun, via une mise en location aux personnes fragilisées.

En cette année du 4^e centenaire de l'anniversaire de la naissance de Blaise Pascal, puissions-nous nous souvenir de sa méditation : *« ce n'est pas ce qui est fort qui est juste, c'est ce qui est juste qui est fort »*.

Il m'appartient maintenant de laisser place à ceux qui ont façonné ce rapport. Ils me permettront de laisser la parole à un frère sans-abri : *« ce n'est pas grave de n'avoir rien, ce qui est grave c'est de ne compter pour rien »*.

Magnifique dignité de cette personne. Bafouée, elle témoigne d'une infinie noblesse que notre Société n'a pas, tant elle est accablée par l'indifférence, la privant de cette audace pour prendre le risque de l'envol d'un autrement qui porte le nom de l'équité.

Quand parviendrons-nous à comprendre que l'habitat est un écrin. Il accueille et protège la vie ; mais demeure l'angoissante interrogation, pour qui ?

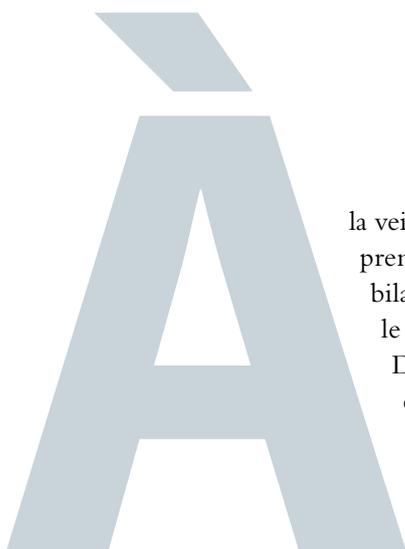
SOMMAIRE

SYNTHÈSE DU RAPPORT	p. 14
INTRODUCTION	p. 18
CHAPITRE 1 : LE PRINCIPE DE RÉSERVATION DES LOGEMENTS SOCIAUX POUR LES PERSONNES MAL-LOGÉES ET DÉPOURVUES DE LOGEMENT	p. 20
I. LES SUITES DE L'APPEL DE L'ABBÉ PIERRE EN 1954	p. 20
II. LA RECONQUÊTE DU CONTINGENT PRÉFECTORAL	p. 25
III. LE SUIVI DE LA RECONQUÊTE DU CONTINGENT PRÉFECTORAL	p. 26
IV. UN NOUVEAU MODE DE GESTION DES RÉSERVATIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DES ATTRIBUTIONS : LE PASSAGE À LA GESTION EN FLUX	p. 27
CHAPITRE 2 : ÉTAT DES LIEUX DE L'IDENTIFICATION ET DE LA MOBILISATION DU CONTINGENT PRÉFECTORAL DESTINÉ AUX MÉNAGES RECONNUS DALO ET PRIORITAIRES	p. 33
I. DESCRIPTION ET LIMITES DES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS DE SUIVI	p. 33
II. ÉTAT DES LIEUX PAR DÉPARTEMENT DE L'IDENTIFICATION ET DE LA MOBILISATION DES CONTINGENTS PRÉFECTORAUX	p. 36
2.1 L'IDENTIFICATION DES DROITS DE RÉSERVATION POUR LE CONTINGENT « PRIORITAIRES » DE L'ÉTAT	p. 38
2.2 LA MOBILISATION DES DROITS DE RÉSERVATION DU CONTINGENT « PRIORITAIRES » DE L'ÉTAT POUR LE DALO	p. 51

CHAPITRE 3 : LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DE LA RÉFORME DE LA GESTION DES RÉSERVATIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX	p. 61
I. VEILLER À CE QUE LES PRÉFETS DE CHAQUE DÉPARTEMENT MOBILISENT L'ENSEMBLE DE LEURS PRÉROGATIVES FACE À UN ACTEUR DÉFAILLANT	p. 61
II. S'ASSURER QUE LE PASSAGE À LA GESTION EN FLUX GARANTISSE LA PLEINE MOBILISATION DES DROITS DE RÉSERVATIONS DE L'ÉTAT	p. 63
III. GARANTIR LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS AUX SERVICES DÉCONCENTRÉS	p. 64
IV. ASSURER LA FIABILITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION PERMETTANT UN SUIVI EFFICACE DE L'ACCÈS AU LOGEMENT DES PUBLICS PRIORITAIRES	p. 65
ANNEXES	p. 67

(SYNTHÈSE)

BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉSERVÉS PAR L'ÉTAT AUX MÉNAGES MAL-LOGÉS



À la veille d'une grande réforme des attributions de logements sociaux devant prendre effet le 24 novembre 2023, ce rapport a pour objet d'établir le bilan des attributions des logements sociaux réservés (le droit de choisir le locataire) par l'État pour les ménages mal logés (reconnus au titre du Dalo ou ménages prioritaires) depuis 2011 dans dix-neuf départements en tension.⁽¹⁾

L'histoire des réservations de logements sociaux de l'État débute au lendemain de l'appel de l'Abbé Pierre. L'État pose alors d'abord le principe de réserver des logements pour ses agents fonctionnaires, puis pour les mal logés. À partir de 1985, la réglementation prévoit que sur 25 % des logements sociaux de l'ensemble du parc d'un bailleur social dans un département, l'État dispose du droit de choisir le locataire. Le droit de réservation est entièrement destiné aux ménages reconnus au titre du Dalo et « prioritaires ». Le rapport ne traite pas du droit de réservation de l'État (de 5 % au maximum) pour le logement des fonctionnaires.

En 2007, la loi Dalo est adoptée rendant le droit au logement opposable. L'opposabilité de ce droit entraîne une obligation de résultat, c'est-à-dire l'obligation de proposer un logement à tout requérant. En absence de proposition, l'État risque d'être condamné à des astreintes et des indemnités aux ménages requérants. Devant ce risque, l'État lance une opération dite de « reconquête » de son contingent de logements devant aboutir en octobre 2011. Il devait ainsi s'assurer d'avoir bien identifié chaque logement lui étant réservé (chez quel bailleur, et à quelle adresse), et ce à hauteur de 25 % de l'ensemble du parc de logements sociaux de chaque département.

L'objectif de ce rapport est donc d'évaluer si les 25 % de logements sociaux réservés par l'État sont bien identifiés et mobilisés pour les publics mal logés depuis 2011.

(1) Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var, Rhône, Haute-Savoie, Haute-Garonne, Hérault, Nord, Gironde, Loire-Atlantique, La Réunion.

I. Identification des logements sociaux réservés à l'État pour les publics mal logés

Trois groupes de départements ont pu être distingués :

1/ L'identification du contingent prioritaire est défaillante dans huit départements.

Départements	RPLS 2021 (en %)	Nombre de logements du contingent « prioritaires » RPLS 2021	Nombre de logements du contingent « prioritaires » avec reconstitution à 25%	Nombre de logements manquants dans le contingent « prioritaires »	Attributions manquantes	Ménages Dalo restant à reloger en 2021
Alpes-Maritimes	13,2	7 970	15 063	7 093	482	247
Bouches-du-Rhône	20,2	33 117	41 014	7 897	652	1 960
Var	21,3	11 725	13 785	2 060	328	181
Rhône	16,5	29 644	45 016	15 372	Inconnu	816
Haute-Savoie	18,9	11 259	12 964	1 705	Inconnu	187
Haute-Garonne	18,5	17 908	24 245	6 337	Inconnu	372
Hérault	19,7	13 919	17 625	3 706	Inconnu	16
La Réunion	15,3	12 383	20 067	7 684	Inconnu	240

Des milliers d'attributions de l'État manquent pour le logement des ménages mal-logés depuis 2011. Ces logements ont été attribués par certains bailleurs sociaux à des ménages non prioritaires.

2/ L'identification du contingent prioritaire est correcte dans deux départements : la Gironde et la Loire Atlantique.

3/ L'identification du contingent prioritaire n'a pu être vérifiée sur la base des outils de suivi actuels dans huit départements d'Île-de-France et le département du Nord.

Cette catégorie interroge. En effet, afin de réaliser cette étude, le Haut Comité a été contraint de confronter les données disponibles dans quatre systèmes d'informations⁽¹⁾ avec les données transmises par les services de l'État au niveau local. Comme la Cour des comptes l'a déjà constaté, les outils de suivi existants et mis en place après le vote de la loi Dalo sont globalement défaillants, principalement en raison d'une collecte partielle de données et de problèmes d'interfaçage. De nombreux témoignages des services de l'État dans les Préfectures nous ont confirmé cette situation.

II. Mobilisation des attributions pour les ménages reconnus au titre du Dalo

L'étude montre également que la « surpriorité » conférée par la loi aux ménages reconnus Dalo dans les attributions n'est globalement pas respectée. L'État relogé plus de personnes prioritaires que de ménages

(1) Répertoire du Parc Locatif Social (RPLS), du Système National d'enregistrement de la demande de logement social (SNE), du SYPLO (gérant les attributions de logements sociaux du contingent préfectoral) et ComDalo (suivi du Dalo).

reconnus Dalo, en dépit de son obligation de résultat et de décisions de justice l'y enjoignant, dans les dix départements suivants : Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Essonne, Var, Rhône, Haute-Savoie, Hérault, Nord, Gironde et La Réunion.

Les départements de la Haute-Garonne et la Loire-Atlantique ne sont pas en capacité de déterminer la part des ménages reconnus Dalo et la part des personnes prioritaires dans les attributions de l'État.

III. Analyse et propositions du Haut Comité pour le Droit au Logement

En 2021, 440 000 logements sociaux ont été attribués. La part des attributions aux ménages reconnus au titre du Dalo représente environ 22 000 attributions par an, soit environ 5 % seulement des attributions annuelles. La situation décrite ci-dessus explique la faiblesse de ce chiffre ou les ménages les « plus prioritaires » n'accèdent qu'à une très faible part des attributions de logements sociaux. Pour rappel, en 2021, il restait 85 744 ménages reconnus au titre du Dalo en attente d'une proposition de logement. Depuis 2012, l'État a été condamné à 374 millions d'euros par les tribunaux⁽¹⁾ pour non proposition de logement à des ménages reconnus au titre du Dalo.

MONTANT EN MILLIARDS D'EUROS DES CONDAMNATIONS DE L'ÉTAT POUR NON PROPOSITION DE LOGEMENT AUX MÉNAGES RECONNUS DALO

Projet de loi de finances											
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
19	29	34	34,5	39	39	39	31	40	34	35	374

Le 24 novembre 2023, l'ensemble des départements devra passer d'une gestion dite « en stock » à une gestion « en flux ». La différence est de passer d'un mode de gestion où 25 % des logements sociaux du parc social sont réservés à l'État et sont attribués au rythme des départs de locataires à un mode de gestion où l'on réservera à l'État 25 % des logements vacants sur l'ensemble des logements libérés et mis en service du parc social chaque année suite à un départ de locataires. Concrètement, actuellement, chaque préfecture doit négocier une convention avec chaque bailleur social de son territoire pour déterminer le nombre d'attributions dont il bénéficiera.

Cette réforme ambitieuse des attributions de logements sociaux est une opportunité pour permettre à l'État de retrouver l'intégralité de ses droits de réservation au bénéfice des ménages mal logés. Pour réussir cette réforme, le Haut Comité pour le Droit au Logement avance un certain nombre de principes dont :

► **Veiller à ce que les préfets de chaque département mobilisent l'ensemble de leurs prérogatives face à un acteur défaillant**

- Veiller à ce que les préfets de chaque département mobilisent leur pouvoir de substitution dans les attributions de logements sociaux si un acteur est défaillant afin de faire respecter les objectifs d'attributions aux ménages Dalo ;
- Ajouter à la grille d'évaluation des préfets par le ministère de l'intérieur des indicateurs de la bonne mobilisation des droits de réservations des attributions de logements sociaux de l'État aux profits des publics prioritaires et reconnus au titre du Dalo.

► **S'assurer que le passage à la gestion en flux garantisse**

la pleine mobilisation des droits de réservations de l'État

- Opérer un rattrapage des attributions manquantes depuis dix ans dans les territoires où le contingent préfectoral était mal identifié, par la mise en place d'un plan d'urgence pour l'accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo;
- Garantir que le passage à la gestion en flux n'entraîne aucune baisse des attributions du contingent préfectoral;
- Faire le choix d'une gestion en flux directe par l'État dans les territoires en tension pour assurer le suivi et la désignation des candidats.

► **Garantir les moyens humains et financiers aux services déconcentrés**

- Garantir aux services déconcentrés les moyens financiers et humains, en termes de postes et de compétences, permettant d'assumer le rôle de garant du Droit au logement opposable de l'État;
- Créer des directions spécialisées, rassemblant les prérogatives logement et hébergement, dans les services déconcentrés implantés dans les territoires en tension, sur le modèle de la DRIHL Ile-de-France et placer les services sous l'autorité directe des préfets.

► **Assurer la fiabilité des systèmes d'information permettant un suivi efficace de l'accès au logement des publics prioritaires**

- Assurer la fiabilité des systèmes d'information permettant un suivi efficace de l'accès au logement des publics prioritaires dans le cadre de la réforme de la gestion en flux;
- Rendre disponible en ligne en open data les données annuelles sur les attributions du SNE;
- Vérifier la bonne tenue du RPLS dans le cadre des contrôles de l'Ancols et appliquer les sanctions existantes en cas de manquements constatés (article L. 411-10 du CCH);
- Garantir l'interfaçage des systèmes d'information RPLS, SNE, SYPLO et ComDalo;
- Généraliser dans tous les départements en tension, un suivi fin des attributions réalisées par contingents avec une répartition des attributions entre les publics prioritaires et Dalo et rendre public les informations en ligne;
- Réaliser un bilan de l'application de la réforme dans trois ans.

(INTRODUCTION)

Parmi tous les réservataires de logements sociaux, le premier contingent de logements historiquement mobilisé pour les publics mal-logés (les personnes reconnues au titre du Droit au logement opposable - Dalo- et prioritaires au sens du L441-1 du CCH) est le contingent de l'État. Les droits de réservations de l'État sont importants : le contingent préfectoral recouvre au maximum 30% de l'ensemble du patrimoine des bailleurs sociaux. Il se répartit à hauteur de 25% (appelé contingent « prioritaires ») au bénéfice des ménages reconnus Dalo et prioritaires et au maximum à 5%, pour les agents civils et militaires de l'État (appelé contingent « fonctionnaires »).

En 2022, 93 116 ménages reconnus au titre du Droit au logement opposable restent à reloger depuis 2008. Parmi ceux-ci, la quasi-totalité, soit 90% des ménages (85 395) restant à reloger, le sont en dehors des délais légaux. Selon le Ministère du logement, ces dernières années en moyenne 4% des attributions annuelles de logements sociaux au niveau national, sont mobilisées pour l'accès au logement des ménages reconnus Dalo. **En 2021, 23 081 ménages reconnus Dalo ont été relogés suite à offre sur 432 698 attributions réalisées, soit 5,34% des attributions totales** dédiées aux ménages reconnus Dalo ; donnée en légère augmentation par rapport à 2020 avec 4,38% des attributions seulement. Le poids des attributions aux ménages reconnus Dalo reste donc très modeste.

Ces chiffres recourent les dernières données publiées par l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols) dans le tableau de bord des attributions de logements sociaux pour l'année 2021.⁽¹⁾ Un record d'attributions au titre du Dalo est enregistré en 2021 dans un contexte de baisse du nombre d'attributions : 24 000 attributions au titre du Dalo sont relevées sur 440 000 attributions au total en 2021, soit 5,45% des attributions totales. En 2020, l'Ancols relevait : *« Le taux d'attribution aux ménages prioritaires au titre du DALO baisse quant à lui de trois points entre 2019 et 2020 du fait d'une baisse des attributions malgré une stabilité du nombre de demandeurs. Leur part dans les attributions reste stable à 5% »*

Or, en application des dispositions combinées du CCH et applicables à l'État (hors réservations pour les agents de l'État), à Action logement, aux bailleurs sociaux et aux collectivités territoriales⁽²⁾, 42,5% des attributions devraient théoriquement revenir aux ménages reconnus Dalo et prioritaires.⁽³⁾ Il manque

(1) Ancols, *Tableau de bord 2021 - Attributions de logements sociaux*.

(2) Articles L.441-1, L.313-26-2 et R.441-5-2 du CCH.

(3) Le calcul est le suivant : 1/4 des logements au titre du contingent « prioritaires » du préfet + 1/4 de 70% des logements (les logements non réservés par l'État), soit 17,5% = 42,5% des logements

donc en moyenne 37 à 38 % d'attributions pour le Droit au logement et pour les publics prioritaires. Les marges de manœuvre sont donc importantes et il semble possible aujourd'hui de reloger l'ensemble des ménages Dalo, comme l'estimait déjà en 2012 l'inspection des ministères de l'écologie et du logement dans son bilan sur la reconquête du contingent préfectoral.

Le Haut Comité – comme le Comité de suivi de la loi Dalo – s'est penché à plusieurs reprises sur la question de l'identification et de la mobilisation du contingent préfectoral notamment en 2015, à l'occasion du bilan annuel sur le Dalo⁽¹⁾, et en 2016 à l'occasion de la mission confiée par la ministre du logement à Mme Marie-Arlette Carlotti alors présidente du Haut Comité et qui a donné lieu au rapport « *L'effectivité du Dalo, mission d'évaluation dans 14 départements* »⁽²⁾, ou à l'occasion du rapport précité sur les 15 ans du Dalo.

Le respect des droits de réservations de l'État est crucial à l'heure de la réforme du mode de gestion des logements sociaux passant d'une gestion majoritairement en stock dans les territoires tendus à une généralisation de la gestion en flux des réservations de logements sociaux.

A la veille du passage à la gestion en flux des réservations de logements sociaux, le Haut Comité a souhaité réaliser un premier état des lieux de l'identification du contingent préfectoral dans les dix-neuf départements enregistrant le plus de recours au titre du Dalo en 2021 (plus de 1 000 recours par an). En effet, aucun bilan national d'identification et de gestion du contingent préfectoral n'est aujourd'hui disponible. La mobilisation de deux des trois autres contingents (collectivité, Action logement) sera examinée dans un second rapport. Un troisième rapport abordera la mise en œuvre de la réforme des attributions dans les territoires.

Il est nécessaire de revenir tout d'abord sur l'histoire de la réservation des logements sociaux par l'État pour les personnes mal-logées ou dépourvues de logement et sur l'évolution du cadre juridique applicable aux priorités d'accès au logement social (Chapitre I) puis nous détaillerons l'état des lieux réalisé sur le contingent préfectoral dans chacun des dix-neuf départements en tension (Chapitre II).

Si la question de la faiblesse de la production de logements sociaux constatée ces dernières années n'est pas abordée dans ce rapport, celle-ci a un impact direct sur l'offre de logements disponibles. C'est pourquoi, le Haut Comité appelle le gouvernement à soutenir financièrement et à augmenter la production d'une offre en logement social suffisante, diversifiée, à des prix abordables pour apporter une réponse aux 2,4 millions de demandeurs en attente d'un logement social.

(1) Comité de suivi de la loi Dalo, « *Le bilan du Droit au logement opposable pour la période 2008-2014* » - Décembre 2015.

(2) Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et Comité de suivi de la loi Dalo, « *L'effectivité du Dalo dans 14 départements* » - Rapport de mission de Mme Carlotti - Décembre 2016.

(1)

LE PRINCIPE DE RÉSERVATION DES LOGEMENTS SOCIAUX POUR LES PERSONNES MAL-LOGÉES ET DÉPOURVUES DE LOGEMENT

I. Les suites de l'appel de l'Abbé Pierre en 1954

1.1. Une mobilisation ancienne de logements sociaux pour les personnes mal logées

A l'origine, les réservations de l'État concernaient ses propres agents. Le principe d'une réservation des logements sociaux pour les « personnes physiques peu fortunées » a été posé dans le droit le 27 mars 1954⁽¹⁾ peu de temps après l'appel de l'Abbé Pierre le 1^{er} février 1954. Elles ont été élargies aux personnes prioritaires et défavorisées à partir de 1968.

Des règles de priorités ont pu être par la suite définies par l'État au niveau local concernant ses droits de réservations. Par exemple, dans une lettre de 1983⁽²⁾, le Préfet du Rhône rappelait aux maires un certain nombre de critères et constatait un faible taux d'attribution aux personnes mal logées, par les bailleurs sociaux.

La loi du 18 juillet 1985 et son décret d'application du 19 mars 1986 ont ensuite défini les grands principes du dispositif actuel, appelé contingent préfectoral, à savoir :

- le bénéfice de l'accès à ces logements à l'ensemble des personnes prioritaires, mal-logées ou défavorisées ;
- le plafonnement des logements réservés de l'État à 30 % du total des logements de chaque organisme dont 5 % au maximum au bénéfice des agents civils et militaires ;
- les critères généraux de priorité pour l'attribution des logements locatifs sociaux sont définis par la loi et précisés par règlement préfectoral dans chaque département notamment au profit des personnes prioritaires ;
- la faculté, en cas d'inobservation du règlement préfectoral par un organisme HLM et après épuisement des voies de conciliation, de désigner un délégué spécial chargé de prononcer les attributions de logement au nom et pour le compte de l'organisme.

Le cadre juridique actuel reprend ces grands principes de contingents de l'État réservés aux ménages Dalo et aux autres publics prioritaires notamment aux articles L. 441-1-1 et R. 441-5-2 du CCH.

En principe, l'octroi d'une aide directe (à travers des subventions, apport de foncier) ou indirecte (via des dispositifs fiscaux, garanties d'emprunt) pour le logement social offre en contrepartie, des droits de réservation.

(1) Décret n°54-348 du 27 mars 1954.

(2) Lettre du Préfet du Rhône du 23 septembre 1983 aux maires (en annexe).

LE CONTINGENT PRÉFECTORAL/ CONTINGENT ÉTAT = LES DROITS DE RÉSERVATIONS DE L'ÉTAT DANS UN DÉPARTEMENT

Il s'agit des droits de réservations de l'État dans un département. C'est le préfet de département qui est compétent en la matière. Ce contingent est composé de deux catégories de droits de réservation, à savoir :

■ **Le contingent « prioritaires » du préfet** qui recense les droits de réservation du préfet pour le logement des ménages reconnus Dalo et prioritaires ;

il doit être intégralement consacré au logement des ménages reconnus Dalo et, à défaut, aux personnes prioritaires : autrement dit, la totalité (100%) du contingent « prioritaires » de l'État (représentant 25 % du parc social d'un bailleur dans un département ou 25 % du flux annuel de logements d'un bailleur dans un département) doit être attribuée à des ménages

reconnus Dalo et, à défaut, aux autres publics prioritaires ;

■ **le contingent « fonctionnaires » du préfet** qui recense les droits de réservation du préfet pour le logement des agents civils et militaires de l'État.

Le présent rapport n'examine que le premier contingent, à savoir le contingent « prioritaires » du préfet.

Il est toutefois important de rappeler que, pour l'État, le droit de réservation n'est pas la contrepartie d'une aide. Il s'agit d'une obligation qui s'applique sur l'ensemble du patrimoine des bailleurs sociaux. C'est en cela que le contingent préfectoral constitue un droit de l'État sur le patrimoine des bailleurs sociaux.

A cet égard, le préfet dispose de pouvoirs importants pour faire respecter les droits de réservation de l'État (R. 441-5-2 du CCH) :

- à défaut de la conclusion d'une convention, le préfet dispose d'un pouvoir de prendre, un arrêté pour fixer les modalités pratiques de mise en œuvre des réservations dont bénéficie l'État ;
- le préfet dispose de pouvoirs de résiliation des conventions en cas de non-respect des engagements et de sanction en cas de non application des règles d'attribution et d'affectation des logements.

Le contingent de l'État ne doit pas représenter plus de 30% du parc de logements sociaux d'un bailleur dans le département. Les autres réservataires sont Action Logement ainsi que les collectivités territoriales et leur groupement (limité à 20% au titre de la garantie d'emprunt par décret). Pour ces derniers, la réservation de logements est la contrepartie d'une aide accordée. Aucune obligation ne pose un droit de réservation au profit de ces acteurs. Enfin, les logements non réservés relèvent du contingent propre des bailleurs sociaux.

Des objectifs légaux d'attribution sont aussi fixés par le code de la construction et de l'habitation aux bailleurs sociaux pour les contingents Action Logement, collectivités et le parc non réservé (*cf. annexe*).

1.2. De la consécration du Droit au logement garanti par l'État à la définition des priorités d'accès au logement social

Le logement social est dit « généraliste » lorsqu'il a pour mission de loger, dans un souci de mixité sociale, des personnes ayant des difficultés à accéder à un logement aux conditions du marché en raison de l'insuffisance de leurs revenus. Si la France conserve encore aujourd'hui un modèle généraliste du logement social et s'adresse à une très large part de la population française, celui-ci doit en priorité loger les populations les plus vulnérables. La consécration du Droit au logement a été rapidement suivie d'une définition au niveau législatif des priorités d'accès au logement social.

Le législateur est d'abord venu inscrire le Droit au logement comme droit fondamental dans la loi Quilliot du 22 juin 1982, laquelle affirme que « le droit à l'habitat est un droit fondamental », puis dans la loi Mermaz du 6 juil-

let 1989. Par principe, un droit fondamental s'adresse également à toute personne sans distinction et sans condition. Le Droit au logement a été plus précisément défini par la loi Besson en 1990.⁽¹⁾ Le texte identifie l'État comme garant de l'accès « à un logement décent et indépendant » et cible la garantie de l'État vers les personnes connaissant des difficultés d'accès au logement ou de maintien.

Les travaux parlementaires montrent que le législateur n'avait pas souhaité préciser les termes sur la décence et l'indépendance pour englober le plus grand nombre de situations et de populations vulnérables.⁽²⁾

La Loi Besson affirme que le Droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation à l'égard des personnes et familles connaissant des difficultés particulières :

« Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. »

Par la suite, le Conseil constitutionnel s'est fondé en 1995⁽³⁾ sur le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'atteinte pour reconnaître que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ».

Enfin, la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a introduit au niveau législatif les notions de délais d'attente anormaux d'un logement social et de personnes prioritaires. Les priorités concernent principalement des critères de mal-logement et de vulnérabilité des personnes. Ces dernières évolutions juridiques s'expliquent pour beaucoup par la baisse de la mobilité constatée dans les années 90 et, in fine, par la baisse du volume de l'offre de logements sociaux disponibles.

1.3. Les changements profonds induits par la mise en œuvre du Droit au logement opposable

La loi du 5 mars 2007, instituant le Droit au logement opposable (Dalo) et diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, rend le Droit au logement opposable devant les tribunaux dans les termes suivants :

« Le droit à un logement décent et indépendant est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir (art. L. 300-1 du CCH). »

Elle identifie un seul garant responsable de l'effectivité du Droit au logement à savoir l'État. La loi Dalo est venue enfin garantir le Droit au logement en ouvrant un recours amiable et contentieux pour les demandeurs de logement.

Cette loi a entraîné de profonds changements dans la gestion du contingent préfectoral. En effet, la loi impose une obligation de résultat en matière de relogement pour l'État. En cas d'absence de proposition de logement à un ménage reconnu Dalo dans un délai fixé à trois mois en Métropole et à six mois dans les

(1) Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du Droit au logement.

(2) Voir le Rapport n° 205 déposé le 2 avril 1990 par M. Robert Laucournet.

(3) Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 : « Il ressort du Préambule de la Constitution de 1946 que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle. En outre, le dixième alinéa dispose que la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement et le onzième alinéa dispose que... tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. Il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle, dont les modalités relèvent du législateur et du Gouvernement, conformément à leurs compétences respectives. Le législateur peut à cette fin modifier, compléter ou abroger des dispositions législatives antérieurement promulguées à la seule condition de ne pas priver de garanties légales des principes à valeur constitutionnelle qu'elles avaient pour objet de mettre en œuvre ».

départements d'outre-mer (DOM) et les départements comportant au moins une agglomération, ou une partie d'une agglomération, de plus de 300 000 habitants⁽¹⁾, l'État s'expose à être condamné à des astreintes et des indemnités de dédommagements pour le préjudice subi.

L'objectif du législateur était de faire peser ce risque de condamnation sur l'État afin de le contraindre à produire et à attribuer des logements sociaux permettant le relogement des ménages Dalo. C'est la recherche de l'effet levier posé par le vote de cette loi.

Afin de permettre l'accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo, la loi prévoit une « *surpriorité* » : les logements locatifs sociaux (LLS) sont d'abord attribués aux ménages reconnus Dalo et, à défaut, aux ménages prioritaires de droit commun.

Concernant les attributions des bailleurs sociaux, d'Action logement et des collectivités territoriales, la loi précise la proportion des attributions à destination des ménages reconnus Dalo et, à défaut, la part des attributions des demandeurs remplissant les critères de priorité de droit commun. La loi est silencieuse

LES PERSONNES RECONNUES PRIORITAIRES AU TITRE DU DALO

La loi Dalo a ouvert en 2008 une voie de recours permettant aux personnes mal-logées de faire garantir par l'État leur Droit au logement (Dalo logement) ou à l'hébergement d'urgence (Dalo hébergement) en lui fixant une obligation de résultat. Les recours amiables en matière de Dalo logement sont examinés dans un délai de trois mois par la ou des commissions de médiation (COMED) de leur département. Les commissions de médiation sont chargées de déterminer si le recours est justifié. S'il l'est, le requérant est reconnu prioritaire au titre du Dalo. En cas de refus, le requérant peut solliciter une nouvelle étude de sa demande (recours gracieux).

Le ménage requérant peut saisir le juge administratif :

- pour contester les décisions de la COMED (**recours en excès de pouvoir**);
- pour demander au Tribunal d'enjoindre le préfet de procéder au logement

lorsque le préfet ne le relogé pas dans les délais (recours injonction) ;

- pour réclamer/exiger l'indemnisation des préjudices moral, physique et financier subis du fait de l'absence d'attribution de logement (**recours indemnitaire**).

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

- Être sans domicile ;
- Être menacé d'expulsion sans relogement ;
- Être hébergé dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) de façon continue depuis plus de six 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 en situation de handicap ou de présenter soi-même un handicap ;

- Être logé dans un logement dont la surface habitable n'est pas supérieure ou égale à 16 m² pour un ménage sans enfant ou deux personnes, augmentée de 9 m² par personne en plus dans la limite de 70 m² pour huit personnes et plus, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne en situation de handicap ou de présenter soi-même un handicap ;
- Être logé dans un logement inadapté pour une personne en situation de handicap ou une personne à charge en situation de handicap ;
- Être demandeur d'un logement social depuis un délai supérieur au délai anormalement long (*voir ci-contre*) sans avoir reçu de proposition adaptée aux besoins.

(1) Article R441-16-1 du CCH: « Dans les départements d'outre-mer et dans les départements comportant au moins une agglomération, ou une partie d'une agglomération, de plus de 300 000 habitants, ce délai est de six mois. » Cela concerne l'Île-de-France, les Alpes-Maritimes (06), le Bas-Rhin (67), les Bouches-du-Rhône (13), la Gironde (33), la Haute-Garonne (31), l'Hérault (34), l'Ille-et-Villaine (35), la Loire-Atlantique (44) et le Nord (59).

pour les attributions du contingent préfectoral mais compte tenu de la vocation historique du contingent de l'État, cet ordre de priorité s'applique dans les faits.

Pour rendre effectif le Droit au logement, les services de l'État doivent pleinement mobiliser cette offre de logement.

LES PERSONNES LABELLISÉS PUBLICS PRIORITAIRES = LES MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES (HORS DALO)

Ce sont les ménages reconnus prioritaires pour l'accès au logement social compte tenu des critères définis par le CCH. Le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées⁽¹⁾ (PDALHPD) fait partie du dispositif de réponse à l'urgence sociale et de lutte contre la pauvreté. Il définit les mesures destinées à permettre aux personnes et familles en difficultés sociales et économiques (du fait de l'inadaptation de leurs ressources, de leurs conditions d'existence...) afin :

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

Il est établi pour une durée de six ans maximum. Ce plan est élaboré et mis en œuvre par l'État et par le département, avec l'appui d'un Comité responsable du PDALHPD, qui associe à cette démarche des représentants des communes ou de leurs groupements et d'autres personnes morales (associations - notamment -

de lutte contre les exclusions, organismes exerçant des activités de maîtrise d'ouvrage, d'ingénierie sociale, financière et technique, caisses d'allocations familiales, distributeurs d'eau et fournisseurs d'énergie...).

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

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

- Personnes en situation de handicap ou familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap ;
- Personnes sortant d'un appartement de coordination thérapeutique ;
- Personnes mal-logées ou défavorisées et personnes rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ou confrontées à un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale ;
- Personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;

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

(1) En complément, les conventions intercommunales d'attributions (CIA) fixent et déclinent les objectifs d'attribution aux publics prioritaires à l'échelle des EPCI concernés par la réforme.

II. La reconquête du contingent préfectoral

Le risque de condamnation de la puissance publique à une astreinte et à des indemnités pour le préjudice subi en cas de non-application, a obligé l'État à entamer l'identification et la mobilisation de ses contingents préfectoraux pour assurer de façon effective les attributions de logements sociaux. Pour rappel, les contingents préfectoraux constituent le premier des moyens du relogement des ménages bénéficiant du Droit au logement opposable. A partir de 2007 des instructions ministérielles ont conduit les services de l'État à réaliser un recensement complet de leurs droits de réservation. Un élargissement de l'effort de logement des ménages reconnus Dalo et prioritaires a également été prévu par le législateur en 2009 en imposant des objectifs d'attribution à Action logement.

Le décret n° 2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au Droit au logement opposable imposait que les contingents préfectoraux de chaque département représentent 30% de l'ensemble du parc social du département à la date du 1^{er} octobre 2011 avec la mise en conformité des conventions de réservation entre l'État et les bailleurs sociaux. En cas d'absence de convention de réservation entre l'État et le bailleur concerné ou de divergences subsistantes à la date du 1^{er} octobre 2011, le Préfet du département devait imposer par arrêté l'identification d'un contingent préfectoral représentant 30% de l'ensemble du parc social de son département.

Cette politique dite de « reconquête » du contingent préfectoral a bénéficié d'un portage politique très fort en prévoyant un délai de mise en œuvre très court de moins de huit mois.

Le décret améliore les conditions d'identification et de mobilisation par le préfet de son contingent en définissant trois options possibles à sa disposition. Le texte fixe pour la première fois un plafond de 30% du parc total des bailleurs sociaux dans le département et des modalités de gestion de ces derniers. Les logements

LE PARC LOCATIF SOCIAL CONCERNÉ PAR LES DROITS DE RÉSERVATION DE L'ÉTAT

Le patrimoine locatif des bailleurs concerné par la convention de réservation porte sur tout le patrimoine locatif social du département d'un bailleur social. Il concerne plus précisément les logements « ordinaires » hors logements financés en prêt locatif intermédiaire (PLI). Les logements-foyers ou les résidences universitaires ne relèvent pas des règles en matière d'attributions de logements sociaux.

Pour les organismes HLM, le patrimoine concerné est celui régi par les dispositions

du code de la construction et de l'habitation applicables aux habitations à loyer modéré⁽¹⁾:

- conventionnés ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL) relevant des dispositions relatives aux attributions de logements sociaux;
- non conventionnés mais construits, améliorés ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'État, c'est à dire les logements ayant bénéficié d'un financement aidé antérieur à 1977 tels les HBM, HLMO, PLR, PSR, ILM, ILN...);
- les logements « déconventionnés » appartenant aux organismes

HLM (principe de pérennité du parc social posé à l'article L. 411-6 du CCH).

Pour les SEM agréés en vue d'exercer une activité de construction et de gestion de logements locatifs sociaux, seuls les logements conventionnés ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL) sont concernés.

Sont enfin exclus les logements, y compris sociaux, réservés au profit des services relevant des armées et de la sécurité intérieure ainsi que ceux relevant des établissements publics de santé (depuis la loi 3DS).

(1) Dispositions des chapitres I et II du titre IV du livre IV du code de la construction et de l'habitation (CCH).

sont identifiés soit sur la base d'une gestion en stock (logements identifiés dans un programme immobilier), soit sur une gestion en flux (c'est-à-dire de logements mis en service ou qui se libèrent dans un ou plusieurs programmes et qui sont successivement attribués à l'un ou l'autre des réservataires en fonction de leurs besoins et de l'atteinte de leurs objectifs), ou par une combinaison de ces deux modes de gestion. Un arrêté du 10 mars 2011 est ensuite venu préciser le contenu de ces conventions de réservation de logement par l'État et des sanctions en cas de non-respect ou d'absence de déclaration de mise en service ou de vacance. La reconquête du contingent préfectoral a nécessité une mobilisation importante des services déconcentrés de l'État et a ouvert des négociations parfois difficiles et conflictuelles avec les bailleurs sociaux sur certains territoires.

Force est de constater que la reconstitution des droits de réservation de l'État est restée incomplète dans les territoires tendus.

III. Le suivi de la reconquête du contingent préfectoral

FIN 2012, un bilan d'application de la mise en œuvre du décret de 2011 a été réalisé par les services d'inspection ministérielle en charge du logement : le Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD).⁽¹⁾

Sur la base d'un questionnaire adressé à 21 départements en tension, le CGEDD estimait fin 2012 que le contingent préfectoral représentait 21,4% des logements sociaux (prioritaires et fonctionnaires). Le rapport relevait notamment que *« les services se sont fortement mobilisés pour mettre en œuvre cette politique d'autant plus qu'elle permettait de faire face aux besoins des attributions Dalo. Ils ont obtenu des résultats souvent remarquables alors qu'ils sont soumis à une forte pression de la part des demandeurs. Une fois achevées toutes les opérations de récupération entreprises, le contingent de départ aura cru d'environ 15% »*. A noter que le rapport concluait que *« Sous réserve que la proportion des décisions favorables des commissions Dalo reste stable, on peut penser que le contingent permettra de répondre aux besoins dans les départements tendus, à l'exception des trois ou quatre départements les plus tendus de l'Île-de-France »*.

EN 2015, le rapport du Comité de suivi de la loi Dalo (*cité supra*) constatait déjà que l'offre destinée aux personnes reconnues au titre du Droit au logement opposable prévue par la loi ne se trouvait pas pleinement mobilisée et notait que l'utilisation des contingents préfectoraux restait faible dans plusieurs départements. Parmi les propositions pour se donner les moyens de respecter la loi, le Comité de suivi suggérait notamment :

- d'instaurer un contrôle systématique de l'Agence nationale du contrôle du logement social (Ancols) de l'identification et la mobilisation du contingent préfectoral ;
- de s'assurer que les préfets utilisent l'ensemble de leurs prérogatives face à des commissions d'attributions de logements limitant le relogement des ménages prioritaires Dalo.

FIN 2016, le rapport de la mission Carlotti, *« L'effectivité du Droit au logement Opposable dans 14 départements »* (*cité supra*) faisait également observer que l'ensemble des moyens prévus par la loi pour permettre l'accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo n'était pas mobilisé. Les contingents de logement de l'État ne se trouvaient pas correctement identifiés dans tous les territoires, et des centaines d'attributions échappaient ainsi aux services de l'État entraînant de trop nombreuses condamnations pour absence de proposition de logement dans les délais légaux. Le rapport faisait état d'une situation particulièrement critique dans les Alpes-Maritimes et le Var. De plus, la mobilisation des contingents de logement de l'État

pour l'accès au logement des ménages reconnus Dalo reste partielle dans de nombreux départements du fait d'un processus d'attribution des logements hétérogène et complexe. Ce faisant, elle autorise l'existence de stratégies d'évitement des personnes les plus en difficulté par certains acteurs.

Parmi les propositions, le rapport Carlotti suggérait encore :

- de relancer une campagne d'identification de chaque logement réservé par le préfet et recenser l'ensemble des conventions État/bailleur signées ou en cours d'élaboration ;
- d'instaurer un contrôle de l'ANCOLS (Agence nationale du contrôle du logement) du contingent préfectoral recensé chez chaque bailleur en le comparant au contingent déclaré au préfet.

IV. Un nouveau mode de gestion des réservations de logements sociaux dans le cadre de la réforme des attributions : le passage à la gestion en flux

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (« loi ÉLAN ») généralise la gestion en flux annuel des droits de réservation des logements locatifs sociaux et les dispositions du code de la construction et de l'habitation (CCH) ont été adaptées en ce sens. La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration (« loi 3DS ») porte le délai de mise en conformité des conventions de réservation au plus tard à cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi ÉLAN, au lieu de trois, soit d'ici le 24 novembre 2023 (article 78). La mise en œuvre de la réforme des attributions était prévue en 2021 et la loi 3DS de 2022 a donc reporté de deux ans l'échéance. De nombreux acteurs considéraient que le délai légal ne pouvait être respecté compte tenu de l'importance des travaux et des négociations imposés par la réforme.

Sauf pour quelques réservataires très spécifiques, la gestion en flux des réservations s'applique de manière obligatoire à toutes les réservations de logements sociaux, quels que soient le territoire et le réservataire. Une seule option sera désormais possible : la gestion en flux des réservations de logements sociaux. Par conséquent, la gestion en stock des réservations de logements sociaux ne sera plus possible après le 24 novembre 2023.

Dans certains territoires, comme le Nord, La Loire-Atlantique, la Haute-Garonne et la Gironde, le contingent préfectoral est déjà géré en flux.

En 2023, avec l'adoption des documents de planification, les derniers dispositifs obligatoires prévus par la réforme des attributions devront être adoptés : les conventions de gestion en flux des réservations de logements sociaux et la cotation de la demande de logement social.

La gestion en flux porte sur l'ensemble du patrimoine de logements locatifs du bailleur à l'échelle du département ou de la collectivité lorsque celle-ci dispose de droits de réservation. Pour ce faire, il est nécessaire d'avoir une appréciation précise du patrimoine et des droits de réservations. La réforme est complexe à mettre en œuvre en raison des nombreux aménagements prévus par le dispositif.

Pour réaliser la conversion des réservations d'une gestion en stock à une gestion en flux, un état des lieux exhaustif des droits et du parc doit être réalisé afin de déterminer les droits de réservations en flux. Dans le cas contraire, en particulier en cas de droits de réservation incomplets, les objectifs risquent d'être déterminés à la baisse.

Tout d'abord, il convient de noter que tous les logements n'entrent pas dans la nouvelle obligation de gestion des réservations de logements sociaux.

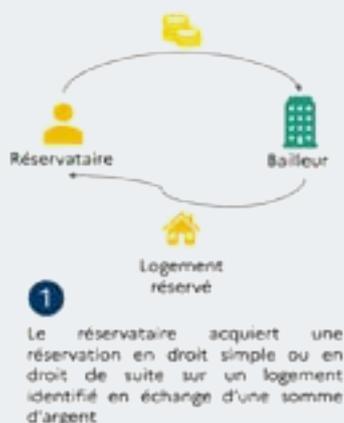
ATTRIBUTIONS DES LOGEMENTS SOCIAUX : GESTION EN STOCK ET GESTION EN FLUX

Dans le cadre de la gestion en stock, les services de l'État procèdent à l'identification logement par logement, en identifiant le nom du bailleur et du programme, le type et l'adresse du logement, et le réservataire (contingent prioritaire, Action logement, collectivité, etc.) jusqu'à obtenir un contingent égal au quota de 30 % du parc de logements sociaux. Le service de l'État peut ainsi proposer aux bailleurs

des candidats sur des logements identifiés qui se libèrent ou sont mis en service dans de nouveaux programmes immobiliers. Autrement dit, lorsqu'un logement préalablement réservé est vacant du fait du départ d'un locataire ou d'une nouvelle livraison, le bailleur informe les services de l'État de sa disponibilité. Ce mode de gestion permet au réservataire une information très précise sur le logement qui lui est réservé

(localisation, typologie, loyer...). Mais, il présente plusieurs inconvénients. En premier lieu, il conduit à une approche cloisonnée et segmentée des attributions, par filière de réservation.

Le taux de rotation étant faible sur le contingent de logements de l'État dans les secteurs tendus, l'offre pour les ménages Dalo et prioritaires reste faible dans ce mode de gestion.



SOURCE: DRIHL IDF

À l'inverse, la gestion en flux porte sur l'ensemble du patrimoine de logements locatifs sociaux du bailleur à l'échelle du département

ou de la collectivité lorsque celle-ci dispose de droits de réservation. Dans le cadre de la gestion en flux, les réservations portent

sur un flux annuel de logements disponibles à la location, c'est-à-dire libérés par un locataire ou mis en service après construction ou réhabilitation.

Les logements concernés par la gestion en flux sont l'ensemble des logements locatifs sociaux dits « ordinaires » (appelés également « familiaux »), c'est-à-dire soumis à la réglementation des attributions de logements sociaux. Ces logements constituent l'assiette de la gestion en flux.

Les logements non concernés par la gestion en flux sont les prêts locatifs intermédiaires (PLI), les foyers de travailleurs migrants, les structures médico-sociales, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, les résidences sociales, les logements étudiants.

Par ailleurs, certains logements « ordinaires » ne relèvent pas de la réglementation des attributions de logements sociaux. Une exception est prévue par la loi ÉLAN : les réservations faites au profit des services relevant de la défense nationale, de la sécurité intérieure et des établissements de santé portant sur des logements identifiés dans des programmes, demeurent gérés en stock. Une autre exception issue de la loi dite 3DS concerne aujourd'hui certains réservataires dans le domaine de la santé.

Il s'agit d'évaluer un flux annuel de logements à attribuer. Il est nécessaire au préalable de réaliser un état des lieux précis et exhaustif des droits de réservation sur le patrimoine du bailleur.

Après cette étape préalable d'identification des logements concernés et des logements potentiellement vacants, il est nécessaire de déterminer les logements qui seront concernés (assiette) et exclus (hors assiette) des nouvelles obligations.

Lors du calcul du flux annuel, un volume de logements est aussi retiré du périmètre de la gestion en flux, autrement appelé les logements « hors assiette ».

Ainsi, le calcul du flux annuel prévu par la loi ÉLAN, ne prend pas en compte les logements nécessaires pour une année donnée :

- aux mutations de locataires au sein du parc social de l'organisme bailleur ;
- aux relogements de personnes dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine et ou de renouvellement urbain ;
- ou de relogement dans le cadre de la lutte contre l'habitat insalubre ;
- ou d'une opération de requalification de copropriétés dégradées.

Il s'agit ensuite d'analyser la rotation dans le parc du bailleur. La rotation correspond au nombre de logements libérés au cours d'une année dans le patrimoine du bailleur. Les nouveaux logements mis en service au cours d'une année, c'est-à-dire les logements neufs, acquis et améliorés ou réhabilités, sont également ajoutés. Un taux annuel de rotation peut alors être calculé en comptabilisant le nombre de logements libérés et mis en service au cours d'une année par rapport au total des logements du bailleur dans le département. Ce taux de rotation est appliqué pour fixer les objectifs d'attribution annuels par réservataire. Le taux de rotation permet aux bailleurs de proposer aux réservataires une estimation sur le volume annuel de logement concernés par l'assiette. La détermination du taux de rotation peut augmenter ou baisser sensiblement le potentiel de logement à attribuer. La détermination de ce taux est donc essentielle pour fixer les objectifs d'attribution par réservataire.

Une part du flux annuel de logements est enfin fixée pour chaque réservataire. Pour l'État, la part des logements réservés par le préfet de département représente 30 % (25 % + 5 %) au plus du flux annuel total de logements de chaque organisme bailleur.

C'est sur cette base que sont définis des objectifs annuels d'attributions de logements sociaux.

Dans ces conditions, les enjeux des négociations actuelles pour définir les objectifs annuels d'attribution dans le cadre du passage à la gestion en flux se situent à plusieurs niveaux : l'identification exhaustive des droits de réservation, la détermination d'un taux de rotation moyen qui ne réduise pas les droits de réservation de l'État, ainsi qu'une évaluation précise des logements exclus de la gestion en flux.

Nous nous concentrons principalement dans le rapport sur la question du nombre total des logements sociaux d'un bailleur dans un département. Ceci permet de vérifier le volume exact des droits de réservation de l'État, et le cas échéant, d'évaluer le nombre de logements manquants pour reconstituer le contingent de l'État. Si l'État ne dispose pas au préalable d'un état des lieux exhaustif des droits de réservations du patrimoine d'un bailleur social dans le département, le flux annuel se basera sur une assiette basse. Ainsi, un contingent préfectoral complètement reconstitué sur la totalité des droits de réservation, avant la conversion, permet d'éviter de déterminer des objectifs de flux annuel à un niveau bas sur la base d'un nombre de logements trop bas.

C'est pourquoi une phase d'état des lieux du stock de logements par réservataires avant la conversion en flux (article 5-II du décret n° 2020-145 du 20 février 2020 relatif à la gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux) a été organisée pour la généralisation de la gestion en flux.

L'inventaire précis et exhaustif du contingent préfectoral est alors une étape préalable indispensable à la généralisation de la gestion en flux.

A. Les modalités réglementaires prévues pour le passage à la gestion en flux des réservations de logements sociaux

► Une phase d'état des lieux des réservations de logements sociaux

Comme lors de la reconquête du contingent préfectoral en 2011, la mise en œuvre de la réforme doit passer par plusieurs étapes obligatoires pour réaliser la conversion de la gestion des réservations du stock en flux, et des dispositions transitoires sont prévues si les délais ne sont pas respectés.⁽¹⁾

Afin d'assurer l'information de l'ensemble des bénéficiaires de réservations de logements locatifs sociaux et pour faciliter la conversion en flux des droits de réservations, un état des lieux des réservations doit être transmis par chaque bailleur social comprenant les données relatives à la localisation, au nombre et à la typologie des logements sociaux réservés en l'état des conventions conclues, réservataire par réservataire, pour l'ensemble de son patrimoine locatif social, sur un département donné.

Dans la plupart des intercommunalités concernées par la réforme des attributions, ces informations sont obligatoirement transmises au président de l'établissement public de coopération intercommunale (sinon au président de la métropole de Lyon, au président de l'établissement public territorial concerné de la métropole du Grand Paris ou au maire de Paris) ainsi qu'à chaque réservataire (dont communes) pour son propre contingent. Sauf dérogation préfectorale, la convention de réservation relative au contingent préfectoral doit être conclue préalablement à celles des autres réservataires. Les conventions de réservation des autres réservataires doivent être ensuite passées de manière concomitante.

Le 28 mars 2022⁽²⁾, le ministère du logement a adressé aux préfets et aux services de l'État une instruction détaillant les modalités du passage à la gestion en flux des réservations de logements sociaux. L'instruction indique en particulier que le « *taux (exprimé en pourcentage) doit d'abord être déterminé pour l'adaptation des conventions existantes au cours de l'année de conversion. Il pourra ensuite être ajusté au cours du temps lors des actualisations annuelles des conventions. La prise en compte éventuelle d'un taux historique de rotation sur un contingent dépend de la négociation entre le bailleur et son réservataire. Il en va de même de la détermination de la référence temporelle pour le calcul du taux du flux. La prise en compte des taux de rotation historiques n'est toutefois pas conseillée en ce que le calcul de ces taux pose souvent des questions méthodologiques ne permettant pas d'en assurer la fiabilité. En particulier, ces taux ne seront pas pris en compte pour les réservations de l'État.* »

Cette question de la détermination des taux de rotation est une étape clef de la réforme dans la mesure où elle conditionne le flux annuel de logements et donc le volume des attributions, en particulier pour le contingent préfectoral. A cet égard, certains acteurs ont évoqué l'existence de taux historiquement faibles sur le contingent préfectoral dans les territoires tendus sans toutefois pouvoir le démontrer.

A l'issue de la collecte d'informations réalisées par le Haut Comité, il apparaît toutefois que le taux de rotation moyen des dernières années dans le département, tous contingents confondus, est le plus souvent retenu dans la plupart des discussions en cours comme dans les conventions signées dans le passé.

C'est sur cette base que se fonde l'analyse du Haut Comité en matière de mobilisation de l'offre de logements de l'État pour les ménages reconnus Dalo et prioritaires, qui sera développée dans le rapport.

► La sanction prévue en cas d'absence d'application de la réforme

L'État dispose d'un pouvoir de sanction en cas d'échec dans la mise en œuvre de la réforme. A défaut de transmission au préfet d'une nouvelle convention de réservation ou d'une convention de réservation modifiée conforme au droit avant le 23 novembre 2023, les logements réservés en stock dans le cadre de

(1) Décret n° 2020-145 du 20 février 2020 relatif à la gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux.

(2) Instruction ministérielle du 28 mars 2022 à l'attention des préfets et des services déconcentrés relative à la mise en œuvre de la cotation de la demande de logement social et de la gestion en flux des réservations de logements sociaux.

GESTION DIRECTE OU EN GESTION DÉLÉGUÉE

Les droits de réservation peuvent être gérés en gestion directe ou en gestion déléguée (au bailleur).

Dans le premier cas, le réservataire présente au bailleur des demandeurs pour la gestion en flux des droits de réservation l'attribution de logements sociaux lors d'une mise en location.

Dans le deuxième cas, le réservataire confie au bailleur le soin de désigner des candidats pour l'attribution. Le choix relève d'un commun accord entre le bailleur et le réservataire.

Le bailleur se charge de trouver un ménage répondant aux critères d'attribution et caractéristiques du logement.

Le rôle de l'État se limite à fixer ici des objectifs d'attribution, à hauteur de 25 % des logements libérés ou nouveaux, sur des programmes ou sur tout le patrimoine d'un bailleur présent sur le territoire, et à les contrôler. Si ce mode de gestion mobilise des moyens supplémentaires chez le bailleur, cela lui offre plus de souplesse tout en prévoyant une obligation de résultat. Il évite également

la reprise de logements par le bailleur dans le cadre d'une gestion en stock quand l'État n'a pas été en capacité de proposer un candidat. En effet, les bailleurs sociaux évoquent fréquemment le manque de moyens dans les services de l'État pour présenter un candidat dans des délais raisonnables.

Le taux de rotation étant faible sur le contingent de logements de l'État dans les secteurs tendus, l'offre pour les ménages Dalo et prioritaires reste faible dans ce mode de gestion.

la convention existante à cette date peuvent s'ajouter au flux annuel de logements réservés par le préfet jusqu'à conclusion par les parties d'une convention conforme.

A l'heure actuelle, les travaux de transformation en flux des droits de réservation gérés en stock se poursuivent. L'élaboration et les signatures des conventions de réservations avancent à des degrés divers. Si les services déconcentrés de l'État souhaitent que le délai légal soit tenu, les négociations sont difficiles dans certains territoires, comme en 2011, notamment en région Île-de-France et PACA. Certains blocages persistent parce que les élus locaux considèrent que la réforme leur fait perdre leurs droits de réservation au profit de l'État et d'Action Logement.

► Le choix du mode de gestion des droits de réservation de l'État

Ces dernières années, l'État a privilégié le passage à une gestion en flux et déléguée aux bailleurs sociaux notamment dans le cadre de l'instruction précitée du 28 mars 2022. En effet, cette mission de désigner des candidats nécessite des moyens humains importants. Les bailleurs sociaux constatent régulièrement que l'État, par manque de moyens, ne propose pas de candidat au logement social dans les délais sur son propre contingent. Dans ce cas, l'État perd son droit de réservation pour un tour. Selon les informations recueillies auprès des services, l'État privilégie aujourd'hui une gestion en flux en direct c'est à dire non déléguée aux bailleurs sociaux dans les territoires à enjeux. Ceci s'explique probablement par la volonté de mieux suivre et contrôler au plus près les droits de réservations de l'État et le respect des objectifs d'attribution compte tenu des carences existantes.

La gestion déléguée nécessite des moyens supplémentaires chez les bailleurs sociaux. Toutefois, elle est perçue par une partie des bailleurs comme un moyen de mieux lutter contre la vacance des logements.

► Le suivi des attributions réalisées dans le cadre de la gestion en flux

Enfin, un suivi de la gestion en flux est organisé par le décret et des informations doivent être obligatoirement transmises aux réservataires. ⁽¹⁾

Avant le 28 février de chaque année, l'organisme bailleur transmet à l'ensemble des réservataires un bilan annuel des logements proposés, ainsi que des logements attribués au cours de l'année précédente, par réser-

(1) Article R. 441-5-1 du CCH.

vataire et par typologie de logement, type de financement, localisation hors et en quartier politique de la ville, commune et période de construction.

Pour les territoires concernés par les obligations d'attributions aux ménages du premier quartile de ressources de la demande de logement social, le décret prévoit que ce bilan est transmis au Président de l'intercommunalité et soumis à la conférence intercommunale du logement avant le 31 mars.

Il ressort de ces dispositions que le suivi est organisé :

- pour cadrer les relations entre l'organisme bailleur et son réservataire ;
- et pour informer les intercommunalités concernées par la réforme des attributions, en particulier, à l'attention des conférences intercommunales du logement.

Dans ces conditions, il semble que le préfet de département n'aura comme les autres réservataires qu'une vue partielle sur les attributions réalisées. En effet, le préfet de département a une compétence à l'échelle du département quand les bilans ne sont prévus aujourd'hui par les textes qu'à l'échelle de l'intercommunalité. Il sera difficile de suivre la mise en œuvre la réforme et le respect des obligations sur les territoires des intercommunalités non concernées par le dispositif.

Ces dispositions semblent insuffisantes pour permettre au préfet de département de vérifier de manière certaine le respect de ses droits de réservations ainsi que le respect global des obligations d'attributions aux ménages reconnus Dalo et prioritaires, tous réservataires confondus.

La transparence sur les données est essentielle pour respecter les objectifs légaux et réglementaires d'attribution des logements sociaux, ce qui nécessite de disposer de systèmes d'information fiables. Ce changement de mode de gestion nécessite de renforcer encore davantage le rôle actif de l'État dans le pilotage et le contrôle du logement des ménages reconnus Dalo et prioritaires.

(2)

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

I. Description et limites des différents dispositifs de suivi

Plusieurs outils de suivi peuvent être utilisés afin d'identifier le contingent préfectoral pour les ménages reconnus Dallo et prioritaires.

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

Pourtant, de multiples outils ont été mis en place pour suivre de manière précise le parc de logements sociaux, les droits de réservations et les attributions.

Les principaux systèmes d'information disponibles pour l'identification et la gestion du contingent préfectoral sont les suivants :

- **Le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS).**

Le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) est l'outil de suivi obligatoire des logements sociaux en France. Les données du RPLS mobilisées pour le présent rapport ne concernent que les logements locatifs sociaux (hors logements financés en prêt locatif intermédiaire par exemple).

C'est le principal dispositif pour réaliser l'état des lieux et préparer la signature des conventions de réservation. Il ressort des échanges avec les acteurs que l'outil est globalement fiable. La collecte des informations par les bailleurs sociaux est correcte sur le nombre de logements sociaux mais le champ concernant les réservataires est mal renseigné.

Les informations sur les contingents de réservation ne sont pas fiables dans certains départements. Pour les logements actuellement gérés en flux, il est impossible de connaître le nombre de logements en flux et la répartition par contingents de réservation ou propre du bailleur. Il convient de noter que le nombre total

LE RPLS

Pour recenser l'ensemble du patrimoine des bailleurs sociaux, le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux a été mis en place en 2011. La maîtrise d'ouvrage est assurée par le Commissariat général au développement durable (CGDD) rattaché au ministère de la transition écologique. Aujourd'hui, le répertoire s'appelle le répertoire des logements locatifs sociaux et de leurs occupants. Les logements concernés sont des logements autonomes en habitations individuelles ou collectives, les logements des logements-foyers, ainsi que les logements des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (article L. 411-10 du CCH), quel que soit le financement, y compris en prêt locatif

intermédiaire, PCL ou d'autres financements. Il concerne les organismes HLM, les sociétés d'économie mixte (SEM) de logement social, l'EPGI du Nord Pas de Calais et la SA Sainte-Barbe, la Foncière logement et les organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion.

Dans ce cadre, le RPLS a notamment pour objectif de dresser l'état global du parc de logements locatifs « ordinaires » des bailleurs sociaux au 1^{er} janvier de l'année de collecte (nombre de logements, modifications intervenues au cours de l'année écoulée, localisation, taux d'occupation, mobilité, niveau des loyers, financement et conventionnement). Plusieurs informations sur les logements sociaux doivent obligatoirement être renseignées par les bailleurs sociaux (article R. 411-3 du CCH et arrêté

du 5 janvier 2010 pris en application de l'article R. 411-3 du CCH) en particulier pour l'inventaire du contingent réservataire.⁽¹⁾

Des sanctions financières à l'encontre des bailleurs sont prévues en cas de non transmission des informations ou de transmission d'informations manifestement erronées. Les amendes pour défaut de transmission à l'État des informations nécessaires à la tenue du RPLS ont été renforcées par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté en 2017⁽²⁾ à hauteur de 1 000€ par logement (article L. 411-10 du CCH). Le contrôle de la fiabilité du fichier est assuré par l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS). A notre connaissance, les sanctions ne sont plus mises en œuvre.

Les données sur RPLS font l'objet d'une publication sur internet.⁽³⁾

(1) Article R. 411-3 I) du CCH : « Informations relatives au contingent d'appartenance pour les logements réservés au sens de l'article R. 441-5 » et arrêté du 5 janvier 2010 pris en application de l'article R. 411-3 du CCH :

Pour les logements relevant de l'article L. 441-1, contingent d'appartenance pour les logements réservés au sens de l'article R. 441-5. Alphanumérique 1 : État fonctionnaires et agents publics ; 2 : État prioritaire au sens de l'article L. 441-1 ; 3 : employeur et organismes collecteurs du 1% Logement ; 41 : Commune ; 42 : EPCL ; 43 : Département ; 44 : Région ; 45 : Ville de Paris ; 5 : réservation de l'État pour le logement des fonctionnaires au moyen des conventions prévues aux articles R. 314-4, R. 314-16 ou R. 314-21 ; 6 : autres réservataires ; 7 : non réservé ; 8 : logements gérés en flux ; 9 : Réservation en stock pour les personnels de la sécurité intérieure et de la défense ; 10 : Réservation en stock pour les établissements publics de santé qui sont identifiés précisément.

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

(3) www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/repertoire-des-logements-locatifs-des-bailleurs-sociaux-rpls

de logements sociaux par bailleur et par département apparaît correct et n'a pas été contesté sauf pour la Loire-Atlantique. Les chiffres sur le parc de logements sociaux dans un département, base de calcul des réservations dans le cadre de la réforme, sont globalement justes.

• Le système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE).

Le système informatique national d'enregistrement des demandes de logement social (SNE) est l'outil centralisateur de la demande de logement social et n'a pas historiquement vocation à permettre l'identification des contingents. En revanche, il permet d'identifier le réservataire désignataire, champ obligatoire à renseigner au moment de la radiation pour attribution. A cela s'ajoute la possibilité pour le bailleur de renseigner le n° RPLS du logement attribué. Le SNE ne permet pas d'identifier correctement les réservations de l'État et les attributions sur ce contingent. Selon le Ministère du Logement, le manque de fiabilité est lié à plusieurs

LE SNE

Le système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social (SNE) a été mis en place le 28 mars 2011, remplaçant l'ancien système national « Numéro unique ». Il est aujourd'hui administré par un groupement d'intérêt public, le GIP SNE, regroupant l'État et l'Union sociale pour l'habitat, Action Logement, la Fédération des entreprises publiques locales et les associations d'élus locaux. Les informations sur les attributions par réservataire sont renseignées par les bailleurs sociaux.

La qualification des décisions d'attribution (localisation du logement attribué, contingent réservataire désignataire du ménage, priorité du ménage, etc.) est essentielle pour suivre le respect des objectifs de 25 % d'attributions à des ménages Dalo et prioritaires Dalo ou autres. En principe, tous les bailleurs doivent, sous le SNE et quelles que soient les modalités d'interfaçage avec leurs outils internes, saisir leurs décisions d'attribution, leur qualification, nécessaire à leur suivi,

et comptabilisation, y compris celles effectuées sur des territoires non concernés par la réforme de la gestion de la demande et des attributions. Depuis le 1^{er} juillet 2022, la maîtrise d'ouvrage du système d'information est confiée au GIP SNE. La feuille de route du GIP prévoit 58 projets qui ont pour objectif d'optimiser, sécuriser et faciliter les usages du SNE, d'améliorer l'expérience et les services aux utilisateurs, et d'accompagner et poursuivre la mise en œuvre des réformes.

causes. Tout d'abord, la demande de logement social est de nature déclarative et les erreurs de saisie ou de renseignements sont nombreuses. Ce sont ensuite les bailleurs sociaux qui ont la main pour procéder aux radiations après attribution des logements. Enfin, le champ du réservataire n'est pas un champ obligatoire. Dans ces conditions, la qualité des renseignements est très variable s'agissant notamment des données sur les contingents de réservation. Les chiffres disponibles sont par conséquent très partiels.

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

Le système d'information des Commissions Dalo (ComDalo) prévoit dès l'origine que soit interfacé avec les systèmes d'information SYPLO le numéro unique de la demande de logement social. Le suivi du logement suite à une offre par contingent de réservation montre des carences importantes.

Le Ministère du Logement nous a indiqué qu'il existait des retards de saisie dans le SNE par les bailleurs sociaux après les commissions d'attribution et par les secrétariats des commissions de médiation. Par ailleurs, aucune collecte d'information n'a été effectuée dans ComDalo entre 2012 et 2018 dans les Bouches-du-Rhône, ce qui s'est traduit par la suite par des retraitements manuels.

La comparaison des chiffres de ComDalo avec les informations disponibles localement ont montré sur tous les territoires une sous-évaluation très importante des relogements dans l'infocentre ComDalo. Les données relatives au Dalo sont par conséquent partielles, en particulier concernant le relogement des ménages Dalo. Si la collecte des données pour les phases d'instruction et de décision paraissent aujourd'hui fiables dans ComDalo,

LE COMDALO

Le système d'information des Commissions Dalo (ComDalo) est créé en 2009⁽¹⁾ pour assurer :
– la gestion de l'ensemble de la procédure relative au traitement des recours

tendant à la reconnaissance du Droit au logement définie à l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation soumis à la commission de médiation prévue au même

article et à la mise en œuvre des décisions favorables de celle-ci ;
– le suivi statistique de la mise en œuvre du Droit au logement opposable.

(1) Arrêté du 24 juillet 2009 autorisant la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif à la gestion de l'ensemble de la procédure du Droit au logement opposable dénommé « COMDALO »

la collecte des données sur le logement des ménages reconnus Dalo n'est pas réalisée dans certains départements pour certains réservataires, en particulier Action Logement, les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux. Il n'est pas possible enfin, de suivre sur l'application les chiffres du contentieux Dalo. Les services déconcentrés ont confirmé que les rubriques étaient rarement renseignées dans l'application ComDalo.

● **Les modalités de fiabilisation des données dans les conventions de réservations existantes.**

Le Haut Comité a eu accès à plusieurs conventions de réservation signées entre l'État et les bailleurs. La plupart des conventions fixent des modalités de fiabilisation des données entre les différents outils de suivi : des engagements sont généralement pris pour faire concorder les informations entre SYPLO et le SNE. Les écarts existants entre le SNE et SYPLO ne devraient pas exister si les conventions étaient bien appliquées.



Le principal problème constaté par les acteurs porte sur l'interfaçage des outils. De manière générale, cela ne fonctionnait pas entre les différents outils en particulier en raison de l'obsolescence de certaines applications. Dans ces conditions, le manque de fiabilité des données soulève un problème important de pilotage des politiques sociales du logement en particulier concernant les personnes les plus vulnérables. Il est d'autant plus difficile pour l'État de suivre, contrôler et sanctionner le non-respect des obligations de relogement des personnes reconnues Dalo ou autrement prioritaires.

II. État des lieux par département de l'identification et de la mobilisation des contingents préfectoraux

Actuellement, dans les territoires tendus, le contingent préfectoral est essentiellement géré en stock et en direct par les services déconcentrés. Ce mode de gestion nécessite de mobiliser des moyens humains importants par ces services. La gestion en flux des réservations de logements sociaux, existe déjà dans plusieurs territoires (*voir tableau page suivante*).

Mis à part les territoires gérés en flux de manière historique, notamment, le Nord, la Loire-Atlantique, la Haute-Garonne et la Gironde, une poignée de départements, notamment la Haute-Savoie, l'Hérault ou la Réunion ont mis en place la gestion en flux dès 2020 avant les reports autorisés par les textes.

En 2021, le RPLS recense 647 709 logements dans le contingent « prioritaires » sur les 5 340 865 logements locatifs du parc des bailleurs sociaux en France.⁽¹⁾ À l'échelle nationale, l'État ne disposerait donc que de 12,1 % de droits de réservation sur le parc social si nous nous fions à cette base de données. En principe, 1 335 216 logements sociaux, soit 25 % du parc des bailleurs sociaux, devraient relever du contingent préfectoral ayant vocation à être attribué aux ménages reconnus Dalo ou prioritaires.

Le taux de rotation au niveau national est de 8,9 % au 1^{er} janvier 2021. Il est en baisse continue depuis 2015-2016. Dans le cadre d'une gestion en flux, le potentiel théorique de logements mobilisables du contingent préfectoral pour les ménages reconnus Dalo et les prioritaires représentait 115 700 logements. Ce chiffre est à comparer avec les 23 081 ménages reconnus Dalo logés suite à offre en 2021 et les 85 744 ménages restant à reloger depuis 2008.⁽²⁾ Le logement des ménages reconnus Dalo suite à une offre sur le contingent préfectoral dans ComDalo au niveau national montre d'importants écarts avec le potentiel théorique. Il est à rappeler que les chiffres du relogement de

(1) Commissariat général au développement durable - Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2021 (RPLS)

(2) Haut Comité pour le Droit au logement - *Le Dalo logement en 2021 (ComDalo et SNE)*.

DEPARTEMENTS	MODE DE GESTION DES RESERVATIONS DE L'ÉTAT MAI 2023
Paris	stock
Seine-et-Marne	stock
Yvelines	stock
Essonne	stock
Hauts-de-Seine	stock
Seine-Saint-Denis	stock
Val-de-Marne	stock
Val-d'Oise	stock
Alpes-Maritimes	stock
Bouches-du-Rhône	stock
Var	stock
Rhône	stock
Haute-Savoie	stock
Haute-Garonne	flux historique
Hérault	flux depuis 2020
Nord	flux historique
Gironde	flux historique
Loire-Atlantique	flux historique
La Réunion	flux depuis 2020

l'application ComDalo sont partiels. Par ailleurs, les données ne prennent pas en compte le poids des contingents au moment des attributions de logements.

En 2021, le logement des ménages reconnus Dalo prioritaires a été imputé sur le contingent préfectoral à hauteur de 54,58%, en baisse par rapport à 2020 (59,28%) et 2019 (58,78%). En nombre, cela représente 23 081 en 2021, 18 525 logements en 2020 et 21 933 en 2020.

En 2021, selon ComDalo, la répartition du relogement des ménages Dalo et prioritaires par réservataire se situe à :

- 0,20% pour les collectivités territoriales ⁽¹⁾ ;
- 10,73% pour Action logement ;
- 17,44% pour les bailleurs sociaux.

Ces chiffres du Dalo montrent que les logements de l'État restent la première voie d'accès au logement pour les ménages reconnus Dalo. Le rapport du Haut Comité sur les 15 ans du Dalo rappelle que, depuis 2016, alors que le nombre de ménages reconnus Dalo augmente, le nombre des ménages reconnus Dalo accédant au logement progresse légèrement, tout en restant faible. Par ailleurs, si le nombre de ménages reconnus Dalo accédant à un logement augmente à l'échelle nationale, il existe d'importantes disparités territoriales. Cette situation est d'autant plus surprenante que l'effort de logement des ménages reconnus Dalo a été élargi par la loi Egalité et citoyenneté en 2017 aux bailleurs et aux collectivités territoriales, en plus des obligations historiques incombant à l'État et Action logement. C'est ici l'effectivité du Dalo qui est mise en cause par absence d'application de la loi.

Nous sommes à une période charnière, à la veille de la généralisation de la gestion en flux pour la majorité des territoires tendus. Dans ces conditions, le Haut Comité a souhaité faire le point sur chaque contingent, à commencer par le contingent historique pour le logement des ménages reconnus Dalo et prioritaires et le plus important en

(1) Selon le ministère du logement, ce chiffre s'explique par le fait que la donnée est peu renseignée pour les collectivités territoriales dans l'outil.

nombre au niveau national, le contingent de l'État dit « prioritaires ». La première question que nous posons dans ce rapport est de savoir si le préfet dispose bien de son contingent, c'est-à-dire si ses droits de réservation sont respectés. L'étude cherche à démontrer le potentiel théorique de logements mobilisables par l'État dans le cadre de la gestion en flux en s'appuyant sur les taux de rotation moyen constatés par département (données RPLS, extraction CGDD). L'analyse ne prend pas ici en compte la problématique de l'adéquation entre l'offre et la demande pour montrer que des marges de manœuvre existent.

2.1. L'IDENTIFICATION DES DROITS DE RÉSERVATION POUR LE CONTINGENT PRIORITAIRES DE L'ÉTAT

► État des lieux dans les 19 départements en tension

Dans les 19 départements connaissant plus de 1 000 recours Dalo, les données du RPLS montrent que le contingent prioritaires de l'État n'est pas complètement identifié. Il existe des écarts importants avec l'obligation de réserver 25 % pour le contingent « prioritaires » de l'État sur tous les territoires analysés.

RPLS	IDENTIFICATION DU CONTINGENT PREFERECTORAL AU SENS DE L'ART. L 441-1 DU CCH (HORS FONCTIONNAIRES) : POURCENTAGE DU PARC TOTAL DES ORGANISMES HLM (RPLS)			
	DEPARTEMENTS	2021	2020	2019
75 Paris	20,1	18,5	18,4	19,7
77 Seine-et-Marne	31,1	29,8	31,4	32,0
78 Yvelines	20,3	16,3	16,3	16,9
91 Essonne	19,5	16,8	16,1	17,2
92 Hauts-de-Seine	17,4	16,4	17,1	17,3
93 Seine-Saint-Denis	17,9	14,5	14,3	14,3
94 Val-de-Marne	20,5	19,3	18,4	18,8
95 Val-d'Oise	17,5	15,5	17,7	21,4
06 Alpes-Maritimes	13,2	13,3	12,9	12,7
13 Bouches-du-Rhône	20,2	19,7	19,4	20,1
83 Var	21,3	20,3	20,3	21,3
69 Rhône	16,5	16,1	16,5	16,7
74 Haute-Savoie	18,9	18,3	18,5	18,7
31 Haute-Garonne	18,5	18,6	19,5	19,7
34 Hérault	19,7	20,0	20,0	20,1
44 Loire-Atlantique	21,7	17,0	21,5	22,0
33 Gironde	1,2	1,1	1,2	1,2
59 Nord	3,5	3,5	3,5	3,6
974 La Réunion	15,3	10,2	14,7	14,1

SOURCE : DONNÉES TRANSMISES AU HCDL PAR LE CGDD

Selon le Répertoire du Parc Locatif Social, (RPLS) les droits de réservation de l'État sont respectés seulement en Seine-et-Marne. Ils dépassent même le plafond des droits de réservations de l'État sur le

MÉTHODOLOGIE AU REGARD DES PROBLÈMES DE FIABILITÉ DES DONNÉES

En termes de méthodologie, le Haut Comité a réalisé un état des lieux du contingent préfectoral dans les dix-neuf départements les plus tendus concernant le Dalo, à savoir, les départements recensant plus de 1 000 recours sur la base des données du RPLS portant sur les logements ordinaires et de ComDalo. Le Haut Comité n'a obtenu qu'un accès partiel, selon les départements, aux données du SNE et de SYPLO sur la répartition par contingents de réservation.

A la veille de la généralisation de la gestion en flux, il est possible d'avoir une visibilité sur le contingent préfectoral en examinant :

- soit, les données du RPLS sur le stock en les confrontant aux données locales retraitées et transmises par les services ;
- soit, en examinant les attributions annuelles sur le contingent préfectoral pour les ménages Dalo et prioritaires dans les territoires où les réservations sont déjà gérées en flux.

Il est rappelé que le nombre total de logements sociaux par bailleur et par département est globalement juste. C'est la base de calcul des droits de réservations

dans le cadre du passage à la gestion en flux.

Le Haut Comité a saisi les services déconcentrés de l'État pour confronter ces chiffres avec les données locales disponibles. Plusieurs services (DREAL et DDETS) ont répondu avec des données plus ou moins fournies en fonction des moyens disponibles sur les territoires. Nous tentons ici un premier état des lieux qui ne peut être exhaustif compte tenu des problèmes d'inventaire du contingent préfectoral comme de fiabilité des outils de suivi.

Trois groupes de territoires ont pu être distingués, à savoir ceux dans lesquels :

- l'identification du contingent prioritaires est correcte ;
- l'identification du contingent prioritaires est défaillante ;
- l'identification du contingent prioritaires ne peut être garantie sur la base des outils de suivi actuels.

Dans les territoires où les réservations sont encore gérées en stock, la question des logements manquants du contingent préfectoral depuis 2011 est posée avant la passation des nouvelles conventions de réservations.

Cet inventaire semble indispensable pour organiser un rattrapage des attributions pour l'État.

Il l'est tout autant pour identifier le poids des contingents et le volume des objectifs d'attribution assignés dans le cadre du passage en flux. La question de l'état des lieux des droits de réservations par contingents et par rapport au nombre total des logements d'un organisme dans le département reste ainsi essentielle.

Dans le détail, le Haut Comité a eu accès à des données plus précises du ministère du logement sur le contingent dédié aux prioritaires (hors fonctionnaires) en 2021.

Pour les territoires déjà en gestion en flux, nous distinguons les territoires avec une gestion en flux mise en place de manière historique (généralement en 2012) et les territoires passés récemment à ce mode de gestion (généralement 2020 avant les reports de la réforme). Pour ces derniers, il est possible d'évaluer si la conversion des droits de réservation du stock en flux a été réalisée plus ou moins de manière exhaustive au moment du passage en flux en 2020, dans la mesure où nous disposons des données de 2018 à 2021.

seul contingent « prioritaires » avec 31,1 % du parc des bailleurs sociaux du département. La majorité des droits de réservations des autres départements se situe autour de 20 % avec quelques exceptions notables. En région Ile-de-France, les Hauts-de-Seine, le Val d'Oise et la Seine-Saint-Denis se situent entre 17,4 % et 17,9 %.

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), les Alpes-Maritimes ne disposent que de 13,2 % des 25 % du parc des organismes. Pour les Bouches-du-Rhône, le contingent « prioritaires » est à 20,2 % en 2021. Ce constat avait déjà été effectué par le Haut Comité lors de la parution de son rapport « *Marseille : de la crise du logement à une crise humanitaire* » - en 2019 à la suite du drame de la rue d'Aubagne à Marseille.

Le Rhône se situe à un niveau bas avec 16,5% de droits de réservations dans le contingent « prioritaires ». En Occitanie, la Haute-Garonne ne dispose que de 15,3% de droits de réservations dans le contingent « prioritaires ».

Pour l'île de La Réunion, le contingent « prioritaires » se situe à 15,3 seulement. En Gironde, les données font état de 1,2% et le Nord avec 3,5% de droits de réservations dans le contingent « prioritaires ».

Pour la Gironde, si les logements renseignés dans la colonne « gestion en flux » du RPLS sont ajoutés au calcul, le chiffre est 1,3% en 2021 et 3,8% en 2020.

Pour le Nord, le chiffre reste le même. Ces données s'expliquent par le fait que les réservations sont gérées en flux depuis plusieurs années et que les rubriques sur les contingents de réservation ainsi que sur le flux dans le RPLS sont ici mal ou peu renseignées par les bailleurs sociaux.

Ces données ont été confrontées à celles transmises par les services déconcentrés et issues principalement du croisement des données SNE et SYPLO. Certains territoires s'appuient uniquement sur le RPLS. Trois catégories de territoires se distinguent.

■ Les territoires dans lesquels l'identification du contingent préfectoral apparaît défailante

LES ALPES-MARITIMES

CHRONIQUE D'UN ÉCHEC POUR LE LOGEMENT DES MÉNAGES DALO ET PRIORITAIRES...

Sur la base de nombreux documents collectés au fil des années par le Haut Comité, nous sommes en capacité de décrire l'ensemble des actions de 2011 à 2023 des différents préfets des Alpes Maritimes ⁽¹⁾ de reconstituer le contingent préfectoral sans jamais y parvenir. Dans les Alpes-Maritimes, le contingent préfectoral est géré en stock.

Pour rappel, le décret du 15 février 2011 imposait la signature des conventions de réservation entre l'État et les bailleurs sociaux avant la date du 31 novembre 2011

2012 De juillet à décembre 2012, plusieurs réunions ont été conduites auprès de dix-huit bailleurs sociaux du département des Alpes-Maritimes représenté par l'Association Régionale des Organismes HLM pour négocier la reconstitution du contingent préfectoral.

En novembre 2012, le rapport du CGEDD ⁽²⁾ relatif à la reconquête du contingent préfectoral (*cité supra*) indiquait qu'aucune convention n'était signée en mai 2012, en dehors du délai légal.

Tableau 4 : Premier « bilan » (mai 2012) des 18 départements étudiés
Sur les 18 départements interrogés, quatre n'ont pas fourni d'éléments de réponse : Gironde, Isère, Loire Atlantique et Val de Marne
OPH : Office Public d'Habitat ESH ; Entreprise Sociale pour l'Habitat SEM ; Société d'Économie Mixte

Département	Nb de bailleurs	Nouvelle convention nombre	Nouvelle convention commentaires	Conventions antérieures
Alpes maritimes 06	23	aucune convention signée	projet de convention en cours	

Seulement 2 bailleurs acceptent de signer (SA d'HLM ICF Méditerranée et Poste Habitat Provence) le 13 novembre et 7 décembre 2012).

(1) Note DDCS au Préfet des Alpes Maritimes du 14 avril 2016, en annexe.

(2) Cf. Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Les contingents de logements locatifs sociaux réservés par l'État : évaluation de leur gestion par les services déconcentrés* – novembre 2012

2013 Au début de l'année 2013, constatant le blocage de l'Association Régionale de Organismes HLM, le préfet fait le choix délibéré de changer le mode de gestion. Le mode de gestion en stock passe en mode de gestion en flux pour la reconstitution du contingent préfectoral. Les bailleurs en désaccord avec ce nouveau mode de gestion font front et refusent de signer les conventions attendues.

Durant dix mois, les bailleurs confirment leur positionnement quant au mode de gestion en stock sur la base des conventions APL et affiche clairement leur ligne de conduite, à savoir, **un refus catégorique d'affectation de logements supplémentaires au contingent préfectoral, ce qui engendre une situation de blocage.**

2014 Suite au comité local de l'habitat de fin d'année 2013, la préfecture reprend les négociations avec Association Régionale de Organismes HLM, les offices HLM, les SA HLM et les SEM de janvier à juin 2014. A la suite de ces négociations, le 15 décembre 2014, le Préfet des Alpes-Maritimes communique à l'ensemble des bailleurs une feuille de route 2015-2020 qui sera présentée au comité local de l'habitat de début d'année 2015.

L'objectif est la conclusion de conventions successives avec chaque bailleur afin d'atteindre le seuil de 25% + 5% du contingent préfectoral en 2020.

2016 En 2016, à l'occasion de la lettre de mission de Madame Cosse, ministre du logement, le Haut Comité avait interrogé quinze départements, sur la base d'un questionnaire statistique réalisé avec le ministère du logement (DHUP) afin de comparer les données du Répertoire du Parc Locatif Social et les données issues du Système d'information Syplu compte tenu du constat alarmant (14,2% pour RPLS, 14,6% pour Syplu au lieu de 25%).

A l'époque le Haut Comité, dans son rapport de mission « *L'effectivité du Droit au logement opposable dans 14 départements* », préconisait de **relancer un processus d'identification et de missionner l'Ancols afin d'effectuer un contrôle ciblé chez chaque bailleur. Ces propositions transmises au premier ministre n'ont pas été suivies d'effets.**

2018 En 2018, l'Ancols signalait également dans son rapport de contrôle de l'OPH Côte d'Azur Habitat (CAH) (2016-080) premier bailleur du département que les réservations de l'État pour les logements familiaux représentaient 19,1% au 31 décembre 2015.

L'Ancols observait notamment :

« L'identification et le suivi par CAH des contingents réservés ne sont actuellement pas suffisants (non conforme à l'article R. 441-5 alinéa 6 du CCH). Le contrôle des conventions de réservation portant sur dix groupes a montré un défaut d'archivage et de suivi. Une convention doit être obligatoirement signée entre tout bénéficiaire de réservations et le bailleur. Elle définit les modalités pratiques de leur mise en œuvre. Au total, quinze conventions de réservations n'ont pu être retrouvées lors du contrôle (principalement pour les opérations anciennes avec les collecteurs 1 % ou avec la collectivité au titre de la garantie d'emprunt).

Des erreurs sur le nombre de logements réservés ont également été identifiées sur trois groupes (124, 916 et 1069). Le contrôle a également mis en évidence la suppression automatique par le progiciel des réservations préfectorales au-delà de la durée initiale des conventions APL (tacite reconduction non prise en compte).

CAH doit procéder à une vérification exhaustive de son contingent réservé afin de corriger les éventuels écarts.

Il doit également porter une plus grande vigilance aux données indiquées annuellement dans l'enquête RPLS, l'identification des réservataires étant erronée dans celle du 1^{er} janvier 2016.»

2021 Le Répertoire du Parc Locatif Social vient confirmer une identification partielle du contingent préfectoral dans les Alpes Maritimes.
Les services déconcentrés nous ont confirmé que les chiffres renseignés dans le RPLS sont corrects.

IDENTIFICATION DES DROITS DE RESERVATION DE L'ÉTAT DANS LE RPLS 2021		
Parc total LLS	Contingent « prioritaires »	Taux réel en %
60 251	7 970	13,2

SOURCE: CGDD/RPLS

Avec 13,2% de l'ensemble des logements sociaux du département, le contingent « prioritaires » ne respecte pas le seuil de 25 % dans les Alpes-Maritimes.

IDENTIFICATION DU CONTINGENT PREFECTORAL SELON LE CCH			
Parc total LLS	Contingent « prioritaires »	Taux règlementaire en %	Logements manquants
60 251	15 063	25	7 093

SOURCE: CGDD/RPLS

En calculant 25 % de l'ensemble du parc social, le contingent « prioritaires » devrait représenter 15 063 logements. Il manque donc 7 093 logements au contingent préfectoral dans les Alpes-Maritimes comme calculé dans le tableau ci-dessus. Selon les informations recueillies par le Haut Comité, la reconquête n'a pas eu lieu et l'État a perdu une partie de ses droits de réservations sur ce territoire depuis 2012.

OBSERVATIONS DU HAUT COMITÉ

Le contingent préfectoral des Alpes-Maritimes n'est pas correctement identifié et ce, de manière historique. C'est le plus faible niveau de droits de réservations pour le contingent « prioritaires » des dix-neuf départements en tension.

Le préfet est privé ici de marge de manœuvre pour répondre à l'obligation de résultat de l'État pour le relogement des ménages Dalo et prioritaires. Le premier bailleur social du département (Côte d'Azur Habitat) et principal responsable de cette situation semble assumer depuis onze ans le non-respect de la loi.

LES BOUCHES-DU-RHÔNE

Les services déconcentrés nous ont confirmé que les chiffres renseignés dans le RPLS sont corrects sauf pour 2020.

Pour le département des Bouches-du-Rhône, le contingent préfectoral est géré en stock. Le RPLS permet de vérifier si le contingent « prioritaires » respecte le seuil de 25 % de l'ensemble du parc social.

IDENTIFICATION DES DROITS DE RESERVATION DE L'ÉTAT DANS LE RPLS 2021		
Parc total LLS	Contingent « prioritaires »	Taux réel en %
164 055	33 117	20,2

SOURCE: CGDD/RPLS

Avec 20,2% de l'ensemble des logements sociaux du département, le contingent « prioritaires » ne respecte pas le seuil de 25 % dans les Bouches-du-Rhône.

DEPUIS 2012, DES ALERTES SUCCESSIVES DU CGEDD, DU HCDL ET DE L'ANCOLS CONCERNANT LES BOUCHES-DU-RHÔNE

Il est intéressant de noter que le rapport du CGEDD1 relatif à la reconquête du contingent

préfectoral (cité supra) indiquait qu'aucune convention n'était signée en mai 2012,

en dehors du délai légal. Cette situation perdure donc depuis onze ans.

Tableau 4 - Premier « bilan » (mai 2012) des 18 départements étudiés

Sur les 18 départements interrogés, quatre n'ont pas fourni d'éléments de réponse - Gironde, Isère, Loire Atlantique et Val de Marne
OPH : Office Public d'Habitat ESH : Entreprise Sociale pour l'Habitat SEM : Société d'Économie Mixte

Département	Nb de bailleurs	Nouvelle convention nombre	Nouvelle convention commentaires	Conventions antérieures
Bouches du Rhône 13	37	aucune nouvelle convention	négociation en cours pour établir une convention cadre avec Association Régionale HLM	14 conventions signées depuis 20

En 2016, lors du rapport du Haut Comité « L'effectivité du Dallo, mission d'évaluation dans 14 départements », les services indiquaient dans la réponse au questionnaire envoyé, un taux de 20,1 % dans le RPLS et de 23,3 % dans SYPLO. Cette dernière information paraît surprenante au vu des données communiquées aujourd'hui sauf à considérer que les droits de réservation référencés dans SYPLO ont diminué.

L'Ancols signalait également dans son rapport de contrôle de l'OPH 13 Habitat de juin 2019 (n° 2017-100) :

« **La part de logements réservés au préfet n'est pas respectée. Le préfet a mis en œuvre une politique de "reconquête" du contingent préfectoral à l'occasion du renouvellement des conventions APL**

(établissement d'un avenant réservant 30 % des logements au contingent préfectoral). Un courrier du Préfet en date du 24 avril 2017 fait état d'un retard conséquent de l'organisme dans la signature des avenants qui lui ont été transmis depuis 2014 (moins de la moitié en avril 2017). D'après les services de l'État auditionnés par l'Agence, ce retard n'a pas été comblé depuis. Dans sa réponse l'organisme conteste le fondement légal de la demande du préfet de porter le contingent préfectoral à 30 % sous forme d'avenant lors du renouvellement des conventions APL, et indique que 2 652 logements ont été restitués dans le parc social de l'office au bénéfice du préfet dans le cadre de la convention de gestion du contingent préfectoral signée le 11 juillet 2012. L'Agence demande à 13 Habitat de se rapprocher des services

de l'État pour débloquer cette situation. »

« Le Préfet des Bouches-du-Rhône a signé le 1^{er} juillet 2012 une convention de réservation avec 34 bailleurs sociaux. Les objectifs pour l'année N de relogement du public prioritaire y sont fixés à 25 % des attributions enregistrées l'année N-2. 13 Habitat a atteint ses objectifs en matière d'accueil de public prioritaire pour 2016 et 2017, mais pas pour les candidats dont la candidature a été reconnue comme prioritaire et urgente par une commission de médiation (DALO). Selon les données de l'organisme, les refus des logements proposés par les attributaires sont importants (sur 1 920 dossiers examinés en CAL en 2016, 48 % des candidats ont refusé le logement proposé, et de son côté la CAL a refusé 32 % des candidatures, source rapport CAL au CA). »

(1) Cf. Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Les contingents de logements locatifs sociaux réservés par l'État : évaluation de leur gestion par les services déconcentrés* – novembre 2012

IDENTIFICATION DU CONTINGENT PREFECTORAL SELON LE CCH

Parc total LLS	Contingent « prioritaires »	Taux règlementaire en %	Logements manquants
164055	41014	25	7897

SOURCE: CGDD/RPLS

En calculant 25 % de l'ensemble du parc social, le contingent « prioritaires » devrait représenter 41 014 logements. Il manque donc 7 897 logements au contingent préfectoral dans les Bouches du Rhône. Selon les

informations recueillies par le Haut Comité, la reconquête n'a pas eu lieu et l'État a perdu une partie de ses droits de réservations sur ce territoire depuis 2012.

OBSERVATIONS DU HAUT COMITÉ

Le contingent « prioritaires » des Bouches-du-Rhône n'est pas totalement identifié et ce, de manière historique. Pourtant à Marseille, la crise du logement a pris la tournure d'une crise humanitaire après les effondrements de la rue d'Aubagne.

LE VAR

Les services déconcentrés nous ont confirmé que les chiffres renseignés dans le RPLS sont corrects.

Pour le département du Var, le contingent préfectoral est géré en stock. Le RPLS permet de vérifier si le contingent prioritaires respecte le seuil de 25 % de l'ensemble du parc social.

IDENTIFICATION DES DROITS DE RESERVATION DE L'ÉTAT DANS LE RPLS 2021		
Parc total LLS	Contingent « prioritaires »	Taux réel en %
55 138	11 725	21,3

SOURCE: CGDD/RPLS

Avec 21,3% de l'ensemble des logements sociaux du département, le contingent « prioritaires » ne respecte pas le seuil de 25 % dans le Var.

IDENTIFICATION DU CONTINGENT PREFERATORAL SELON LE CCH			
Parc total LLS	Contingent « prioritaires »	Taux règlementaire en %	Logements manquants
55 138	13 785	25	2 060

SOURCE: CGDD/RPLS

En calculant 25 % de l'ensemble du parc social, le contingent « prioritaires » devrait représenter 13 785 logements. Il manque donc 2 060 logements au contingent préfectoral dans le Var.

Selon les informations recueillies par le Haut Comité, la reconquête n'a pas eu lieu et l'État a perdu une partie de ses droits de réservations sur ces deux territoires depuis 2012.

OBSERVATIONS DU HAUT COMITÉ

Le contingent « prioritaires » du Var n'est pas totalement identifié.

FOCUS SUR LA SITUATION EN RÉGION PACA À LA VEILLE DU PASSAGE EN FLUX

Il convient de noter que, dans le cadre du passage en flux, l'État privilégie actuellement une gestion directe du contingent

préfectoral en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le Haut Comité soutient cette orientation et souhaite

que des moyens supplémentaires soient affectés dans les services déconcentrés de l'État en région PACA pour remplir leurs missions.

LE RHÔNE

Pour le département du Rhône, les chiffres sont loin des 25 % requis par le CCH avec seulement 16,5 % en 2021. Le département est actuellement géré en stock.

IDENTIFICATION DES DROITS DE RESERVATION DE L'ÉTAT DANS LE RPLS 2021		
Parc total LLS	Contingent « prioritaires »	Taux réel en %
180063	29644	16,5

SOURCE: CGDD/RPLS

Les services déconcentrés (DREAL) nous ont confirmé ces chiffres. Le contingent « prioritaires » devrait en principe représenter 45 016 logements dans le Rhône.

IDENTIFICATION DU CONTINGENT PREFECTORAL SELON LE CCH			
Parc total LLS	Contingent « prioritaires »	Taux règlementaire en %	Logements manquants
180063	45016	25	15372

SOURCE: CGDD/RPLS

Il manque 15 372 logements dans le contingent « prioritaires » dans le Rhône.

OBSERVATIONS DU HAUT COMITÉ

Le contingent « prioritaires » dans le Rhône n'est pas correctement identifié.

Ces chiffres étonnent le Haut Comité sur les orientations des politiques de l'État dans ce département considéré comme l'un des précurseurs de la reconquête du contingent préfectoral. Il apparaît que l'orientation donnée en 1983 n'a pas été tenue dans la durée (en ce sens, la lettre du préfet du Rhône en date du 23 septembre 1983, annexée au rapport).

LA HAUTE-SAVOIE

Le contingent préfectoral est géré en stock dans le département.

Pour le département de la Haute-Savoie, les données du RPLS mises à disposition du Haut Comité ne sont pas identiques aux données locales (*cf. annexe*). Le RPLS référence 9 818 logements dans le contingent « prioritaires » représentant 18,9 % du parc social du département.

IDENTIFICATION DES DROITS DE RESERVATION DE L'ÉTAT			
	Parc total LLS	Contingent « prioritaires »	Taux réel en %
RPLS 2021	51 857	9 818	18,9
Données locales	51 857	11 259	21,7

SOURCE: CGDD/RPLS

Selon les données locales (DDETS), 11 259 logements étaient identifiés dans le contingent « prioritaires » (livraisons de logements neufs inclus). Le contingent « prioritaires » représente dans les faits 21,7 % en 2021. L'écart en logements manquants diminue de 3 146 à 1 705 logements.

IDENTIFICATION DU CONTINGENT PRÉFECTORAL SELON LE CCH				
Parc total LLS	Contingent « prioritaires »	Taux réglementaire en %	Logements manquants RPLS	Logements manquants au vu des données locales
51 857	12 964	25	3 146	1 705

SOURCE: CGDD/RPLS/DDETS

En calculant 25 % de l'ensemble du parc social, le contingent « prioritaires » devrait représenter 12 964 logements. Il manque donc 1 705 logements au contingent préfectoral dans la Haute-Savoie.

OBSERVATIONS DU HAUT COMITÉ

Le contingent « prioritaires » de l'État n'est pas totalement identifié. En Haute-Savoie, il apparaît que la conversion des droits de réservation n'aurait pas été réalisée sur une base exhaustive au regard des données disponibles de 2018 à 2020 avant le passage à la gestion en flux. Toutefois, l'État semble avoir engagé aujourd'hui une reconstitution du contingent « prioritaires » au vu des données communiqués par les services.

L'HÉRAULT

Pour l'Hérault, les données du RPLS mises à disposition du Haut Comité sont identiques aux données locales (cf. annexe). La gestion en flux est effective depuis 2020 dans l'Hérault et une partie seulement du contingent préfectoral est délégué aux bailleurs.

IDENTIFICATION DES DROITS DE RÉSERVATION DE L'ÉTAT DANS LE RPLS 2021		
Parc total LLS	Contingent « prioritaires »	Taux réel en %
70 501	13 919	19,7

SOURCE: CGDD/RPLS

Les services déconcentrés nous ont confirmé ces chiffres. Le contingent « prioritaires » devrait en principe représenter 17 625 logements dans l'Hérault.

IDENTIFICATION DU CONTINGENT PRÉFECTORAL SELON LE CCH			
Parc total LLS	Contingent « prioritaires »	Taux réglementaire en %	Logements manquants
70 501	17 625	25	3 706

SOURCE: CGDD/RPLS

Il manque donc 3 706 logements au contingent préfectoral de l'Hérault.

OBSERVATIONS DU HAUT COMITÉ

Le contingent « prioritaires » de l'État n'est pas totalement identifié dans l'Hérault. Il apparaît que la conversion des droits de réservation n'aurait pas été réalisée sur une base exhaustive au regard des données disponibles de 2018 à 2020 avant le passage à la gestion en flux.

ILE DE LA RÉUNION

Pour le département de La Réunion, le contingent préfectoral est géré en flux depuis 2020. A ce titre, les services nous ont indiqué qu'il n'est pas possible de se fonder sur le RPLS pour identifier les logements réservés par le Préfet. Le RPLS rassemble l'ensemble des informations sur les logements sociaux de chaque

baillieur d'un département avec notamment l'adresse physique et les réservataires pour chaque logement. Toutefois, par rapport à d'autres départements gérés en flux, la rubrique «logements» gérés en flux du RPLS n'indique aucun logement en 2021. Le contingent «prioritaires» de l'État est à seulement 15,3% en 2021 avec 12 383 logements.

IDENTIFICATION DES DROITS DE RESERVATION DE L'ÉTAT DANS LE RPLS 2021		
Parc total LLS	Contingent «prioritaires»	Taux réel en %
80 268	12 383	15,3

SOURCE: CGDD/RPLS

Les services nous ont indiqué ne pas avoir de données récentes exactes.

Le contingent «logements» devrait en principe représenter 20 067 logements à La Réunion en 2021.

IDENTIFICATION DU CONTINGENT PRÉFECTORAL SELON LE CCH			
Parc total LLS	Contingent «prioritaires»	Taux règlementaire en %	Logements manquants
80 268	20 067	25	7 684

SOURCE: CGDD/RPLS

Il manque 7 684 logements dans le contingent «prioritaires» à La Réunion.

OBSERVATIONS DU HAUT COMITÉ

Le contingent «prioritaires» de l'État n'est pas totalement identifié à la Réunion. Les données des années antérieures montrent qu'il n'est pas certain qu'un état des lieux exhaustif ait été réalisé à l'occasion du passage en flux en 2020.

■ Les territoires dans lesquels l'identification du contingent préfectoral apparaît correcte

LOIRE ATLANTIQUE

Les services déconcentrés nous ont indiqué que les chiffres semblent sous-évalués. Le RPLS indique 21,7% de logements réservés au contingent «prioritaires». Le dernier état des lieux complet des droits de réservation communiqué par les bailleurs faisait état de 26 300 logements relevant du contingent réservataire État (dont contingent fonctionnaires), sur 88 500 logements locatifs sociaux, soit une part de 29,7% au 1^{er} janvier 2020. Cet état des lieux a constitué l'étape finale de la reconquête du contingent préfectoral de logements engagée sur la période 2010-2020 dans le département.

La Loire-Atlantique illustre bien le travail de reconquête du contingent préfectoral et de suivi accompli pendant 10 ans. Ce département aborde le passage en flux dans les meilleures conditions.

Par ailleurs, il nous a été indiqué que l'État dispose bien de 30% de droits de réservations sur tous les programmes neufs livrés. Dans le cadre du passage à la gestion en flux, un nouvel état des lieux complet des droits de réservation a été réalisé au 01/01/2023. A ce jour, il manque encore les données pour trois bailleurs; l'état des lieux provisoire s'élève à 26 460 logements État. Les trois bailleurs manquants comptabilisent un parc d'environ 2 700 logements, ce qui porterait le nombre de logements État autour de 27 300. Les chiffres du RPLS sont effectivement sous-évalués avec seulement 23 224 logements pour le contingent «prioritaires» en 2021 alors que les services recensaient déjà 26 300 logements en 2020.

OBSERVATIONS DU HAUT COMITÉ

L'identification du contingent préfectoral apparaît proche de l'exhaustivité dans le département de la Loire Atlantique. Ce département est exemplaire sur la reconstitution des droits de réservation de l'État au moment de la loi Dalo et dans le temps. Les services devraient toutefois veiller à la bonne tenue du RPLS.

LA GIRONDE

Pour le département de la Gironde, le contingent préfectoral est géré en flux depuis plus de 10 ans. A ce titre, il n'est pas possible de se fonder sur le RPLS pour identifier les logements réservés par le préfet. Le RPLS rassemble l'ensemble des informations sur les logements sociaux de chaque bailleur d'un département avec notamment l'adresse physique et les réservataires pour chaque logement. En flux, le réservataire n'est plus identifiable dans le RPLS.

C'est la raison pour laquelle les logements identifiés dans le RPLS au titre du contingent « prioritaires » de l'État ne sont pas comptabilisés en stock : le chiffre du contingent « prioritaires » de l'État de 1,1 % en 2021 et 1,2 % en 2020 ne recouvre aucune réalité. Les chiffres du RPLS ne reflètent pas les droits de réservation du préfet. Ceux-ci sont proches des 25 % du parc social tel que prévus par les textes.

OBSERVATIONS DU HAUT COMITÉ

Le contingent de l'État apparaît correctement identifié dans le cadre de la gestion en flux.

A noter que les services déconcentrés nous ont signalé que, depuis 2020 dans le cadre de la gestion en flux du contingent, un logement identifié « Préfet » à sa première mise en location (neuf) (30 % de parc) ne l'est plus systématiquement à sa remise en location et, a priori, il n'est prévu aucune procédure spécifique, sous RPLS, pour le changement d'identification du réservataire du logement à sa remise en location ou au moment de sa nouvelle attribution. Les services devraient toutefois veiller à la bonne tenue du RPLS.

NORD

Dans le département du Nord, les réservations du contingent préfectoral sont gérées en flux depuis 2008. La reconquête du contingent préfectoral semble avoir été menée suite au décret de 2011. Toutefois, comme en Gironde, une anomalie apparaît dans le RPLS avec seulement 3,5 % de droits de réservation du préfet dans le contingent « prioritaires ».

CALCUL DU POTENTIEL D'ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX DU CONTINGENT « PRIORITAIRES » 2021

Taux réglementaire en %	Contingent « prioritaires » CCH	Taux de rotation 2021 RPLS	Potentiel théorique d'attributions flux
25	69 505	8,1	5 630

SOURCE: CGDD/RPLS

Les services déconcentrés nous ont indiqué que les données RPLS sont à prendre avec beaucoup de réserves car, d'une part elles sont soumises à la qualité de saisie des bailleurs et d'autre part, elles ne constituent pas la base officielle de détermination des relogements sur le contingent préfectoral depuis le passage en flux. Comme en Gironde, les services s'appuient principalement sur l'application SYPLO pour suivre les contingents. La reconstitution des droits de réservation a été réalisée à l'occasion du passage en flux. Le contingent de l'État apparaît correctement identifié. Les services devraient toutefois veiller à la bonne tenue du RPLS.

■ **Les territoires dans lesquels l'identification du contingent « prioritaires » ne peut être garantie sur la base des outils de suivi actuels**

LA HAUTE-GARONNE

Pour le département de la Haute-Garonne, les données du RPLS mises à disposition du Haut Comité sont identiques aux données locales (cf. annexe). Les chiffres sont loin des 25 % requis par le CCH avec seulement 18,5 % en 2021. Le département est géré en flux depuis plus de 10 ans.

IDENTIFICATION DES DROITS DE RESERVATION DE L'ÉTAT DANS LE RPLS 2021

Parc total LLS	Contingent « prioritaires »	Taux réel en %
96 979	17 908	18,5

SOURCE: CGDD/RPLS

Les services déconcentrés nous ont confirmé ces chiffres. En calculant 25% de l'ensemble du parc social, le contingent « prioritaires » devrait représenter 24 245 logements. Il manque donc 6 337 logements au contingent préfectoral dans la Haute-Garonne. Selon les informations recueillies par le Haut Comité, la reconquête n'a pas eu lieu et l'État a perdu une partie de ses droits de réservations sur ce territoire depuis 2012.

IDENTIFICATION DU CONTINGENT PREFECTORAL SELON LE CCH

Parc total LLS	Contingent « prioritaires »	Taux règlementaire en %	Logements manquants
96 979	24 245	25	6 337

SOURCE: CGDD/RPLS

OBSERVATIONS DU HAUT COMITÉ

Il n'est pas possible d'identifier de manière certaine le contingent « prioritaires » compte tenu du fait que l'ancienneté du passage à la gestion en flux en Haute-Garonne. Il n'est pas possible de s'assurer que les droits de réservations ont été déterminés sur la base d'un état des lieux exhaustif et d'un contingent de l'État reconstitué comme cela est le cas en Loire-Atlantique et dans le Nord.

DÉPARTEMENTS DE LA RÉGION ILE-DE-FRANCE

Selon les données du RPLS, seul le département de la Seine-et-Marne remplit les obligations réglementaires.

REGION IDF	IDENTIFICATION DU CONTINGENT PREFECTORAL AU SENS DE L'ART. L 441-1 DU CCH (HORS FONCTIONNAIRES) : POURCENTAGE DU PARC TOTAL DES ORGANISMES HLM (RPLS)			
	2021	2020	2019	2018
Départements				
75 Paris	20,1	18,5	18,4	19,7
77 Seine-et-Marne	31,1	29,8	31,4	32,0
78 Yvelines	20,3	16,3	16,3	16,9
91 Essonne	19,5	16,8	16,1	17,2
92 Hauts-de-Seine	17,4	16,4	17,1	17,3
93 Seine-Saint-Denis	17,9	14,5	14,3	14,3
94 Val-de-Marne	20,5	19,3	18,4	18,8
95 Val-d'Oise	17,5	15,5	17,7	21,4

SOURCE: CGDD/RPLS

Selon la DRIHL, si l'information est correcte au sens où il s'agit effectivement des données inscrites dans RPLS, cette information ne peut être utilisée pour évaluer le nombre de logements locatifs sociaux du contingent préfectoral. Des incohérences importantes ont été détectées, tant pour le contingent « État

fonctionnaires et agents publics» que celui «État prioritaire au sens de l'article L.441-1». A noter que le nombre élevé des droits de réservation de l'État dans le département de la Seine-et-Marne est probablement erroné. A notre connaissance, l'anomalie serait due au fait que, dans le passé, un des grands bailleurs sociaux du département avait inscrit dans le RPLS la totalité de son patrimoine comme réservé par le préfet. Ce problème semble perdurer aujourd'hui.

Le contingent préfectoral est encore géré en stock en Ile-de-France et les travaux pour le passage à la gestion en flux sont en cours.

La DRIHL nous a indiqué que dans le cadre de la mise en œuvre de la gestion en flux, l'état des lieux des réservations de logements sociaux transmis par les bailleurs sociaux à chacun de leurs réservataires (dont l'État), a montré que le part du contingent préfectoral sur l'ensemble des parcs des bailleurs sociaux est proche de 30%. Aucune donnée précise ne nous a toutefois été fournie.

Dans le cadre du passage en flux, l'État privilégie actuellement une gestion directe du contingent préfectoral en région Île-de-France.

IDENTIFICATION DES DROITS DE RESERVATION DE L'ÉTAT DANS LE RPLS EN 2021

Départements	Parc total LLS	Contingent « prioritaires »	Taux réel en %
Paris	239 341	48 133	20,1
Seine-et-Marne	110 951	34 471	31,1
Yvelines	131 550	26 734	20,3
Essonne	129 387	25 199	19,5
Hauts-de-Seine	205 753	35 761	17,4
Seine-Saint-Denis	236 379	42 286	17,9
Val-de-Marne	181 408	37 159	20,5
Val-d'Oise	129 256	22 643	17,5

SOURCE: CGDD/RPLS

A l'exception de la Seine et Marne, le contingent prioritaire dans les départements d'Ile-de-France ne respecte pas le seuil de 25%. Les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val d'Oise sont à moins de 18%. En Île-de-France, il est rappelé que la demande de logement social est régionale, et par voie de conséquence, le logement des ménages reconnus Dalo également.

En calculant 25% de l'ensemble du parc social, le contingent « prioritaires » devrait représenter 341 006 logements en Ile-de-France. Il manque donc 68 620 logements au contingent préfectoral comme calculé dans le tableau ci-dessus.

OBSERVATIONS DU HAUT COMITÉ

Au regard du manque de fiabilité des différents outils de suivi, en particulier l'absence d'identification fiable du réservataire dans le RPLS et le SNE, il n'est pas possible d'établir, sur la base des différents systèmes d'informations, un état des lieux exhaustif des droits de réservations de l'État dans chaque département plus de dix ans après la reconquête du contingent préfectoral.

La seule possibilité est de retrouver les centaines de conventions de réservations entre l'État et les bailleurs sociaux, dont certaines datent de plus de dix ans et se trouvent souvent introuvables dans les préfetures... Des entretiens réalisés, nous retenons que la DRIHL a continué à réaliser ce travail d'identification depuis 2011, mais sans parvenir à le conclure. Il semble donc qu'il existe des marges de manœuvres en Ile-de-France sur l'identification et la mobilisation des logements sociaux en Ile-de-France.

LES ALERTES DU CGEDD ET L'ANCOLS EN ILE-DE-FRANCE

Le rapport du CGEDD⁽¹⁾ sur la reconquête du contingent préfectoral (*cité supra*) signalait

des problèmes dans les Hauts-de-Seine avec dix sociétés anonymes d'HLM qui ne répondaient pas

aux services préfectoraux pour la passation des nouvelles conventions de réservation.

Tableau 4 - Premier « bilan » (mai 2017) des 18 départements étudiés
Sur les 18 départements interrogés, quatre n'ont pas fourni d'éléments de réponse : Gironde, Isère, Loire Atlantique et Val de Marne
OPH : Office Public d'Habitat ESH : Entreprise Sociale pour l'Habitat SEM : Société d'Économie Mixte

Département	Nb de bailleurs	Nouvelle convention nombre	Nouvelle convention commentaires	Conventions antérieures
Hauts de Seine 92	89	9 conventions OPH : 3 ESH : 5	9 conventions associées à la convention cadre 10 conventions en cours (quasiment finalisées) 10 bailleurs « non répondants »	

Dans les OPH en particulier, le rapport de contrôle de l'Ancols de l'OPH de Puteaux de 2016 (2014-122) recensait seulement 21,2% de logements

dans le contingent « prioritaires » de l'État et indiquait que l'objectif fixé d'atteindre 25% (soit 1 300 logements) au titre du contingent public

prioritaire nécessitait la mise à disposition par l'office de 209 logements supplémentaires.

(1) Cf. Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, *Les contingents de logements locatifs sociaux réservés par l'État : évaluation de leur gestion par les services déconcentrés* – novembre 2012.

Ces carences doivent être mises en regard avec le coût du contentieux Dalo pour l'État. En région Ile-de-France, la gestion du contentieux DALO (instruction des dossiers Dalo et contentieux) en 2022 s'élevait à 37,5 millions d'euros (contre 35,6 millions d'euros en 2021).

★ ★
★

En conclusion, la situation est contrastée et hétérogène sur les territoires. A l'exception de quelques territoires où l'effort s'est poursuivi, force est de constater, que l'État n'a pas complètement retrouvé ses droits de réservation plus de dix ans après la reconquête du contingent préfectoral, ou a perdu une partie de ses droits. Pourtant plusieurs instructions interministérielles, notamment l'instruction du Gouvernement du 13 décembre 2017 relative au Droit au logement opposable, demandaient de vérifier le respect des conventions de réservation signées en particulier pour les droits de réservation de l'État.

Si la situation entre les territoires apparaît très hétérogène concernant l'identification des droits de réservation du préfet pour les ménages reconnus Dalo et prioritaires, elle l'est encore plus concernant le suivi et la mobilisation de l'offre de logements disponibles pour le préfet.

2.2. LA MOBILISATION DES DROITS DE RÉSERVATION DU CONTINGENT « PRIORITAIRES » DE L'ÉTAT POUR LE DALO

Nous examinons ici la mobilisation de l'offre de logements disponibles dans le contingent « prioritaires » afin d'assurer le relogement des ménages reconnus Dalo et prioritaires. Nous avons pu voir que, dans la plupart des départements examinés, l'État dispose de droits de réservations incomplets. Dans cette situation, l'offre

MÉTHODOLOGIE DU CALCUL DU POTENTIEL THÉORIQUE DE LOGEMENTS MOBILISABLES

L'étude cherche à démontrer le potentiel théorique de logements mobilisables par l'État dans le cadre de la gestion en flux en s'appuyant sur les taux de rotation moyen constatés par département (données RPLS, extraction CGDD). Elle se fonde sur l'instruction ministérielle

du 28 mars 2022 précitée et relative à la mise en œuvre de la gestion en flux ainsi que sur les négociations en cours qui dans la plupart des territoires s'appuient sur un taux moyen départemental.

L'analyse ne prend pas ici en compte la problématique

de l'adéquation entre l'offre et la demande. Elle se limite à déterminer un potentiel d'attributions pour montrer les marges de manœuvre existantes et la nécessité de réaliser un état des lieux exhaustif des droits de réservation de l'État dans un département.

disponible du contingent « prioritaires » se situe souvent à un niveau bas, voire très bas. La mobilisation de l'offre peut ensuite être évaluée sur la base des attributions effectivement réalisées, mises en regard avec le potentiel théorique de logements du contingent « prioritaires ».

Le potentiel théorique de logements du contingent « prioritaires » mobilisables en 2021 pour les attributions aux ménages reconnus Dalo et prioritaires peut être estimé sur la base du parc total de logements sociaux figurant dans le RPLS et du taux de rotation moyen départemental, dans une logique de gestion en flux.

■ Les territoires dans lesquels l'identification du contingent préfectoral apparaît défailante

Nous retenons ici le calcul réglementaire des 25% du nombre total de logements sociaux dans le département pour identifier le nombre de logements réservés par l'État.

En y appliquant le taux de rotation moyen départemental de l'année 2021 issu des données du RPLS, nous pouvons projeter le potentiel d'attributions de logements sociaux du contingent « prioritaires ».

CALCUL DU POTENTIEL D'ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX DU CONTINGENT « PRIORITAIRES » 2021

Départements	Taux règlementaire en %	Contingent « prioritaires » CCH	Taux de rotation 2021 RPLS	Potentiel théorique d'attributions flux
Alpes-Maritimes	25	15 063	7,4	1 119
Bouches-du-Rhône	25	41 014	6,3	2 584
Var	25	13 785	7,0	965
Haute-Savoie	25	12 964	8,5	1 102
Rhône	25	45 016	7,4	3 331
Hérault	25	17 625	7,6	1 340
Nord	25	69 505	8,1	5 630
Ile de la Réunion	25	20 067	7,7	1 545

SOURCE: CGDD/RPLS

Enfin, ces calculs permettent de réaliser une estimation du nombre d'attributions manquantes dans le tableau ci-dessous :

CONTINGENT PRIORITAIRES			
Départements	Potentiel théorique d'attributions flux avec droits de réservation complets	Attributions réelles	Attributions potentielles manquantes en flux
Alpes-Maritimes	1 119	637	482
Bouches-du-Rhône	2 584	1 932	652
Var	965	637	328
Haute-Savoie	1 102	886	Inconnu
Rhône	3 331	1 249	Inconnu
Hérault	1 340	807	Inconnu
Nord	5 630	3 908	Inconnu
Ile de la Réunion	1 545	827	Inconnu

SOURCE : – DREAL PACA / SNE 2021 POUR LES ATTRIBUTIONS RÉELLES DANS LES ALPES-MARITIMES, LES BOUCHES-DU-RHÔNE, LE VAR ;
– DDETS / SYPLO 2021 POUR LES ATTRIBUTIONS RÉELLES DANS LE RHÔNE, LA HAUTE-SAVOIE, L'HÉRAULT ET LE NORD ;
– DEETS / SYPLO 2021 POUR LES ATTRIBUTIONS RÉELLES DANS L'ÎLE DE LA RÉUNION.

OBSERVATIONS DU HAUT COMITÉ PAR DÉPARTEMENT

POUR LES ALPES-MARITIMES

Le contingent préfectoral des Alpes-Maritimes n'est pas identifié correctement et en conséquence partiellement mobilisé. Il n'a pas été possible de vérifier la répartition entre les ménages reconnus Dalo et les ménages prioritaires dans le total des attributions réalisées sur le contingent « prioritaires » de l'État. Plusieurs milliers d'attributions aux ménages Dalo et prioritaires auraient pu être effectuées depuis 2012. Les 482 attributions annuelles manquantes en 2021 auraient permis à l'État de remplir son obligation d'accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo et d'éviter des millions d'euros de condamnation sur des recours injonction et indemnitaire suite au non relogement de ménages reconnus au titre du Dalo. L'État a été condamné à hauteur de 524 491,40 euros pour le contentieux Dalo (recours en injonction et recours indemnitaire) dans le département en 2022 (contre 1 482 128 euros en 2021). Ce sont plusieurs millions d'euros d'astreintes et d'indemnités que l'État a payées depuis 2012. Pour rappel, dans les Alpes-Maritimes, 247 ménages reconnus au titre du Dalo sont en attente d'un logement depuis un à quinze ans.

POUR LES BOUCHES-DU-RHÔNE

Le contingent préfectoral des Bouches-du-Rhône n'est pas identifié correctement et en conséquence partiellement mobilisé. Il n'a pas été possible de vérifier la répartition entre les ménages reconnus Dalo et les ménages prioritaires dans le total des attributions réalisées sur le contingent « prioritaires » de l'État.

Plusieurs milliers d'attributions aux ménages Dalo et prioritaires auraient pu être effectuées depuis 2012. Les 652 attributions manquantes en 2021 auraient permis à l'État de remplir son obligation d'accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo et d'éviter plusieurs millions d'euros

FOCUS SUR LA RÉGION PACA

Le contingent « prioritaires » de l'État pourrait théoriquement loger à lui seul les ménages reconnus Dalo dans les Alpes-Maritimes et le Var ainsi qu'une grande partie des ménages reconnus Dalo dans les Bouches-du-Rhône en 2021. Même si la question de l'offre et de la demande

n'est pas prise en compte dans cette comparaison, ces chiffres montrent que des marges de manœuvre existent même sur le contingent de l'État si celui-ci était mieux mobilisé. Dans le cadre du passage en flux, l'État privilégie actuellement une gestion directe

du contingent préfectoral en région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Le Haut Comité tient toutefois à saluer le travail accompli par la DREAL PACA pour la fiabilisation des données comme pour la qualité de l'animation de la réforme des attributions dans la région.

de condamnations sur des recours injonction et indemnitaire suite au non relogement de ménages reconnus au titre du Dalo. L'État a été condamné à hauteur de 452 212 euros pour le contentieux Dalo (recours en injonction et indemnitaire) dans le département⁽¹⁾ en 2022 (contre 460 270 euros en 2021). Ce sont des millions d'euros d'astreintes et d'indemnités que l'État a payées depuis 2012. Pour rappel, dans les Bouches du Rhône, 1 960 ménages reconnus au titre du Dalo sont en attente d'un logement depuis un à quinze ans.

POUR LE VAR

Le contingent « prioritaires » du Var n'est pas totalement identifié et en conséquence partiellement mobilisé. Il n'a pas été possible de vérifier la répartition entre les ménages reconnus Dalo et les ménages prioritaires dans le total des attributions réalisées sur le contingent « prioritaires » de l'État. Les 92 attributions manquantes auraient permis à l'état d'éviter plusieurs millions d'euros de condamnations sur des recours injonction et indemnitaire suite au non relogement de ménages reconnus au titre du Dalo. L'État a été condamné à hauteur de 145 411,42 euros pour le contentieux Dalo (recours en injonction et indemnitaire) dans le département en 2022 (contre 224 386,40 euros en 2021). Pour rappel, dans le Var, 181 ménages reconnus au titre du Dalo sont en attente d'un logement depuis un à quinze ans.

POUR LE VAR

Le contingent préfectoral de la Haute-Savoie n'est pas identifié correctement et en conséquence partiellement mobilisé. Plusieurs milliers d'attributions aux ménages Dalo et prioritaires auraient pu être effectuées depuis 2012. Les attributions manquantes en 2021 auraient permis à l'État de remplir son obligation d'accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo et d'éviter des millions d'euros de condamnation sur des recours injonction et indemnitaire suite au non relogement de ménages reconnus au titre du Dalo. L'État a été condamné à hauteur de 228 400 euros pour le contentieux Dalo (recours en injonction seulement) dans le département en 2022.

Selon les données locales, un point positif est observé : la part des attributions aux ménages reconnus Dalo (392) est supérieure aux attributions aux publics prioritaires (133) en 2021.

L'écart avec la collecte sur ComDalo reste important : 253 attributions ont été enregistrées dans ComDalo contre 392 selon les données locales en Haute-Savoie.

Le contingent « prioritaires » de l'État pourrait théoriquement loger tous les ménages reconnus Dalo sur l'année 2021 et disposerait de grandes marges de manœuvres pour loger les personnes prioritaires.

(1) A noter que la DDETS 13 ne mets pas en paiement les astreintes intermédiaires et que celles-ci ne sont pas comptabilisées dans les recours en injonction.

POUR LE RHÔNE

Le contingent préfectoral du Rhône n'est pas identifié correctement et en conséquence partiellement mobilisé. Plusieurs milliers d'attributions aux ménages Dalo et prioritaires auraient pu être effectuées depuis 2012. Les attributions manquantes en 2021 auraient permis à l'État de remplir son obligation d'accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo et d'éviter des millions d'euros de condamnation sur des recours injonction et indemnitaire suite au non relogement de ménages reconnus au titre du Dalo. L'État a été condamné à hauteur de 851 700 euros pour le contentieux Dalo (recours en injonction et indemnitaire) dans le département en 2022. Ce sont plusieurs millions d'euros d'astreintes et d'indemnités que l'État a payées depuis 2012.

Selon les données locales, la part des attributions aux ménages reconnus Dalo (322) est très inférieure aux attributions aux publics prioritaires (1136) en 2021. L'écart avec la collecte sur ComDalo reste important : 152 attributions ont été enregistrées dans ComDalo contre 322 selon les données locales dans le Rhône.

Les services déconcentrés nous ont indiqué que le nombre de logements dans SYPLO mis à disposition pour le contingent « prioritaires » était de 1819 en 2021. L'offre disponible apparaît très faible, étant rappelé que le contingent « prioritaires » est identifié à seulement 16,5%.

1249 logements ont été effectivement attribués en 2021 aux ménages reconnus Dalo et prioritaires. Ce faible chiffre s'expliquerait par un taux de refus de logement de 28% pour les publics prioritaires (source DDETS). Ce taux élevé de refus pose toutefois de nombreuses questions sur les offres proposées.

POUR L'HÉRAULT

Le contingent préfectoral de l'Hérault n'est pas identifié correctement et en conséquence partiellement mobilisé à l'occasion du passage en flux. Selon les données locales, les ménages reconnus Dalo (200) sont logés dans des proportions inférieures aux publics prioritaires dans l'Hérault (607) en 2021.

Enfin, l'écart avec la collecte sur ComDalo reste important : 111 attributions ont été enregistrées dans ComDalo contre 200 selon les données locales dans l'Hérault.

Dans le cadre de la gestion en flux, les services nous ont indiqué qu'un objectif de 1570 attributions aux publics prioritaires (dont 345 ménages reconnus Dalo) était fixé en 2021. Celui-ci n'a été atteint qu'à hauteur de 51,4%.

POUR L'ILE DE LA RÉUNION

Le contingent préfectoral de l'Île de La Réunion n'est pas identifié correctement et en conséquence partiellement mobilisé à l'occasion du passage en flux.

Dans les données locales, seules les attributions réelles pour les ménages reconnus Dalo (269) sont connues. Il n'est donc pas possible de connaître la répartition entre les ménages reconnus Dalo et les publics prioritaires dans les attributions réalisées à La Réunion.

Enfin, l'écart avec la collecte sur ComDalo reste important. 105 attributions ont été enregistrées dans ComDalo contre 269 selon les données locales.

POUR LE NORD

Si le contingent préfectoral du Nord apparaît correctement identifié, la mobilisation ne suit pas. Selon les données locales, les objectifs d'attribution des logements sociaux ne sont respectés qu'à hauteur de 80% de l'objectif en 2021 : 3 579 attributions effectives aux ménages reconnus Dalo et prioritaires sur un objectif à 4 501, soit 922 attributions manquantes. La part des attributions aux ménages reconnus Dalo est par ailleurs très largement inférieure aux attributions aux publics prioritaires. L'écart avec la collecte sur ComDalo reste important : 329 attributions ont été enregistrées dans ComDalo contre 258 en 2021 selon les données locales

■ Le territoire dans lequel la mobilisation du contingent préfectoral apparaît correcte

LA GIRONDE

Il est possible d'estimer le potentiel théorique de logements du contingent « prioritaires » mobilisables en 2021 pour les attributions aux ménages reconnus Dalo et prioritaires sur la base du parc total de logements sociaux figurant dans le RPLS. Pour ce faire, il faut partir du calcul réglementaire des 25 % du nombre total de logements sociaux dans le département pour identifier le nombre de logements réservés par l'État.

En y appliquant le taux de rotation moyen départemental de l'année 2021 issu des données du RPLS, nous pouvons projeter le potentiel d'attributions de logements sociaux du contingent « prioritaires », sans prendre en compte la question de l'assiette des logements concernés.

CALCUL DU POTENTIEL D'ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX DU CONTINGENT « PRIORITAIRES » 2021

Taux réglementaire en %	Contingent « prioritaires » CCH	Taux de rotation 2021 RPLS	Potentiel théorique d'attributions flux
25	28 234	7,8	2 202

SOURCE: CGDD/RPLS

Les services nous ont transmis les statistiques des attributions réalisées sur le département de la Gironde à retrouver dans le tableau ci-dessous.

ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX REALISEES SUR LE CONTINGENT « PRIORITAIRES » EN 2021

Taux réglementaire en %	Contingent « prioritaires » CCH	Attributions réelles	Dont prioritaires	Dont Dalo
25	28 234	2 163	1 790	373

SOURCE: DREAL/SYPLO

Le nombre d'attributions réalisées peut être ainsi comparé au potentiel théorique afin de vérifier la mobilisation effective de l'intégralité du contingent prioritaires dans le cadre de la gestion.

CONTINGENT « PRIORITAIRES »

Potentiel théorique d'attributions flux	Attributions réelles
2 202	2 163

La différence de 39 attributions entre les attributions réalisées et les attributions potentielles peut être expliquée par la non comptabilisation dans le calcul de l'assiette de la gestion en flux des attributions dans le cadre des mutations, des ventes de logements sociaux, des relogements ANRU et ORCOD.

Devant le manque de fiabilité des différents systèmes d'information, une dernière comparaison peut être effectuée. Le tableau ci-dessous établit la part des attributions réelles sur le contingent « prioritaires » (source SYPLO) par rapport à l'ensemble des attributions réalisées sur le département (source SNE) afin de vérifier qu'elles représentent bien 25 % de l'ensemble des attributions du département dans le cadre d'une gestion en flux.

Année	Attributions réelles contingent « prioritaires »	Attributions réelles totales	Part sur le total des logements sociaux attribués
2021	2 163	9 981	22 %
2022	2 391	9 506	25 %

SOURCE: DREAL/SYPLO/SNE

Le niveau de 22% de la part des attributions sur le contingent prioritaires sur l'ensemble des attributions du département relève d'un caractère exceptionnel. Après vérifications sur les cinq années antérieures, l'obligation est respectée de 25% est atteint chaque année. Enfin, l'écart avec la collecte sur ComDalo reste important. 258 attributions ont été enregistrées dans ComDalo contre 371 selon les données locales en Gironde.

OBSERVATIONS DU HAUT COMITÉ

Nous pouvons conclure que le contingent «prioritaires» dans le département de la Gironde est correctement mobilisé. Seul point d'interrogation : le nombre d'attributions aux ménages reconnus au titre du Dalo est largement inférieur aux ménages prioritaires, malgré la «surpriorité» dont doivent bénéficier les ménages reconnus Dalo.

A noter que les services déconcentrés nous ont signalé que depuis 2020, dans le cadre de la gestion en flux du contingent, un logement identifié «Préfet» à sa première mise en location (30% de parc) ne l'est plus systématiquement à sa remise en location et, a priori, il n'est prévu aucune procédure spécifique sous RPLS, pour le changement d'identification du réservataire du logement à sa remise en location ou au moment de son attribution

■ Les territoires dans lesquels il existe des incertitudes sur la mobilisation du contingent préfectoral

Il est rappelé que les problèmes d'identification du contingent préfectoral ne permettent pas de garantir que la mobilisation de l'offre de logements sur les droits de réservation du préfet se situe au bon niveau.

DÉPARTEMENTS DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

Le socle de données élaboré par la Direction régionale et interdépartementale pour l'hébergement et le logement en Ile-de-France (DRIHL IDF) permet d'évaluer correctement la part des réservataires dans les objectifs d'attribution aux ménages reconnus Dalo et prioritaires.

SOCLE DE DONNÉES
DE LA DRIHL

RETRAITEMENT HCDL

2021		Contingent Préfectoral (25%)			Nombre total d'attributions	Part des attributions aux ménages Dalo et prioritaires sur le total des attributions en %
Département	Nombre d'attributions aux ménages Dalo et prioritaires réalisées sur le contingent «prioritaires»	Total des attributions réalisées sur le contingent «prioritaires»	Part des attributions aux ménages Dalo et prioritaires réalisées sur le contingent «prioritaires»			
75 Paris	1 235	1 643	15,3%	10 772	11,5	
77 Seine-et-Marne	1 569	1 726	16,2%	9 350	16,8	
78 Yvelines	1 606	1 805	16,9%	9 991	16,1	
91 Essonne	1 495	1 591	18,9%	8 496	17,6	
92 Hauts-de-Seine	1 809	2 050	18,1%	11 324	16,0	
93 Seine-Saint-Denis	2 191	2 381	21,8%	11 009	19,9	
94 Val-de-Marne	1 589	1 809	18,0%	10 112	15,7	
95 Val-d'Oise	870	908	20,3%	4 696	18,5	
TOTAL IDF	12 364	13 913		75 750		

Sur la base des données locales, l'État n'atteindrait pas l'objectif de 25 % d'attributions aux ménages reconnus Dalo et prioritaires par rapport au nombre total des attributions en 2021 dans les départements d'Ile-de-France. Il est par ailleurs relevé que le contingent « prioritaires » n'est pas dédié à 100 % aux ménages Dalo et prioritaires.

Il est apparu dans les auditions du Haut Comité que les droits de réservation de l'État sont mobilisés de manière importante pour les relogements réalisés dans le cadre des opérations de rénovation urbaine en Ile-de-France.

En revanche, le contingent « prioritaires » de l'État loge majoritairement les ménages reconnus Dalo sauf dans les Hauts-de-Seine et en Essonne.

SOCLE DE DONNÉES DE LA DRIHL 2021					ComDalo TL 2021
Contingent « prioritaires »	Attributions totales	Attributions Dalo/prioritaires	Dont prioritaires	Dont Dalo	
Paris	1 643	1 235	94	1 141	197
Seine et Marne	1 726	1 569	736	833	260
Yvelines	1 805	1 606	764	842	301
Essonne	1 591	1 495	1 040	455	128
Hauts-de-Seine	2 050	1 809	351	1 458	373
Seine-Saint-Denis	2 381	2 191	451	1 740	187
Val-de-Marne	1 809	1 589	525	1 064	185
Val-d'Oise	908	870	309	561	371

Nous pouvons également noter les écarts importants dans la collecte de données sur le contingent prioritaires entre le socle de données de la DRIHL et l'application ComDalo.

LA MISE EN PLACE EN ILE-DE-FRANCE, D'UN SUIVI FIN ET COMPLET DES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX RÉALISÉES PAR RÉSERVATAIRE ET PAR ÉCHELLE TERRITORIALE

En faisant abstraction des incertitudes sur l'identification et la mobilisation, le Haut Comité salue l'existence du socle de données de la DRIHL sur la mobilisation des logements sociaux tous contingents de réservation confondus et pour toutes les strates de l'organisation territoriale (départements, intercommunalités et communes). Par ailleurs, elle met à disposition publique l'ensemble de ces données sur internet chaque année depuis plusieurs années.

Ce travail est réalisé en recoupant les informations des bases de données existantes et nécessite un travail important de redressement statistique. C'est à notre connaissance le seul territoire à réaliser ce travail exemplaire de transparence sur le respect des obligations de résultat par l'État comme sur les obligations d'attributions des logements sociaux aux ménages reconnus Dalo et prioritaires incombant aux autres réservataires et aux bailleurs sociaux. La DRIHL

semble disposer de moyens suffisants pour suivre et contrôler le respect des objectifs d'attribution des logements sociaux aux ménages reconnus Dalo et prioritaires. Elle semble déjà outillée pour contrôler et sanctionner les carences existantes. Le Haut Comité propose l'élargissement de cette bonne pratique à l'ensemble des territoires et souhaite pouvoir disposer d'une synthèse nationale pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la loi Dalo.

LOIRE ATLANTIQUE

Il est possible d'estimer le potentiel théorique de logements du contingent « prioritaires » mobilisables en 2021 pour les attributions aux ménages reconnus Dalo et prioritaires sur la base du parc total de logements sociaux figurant dans le RPLS. Pour ce faire, il faut partir du calcul réglementaire des 25% du nombre total de logements sociaux dans le département pour identifier le nombre de logements réservés par l'État. En y appliquant le taux de rotation moyen départemental de l'année 2021 issu des données du RPLS, nous pouvons projeter le potentiel d'attributions de logements sociaux du contingent « prioritaires », sans prendre en compte la question de l'assiette des logements concernés.

CALCUL DU POTENTIEL D'ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX DU CONTINGENT « PRIORITAIRES » 2021

Taux réglementaire en %	Contingent prioritaires CCH	Taux de rotation 2021 RPLS	Potentiel théorique d'attributions flux
25	23 224	9,0	2 090

SOURCE: CGDD/RPLS

Les services déconcentrés ne sont pas en capacité d'indiquer la part des prioritaires et DALO relogés exclusivement sur le parc de logements du contingent État sur les trois ans parce que la donnée relative au réservoir d'imputation n'est disponible dans le fichier partagé de la demande locative sociale que depuis 2022 et que l'information est renseignée de manière incomplète.

OBSERVATIONS DU HAUT COMITÉ

Il est dommage de ne pas disposer d'un suivi des attributions dans un département qui a réussi à reconstituer et à sanctuariser les droits de réservation du contingent préfectoral.

LA HAUTE-GARONNE

Il est possible d'estimer le potentiel théorique de logements du contingent « prioritaires » mobilisables en 2021 pour les attributions aux ménages reconnus Dalo et prioritaires sur la base du parc total de logements sociaux figurant dans le RPLS. Pour ce faire, il faut partir du calcul réglementaire des 25% du nombre total de logements sociaux dans le département pour identifier le nombre de logements réservés par l'État. En y appliquant le taux de rotation moyen départemental de l'année 2021 issu des données du RPLS, nous pouvons projeter le potentiel d'attributions de logements sociaux du contingent « prioritaires », sans prendre en compte la question de l'assiette des logements concernés.

CALCUL DU POTENTIEL D'ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX DU CONTINGENT « PRIORITAIRES » 2021

Taux réglementaire en %	Contingent prioritaires CCH	Taux de rotation 2021 RPLS	Potentiel théorique d'attributions flux
25	24 245	12,9	3 128

SOURCE: CGDD/RPLS

En Haute-Garonne, un Accord collectif départemental pris dans le cadre du PDHALPD fixe les objectifs de relogement des publics prioritaires et reconnus Dalo à l'ensemble des bailleurs sur l'ensemble des contingents réservoirs. Aucune donnée sur les attributions réalisées sur le contingent préfectoral n'a pu nous être communiquée.

OBSERVATIONS DU HAUT COMITÉ

Le suivi des attributions ne permet pas de distinguer les relogements par réservataires et, en particulier ceux réalisés sur le contingent du préfet ou encore des attributions effectives aux ménages reconnus Dalo ou prioritaires.



En conclusion, il n'est pas possible de dresser un état des lieux exhaustif et même plus complet sur la mobilisation de l'offre de logements disponible dans le contingent préfectoral dans les départements en tension. Quelques enseignements peuvent être tirés de cet exercice. **Trois points majeurs des négociations en cours sont mis en lumière :**

- la nécessité de disposer d'un état des lieux exhaustif des droits de réservation de l'État est essentielle à l'occasion de la mise en oeuvre de la réforme ;
- la détermination du taux de rotation peut sensiblement impacter à la hausse ou à la baisse le volume du flux annuel de logements à attribuer pour les ménages reconnus Dalo et prioritaires, avec en particulier un risque de réduire le flux annuel sur le contingent « prioritaires » de l'État et in fine, le volume des attributions pour les ménages Dalo et prioritaires sur le contingent de l'État ;
- la question des logements concernés ou non concernés par la gestion en flux doit faire l'objet d'une vigilance particulière.

Les éléments partiels recueillis montrent que les données communiquées chaque année par le Ministère du logement au Haut Comité sur le relogement des ménages reconnus Dalo et issues de l'application ComDalo, sont erronées et probablement sous-évaluées, en raison d'une collecte partielle des informations par contingent de réservation.

Globalement, dans la plupart des départements, le préfet loge plus de publics prioritaires que de ménages reconnus Dalo en contradiction avec le principe de « surpriorité » accordé au Dalo. L'État relogé plus de personnes prioritaires que de ménages reconnus Dalo dans les neuf départements suivants : Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Essonne, Var, Rhône, Haute-Savoie, Hérault, Nord, Gironde, La Réunion. La Haute-Garonne et la Loire-Atlantique ne sont pas en capacité de déterminer la part des ménages reconnus Dalo et la part des personnes prioritaires dans les attributions de l'État. L'État ne semble pas en capacité sur ses propres compétences d'assurer l'égalité de traitement des personnes et l'accès au logement social des mal-logés. Les conditions permettant d'assurer l'effectivité du Dalo ne sont pas réunies dans un contexte où les condamnations de l'État pour non-respect de son obligation de résultat, augmentent au niveau national.

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

Le programme 135 des lois de finances prend en charge le coût des condamnations de l'État dans les contentieux liés à l'application des réglementations en vigueur dans le domaine de l'habitat ainsi qu'à la mise en œuvre du Droit au

logement opposable (Dalo). Dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances 2023, le Gouvernement prévoit une augmentation de 11,43 % du budget pour le contentieux du Dalo⁽¹⁾ entre 2022 et 2023,

à savoir 39 M€ en AE et CP contre 35 M€. Depuis 2012, l'État a été condamné à 374 millions d'euros par les tribunaux⁽²⁾ pour non proposition de logement à des ménages reconnus au titre du Dalo.

MONTANT EN MILLIARDS D'EUROS DES CONDAMNATIONS DE L'ÉTAT POUR NON PROPOSITION DE LOGEMENT AUX MÉNAGES RECONNUS DALO

Projet de loi de finances

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
19	29	34	34,5	39	39	39	31	40	34	35	374

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

(2) Projets de loi de finances.

(3)

LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DE LA RÉFORME DE LA GESTION DES RÉSERVATIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX

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

- Veiller à la mobilisation par les préfets de l'ensemble de leurs prérogatives face à un acteur défaillant;
- S'assurer que le passage à la gestion en flux garantisse la pleine mobilisation des droits de réservations de l'État;
- Garantir aux services déconcentrés les moyens humains et financiers nécessaires à leur bon fonctionnement;
- Assurer la fiabilité des systèmes d'information permettant un suivi efficace de l'accès au logement des publics prioritaires.

I. Veiller à ce que les préfets de chaque département mobilisent l'ensemble de leurs prérogatives face à un acteur défaillant

Le décret n° 2020-145 du 20 février 2020 prévoyait une sanction automatique en cas d'absence de conclusion d'une convention dans les délais : *« les logements réservés en stock dans le cadre de la convention existante à cette date s'ajoutent au flux annuel de logements réservé par ce préfet jusqu'à conclusion par les parties d'une convention conforme. »* Le non-respect de ce décret par certains préfets entre 2011 et aujourd'hui a entraîné la perte de nombreux droits de réservations de l'État et en conséquence, d'importantes condamnations financières de l'État.

■ La prise en compte du Dalo dans la désignation et l'attribution des logements sociaux

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

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

Ainsi :

- pour l'État, la totalité du contingent réservé aux ménages reconnus Dalo au sens de au L.441-2-3-1 du CCH puis aux ménages « prioritaires » (hors agents publics) au sens du 441-1 du CCH doit être attribuée aux ménages reconnus Dalo et prioritaires ;
- pour Action logement, 25 % des attributions doivent être consacrées aux ménages reconnus Dalo au sens de au L.441-2-3-1 du CCH puis aux ménages « prioritaires » (hors agents publics) au sens du 441-1 du CCH ;
- pour les collectivités territoriales, 25 % des attributions aux ménages reconnus Dalo au sens de au L.441-2-3-1 du CCH puis aux ménages « prioritaires » (hors agents publics) au sens du 441-1 du CCH ;
- pour les bailleurs sociaux, 25 % des attributions pour les logements non réservés ou remis à disposition par le réservataire doivent être consacrées aux ménages reconnus Dalo au sens de au L.441-2-3-1 du CCH puis aux ménages « prioritaires » (hors agents publics) au sens du 441-1 du CCH.

■ La substitution du préfet en cas de manquement

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

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

Sur le contingent d'Action logement, des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux, le préfet procède à l'attribution aux publics concernés d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer.

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

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

Dans le cadre des auditions, moins d'une dizaine de décisions de substitution auraient été prises par le préfet ces dernières années selon le Ministère du logement. Le Haut Comité demande que le gouvernement rappelle aux préfets qu'ils ont ici une compétence liée et qu'ils doivent se substituer aux bailleurs défaillants lorsque les obligations d'attribution aux ménages reconnus Dalo et prioritaires ne sont pas respectées. La mise en œuvre de ces obligations nécessite un suivi fiable et des moyens accrus pour les services déconcentrés.

PRÉCONISATIONS

- ▶ Veiller à ce que les préfets de chaque département mobilisent l'ensemble de leurs prérogatives face à un acteur défaillant ;
- ▶ Ajouter à la grille d'évaluation des Préfets par le Ministère de l'intérieur des indicateurs de la bonne

mobilisation des droits de réservations des attributions de logements sociaux de l'État au profit des publics prioritaires et reconnus au titre du Dalo.

II. S'assurer que le passage à la gestion en flux garantisse la pleine mobilisation des droits de réservations de l'État

Les rapports du Haut Comité comme du Comité de suivi de la loi Dalo par le passé, montrent et ont montré, le nombre élevé de ménages reconnus Dalo en attente de relogement, souvent hors délai. Le bilan réalisé dans le présent rapport montre de nombreuses carences dans l'identification et la mobilisation du contingent « prioritaires » pour le logement des ménages reconnus Dalo et prioritaires. L'effectivité du Dalo n'est aujourd'hui pas assurée.

Comme après le vote de la loi Dalo, les négociations sur les réservations de logements sociaux sont difficiles en particulier dans les territoires les plus tendus comme en région Ile-de-France et en région PACA. Dans ces conditions, l'État doit veiller à ce que ses droits de réservation soient respectés et qu'il soit en capacité d'assumer l'obligation de résultat qui lui incombe en matière de Dalo.

C'est pourquoi le Haut Comité formule plusieurs propositions pour sanctuariser les droits de réservation de l'État en fixant un plancher, dans l'esprit de loi Dalo et la continuité historique de la vocation du contingent « prioritaires » de l'État et pour rattraper le retard accumulé dans le relogement des ménages reconnus Dalo.

PRÉCONISATIONS

► Opérer à un rattrapage des attributions manquantes depuis dix ans dans les territoires où le contingent préfectoral était mal identifié, par la mise en place d'un plan d'urgence pour l'accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo, dans des conditions définies par décret.

Le Haut Comité propose la mise en place d'un plan de rattrapage visant à reloger les naufragés du Dalo soit en 2022, les 93 116 ménages à reloger depuis 2008, dont la grande majorité serait hors délais pour près de 90 % d'entre eux (*données en annexe*).

► Garantir que le passage à la gestion en flux n'entraîne aucune baisse des attributions du contingent préfectoral

Pour cela, le Haut Comité propose que le flux annuel des attributions du contingent préfectoral calculé dans le cadre du passage de la gestion en flux et figurant dans les conventions de réservations en cours de négociation, ne puisse être inférieur au flux d'attributions annuelles du contingent préfectoral correctement identifié à 25 % en stock. Ou en d'autres termes, le nombre d'attributions dans le cadre de la future gestion en flux ne doit pas être inférieur au nombre d'attributions qui aurait dû être réalisé en stock sur un contingent préfectoral correctement identifié. Le plancher reposera sur la formule de calcul suivante :

Le contingent « prioritaires » devra être au moins égal au nombre de logements représentant 25 % du total des logements concernés par la gestion en flux d'un bailleur social dans un département, multiplié par le taux de rotation du contingent préfectoral sur le département le plus favorable des deux dernières années.

► Faire le choix d'une gestion en flux directe par l'État dans les territoires en tension pour assurer le suivi et la désignation des candidats (contrairement au mode de gestion en flux déléguée (où le bailleur social choisit le candidat).

Cette proposition nécessite de renforcer les moyens des services déconcentrés pour conserver une mission

de gestion dans les territoires en tension, en complément du renforcement des missions de pilotage et de contrôle en matière de Dalo.

III. Garantir les moyens humains et financiers aux services déconcentrés

Le Haut Comité observe que depuis 2012 et le lancement de la reconquête du contingent préfectoral, les moyens de l'État pour assurer le suivi et la gestion du contingent préfectoral ont considérablement diminué. L'ambition politique qui a suivi l'adoption de la loi Dalo s'est essouffée.

Les services déconcentrés de l'État, notamment chargés de la mise en œuvre des politiques sociales du logement dans les territoires, ont connu ces dernières années les nombreuses réformes territoriales de l'État dans le cadre de la révision générale des politiques publiques de 2007 à 2012, de la modernisation de l'État de 2012 à 2017 et de la transformation de l'action publique à partir de 2017. Au niveau régional, l'État a également dû adapter son organisation en fusionnant de nombreuses directions régionales lors du redécoupage des régions de 22 à 13 collectivités en 2016.⁽¹⁾ L'objectif des réformes s'est concentré sur la réduction de la dépense publique plus que sur une revue des missions. Ces politiques ont fait de la réduction de l'emploi public une priorité.

Fin 2018⁽²⁾, la Cour des comptes pointait les difficultés rencontrées par les trois directions chargées de l'application de la politique du logement dans les territoires : les directions régionales de l'aménagement, de l'environnement et du logement (DREAL), les directions départementales interministérielles des territoires et de la mer (DDTM) et de la cohésion sociale (DDCS). La Cour pointait en particulier la fragilité des DDCS à assumer les politiques sociales du logement, alors très mobilisée sur l'hébergement et rencontrant de surcroît des difficultés de recrutement. Elle préconisait le regroupement des DDCS et DDTM pour réunir le suivi de connaissance de la demande et de la politique d'attribution avec le suivi de la production de logements, comme cela existe en Ile-de-France avec la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL).

En particulier, la Cour relevait : « Dans plusieurs territoires, enfin, la gestion opérationnelle du contingent préfectoral est, de facto, exercée par les bailleurs sociaux et les DDCS n'assistent que ponctuellement aux commissions d'attribution locales, préférant se limiter à un contrôle ex post du respect des obligations. »

Plus grave encore, la Cour indiquait également : « certaines fonctions budgétaires, administratives ou de contrôle relevant de l'État ne sont plus considérées comme prioritaires. (...) De manière plus regrettable, il y a trop peu de contrôle du respect des conventions d'aide personnalisée au logement (APL) passées avec les bailleurs sociaux ou du respect des conventions de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) conclues avec les bailleurs particuliers. Or ces contrôles sont indispensables pour garantir l'accessibilité sociale du parc existant, public ou privé, en surveillant l'évolution des loyers. »

Dans sa réponse à la Cour du 14 janvier 2019, le premier ministre retenait plutôt la nécessité d'un rapprochement des compétences en matière de solidarité et de fonctions sociales du logement avec les compétences d'insertion vers l'emploi motivé par « une prééminence des questions d'accès à l'emploi par rapport aux questions d'accès au logement » en dehors de l'Ile-de-France.

(1) Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

(2) Cour des comptes - La mise en œuvre de la politique du logement par les services déconcentrés de l'État, référé du 31 octobre 2018.

C'est dans ce cadre que les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) ont été installées le 1^{er} avril 2021 après la période la plus intense de la pandémie de Covid 19.

Dans le même temps, les services déconcentrés en charge des politiques du logement et de l'hébergement étaient concernés par une autre réforme importante : la création du service public de la rue au logement. Dans ce cadre, la DIHAL exerce depuis le 1^{er} janvier 2021, la responsabilité du programme budgétaire « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » (programme 177) et depuis le 1^{er} avril 2021, l'ensemble des compétences sur le champ de l'hébergement et de l'accès au logement. La baisse de moyens des DDTM et DDCCS est confirmée par un rapport de la Cour des comptes sur les effectifs de l'administration territoriale de l'État publié fin mai 2022.⁽¹⁾

La Cour observe qu'« avant la réforme de l'organisation territoriale de l'État de 2021, les directions départementales interministérielles les plus affectées par les baisses étaient les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et les directions départementales des territoires et de la mer (DDT-M) ». De 2012 à 2021, la baisse des effectifs des DDCCS et DDTM en nombre de postes (en équivalent temps plein annuel travaillé - ETP) est de 30,8%. Elle précise que l'évolution s'explique par les réductions particulièrement fortes sur les effectifs déconcentrés des programmes 215 (*Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*), 217 (*Conduite et pilotage de l'écologie*) et 124 (*Conduite et pilotage des politiques sociales*). Hors politiques de l'agriculture, la Cour évalue la baisse des effectifs déconcentrés à 37% pour le programme 217 et 30% pour le programme 124, soit en cumulé entre 2010 et 2020 : -11 405 ETP pour le programme 217 et -2 522 ETP pour le programme 124. La Cour note enfin que dans les ministères sociaux et au ministère de l'écologie, les directions départementales interministérielles ont davantage supporté de réductions d'effectifs que les directions régionales, au-delà de ce qu'elles représentent dans les effectifs ministériels. Au ministère de l'écologie, ce sont en particulier le programme urbanisme, territoires, aménagement, habitat (programme 135) ainsi que le programme eau et biodiversité qui ont le plus contribué à l'effort de réduction des effectifs.

Pour sa part, le Haut Comité a pu constater le manque de moyens et la perte de compétences des services déconcentrés au niveau départemental en particulier dans les DDETS. Lors de nos différents déplacements, nous avons pu rencontrer de nombreux agents motivés et compétents confrontés à d'immenses difficultés du fait du manque de moyens. Cette situation est la cause principale des nombreux dysfonctionnements dans la gestion du contingent préfectoral relevés dans ce rapport.

PRÉCONISATIONS

- ▶ Garantir aux services déconcentrés les moyens financiers et humains, en termes de postes et de compétences, permettant d'assumer le rôle de garant du Droit au logement opposable de l'État ;
- ▶ Créer des directions spécialisées, rassemblant les prérogatives logement et hébergement, dans les services déconcentrés implantés dans les territoires en tension, sur le modèle de la DRIHL Ile-de-France ;
- ▶ Placer les services sous l'autorité directe des préfets.

IV. Assurer la fiabilité des systèmes d'information permettant un suivi efficace de l'accès au logement des publics prioritaires

Comme la Cour des comptes, le Haut Comité demande depuis plusieurs années un meilleur interfaçage des bases de données de la politique de logement, en particulier entre ComDalo, SYPLO et le SNE.

(1) Cour des comptes, *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, mai 2022

Seule l'Ile-de-France réalise aujourd'hui un suivi fin et détaillé de la mise en œuvre des obligations d'attribution de logements sociaux aux ménages Dalo et prioritaires pour tous les réservataires et sur le contingent propre des bailleurs sociaux.

Afin de mieux suivre la mise en œuvre de la loi Dalo, le Haut Comité propose que le suivi mis en place en Ile-de-France soit généralisé dans tous les territoires. Il semble aujourd'hui que les dispositifs (observatoire au sein de la DRIHL) et outils internes (SYPLO, même si une modernisation apparaît nécessaire) sont les plus fiables du point de vue des services de l'État.

Il apparaît essentiel aujourd'hui de pouvoir disposer de données fiables sur le relogement des ménages reconnus Dalo et de pouvoir identifier également, la répartition des attributions entre ménages reconnus Dalo et prioritaires.

Un bilan national serait présenté chaque année au Haut Comité avec les chiffres du Dalo.

PRÉCONISATIONS

Ces propositions nécessitent d'ouvrir un vaste chantier sur les moyens et la modernisation des systèmes d'information.

- ▶ **Assurer la fiabilité des systèmes d'information permettant un suivi efficace de l'accès au logement des publics prioritaires dans le cadre de la réforme en flux.** Il est proposé de centraliser les informations sur les attributions, notamment pour suivre les attributions par réservataire au profit des ménages reconnus Dalo comme des publics prioritaires dans le Système National d'Enregistrement de la Demande de logement social (SNE). Le RPLS recensera de manière exhaustive le nombre total des logements locatifs sociaux par bailleur;
- ▶ **Rendre disponible en ligne en open data les données annuelles sur les attributions du SNE;**
- ▶ **Vérifier la bonne tenue du RPLS dans le cadre des contrôles de l'Ancols et appliquer les sanctions existantes en cas de manquements constatés (article L.411-10 du CCH);**
- ▶ **Communiquer au Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH) un bilan de l'atteinte des objectifs d'attributions aux ménages reconnus Dalo et prioritaires, par réservataire, dans chaque département;**
- ▶ **Garantir l'interfaçage des systèmes d'information RPLS, SNE, SYPLO et ComDalo;**
- ▶ **Généraliser dans tous les départements en tension, un suivi fin des attributions réalisées par contingents, avec une répartition des attributions entre les publics prioritaires et Dalo et rendre public les informations en ligne.** Le Haut Comité souhaite la généralisation d'un dispositif fin et détaillé des contingents de réservation et des objectifs d'attribution des logements sociaux sur le modèle du socle de données de la DRIHL Ile-de-France ou des données mises à disposition par l'association Créha Ouest dans les départements de l'Ouest de la France.
- ▶ **Réaliser un bilan de l'application de la réforme dans trois ans.**

Pour les territoires qui passent en flux en 2023, il s'agit du premier exercice d'état des lieux et de conclusion des conventions de réservation en flux des logements sociaux.

Aucune disposition n'encadre la durée d'une convention de réservation. Il appartient aux signataires de décider de la durée. Toutefois, pour les conventions de réservation signées avec le préfet, il est recommandé par le ministère de prévoir une durée de trois ans, avec tacite reconduction.

Dans ces conditions, le Haut Comité propose la réalisation d'une évaluation de la réforme par le ministère du logement dans trois ans afin notamment de vérifier que les attributions de logements sociaux aux ménages reconnus Dalo et prioritaires soient garanties.

ANNEXES

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

Contingent de réservation	Objectifs d'attribution LLS planchers avec surpriorité au DALO	Références légales	Résultats
État (contingent préfectoral)	100% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH et dispositions réglementaires	Non connu au niveau national
Action logement	25% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH L.313-26-2 CCH (ALS) L.313-35 CCH (Foncière Logement)	13% en 2021 pour Action logement services (contre 12,1% en 2020) 13,8% en 2021 pour l'association Foncière logement (contre 10% en 2020)
Collectivités territoriales	25% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH	Non connu
Parc non réservé des bailleurs	25% DALO et, à défaut, prioritaires	L. 441-1 CCH	Non connu
Parc bailleurs sociaux	25% aux demandeurs du 1Q	L. 441-1 CCH	15,5% en 2019 (8% à Paris)**

*Ancols, Obligation DALO PEEC 2020 (Novembre 2021) :

A noter que l'exercice 2020 constitue le 1^{er} exercice d'analyse des données issues du nouveau système d'information et que sont également décomptés les sortants d'hébergement; il n'est pas possible d'identifier la part des ménages Dalo alors que l'obligation porte sur les ménages reconnus DALO et prioritaires seulement.

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

DONNÉES DÉTAILLÉES PAR RÉGIONS ET DÉPARTEMENTS SYNTHÈSE DES 19 DÉPARTEMENTS

Départements	Mode de gestion des réservations de l'État	IDENTIFICATION CONTINGENT	
		Rapport de mission Carlotti SYPLO 2016	RPLS 2021
Paris	stock	22,3 %	20,1 %
Seine-et-Marne	stock	24,8 %	31,1 %
Yvelines	stock	21,5 %	20,3 %
Essonne	stock	24,9 %	19,5 %
Hauts-de-Seine	stock	24 %	17,4 %
Seine-Saint-Denis	stock	25,4 %	17,9 %
Val-de-Marne	stock	22,3 %	20,5 %
Val-d'Oise	stock	26 %	17,5 %
Alpes-Maritimes	stock	14 %	13,2 %
Bouches-du-Rhône	stock	23,3 %	20,2 %
Var	stock	Non communiqué	21,3 %
Rhône	stock	Hors perimetre	16,5 %
Haute-Savoie	stock	Hors perimetre	18,9 %
Haute-Garonne	flux historique	Non communiqué	18,5 %
Hérault	flux depuis 2020	Hors perimetre	19,7 %
Nord	flux historique	Hors perimetre	8,1 %
Gironde	flux historique	Hors perimetre	1,2 %
Loire-Atlantique	flux historique	Hors perimetre	21,7 %
La Réunion	flux depuis 2020	Hors perimetre	15,3 %

« PRIORITAIRES »	MOBILISATION CONTINGENT « PRIORITAIRES »		
SYPLO/SNE/ Données locales 2021	Suivi	Atteinte des objectifs	DALO relogés > prioritaires
Proche de 25% selon la DRIHL	Correct et fin	Non	Oui
Proche de 25% selon la DRIHL	Correct et fin	Non	Oui
Proche de 25% selon la DRIHL	Correct et fin	Non	Oui
Proche de 25% selon la DRIHL	Correct et fin	Non	Non
Proche de 25% selon la DRIHL	Correct et fin	Non	Oui
Proche de 25% selon la DRIHL	Correct et fin	Non	Oui
Proche de 25% selon la DRIHL	Correct et fin	Non	Oui
Proche de 25% selon la DRIHL	Correct et fin	Non	Oui
Identique ou proche du RPLS	Incomplet	Non	Non
Identique ou proche du RPLS	Incomplet	Non	Non
Identique ou proche du RPLS	Incomplet	Non	Non
Identique ou proche du RPLS	Correct	Non	Non
21,7%	Correct	Non	Oui
Identique ou proche du RPLS	Défaillant	Inconnu	Inconnu
Identique ou proche du RPLS	Correct	Non	Non
Proche de 25 %	Correct	Non	Non
Proche de 25 %	Correct	Oui	Non
25 %	Défaillant	Inconnu	Inconnu
Inconnu	Défaillant	Inconnu	Non

REGION AURA

LA HAUTE-SAVOIE

DONNÉES TRANSMISES PAR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS

▼ BILAN 2021 ATTRIBUTIONS DU CONTINGENT PRÉFECTORAL (RÉSERVATION SOCIALE ET RÉSERVATION FONCTIONNAIRES) AUX MÉNAGES PRIORITAIRES

	Réserve sociale		RF	TOTAL CP	
	Nb	%		Nb	% des attributions totales aux DALO
DALO	392	44%	32	424	59%
Sortant structure	19	2%	2	21	
Sortant structure - réfugié	6	1%		6	
Dépourvu logement	4	0%	4	8	
NPNRU/copro dégradées	11	1%	4	15	
Menacés d'expulsion	4	0%		4	
insalubrité/local impropre/péril/indécence	3	0%		3	
Handicap	34	4%	2	36	
Sur occupation	4	0%	2	6	
Violences	14	2%		14	
DALO caduc	3	0%		3	
Baux glissants	31	3%		31	
Sous-total prioritaires	525	59%	46	571	
Hébergés chez un tiers	2	0%	3	5	
Labellisation non validée	62	7%		62	
Absence labellisation	297	34%		297	
Sous-total hors critères	359	41%	87	446	
Total attributions RS	886	100%			

RÉGION AURA

LE RHÔNE

DONNÉES TRANSMISES PAR LES SERVICES
DÉCONCENTRÉS, COMMUNIQUÉES PAR COURRIEL
ET REPRODUITES DANS LES TABLEAUX DU HCDL

RÉGION PACA

DONNÉES TRANSMISES
PAR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS▼ RPL: UNE IDENTIFICATION DES CONTINGENTS
ASSEZ VARIÉE EN FONCTION DES DÉPARTEMENTS

Réservation au 1 ^{er} janvier 2021	04	05	06	13
État prioritaire au sens de l'article L. 441-1	1 088	1 511	7 876	33 712
Etat fonctionnaires et agents publics	256	158	4 416	5 801
Réservation de l'État pour le logement des fonctionnaires a	25	55	525	1 159
Employeur et organismes collecteurs du 1%-Logement	505	791	9 730	19 569
Collectivité	228	0	2 426	3 371
Commune	181	257	5 416	19 353
EPCI	15		1 520	2 056
Département	142	158	1 222	9 412
Région	0	0	12	23
Autres réservataires	776	111	678	3 482
Non réservé	4 324	4 927	24 864	63 997
Sans objet	0	0	0	156
Tout réservataire	7 540	7 968	58 685	162 091

▼ SNE: UNE MOBILISATION DES CONTINGENTS ÉGALEMENT
ASSEZ DIVERSIFIÉE EN FONCTION DES DÉPARTEMENTS

Baux signés en 2021	04	05	06	13
Contingent préfet prioritaires (hors fonctionnaires et agents p	73	161	637	1 932
Contingent préfet fonctionnaires et agents publics de l'Etat	21	40	372	378
Action Logement	68	120	1 127	1 840
Contingent commune	55	48	692	1 558
Contingent EPCI	1		170	197
Contingent département	10	8	126	722
Contingent région			1	46
Contingent autres réservataires	2	16	228	735
Hors contingent	551	470	1 059	3 706
Somme :	781	882	4 412	11 114

Données issues des applications SNE/SYPLO/InfoDALO (janvier 2023)

En vue de dresser un état des lieux chiffré sur l'identification et la mobilisation du contingent préfectoral dans les Bouches-du-Rhône, plusieurs systèmes d'information de l'État ont été mobilisés :

- Le Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS), utilisé également par le Haut-Comité, qui dresse l'état global du parc de logements locatifs « ordinaires » des bailleurs sociaux au 1^{er} janvier de l'année de collecte. Les données utilisées dans la présente note sont arrêtées au 1^{er} janvier 2021 ;
- Le Système national d'enregistrement (SNE) pour obtenir une vision globale du contexte régional et départemental par type de contingent réservataire sur le total des attributions de logements sociaux (données au 27/01/2023).

83	84	TOTAL	04	05	06	13	83	84	TOTAL
11 235	4 416	59 838	14,4 %	19,0 %	13,4 %	20,8 %	21,0 %	12,3 %	18,4 %
2 219	791	13 641	3,4 %	2,0 %	7,5 %	3,6 %	4,1 %	2,2 %	4,2 %
3 269	43	5 076	0,3 %	0,7 %	0,9 %	0,7 %	6,1 %	0,1 %	1,6 %
4 670	1 739	37 004	6,7 %	9,9 %	16,6 %	12,1 %	8,7 %	4,9 %	11,4 %
440	223	6 688	3,0 %	0,0 %	4,1 %	2,1 %	0,8 %	0,6 %	2,1 %
9 069	1 283	35 559	2,4 %	3,2 %	9,2 %	11,9 %	16,9 %	3,6 %	10,9 %
945	305	4 841	0,2 %	0,0 %	2,6 %	1,3 %	1,8 %	0,9 %	1,5 %
1 279	527	12 740	1,9 %	2,0 %	2,1 %	5,8 %	2,4 %	1,5 %	3,9 %
26	0	61	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
3 860	180	9 087	10,3 %	1,4 %	1,2 %	2,1 %	7,2 %	0,5 %	2,8 %
16 443	26 332	140 887	57,3 %	61,8 %	42,4 %	39,5 %	30,7 %	73,5 %	43,3 %
97	0	253	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,2 %	0,0 %	0,1 %
53 552	35 839	325 675	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

83	84	Somme :	04	05	06	13	83	84	TOTAL
872	202	3 968	0,2 %	18,2 %	14,4 %	17,4 %	18,0 %	0,2 %	15,0 %
238	58	1 107	2,7 %	4,5 %	8,4 %	3,4 %	5,2 %	1,8 %	4,4 %
685	246	4 205	0,7 %	15,0 %	25,5 %	16,6 %	14,0 %	10,0 %	16,0 %
532	208	3 093	7,0 %	5,4 %	15,7 %	14,0 %	11,5 %	6,6 %	12,4 %
219	19	606	0,1 %	0,0 %	3,9 %	1,8 %	4,7 %	0,6 %	2,4 %
186	56	1 108	1,3 %	0,9 %	2,9 %	6,5 %	4,0 %	1,8 %	4,4 %
15	2	64	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,4 %	0,3 %	0,1 %	0,3 %
566	41	1 588	0,3 %	1,8 %	5,2 %	6,6 %	12,3 %	1,3 %	6,4 %
1 306	2 146	9 238	70,6 %	53,3 %	24,0 %	33,3 %	28,3 %	67,7 %	37,0 %
4 620	3 168	24 977	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE

LA GIRONDE

DONNÉES TRANSMISES PAR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS

▼ CONTINGENT DU PRÉFET

année	Attributions contingent préfet source SNE	Part du contingent dans le total des attributions	Attributions contingent préfet source SYPLO	Part du contingent dans le total des attributions	Différentiel attrib SNE / SYPLO
2018	1603	15 %	2844	26 %	1241
2019	1931	19 %	2802	28 %	871
2020	1691	20 %	2257	26 %	566
2021	1701	17 %	2163	22 %	462
2022	1733	18 %	2391	25 %	658
TOTAL	8659	17,8%	12457	25,4%	3798

▼ CONTINGENT DU PRÉFET DANS LE RPLS RELIQUAT DE LOGEMENTS EN STOCK

année	Nombre de logements fléchés Etat prioritaires (colonnes 2 et 8*)	Nombre total de logements dans le RPLS	Poids contingent préfet dans le parc total
2018	639	103308	0,6%
2019	1286	107038	1,2%
2020	4262 (1288)	109823	3,90 % / 1,2 %
2021	4289 (1258)	111982	3,80 % / 1,1%
2022	1452 (1336)	115465	1,2 % / 1,2 %

2 ÉTAT PRIORITAIRE L 441-1

8* GESTION EN FLUX

RÉGION ILE-DE-FRANCE

DONNÉES TRANSMISES PAR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS

Socle de données Demandes et Attributions de logements sociaux (2021) accessible sur le site internet de la DRIHL Ile-de-France à l'adresse suivante:

www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/socle-de-donnees-demandes-et-attributions-de-r114.html

RÉGION OCCITANIE

DONNÉES TRANSMISES PAR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS

	2021	2022
Relogement publics prioritaires	3 081	2 797
Relogement public DALO	304	350
File active Hors Dalo	3 177*	3 668
File active Dalo	358*	396

* LA DONNÉE POUR FIN 2021 A ÉTÉ EXTRAITE AU 06/01/2022

RÉGION OCCITANIE

L'HÉRAULT

DONNÉES TRANSMISES
PAR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS

Dpt Tri croissant Tri décroissant	Année Tri croissant Tri décroissant	Raison sociale Tri croissant Tri décroissant	Objectif annuel prioritaires
34	2021	3F SUD SA DHABITATIONS A LOYER	0
34	2021	ACM	380
34	2021	ADAGES	0
34	2021	Bailleur privé	0
34	2021	CDC Habitat	1
34	2021	CDC Habitat Social	109
34	2021	Entreprendre pour Humaniser la Depend	0
34	2021	ERILIA	98
34	2021	Groupe 3F Occitanie	33
34	2021	Hérault Habitat	215
34	2021	OPH Béziers Méditerranée Habitat	218
34	2021	OPH de Sète	104
34	2021	SA dHLM PROMOLOGIS	133
34	2021	SA deHLM UNICIL	0
34	2021	SA HLM F.D.I. Habitat	153
34	2021	SA HLM Franeaise des habitations econ	66
34	2021	SA HLM ICF Sud-Est Mediterranee	0
34	2021	SA HLM La Cité-Jardins	0
34	2021	SA HLM languedocienne	16
34	2021	SA HLM Le Nouveau Logis Méridional(C	0
34	2021	SA HLM Un toit pour tous	44
34	2021	SIAO National	0
34	2021	VILOGIA	0
TOTAL			1570

Feuille1

Objectif à date	Objectif DALO à date	Attributions prioritaires	Taux de réalisation à date	Dont DALO	Taux de réalisation DALO à date
0		0	-	0	-
380	95	252	66,30 %	76	80%
0	0	0	-	0	-
0	0	0	-	0	-
1	0	0	0,00 %	0	-
109	27	55	50,50 %	13	48,1%
0	0	0	-	0	-
98	25	55	56,10 %	24	96%
33	0	22	66,70 %	8	100%
215	54	56	26,00 %	13	24,1%
218	27	83	38,10 %	0	0%
104	26	39	37,50 %	8	30,8%
133	33	89	66,90 %	25	75,8%
0	0	0	-	0	-
153	43	67	43,80 %	15	34,9%
66	0	12	18,20 %	6	-
0	0	14	-	3	-
0	0	9	-	0	-
16	4	16	100,00 %	3	75%
0	0	1	-	1	-
44	11	35	79,50 %	4	36,4%
0	0	0	-	0	-
0	0	2	-	1	-
1570	345	807	51,40 %	200	57,97 %

RÉGION HAUT-DE-FRANCE
LE NORD
DONNÉES TRANSMISES
PAR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS

▼ **TABLEAU DE BORD DU LOGEMENT DES MÉNAGES PRIORITAIRES**

Département:		59		
<i>Organisme de logement social</i>	Objectif annuel total	Attrib. prioritaires à date	Taux de réalisation à date	Objectifs comptés suite erreur estimation
3F Notre Logis	177	174	98 %	193
PARTENORD HABITAT	649	608	94 %	835
VILOGIA	563	499	89 %	526
Lille Métropole Habitat	453	389	86 %	370
SIA Habitat	396	332	84 %	381
SA HLM Logis Métropole	181	150	83 %	147
LogiFim	106	87	82 %	113
Flandres Opale Habitat	143	109	76 %	160
Tisserin Habitat	158	117	74 %	112
Cottage Social des Flandres	148	105	71 %	177
Habitat du Nord	158	112	71 %	132
Maisons et Cités	201	136	68 %	158
Clesence	52	34	65 %	45
OPH de Fourmies	20	12	60 %	20
L'Avesnoise	62	37	60 %	58
Société Immobilière Grand Hainaut	528	308	58 %	433
ICF Nord Est	77	43	56 %	57
NOREVIE	270	146	54 %	263
Habitat Hauts-de-France	115	61	53 %	86
SA HLM Promocil	248	120	48 %	235
Total	4705	3579	76 %	4501

Part des relogements de ménages prioritaires, dont DALO, sur l'ensemble des attributions RPLS

Département : 59 Années : 2018 à 2021

Année	Total attributions RPLS	Attributions Prioritaires	Taux attributions prioritaires	Donc Attrib. DALO
2018	26 791	2 813	10 %	173
2019	24 841	3 331	13 %	182
2020	21 614	3 318	15 %	195
2021	21 614	3 611	17 %	329

Année: 2021 au 02/02/2022

Taux de réalisation à date	Attrib. DALO	Objectif hebgst annuel	Attrib. hebgst	Taux réalisation hebgst à date	LHI	EXP	V V	Autres PPP	TOTAL PDALHPD
90 %	30	61	46	75 %	0	4	21	73	144
73 %	23	142	185	130 %	2	3	41	354	585
95 %	65	205	181	88 %	2	7	40	204	434
105 %	29	165	148	90 %	0	2	24	186	360
87 %	25	93	96	103 %	4	7	31	169	307
102 %	18	66	55	83 %	0	1	9	67	132
77 %	5	23	15	65 %	0	4	13	50	82
68 %	5	20	19	95 %	0	0	12	73	104
104 %	26	48	28	58 %	0	0	11	52	91
59 %	8	17	18	106 %	0	1	7	71	97
85 %	18	36	34	94 %	0	3	12	45	94
86 %	6	28	26	93 %	0	2	16	86	130
76 %	2	6	7	117 %	0	1	2	22	32
60 %	0	2	0	0 %	0	0	1	11	12
64 %	0	5	3	60 %	0	0	3	31	37
71 %	19	90	77	86 %	1	4	28	179	289
75 %	12	23	9	39 %	0	1	3	18	31
56 %	32	42	33	79 %	1	6	10	64	114
71 %	3	25	18	72 %	0	0	9	31	58
51 %	3	22	25	114 %	1	7	10	74	117
80 %	329	1119	1023	91 %	11	53	303	1860	3250

Date d'édition: 02/02/2022

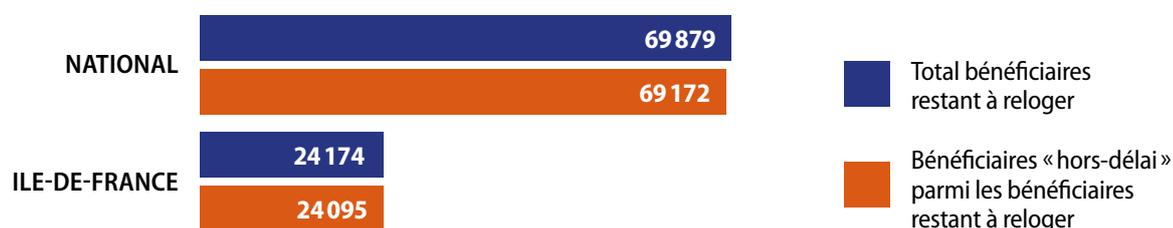
DÉPARTEMENT ET RÉGION D'OUTRE-MER
ILE DE LA RÉUNION
DONNÉES TRANSMISES
PAR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS

Relogements	2019	2020	2021	2022
Publics Prioritaires	+ de 454	612	827	795
Dont DALO	175	193	269	331

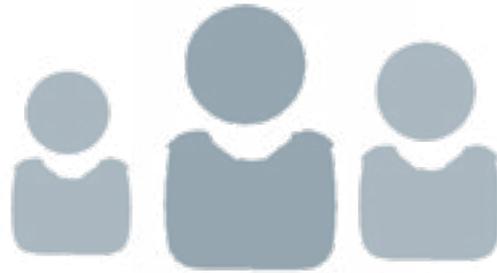
LE LOGEMENT DES MÉNAGES RECONNUS DALO SUITE À OFFRE SUR LE CONTINGENT PRÉFECTORAL (COMDALO 2022)

NOMBRE DE RELOGEMENT PAR CONTINGENT EN ACTIVITE TS2			TAUX DE RELOGEMENT PAR CONTINGENT EN ACTIVITE TS2		
Année	Nombre relogés suite offre	Imputés sur le contingent préfectoral	Année	Nombre relogés suite offre	Imputés sur le contingent préfectoral
	TS1 14	2.1.1		8	21
2008	3 716	2 324	2008	3 716	62,54%
2009	10 061	6 251	2009	10 061	62,13%
2010	12 428	6 879	2010	12 428	55,35%
2011	13 018	6 834	2011	13 018	52,50%
2012	15 148	7 408	2012	15 148	48,90%
2013	19 144	9 734	2013	19 144	50,85%
2014	21 415	11 045	2014	21 415	51,58%
2015	22 240	11 808	2015	22 240	53,09%
2016	22 417	11 688	2016	22 417	52,14%
2017	22 342	11 527	2017	22 342	51,59%
2018	22 870	12 072	2018	22 870	52,79%
2019	23 027	12 896	2019	23 027	56,00%
2020	19 391	11 003	2020	19 391	56,74%
2021	24 172	12 781	2021	24 172	52,88%
2022	24 296	12 628	2022	24 296	51,98%
TOTAL	275 685	146 878	TOTAL	275 685	53,28%

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



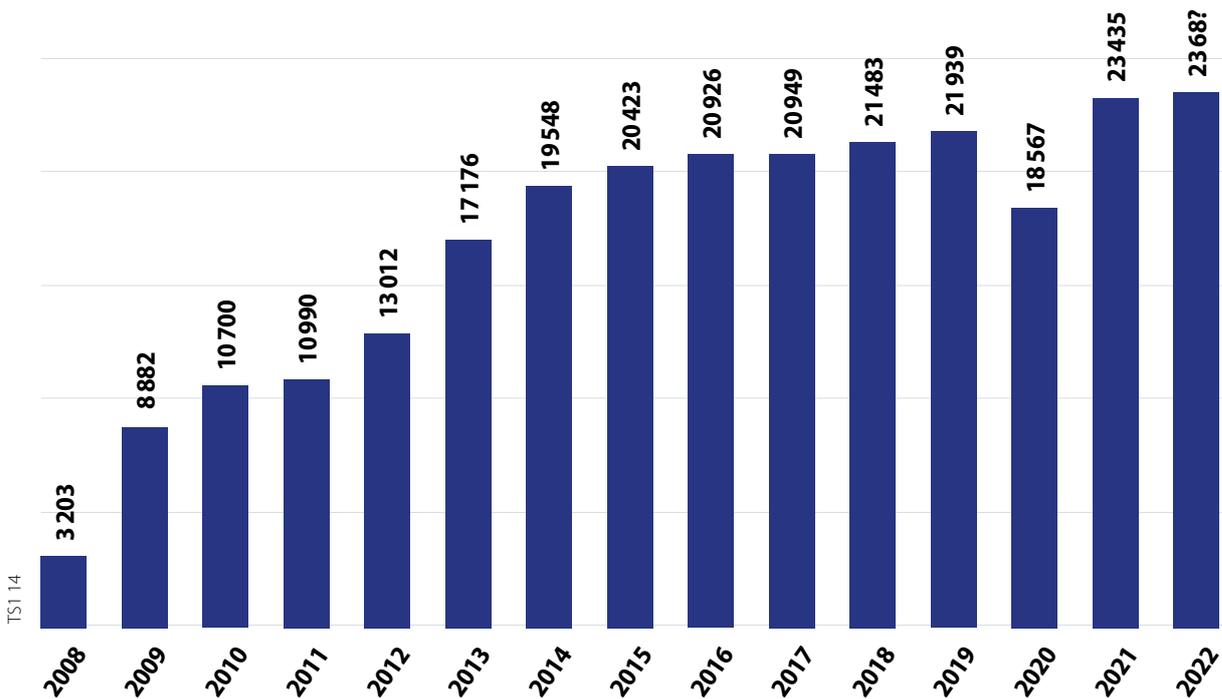
L'ACCÈS AU LOGEMENT EN 2022

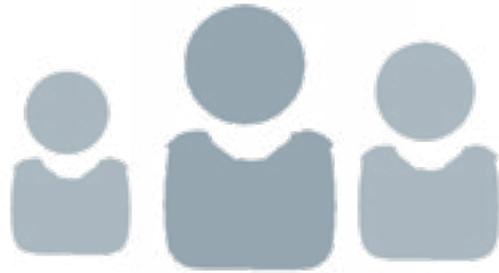


258 788

MÉNAGES RECONNUS AU TITRE DU DALO
ONT ACCÉDÉ AU LOGEMENT ENTRE 2008 ET 2022

▼ NOMBRE DE MÉNAGES RECONNUS AU TITRE DU DALO LOGES CHAQUE ANNEE (2008-2022)

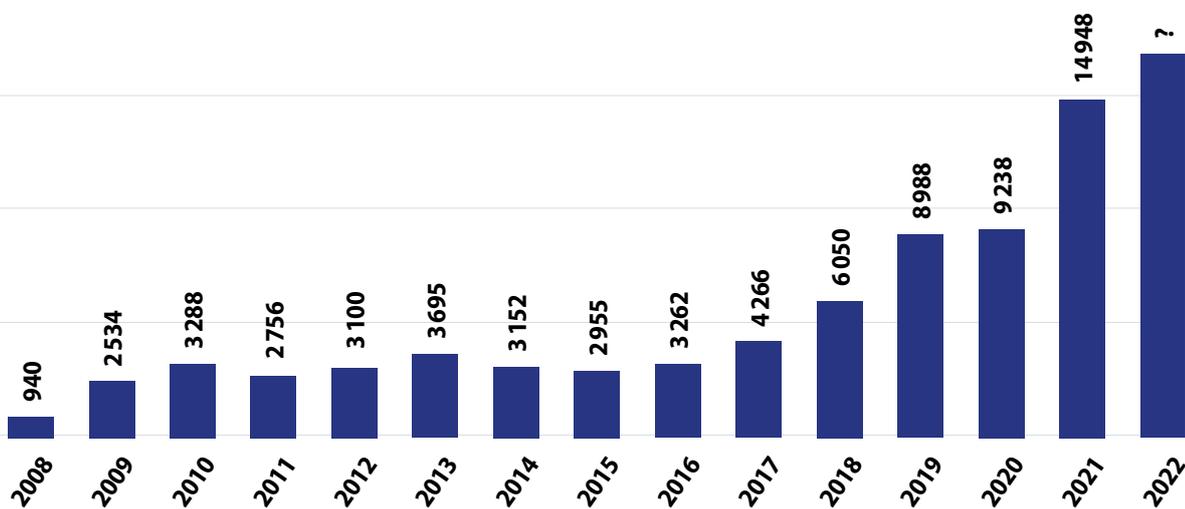




93 116

MÉNAGES RECONNUS AU TITRE DU DALO
SONT TOUJOURS EN ATTENTE D'UN LOGEMENT
EN 2022, **DONT 85 395 HORS DÉLAI**
(SOIT PLUS DE 90% DES MÉNAGES NON RELOGÉS).

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



LETTRE DU PRÉFET DU RHÔNE DU 23 SEPTEMBRE 1983 AUX MAIRES

<p>REGION RHONE-ALPES PRÉFECTURE DU RHONE CABINET SERVICE DE LIAISON et de PROMOTION DES MIGRANTS TEL. 862-2026 69269 LYON CÉDEX 1</p>	<p>RÉPUBLIQUE FRANÇAISE Liberté - Égalité - Fraternité LYON, le 23 SEP. 1983</p>
--	--

* 844 CAB/SLPM/FMC/MP
: 3111

Madame, Monsieur le Maire,

J'ai l'honneur d'appeler une nouvelle fois votre attention sur les difficultés de logement ou de relogement rencontrées par les familles étrangères et, plus spécialement, celles d'origine maghrébine, dans l'agglomération lyonnaise.

Au cours des réunions que j'ai tenues à ce sujet et auxquelles vous aviez bien voulu assister, je vous avais rappelé un certain nombre de recommandations qui vous avaient été faites dans le but de faciliter l'attribution de logements à des familles étrangères et d'harmoniser leur répartition entre les diverses communes, en particulier dans l'agglomération lyonnaise.

En ce qui concerne les logements dont le pouvoir de proposition de candidature m'est réservé, soit au titre du Fonds d'Action Sociale (F.A.S.) ou du O,1 %, soit au titre du 5/8 ou des conventions A.P.L., je constate que la situation a très peu évolué depuis un an; en effet, les propositions que je formule se heurtent à un refus soit de vos commissions d'attribution, soit des Maires, et le bilan que j'ai établi pour cette période est significatif à ce sujet.

Les interventions particulières que j'ai faites auprès de vos organismes, soit 184 familles concernées, n'ont donné que 3,25 % de réponses favorables.

S'agissant des contingents réservés, le pourcentage de demandes satisfaites se situe à environ 9 % alors que ces contingents devraient me permettre d'obtenir 20 % des logements réhabilités ou construits.

.../...

- 2 -

Je renouvelle à votre attention la nécessité de faire un effort plus sensible pour résorber autant que faire se peut, les besoins en logement des familles immigrées.

En tout état de cause, ainsi que cela a été fait cette année, en 1984 et les années à venir, les financements publics (P.L.A. - PALULOS - O, I ...) ne seront consentis qu'aux seuls organismes et communes faisant la preuve de leur volonté d'accueillir des pourcentages satisfaisants de familles immigrées et en accordant une priorité aux secteurs géographiques où leur nombre est peu important.

Je vous saurais gré de bien vouloir me faire connaître votre sentiment sur la présente et de me faire tenir toute proposition ou solution ainsi que les mesures que vous envisagez de prendre pour aider à résoudre le difficile problème du logement des familles immigrées dans l'agglomération lyonnaise.

Veillez agréer, Madame, Monsieur le Maire, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Préfet,
Commissaire de la République



Olivier PHILIP

NOTE DDCS AU PRÉFET DES ALPES MARITIMES DU 14 AVRIL 2016



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PRÉFET DES ALPES-MARITIMES

Direction Départementale de la Cohésion Sociale
des Alpes - Maritimes

Service Logement

Suivi du dossier : [REDACTED]

Tel : 04 93 72 27 77

Tel : 06 25 99 04 72

Mai : [REDACTED]@alpes-maritimes.gouv.fr

Note établie le 14 avril 2016

La reconstitution du contingent préfectoral

1 - Le fondement juridique :

Le décret n°2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable a modifié les dispositions réglementaires du Code de la Construction et l'Habitat relatives aux contingents de réservation de logements, notamment le contingent préfectoral.

Les droits de réservation du préfet sont déterminés par l'article R441-5 du CCH et s'élèvent à 30% du total des logements de chaque organisme (dont au plus 5% au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat).

Ces droits de réservation portent sur la totalité du parc social ayant fait l'objet d'un concours financier de l'Etat, le parc conventionné APL, ainsi que les logements aidés antérieurement à 1977.

2 - L'historique de cette démarche de la reconstitution du contingent préfectoral :

2012

De juillet à décembre 2012, plusieurs réunions ont été conduites auprès de 18 bailleurs sociaux du département des Alpes-Maritimes pour négocier la reconstitution du contingent préfectoral.

L'objectif affiché étant d'aboutir à 30% de réservation (25% pour les ménages prioritaires et 5% pour les fonctionnaires d'Etat).

A l'issue des négociations :

- deux conventions de gestion en mode stock à hauteur de 30% ont été signées (ICF Méditerranée et Poste Habitat Provence) le 13 novembre et le 7 décembre 2012.
- un projet de cadre de gestion en stock pour les 16 bailleurs restants a été négocié avec l'AROHLM le 14 décembre 2012 sans aboutir.

2013

Au début de l'année 2013, le préfet fait le choix délibéré de changer le mode de gestion. Le mode de gestion stock passe en mode de gestion flux pour la reconstitution du contingent préfectoral. Les bailleurs en désaccord avec ce nouveau mode de gestion font front et refusent de signer les conventions attendues.

Durant 10 mois, les bailleurs confirment leur positionnement quant au mode de gestion en stock sur la base des conventions APL et affiche clairement leur ligne de conduite, à savoir, un refus catégorique d'affectation de logements supplémentaires au contingent préfectoral, ce qui engendre une situation de blocage.

Le **22 novembre 2013**, lors du comité local de l'habitat, le préfet affiche de nouveau ces objectifs :

- faire un point chiffré du contingent existant,
- réévaluer la part du contingent préfectoral en tendant vers les 30%,
- une conception non patrimoniale du contingent préfectoral avec un mode de gestion en stock et abandonne le mode de gestion en flux

2014

Suite au comité local de l'habitat de fin d'année 2013, le Secrétaire Général Adjoint de la préfecture des Alpes-Maritimes, la Direction Départementale des Territoire et de la Mer, et la Direction Départementale de la Cohésion Sociale reprennent les négociations avec l'ARHLM, les offices HLM, les SA HLM et les SEM de **janvier à juin 2014**.

Le comité local de l'habitat du **5 juin 2014** fait la synthèse des conclusions des rencontres bilatérales avec chaque bailleur et définit les pistes de négociation pour reconstituer le contingent préfectoral pour atteindre les 30%.

- lister toutes les conventions APL
- identifier les niches (logements disponibles non contingentés),
- identifier les logements de l'accord collectif,
- identifier le contingent propre appartenant au bailleur,
- récupérer les logements vacants sur les conventions qui arrivent à terme,
- négociation avec un phasage envisageable sur trois ou cinq ans

Le **15 décembre 2014**, le préfet des Alpes-Maritimes communique à l'ensemble des bailleurs une feuille de route 2015-2020 qui sera présentée au comité local de l'habitat de début d'année 2015.

Les objectifs sont les suivants :

- Le contingent préfectoral sera reconstitué à hauteur de 30 % de manière progressive, et au plus tard le **31 décembre 2020**.
- Toutes les conventions parvenant à échéance (finale ou par renouvellement triennal) avant le 31 décembre 2020 seront systématiquement renouvelées au fur et à mesure, à hauteur du taux maximum possible dans la limite des 30 %, compte-tenu de l'existence d'autres réservataires.
- Les autres conventions, dont les dates d'échéance peuvent aller jusqu'à 2030 et pour certaines au-delà, feront l'objet d'une analyse pour déterminer quels sont les logements les mieux adaptés pour répondre à la demande des ménages prioritaires.
- L'ensemble (conventions à échéance jusqu'à 2020 et conventions à échéance au-delà) fera l'objet d'une proposition de reconstitution formulée par chaque bailleur, logement par logement, avec une date d'effet associée ne pouvant pas dépasser fin 2020 et une répartition sur la période 2015 – 2020.

- Les bailleurs établiront un état « 0 » de manière exhaustive les données de leur parc social (nombre et taux) des réservations arrêté au 31 décembre 2014 en intégrant :

- La part du contingent préfectoral
- La part du 1% patronal
- La part du contingent communal
- La part du Conseil général des Alpes-Maritimes
- La part du Conseil régional

c/ Modalités de signalement par le bailleur

d/ Modalités de proposition de candidats par le préfet

e/ Modalités de constitution et d'actualisation des dossiers des candidats proposés par le préfet

f/ Modalités de l'information du préfet sur les décisions de la commission d'attribution

g/ Modalités de l'information du préfet sur les baux signés

h/ Durée de la convention (3 ans)

i/ Modalités d'évaluation du dispositif

2. Validation de la base des réservations du parc social « état zéro » tous réservataires confondus au 31 décembre 2014 pour l'ensemble des bailleurs : d'ici fin février 2015

3. Mise en place d'un groupe de travail Etat / ARFILM / bailleurs (réunion trimestrielle) pour aborder les thématiques :

- améliorer l'exploitation du contingent préfectoral
- professionnaliser l'instruction des recours DALO
- partager l'information sur la situation des ménages DALO

4. Règle commune à tous les bailleurs : application systématique du taux de réservation de 30% à l'échéance de chaque convention APL : mise en œuvre sans délai

5. Objectif territorial de 30% de logements réservés à l'Etat (25+5%) dans le respect du cadre légal et réglementaire

Une fois « l'état zéro » établi et les simulations par bailleur effectuées, le rythme de reconstitution du contingent préfectoral devra être compatible avec les exigences liées aux objectifs territoriaux.

Le 2 octobre 2015, lors du comité local de l'habitat, signature de la convention cadre avec tous les bailleurs du département et le préfet des Alpes-maritimes.

3 – Le nombre de logements du contingent préfectoral.

Au **31 décembre 2014**, le contingent préfectoral des Alpes Maritimes représente environ 6 000 logements sur un patrimoine de 40 000 logements du parc social soit 15% au lieu des 30% réglementaires (25% ménages prioritaires et 5% fonctionnaires Etat).

La situation du patrimoine de Côte d'Azur Habitat (1^{er} bailleur du département) est composé de 20 987 logements répartis comme suit 19 738 logements d'habitation et 1 249 équivalents logements foyers.

Côte d'Azur Habitat gère 19 738 logements d'habitation dont :

- 3 405 logements réservés par les organismes collecteurs du 1% patronal soit 17,25%
- 2 295 logements réservés par les mairies du département y compris la mairie de Nice soit 11,62%
- 364 logements réservés par le Conseil Général et le Conseil Régional soit 1,84%
- 382 logements réservés par les associations soit 1,94%
- 3 021 logements réservés par la préfecture, incluant le contingent fonctionnaire, familles prioritaires et ministère de l'Intérieur soit 15,30%
- 10 271 logements relevant de son propre contingent soit 52%

Le chef de service logement



GLOSSAIRE

ANCOLS : Agence Nationale de Contrôle du Logement Social

BOP : budget opérationnel de programme

CALEOL : Commission d'attribution des logements et d'examen d'occupation des logements

CCH : code de la construction et de l'habitation

CGDD : Commissariat Général au Développement Durable

CGEDD : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable remplacé par l'IGEDD

COMDALO : système d'information des Commissions DALO

COMED : Commission de médiation

CONTINGENT « PRIORITAIRES » DU PRÉFET : droits de réservation du préfet pour le logement des ménages reconnus Dalo et prioritaires (25 % du parc social d'un bailleur social dans un département)

CONTINGENT « FONCTIONNAIRES » DU PRÉFET : droits de réservation du préfet pour le logement des agents civils et militaires de l'État (5 % du parc social d'un bailleur social dans un département)

DALO : Droit au logement opposable (logement ou hébergement)

DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale remplacée par la DDETS

DDETS : Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités

DEETS : Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (pour l'île de La Réunion)

DDT(M) : Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)

DHUP : Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

DLS : Demande de logement social

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DRIHL : Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement

ÉLAN : Loi pour l'Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique

HCDL : Haut Comité pour le Droit au Logement

HCLPD : Haut Comité au Logement pour les Personnes Défavorisées fusionné avec le Comité de suivi de la loi Dalo dans le Haut Comité pour le Droit au logement

HLM: Habitation à loyer modéré

IGEDD: Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable

MÉNAGES RECONNUS DALO: Ménages reconnus prioritaires et à loger en urgence au titre du Droit au logement opposable.

MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES: ménages reconnus prioritaires dans l'accès au logement social compte tenu des critères relatifs aux personnes prioritaires prévus par le CCH

MOLLE: Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

RPLS: répertoire du parc locatif social (système d'information) devenu le répertoire des logements locatifs sociaux et de leurs occupants

SNE: système national d'enregistrement de la demande de logement social (système d'information)

SYPLO: Système priorité logement (système d'information)



HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT

La Grande Arche – Paroi Sud

92055 La Défense cedex

www.hclpd.gouv.fr