

**Paris, le 30 novembre 2011** - Pour la quatrième année consécutive, Etienne PINTE, député des Yvelines et président du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, a souhaité établir un bilan annuel de la mise en œuvre effective du droit au logement opposable (dalo). Pour la première fois et afin de marquer la vigilance de l'ensemble des députés sur ce sujet, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, député-maire de Cachan et co-président du groupe d'études " Construction et Logement " de l'Assemblée nationale, s'est associé à cette démarche. Ce débat fut notamment l'occasion de mettre en relief les préconisations du comité de suivi de la mise en œuvre du dalo, de constater la nécessaire mobilisation du parc privé pour une pleine réussite du dalo et d'apprécier le rôle de l'Anah dans cette mobilisation. Ce fut également, quelques mois avant le début d'une nouvelle mandature de cinq ans, l'occasion d'écouter les prises de position de chaque parti représenté au Parlement à l'égard du dalo ; leurs projets pour mieux le mettre en œuvre.

# DALO

## QUELS ENGAGEMENTS POUR LE PROCHAIN QUINQUENNAT ?



**Etienne PINTE**

*Député des Yvelines, coprésident du groupe d'études Pauvreté, précarité et sans-abri de l'Assemblée nationale*

*« Je suis aujourd'hui convaincu qu'il faudra organiser un Grenelle du logement pour augmenter la construction de logements sociaux et adaptés, réduire le nombre de logements vacants (au nombre de 2 millions aujourd'hui) et associer le secteur privé à nos efforts. »*

### ■ Les principaux chiffres du Dalo

#### **6 000 recours par mois**

- L'Ile-de-France représente 62 % des recours.
- En province, 19 départements ont plus de 30 recours par mois ; 19 autres entre 10 et 29 ; 54 départements ont moins de 10 recours par mois.

**85 % des recours visent à obtenir un logement et 15 % un hébergement** ; la part des recours hébergement est en hausse.

#### **45 % de décisions favorables**

**18 400 ménages logés ou hébergés** par an suite à un recours Dalo

**27 500 décisions non mises en œuvre** dans le délai (dont 85 % en Ile-de-France)

**4 600 injonctions** prononcées par les tribunaux administratifs par an, pour mettre les préfets en demeure d'appliquer une décision favorable.



**Jean-Yves LE BOUILLONNEC**

*Député-Maire de Cachan*

*« La sollicitation du parc privé ne figure pas dans la loi qui ne mobilise que le contingent préfectoral. L'instrument législatif n'est donc actuellement pas adapté et nous devons étudier la façon dont nous pouvons formaliser la sollicitation du secteur privé. »*

## ■ Les 4 exigences du comité de suivi de la mise en œuvre du dalo

À la veille d'une année marquée par des échéances politiques majeures, le Comité met en avant les quatre exigences incontournables de la mise en œuvre du droit au logement.

### Première exigence: offrir au moins un hébergement à toute personne en détresse.

Notre pays traverse actuellement une crise humanitaire grave, qui touche une population diversifiée. Des familles ne trouvent plus d'hébergement et sont laissées à la rue. La stratégie du logement d'abord ne doit pas faire oublier l'obligation d'apporter une réponse digne, immédiate et inconditionnelle à toute personne en détresse. Le Comité de suivi demande que l'on adapte, en temps réel, les capacités d'accueil aux besoins, et en particulier de :

- mettre fin au traitement saisonnier de l'hébergement ;
- poursuivre un programme d'humanisation de tous les centres qui ne respectent pas les critères de l'hébergement digne ;
- faciliter la sortie des centres d'hébergement en développant l'offre de logements adaptés.

### Deuxième exigence : mettre en œuvre un plan d'urgence pour reloger les ménages prioritaires dans les zones tendues - 9 000 logements par an pour l'Ile-de-France.

Cette proposition concerne notamment l'Ile-de-France, PACA, la Guyane et tout département où les prioritaires Dalo ne sont pas relogés dans les délais légaux. Elle vise à permettre le relogement immédiat des ménages prioritaires en prenant en compte l'exigence de mixité sociale.

En 2010, le Comité de suivi Dalo et le Conseil économique social et environnemental ont fait des propositions qui n'ont fait l'objet d'aucune décision à ce jour. Elles permettraient pourtant une mobilisation immédiate et importante de logements, en complément de l'offre existante de logements

sociaux. Sur la région Ile de France, un objectif annuel de 9 000 logements est proposé par le Comité de suivi :

- **Un programme annuel d'acquisition de 3 000 logements vacants en secteur diffus.** Ce programme serait porté par un opérateur dédié régional, missionné par l'Etat.
- **Un programme de conventionnement de 3 000 logements.** Ce programme s'appuierait notamment sur le développement du mandat de gestion associatif et de la location/sous-location durable.
- **Un programme de mobilisation de 3 000 logements non conventionnés appartenant à des bailleurs sociaux.** Il y a en Ile-de-France environ 200 000 logements appartenant à des bailleurs sociaux mais qui ne sont pas des logements sociaux et n'ouvrent pas droit à des réservations pour l'État. Il s'agirait d'en conventionner une partie lors de leur libération, l'État apportant au bailleur un financement permettant de baisser le loyer.

### Troisième exigence : organiser la gouvernance logement - Un syndicat du logement pour l'Ile-de-France.

La question de la gouvernance est posée depuis 2007 par le Comité de suivi : l'État, garant du droit au logement, doit se préoccuper de la mise en place d'une gouvernance locale permettant de répondre aux besoins. Il faut pour cela :

- **sur chaque bassin d'habitat**, une organisation institutionnelle permettant,
  - les arbitrages sur les objectifs quantitatifs et qualitatifs de construction en général et de production de logements sociaux en particulier, ainsi que leur répartition territoriale ;
  - leur mise en œuvre effective, l'État disposant en cas de besoin d'un droit de substitution.
- **en Ile-de-France**, créer un Syndicat du logement ; rassemblant des représentants des différentes collectivités territoriales, il serait doté du pouvoir d'arrêter les objectifs de construction de logements et de les faire appliquer.



**Bernard LACHARME**

*Secrétaire général du HCLPD  
(Haut comité pour le logement des personnes défavorisées)*

*« Nous ne reviendrons pas sur le droit DALO et la question est de savoir si nous entendons nous contenter d'une loi qui n'est pas appliquée. C'est pourquoi nous faisons appel au président de la République, car les décisions nécessaires en matière de logement impliquent des arbitrages du plus haut niveau de l'État. »*

### Quatrième exigence : réorienter les moyens de la solidarité nationale vers le logement des personnes de revenu modeste - Des aides fiscales sous conditions sociales

Conditionner les aides fiscales à des contreparties sociales permettrait de dégager les moyens nécessaires pour :

- produire des logements sociaux à un loyer abordable ;
- revaloriser la prise en compte des charges locatives dans les aides personnelles au logement ;
- aider les propriétaires privés acceptant de conventionner leurs logements.
- doter le dispositif d'hébergement et l'accompagnement social des moyens nécessaires à leurs missions.



■ **Isabelle ROUGIER**

Directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (Anah)

## **La contribution de l'Anah au Dalo : la mobilisation du parc privé, complémentaire au parc social pour l'offre de logements Dalo**

**Dans les territoires où la situation est moins tendue, le parc privé constitue parfois la première réponse pour l'accueil des ménages prioritaires. Aussi l'Anah a-t-elle à cœur de contribuer à améliorer le parc privé au travers de ses aides aux travaux privilégiant la lutte contre l'habitat indigne et l'accès au logement des ménages les plus défavorisés. Enfin, en luttant contre l'habitat indigne et dégradé ce qui contribue à prévenir des demandes Dalo. La situation est plus complexe en zone tendue, où les outils dont dispose l'Anah ne sont pas toujours appropriés. Dans ces zones, il faudrait aller vers une aide à la réduction de loyer associée à un conventionnement sans travaux de l'Anah.**

## ■ Les propositions des bailleurs sociaux en vue de mieux satisfaire les demandes au titre du Dalo

### 1. Informer en amont les bailleurs des demandes de Dalo

Les Conventions d'Utilité Sociale (CUS) demandent aux bailleurs d'atteindre un objectif d'attributions Dalo qu'ils ne maîtrisent pas. Les demandeurs leur arrivent via les réservataires (préfectures, CIL 1 %, mairies, ...). Si ces demandeurs Dalo ne s'adressent pas aux bailleurs, ceux-ci ne disposent pas d'outils pour aller à leur rencontre. A ce titre, l'accès des bailleurs à la liste des demandeurs Dalo en attente serait très précieux. Pour exemple, le fichier régional de la demande récemment mis en place ne signale pas les candidats labellisés "Dalo". Si ce fichier indiquait les candidats Dalo, les bailleurs pourraient agir de façon proactive, notamment pour des logements vacants ou sans réservataire.

### 2. Fusionner les critères de priorité avec ceux du Dalo

La multiplicité des critères et des filières de priorité (départements, sorties d'hébergement, ...) constitue une vraie difficulté : actuellement, si l'on rédige la liste de toutes les demandes prioritaires de relogement (saturnisme, femmes battues, ...), il reste peu de places pour les demandeurs Dalo. Un dispositif de priorisation doit être défini englobant l'ensemble des dispositifs existant par ailleurs (exemple : labelliser "Dalo" les enfants atteints de saturnisme).

### 3. Mieux communiquer sur les attributaires Dalo

Force est de constater une défiance, voire une stigmatisation des candidats par les collectivités locales. L'expérience des bailleurs sociaux montre que cette stigmatisation n'est nullement justifiée : les attributaires Dalo s'intègrent aussi bien que les autres familles dans leur logement. De même, il n'est pas constaté de différence entre les impayés, qu'ils viennent de locataires "Dalo" ou de l'ensemble des locataires (groupe 3F).

### 4. Mieux associer les collectivités locales

Celles-ci ont l'impression de manquer de maîtrise vis-à-vis du processus et des candidats Dalo et souhaiteraient, par exemple, que leurs administrés éligibles au Dalo soient mieux "fléchés". Elles ont, la plupart du temps, l'impression d'un mécanisme administratif sur lequel elles n'ont aucune prise. Leur offrir la possibilité

de mieux intervenir dans le processus devrait permettre de lever une partie de leurs réticences vis-à-vis des attributions Dalo.

### 5. Développer des capacités d'accueil spécifiques pour les demandeurs Dalo les plus fragiles

Certains ménages Dalo présentent des difficultés pour passer directement de la rue à un logement ordinaire. Pour ces ayant droits Dalo n'ayant pas capacité à habiter en logement familial autonome (addiction, pathologies mentales, ...). il serait nécessaire de créer en Ile-de-France 1 500 logements offrant une solution de transition (par exemple des logements passerelles ou des résidences accueil). Ce dispositif permettrait de libérer 9 000 places d'hébergement en trois ans. Le financement de ces structures doit être "sanctuarisé".

### 6. Améliorer le traitement administratif des dossiers Dalo

Le cheminement de ces dossiers est ressenti comme lourd et peu efficace. La qualification des dossiers, en amont, constitue un aspect essentiel. Ce constat pose la question du travail social qui semble débiter beaucoup trop tard.



**Pierre CARLI**

*Président du directoire du Logement Français et président de l'AORIF*

*« En définitive, contre toute attente, nous n'avons pas rencontré de difficultés dans le relogement des candidats DALO dans le parc social locatif. »*

## ■ La position des différents partis représentés au Parlement

*Emmanuelle COSSE, déléguée au logement et à l'habitat d'Europe Ecologie-Les Verts*

Nous proposons de porter la part des logements sociaux, dans la loi SRU, à 25 % et même à 30 % en Île-de-France. Nous devons aussi imposer une part d'au moins 30 % de PLAI dans les programmes. Les moyens consacrés à la défense et au nucléaire, notamment, devraient nous offrir quelques marges de manœuvre.

*Marc-Philippe DAUBRESSE, secrétaire général adjoint de l'UMP*

Il faut d'abord créer un " choc de l'offre " en matière de foncier en taxant les propriétaires fonciers qui pratiquent la rétention de terrains. Il faut que la fiscalité les incite à vendre sans délai. Nous proposons également de créer une Agence centrale chargée de la gestion des terrains de l'État, à laquelle seraient données des consignes claires par exemple pour la mise à disposition de terrains à titre gracieux pour faciliter des opérations de logement social.

Par ailleurs, s'agissant de la gouvernance, les pouvoirs, en termes de politiques de peuplement, doivent désormais être donnés aux agglomérations.

Enfin, nous devons identifier des dispositifs qui permettront de faire sortir du parc de logements sociaux des personnes ayant des ressources très supérieures à la moyenne de celles qui se trouvent dans le parc HLM. Nous souhaitons qu'un système de " bonus-malus " soit mis en place afin d'agir dans une logique de péréquation et de faciliter, dans le même temps, l'accès au logement social des personnes qui en ont le plus besoin.

*Stéphane PEU, vice-président PCF de l'agglomération Plaine Commune, président de Plaine Commune Habitat*

Dans notre pays subsiste un grand décalage, né de notre histoire, entre le droit à la propriété et le droit au logement. Il faut que la législation rééquilibre ces droits de sorte qu'il existe une responsabilité sociale des propriétaires. Le droit à la propriété constitue, dans certains cas, un obstacle majeur et le droit à la réquisition doit pouvoir être mobilisé lorsque cela est nécessaire. Il est temps de rompre avec cette conviction, longtemps partagée, selon laquelle le marché pouvait être le principal pivot des réponses à apporter.

*Thierry REPENTIN, sénateur PS de la Savoie*  
Nous proposons de muscler la loi SRU et de multiplier par cinq la pénalité par logement

manquant - elle est de 150 € aujourd'hui en moyenne - afin que les maires n'aient plus intérêt, sur le strict plan financier, à ne pas faire du logement social. Il faut également rendre la substitution du préfet obligatoire, dès lors que l'État a dressé un constat de carence dans les communes qui refusent de construire des logements sociaux.

L'INSEE a comptabilisé 2 millions de logements vacants dans le parc privé. Il faut faire en sorte que ces logements reviennent dans le parc, en mobilisant l'intermédiation locative. Nous avons prévu un dispositif d'expropriation par les conseils municipaux en cas de vacance anormalement longue. Nous proposons par ailleurs d'augmenter et d'étendre la taxe sur les logements vacants.

Nous proposons enfin l'encadrement des loyers à la relocation et au moment de la première mise en location ainsi que la fin de



la défiscalisation qui n'aurait aucune contrepartie sociale.

*Rodolphe THOMAS, maire d'Hérouville-Saint-Clair et responsable du Logement au sein du MoDem*

En ce qui concerne la loi SRU, le MoDem défend le principe d'une sanction financière de nature à faire bouger les élus, ainsi que le droit

de préemption. En revanche, il ne nous paraît pas réaliste de porter à 25 ou 30 % la part des logements sociaux dans les communes. La garantie des risques locatifs constitue un autre levier intéressant. Nous ne pouvons pas exclure le secteur privé de la politique du logement, car tout ne peut pas reposer sur le logement social. Nous défendons en outre le principe d'encadrement des loyers.



## ■ Benoist APPARU, secrétaire d'État chargé du Logement

**N**ous disposons actuellement de 116 000 places d'hébergement ouvertes toute l'année, chiffre qui n'avait jamais été atteint auparavant. Il représente une augmentation de 25 000 places en quatre ans. Sur l'ensemble du quinquennat, ce budget aura progressé de 29 %.

Au-delà de la question des moyens, le gouvernement a modifié son approche en matière d'hébergement, avec une stratégie nouvelle : la stratégie du "logement d'abord". Il s'agit de regarder ce qui a marché ailleurs, notamment aux Etats-Unis et en Finlande, deux pays qui ont éradiqué le problème des personnes qui vivent dans la rue. En France, le parcours des personnes part de la rue, passe par les CHRS et les établissements adaptés avant de finir dans le logement. Nous souhaitons accélérer ce parcours et substituer désormais des logements à des places en hôtel,

avec naturellement des logements adaptés et un accompagnement social vers le logement et dans le logement.

Le Dalo est devenu aujourd'hui un véritable pilote des politiques du logement que nous menons. Ainsi, la production de PLAI a-t-elle été "boostée" par le Dalo : nous en avons réalisé 26 000 en 2010 contre une moyenne de 6000 PLAI / an entre 2000 et 2007. Les productions ont en effet clairement été réorientées vers les PLAI afin de répondre aux obligations qui sont les nôtres. Sur l'ensemble de la durée du quinquennat, 600 000 logements sociaux auront été financés au total.

Chaque année, 60 000 ménages entrent dans le parc social en Ile-de-France ; nous devons y reloger 20 000 ménages au titre du DALO (région qui concentre 62 % des recours et 85 % des relogements en attente hors délai), Sur le plan quantitatif, nous devrions donc avoir la capacité de résorber tous les nouveaux cas de DALO, pour peu que l'ensemble des réservataires (collectivités locales, 1 % logement, Etat) s'alignent pour le faire : c'est l'objet des conventions d'utilité sociale (CUS). 135 CUS ont été signées à ce jour, 10 restent à signer.

Le Dalo ne sera viable que s'il est mieux accepté et nous devons tous faire des efforts de pédagogie. Le premier défi à relever est celui de la connaissance. L'étiquette "Dalo" recouvre des réalités très différentes. Il s'agit souvent de familles monoparentales mais les situations sont particulièrement contrastées.

Le second défi est de mieux travailler avec les communes. Si chaque maire travaillait au relogement des demandeurs issus de sa commune (y compris en travaillant sur le contingent préfectoral), nous pourrions transformer en réussite ce qui est aujourd'hui un échec en Ile-de-France. L'Etat doit être présent aux côtés des maires pour relever ce défi.

Avec le Dalo s'est enclenchée une dynamique positive. Partout, des acteurs se sont mobilisés. Le Dalo a constitué une rupture pour l'accès au logement des plus modestes et une rupture dans la mise en œuvre des politiques publiques. Nous ne pouvons pas contester ces éléments positifs, même si d'importantes difficultés restent à surmonter, en particulier en Ile-de-France.

Photos © Veeren Ramsamy

Ce 4<sup>ème</sup> bilan parlementaire sur le dalo était organisé par :

AGORA Europe - Tél : 01 41 14 99 00 - Fax : 01 41 14 99 01 - Mail : secretariat@agora-europe.com - Site : www.agora-europe.com

Depuis 4 ans, le Groupe Logement Français et le Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement sont les fidèles partenaires de ce bilan parlementaire ; l'Anah (Agence nationale de l'habitat) en est également le fidèle soutien.