

# **RELEVER LE DÉFI DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE EN ÎLE-DE-FRANCE**

Rapport du groupe de travail présidé par M.Paul Bouchet

Juin 2009

**Composition du groupe de travail :**

M. Paul BOUCHET, président

Mme Hélène SAINTE MARIE, directrice de projet pour la mise en œuvre du droit au logement opposable – Direction de l’Habitat, de l’Urbanisme et des Paysages (DHUP)

Mme Noémie HOUARD, chargée de mission Île-de-France et droit au logement opposable, auprès du Préfet, délégué général chargé de la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées

M. Rodolphe CLAUTEAUX, rédacteur en chef de « L’Itinérant »

Rapporteur : Emmanuel SHEARER, adjoint au chef du bureau de la réglementation des organismes constructeurs (DHUP/LO3)

Ce rapport a été remis le 24 septembre 2009 à M. Benoist APPARU, secrétaire d'Etat, chargé du Logement et de l'Urbanisme, auprès du ministre d'Etat, Ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat

## **SOMMAIRE**

<b><u>I.L'EFFET RÉVÉLATEUR DU DALO À L'AN 2.....</u></b>	<b><u>5</u></b>
<b><u>A.L'INADÉQUATION DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE.....</u></b>	<b><u>5</u></b>
1.LA DEMANDE DALO ET L'OFFRE DE LOGEMENTS MOBILISABLES .....	5
a) Mise en perspective des prioritaires DALO et des attributions sur le contingent préfectoral.	6
b) L'offre de logements mobilisables auprès des collecteurs du 1% logement.....	8
2.UN MANQUE DE CONNAISSANCE SUR L'OFFRE ET LA DEMANDE.....	9
a) La demande de logement social.....	9
b) Les attributions de logements sociaux.....	10
<b><u>B.L'INADÉQUATION DE L'ORGANISATION DU TERRITOIRE.....</u></b>	<b><u>11</u></b>
<b><u>C.UNE MOBILISATION DE L'ÉTAT AUX RÉSULTATS ENCORE INSUFFISANTS.....</u></b>	<b><u>12</u></b>
<b><u>D. L'INÉGALE CONTRIBUTION DES CONSEILS GÉNÉRAUX.....</u></b>	<b><u>14</u></b>
<b><u>II.COMMENT ATTEINDRE L'OBLIGATION DE RÉSULTAT DANS UNE PERSPECTIVE RÉGIONALE ? .....</u></b>	<b><u>16</u></b>
<b><u>A.HARMONISER LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS DE MÉDIATION.....</u></b>	<b><u>16</u></b>
1.AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'INSTRUCTION.....	16
2.HARMONISER PROGRESSIVEMENT LE TRAITEMENT DES SITUATIONS ANALOGUES.....	17
<b><u>B.L'ÉTAT DOIT JOUER SON RÔLE DE GARANT DU DROIT AU LOGEMENT.....</u></b>	<b><u>19</u></b>
1.ORGANISER LA TRANSPARENCE À L'ÉCHELLE RÉGIONALE : VERS UN FICHIER COMMUN DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL EN ÎLE-DE-FRANCE.....	19
2.FACILITER L'ACCÈS AU LOGEMENT.....	20
a) Accompagner les ménages vers et dans le logement.....	20
b) Mettre en œuvre les moyens de contrainte dont dispose l'Etat.....	22
3.FACILITER LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENTS.....	23
a) Mobiliser pleinement le contingent préfectoral.....	23
b) Mobiliser le parc privé.....	24
c) Développer une offre nouvelle de logements sociaux.....	27
4.ORGANISER LA RESPONSABILITÉ.....	28
a) Redynamiser les accords collectifs.....	28
b) Mobiliser les collecteurs du 1%.....	30
c) La mobilisation nécessaire des collectivités locales.....	32
<b><u>ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION.....</u></b>	<b><u>35</u></b>
<b><u>ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES.....</u></b>	<b><u>36</u></b>

La loi du 5 mars 2007 « instituant le droit au logement opposable » a rendu opposable un droit qui existait déjà : le droit au logement avait en effet été proclamé<sup>1</sup> et sa mise en œuvre avait été recherchée par plusieurs textes précédents. Cette loi lui a néanmoins fait franchir une étape décisive, en créant un recours juridictionnel en sus du recours amiable existant,<sup>2</sup> ouvert à des bénéficiaires potentiels se trouvant dans des situations définies par le législateur, et en désignant une autorité responsable<sup>3</sup> débitrice d'une obligation de résultat. Le droit au logement, qui auparavant était plutôt un objectif assigné à l'action publique, est désormais pourvu des attributs d'un véritable droit. Dès lors que l'on admet que le droit au logement est un droit fondamental, en particulier en ce que sa réalisation est indispensable à l'effectivité d'autres droits et libertés fondamentales, le franchissement de cette étape constitue en soi un progrès considérable.

L'institution d'un recours n'était toutefois pas le seul objectif de cette loi ; l'exercice de ce recours doit servir de révélateur de besoins et de situations de mal logement parfois inconnues, parfois insuffisamment traitées et parfois évitées du regard. Là est l'opération vérité que réalise ce texte.

Enfin, l'existence d'un recours doit constituer l'aiguillon pour lever les obstacles de toute nature qui par le passé, malgré les nombreuses lois sur ce sujet, ont empêché d'améliorer la situation du logement des plus défavorisés en France. C'est l'effet levier et vertueux de la loi DALO.

Entre la mise à nu des besoins et la réalisation de l'effet levier, il existe naturellement un décalage dans le temps, tout particulièrement dans les territoires sur lesquels la crise du logement est la plus durement ressentie, et l'Île-de-France est bien sûr dans ce cas.

Alors que beaucoup d'observateurs pensent la loi DALO inapplicable dans une région aussi tendue et sclérosée que peut l'être la région francilienne, au vu de l'écart entre l'offre disponible et les bénéficiaires du DALO, il faut rappeler que, compte tenu de ce qui a été dit plus haut, il n'est pas anormal d'être dans une telle situation aujourd'hui, alors que nous entamons la deuxième année d'application pleine du droit au logement opposable. Mais il faut également rappeler que ce n'est pas la loi DALO qui a créé les situations de mal logement. Elle ne fait qu'obliger à leur prise en compte par la collectivité nationale, au travers des décisions des commissions de médiation et de l'obligation de relogement qui incombe à l'Etat. C'est dans la région capitale que l'opposabilité du droit au logement joue toute sa crédibilité, en reconnaissant que sur ce territoire la mise en œuvre du DALO suppose une période d'adaptation particulière.

Le présent rapport se propose d'identifier dans la région Île-de-France les difficultés révélées par la mise en œuvre du droit au logement opposable<sup>4</sup> et de mettre en avant des pistes d'amélioration pour autant que possible répondre à l'obligation de résultat.

---

<sup>1</sup> La loi « Quilliot » du 22 juin 1982 avait proclamé pour la première fois le « droit à l'habitat » ; la loi du 6 juillet 1989 fait du droit au logement un droit fondamental, avant que la loi du 31 mai 1990 affirme que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. »

<sup>2</sup> Les commissions de médiation ont été créées par la loi du 29 juillet 1998. La loi du 13 juillet 2006 portant Engagement national pour le logement avait élargi les possibilités de recours devant ces commissions.

<sup>3</sup> Si cette autorité est l'Etat, l'article 14 de la loi du 5 mars 2007 prévoit cependant la possibilité à titre expérimental de confier cette responsabilité à un EPCI.

<sup>4</sup> Le présent rapport n'aborde pas les questions liées au droit à l'hébergement opposable, également institué par la loi du 5 mars 2007.

## I.L'effet révélateur du DALO à l'an 2

La mise en œuvre de la loi sur le droit au logement opposable a permis de faire apparaître un certain nombre de constats qui, s'ils ne sont pas nécessairement propres à l'Île-de-France, revêtent dans cette région une acuité toute particulière.

### A.L'inadéquation de l'offre et de la demande

#### 1.La demande DALO et l'offre de logements mobilisables

L'examen du nombre de recours déposés devant les commissions de médiation fait apparaître un profond déséquilibre entre la région Île-de-France et le reste du territoire national, dans la mesure où la région francilienne totalise à elle seule **61,9 %** du nombre des recours depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

*Répartition des recours devant les commissions de médiation par région à fin mars 2009*

RÉGION	RECOURS LOGEMENT DÉPOSÉS	RECOURS LOGEMENT AVEC DÉCISION	DÉCISIONS FAVORABLES LOGEMENT <sup>5</sup>
Total	<b>72 432</b>	<b>45 895</b>	<b>20 741</b>
Île-de-France	44 867	26 679	12 895
PACA	6 937	3 889	1 770
Rhône-Alpes	3 443	2 501	1 036
Languedoc-Roussillon	2 651	1 743	525
Pays de la Loire	2 592	1 777	618
Nord-Pas-de-Calais	2 552	2 009	776
Midi-Pyrénées	1 498	1 066	497
Aquitaine	1 252	949	330
Picardie	1 084	753	372
DOM	931	702	314
Centre	831	697	264
Haute-Normandie	796	545	221
Alsace	716	608	284
Corse	432	425	181
Lorraine	379	320	152
Bretagne	261	211	96
Bourgogne	241	206	63
Basse-Normandie	235	174	59
Champagne-Ardenne	230	205	109

<sup>5</sup> Non compris les décisions de réorientations vers l'hébergement d'un recours logement.

RÉGION	RECOURS LOGEMENT DÉPOSÉS	RECOURS LOGEMENT AVEC DÉCISION	DÉCISIONS FAVORABLES LOGEMENT
Poitou- Charentes	198	189	49
Auvergne	185	142	80
Franche-Comté	66	57	26
Limousin	55	48	24

Source : DHUP

Au sein de la région, c'est naturellement le département de Paris qui connaît le plus grand nombre de requérants. Rappelons que la faculté de déposer un recours devant une commission de médiation, tout comme celle de demander l'attribution d'un logement social, n'est soumise pour l'instant à aucune condition de résidence ou d'attache préalable dans le département.

A Paris, en l'absence d'arrêté préfectoral fixant le délai anormalement long d'attente suite à une demande de logement social, les recours amiables fondés sur ce motif font l'objet d'un rejet systématique. **Il est indispensable que l'arrêté préfectoral fixant le ou les délais anormalement long applicables dans ce département soit publié sans tarder.**

*Répartition des recours par objet et par département en Ile de France à fin mars 2009*

	PARIS	SEINE- ET- MARNE	YVELINES	ESSONNE	HAUTS- DE- SEINE	SEINE ST DENIS	VAL-DE- MARNE	VAL- D'OISE	ILE-DE- FRANCE
Recours « logement »	14 568	2 708	1 907	2 013	4 729	7 088	7 196	4 658	44 867
Recours « hébergement » (pour mémoire)	850	355	362	332	478	442	1 079	347	<b>4 245</b>
Total	15 418	3 063	2 269	2 345	5 207	7 530	8 275	5 005	<b>49 112</b>

Source : DHUP

#### a) Mise en perspective des prioritaires DALO et des attributions sur le contingent préfectoral

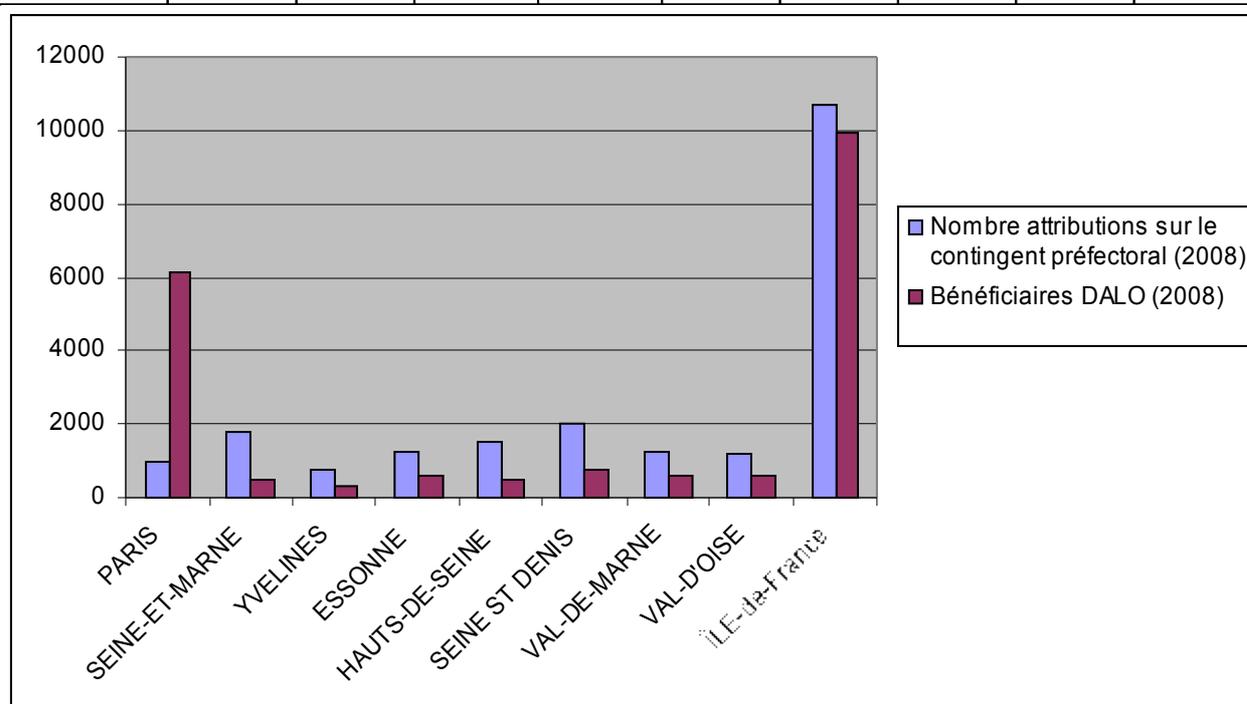
Jusqu'à la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, qui réserve 25 % des attributions des logements relevant des collecteurs du 1 % aux salariés et demandeurs d'emploi reconnus comme prioritaires par les commissions de médiation, les logements relevant du contingent préfectoral étaient les seuls logements sociaux pouvant être proposés aux bénéficiaires du DALO, tout au moins selon la lettre de la loi, puisque cela n'empêche pas en pratique que soit proposé un logement non réservé ou relevant d'un autre contingent.

La possibilité de proposer un logement du parc privé, bien que prévue par la loi, est aujourd'hui purement théorique.

Le tableau ci-après fait apparaître le rapport entre le nombre de bénéficiaires du droit au logement opposable et le nombre d'attributions en 2008 sur le contingent préfectoral. Il a pour objet de quantifier l'écart entre l'offre disponible et le flux des demandeurs DALO sur une année.

Attributions imputées sur le contingent du préfet et nombre de bénéficiaires du droit au logement opposable par département, en 2008.

	PARIS	SEINE-ET-MARNE	YVELINES	ESSONNE	HAUTS-DE-SEINE	SEINE ST DENIS	VAL-DE-MARNE	VAL-D'OISE	ILE-DE-FRANCE
Nombre attributions sur le contingent préfectoral (2008)	997	1 806	742	1 224	1 496	2 000	1 225	1 200	10 960
Bénéficiaires DALO (recours logement 2008)	6 132	506	276	615	496	745	595	592	9 957



*Source : préfetures et DDE des départements concernés*

Dans une perspective régionale, que permet d'envisager l'interdépartementalisation prévue par la loi du 25 avril 2009, la mise en rapport superficielle du nombre d'attributions sur le contingent préfectoral et du nombre de bénéficiaires du DALO pourrait laisser croire que les premières sont suffisantes pour loger les derniers, puisque seul le département de Paris se caractérise par un nombre de bénéficiaires du DALO supérieur – mais dans quelles proportions ! – aux possibilités de logement offertes par le contingent préfectoral. Si l'on considère en revanche l'ensemble du territoire régional, le nombre d'attributions prononcées au titre du contingent préfectoral en 2008 excède de quelques centaines le nombre de personnes à loger au titre du DALO.

Ce constat serait bien entendu erroné :

-D'une part, car il supposerait que l'intégralité du contingent préfectoral soit affectée au logement des bénéficiaires du DALO, alors que le contingent du préfet est aussi sollicité pour d'autres besoins de personnes prioritaires, même si celles-ci n'ont pas encore saisi la

commission de médiation : sortants d'hébergement, personnes menacées d'expulsion, autres publics bénéficiant de l'accord collectif départemental etc.... Dans des cas fréquents le contingent du préfet est également mobilisé pour le relogement dans le cadre des opérations de rénovation urbaine. Afin que le droit au logement opposable soit vraiment le dernier recours, il ne faudrait pas orienter tous les demandeurs prioritaires vers la commission de médiation en privant d'effet ou même en remettant en cause les dispositifs (contingent du préfet, accord collectif, plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées –PDALPD-) qui peuvent apporter une solution sans qu'un recours soit nécessaire.

-Ce constat reviendrait à admettre que les ressortissants de la commission de médiation de Paris devraient dans une proportion considérable être relogés dans un autre département, uniquement en raison de l'insuffisance du contingent préfectoral à Paris et non en considération de leur situation particulière<sup>6</sup>.

-Enfin cette équation entre les bénéficiaires du DALO et les attributions possibles sur le contingent préfectoral ne prend pas en compte l'adaptation du logement aux caractéristiques des ménages. Les auditions menées par le groupe de travail ont fait apparaître, bien que cela soit peu quantifiable statistiquement, que la typologie des logements disponibles n'est pas adaptée au profil de la demande. Les raisons sont diverses : surface (manque de grands logements pour les familles très nombreuses, mais également manque de studios pour les isolés à faibles ressources), loyer et montant des charges incompatibles avec la capacité contributive du ménage, localisation (au regard de la mixité sociale)...

**b) L'offre de logements mobilisables auprès des collecteurs du 1% logement**

Les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (le 1 %) sont les plus importants réservataires de logements auprès des bailleurs sociaux de la région Île-de-France.

Le tableau qui suit indique la part des logements réservés au 1 % logement<sup>7</sup> dans le parc social francilien, ainsi que la proportion, parmi les attributions de logements sociaux réalisées en 2007, de celles faites au profit de candidats proposés par ces réservataires, ce qui permet de mesurer l'apport potentiel que représentera la possibilité d'utiliser une part de ces réservations pour les bénéficiaires du droit au logement opposable.

*Proportions des réservations et des attributions au profit du 1 % en Île-de-France - Source : DREIF - enquête attributions 2007*

	PARIS	SEINE-ET-MARNE	YVELINES	ESSONNE	HAUTS-DE-SEINE	SEINE ST DENIS	VAL-DE-MARNE	VAL-D'OISE	ILE-DE-FRANCE
--	-------	----------------	----------	---------	----------------	----------------	--------------	------------	---------------

<sup>6</sup> La loi du 25 mars 2009 a modifié l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation pour préciser que les propositions faites aux demandeurs reconnus prioritaires par les commissions de médiation « ne doivent pas être manifestement inadaptées à leur situation particulière ».

<sup>7</sup> L'enquête attributions qui est à la source de ces données inclut les collecteurs du 1 % dans la catégorie « autres réservataires » qui peut comprendre outre les collecteurs, des grandes entreprises ou encore des chambres de commerce et d'industrie. Cependant les collecteurs du 1% représentent l'essentiel de ces « autres réservataires ».

Part des logements sociaux réservés au 1%	44,6 %	39,9 %	47,7 %	40,5 %	35,3 %	25,5 %	39,1 %	41,6 %	38,3 %
Part des attributions relevant du 1%	36,2 %	26,8 %	52,9 %	39,7 %	38,5 %	36,2 %	44,3 %	41,9 %	39,3 %
Nombre estimé d'attributions au profit du 1% (2007)	3 993	2 130	4 411	3 212	5 027	4 825	4 768	3 587	31 881

Les différentes enquêtes existantes confirment donc le constat bien connu de l'écart considérable qui existe en Île-de-France entre les besoins en logement des personnes défavorisées et l'offre de logements disponibles pour y répondre. Cet écart existait avant la loi du 5 mars 2007 : toutefois celle-ci a pu faire apparaître des besoins qui n'étaient pas connus auparavant. Cependant les systèmes d'information existants ne mettent pas les acteurs concernés, au premier rang desquels l'Etat, en situation de connaître de façon suffisamment fine l'offre et la demande de logements pour les personnes prioritaires.

## 2. Un manque de connaissance sur l'offre et la demande

### a) La demande de logement social

La connaissance des besoins en logement ne saurait se résumer à la connaissance de la demande de logement social : d'une part, parce que les besoins ne sont pas toujours exprimés par une demande de logement, en particulier pour les populations les plus désocialisées qui ne font pas de démarches, d'autre part, parce que le logement social n'est pas toujours la réponse adaptée.

Toutefois la connaissance de la demande de logement social est l'élément principal pour fonder une connaissance de la demande de logement.

Depuis la loi du 29 juillet 1998, les demandes de logement font l'objet d'un enregistrement départemental unique, dans un fichier co-géré par l'Etat et les organismes d'HLM. L'objet de cet enregistrement est de garantir les droits du demandeur, en lui donnant une date certaine et en encadrant les conditions de sa radiation. C'est cet enregistrement qui ouvre ainsi l'exercice du recours devant la commission de médiation au motif du « délai anormalement long ».

Toutefois, les informations enregistrées dans ce fichier sont très peu nombreuses et ne permettent pas de caractériser la demande au regard des critères d'attribution et de priorité, ni des ressources ou de la situation professionnelle du ménage<sup>8</sup>. Ce fichier ne permet pas non plus d'identifier parmi les demandeurs de logement ceux qui seraient susceptibles de relever des catégories de bénéficiaires prévues par l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>8</sup> Cf. Marc PREVOT et Philippe SCHMIDT « Logement social : du numéro unique à la demande unique », CGEDD septembre 2008.

Les informations fines et qualitatives sur les demandeurs de logement sont donc disséminées dans les fichiers individuels des bailleurs et des réservataires de logements – particulièrement des communes en Île-de-France.

Enfin, le caractère départemental du système empêche d'identifier les demandeurs de logement à l'échelle régionale, alors qu'il est sans aucun doute fréquent qu'une personne formule une demande à la fois à Paris et dans l'un des départements limitrophes.

#### *Le fichier parisien des demandeurs de logement*

Le fichier de Paris, géré par la Ville, remplit deux fonctions. Il est à la fois un système d'enregistrement départemental unique qui remplit l'obligation légale de délivrance d'un numéro unique pour chaque demande de logement, mais il constitue en outre un véritable fichier d'instruction des demandes, sur la base d'un formulaire de demande de logement commun à tous les bailleurs. Le fichier parisien contient ainsi toutes les informations utiles à l'instruction de la demande, ce qui a permis à Paris d'être le seul département de la région à pouvoir fournir une estimation fiable du nombre de requérants « DALO » potentiels.

Les autres départements utilisent le système d'enregistrement départemental national, qui n'enregistre que les seules informations indispensables à la délivrance du numéro unique.

#### **b) Les attributions de logements sociaux**

L'attribution du logement fait l'objet d'un enregistrement dans le système d'enregistrement départemental unique mentionné ci-dessus.

Pour les mêmes raisons que celles évoquées dans la partie précédente, ce dispositif ne permet pas de connaître les caractéristiques du ménage auquel a été attribué le logement, ni les caractéristiques de ce dernier.

Les informations statistiques que doit transmettre chaque bailleur à l'Etat une fois par an en matière d'attributions<sup>9</sup> sont à cet égard insuffisantes.

S'agissant des attributions imputées sur le droit à réservation du préfet, ces informations ne permettent pas de distinguer le contingent réservé aux personnes prioritaires (25 % du patrimoine de l'organisme bailleur) et le contingent « fonctionnaires » réservé aux agents civils et militaires de l'Etat (jusqu'à 5% de ce même patrimoine).

Au-delà de la question des attributions, il est également aujourd'hui impossible de quantifier de façon précise et fiable l'étendue exacte des droits de réservation qui pèsent sur le patrimoine des organismes d'HLM.

Ainsi, même pour le droit de réservation de l'Etat, on constate des écarts selon la source et le mode de calcul : selon que l'on interroge le bailleur ou le service de l'Etat dans le département on pourra ainsi aboutir à un résultat différent. On peut en effet prendre en compte le maximum théorique prévu par les textes (30 % des logements du bailleur HLM dont 5% au profit des fonctionnaires), ou bien encore les seuls logements identifiés physiquement dans une convention de réservation, ou enfin se référer à un flux d'attributions.

Cette difficulté d'évaluation et de connaissance du contingent préfectoral s'explique non seulement par l'insuffisance des systèmes d'information, mais également par la nature même

---

<sup>9</sup> L'article L. 441-2-5 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les bailleurs HLM transmettent chaque année au représentant de l'Etat dans le département des informations statistiques en matière d'attribution – ces informations alimentent « l'enquête attributions » centralisée par la DHUP.

de ce contingent, à la fois réglementaire et conventionnel, et par l'hétérogénéité des modes de gestion d'un département à l'autre, voire d'un bailleur à l'autre.

De la même façon s'agissant du « 1 % », l'enquête annuelle en matière d'attributions ne permet de connaître avec précision, ni le stock, ni le flux correspondant : ces réservations sont intégrées sous la rubrique « autres réservataires » (autres que l'Etat ou les collectivités territoriales) sans que là encore il soit possible de connaître le caractère effectif ou théorique de ces droits de réservation.

### ***B.L'inadéquation de l'organisation du territoire***

La mise en œuvre du droit au logement opposable en Île-de-France s'est faite dans le cadre territorial prévu par la loi, qui est celui du département.

La loi du 25 mars 2009 a apporté une première adaptation nécessaire mais non suffisante, en permettant de proposer un logement situé dans un autre département que celui de la commission de médiation décisionnaire. Sa mise en œuvre supposera une organisation nouvelle des services de l'Etat en charge du relogement des publics DALO, afin de concrétiser cette possibilité.

Cependant la mise en œuvre du DALO en Île-de-France pose plus largement la question de l'adaptation de l'organisation institutionnelle du territoire francilien, et pas seulement celles des institutions ou services en charge du logement. Le caractère artificiel du découpage départemental en Île-de-France, l'absence d'autorité organisatrice en matière de logement au niveau au moins de l'agglomération parisienne, les disparités dans les politiques d'aide sociale des conseils généraux, l'éclatement des compétences entre les pouvoirs publics, le faible développement de l'intercommunalité et l'abondance des syndicats intercommunaux sont autant d'éléments frappants que ne fait que souligner l'application de la loi DALO.

Il n'existe pas aujourd'hui de structure institutionnelle qui recouvre le bassin d'habitat de Paris et de son agglomération. Un constat identique pourrait d'ailleurs être formulé pour d'autres bassins d'habitat de la région. L'émergence à moyen terme d'une telle structure, quelle que soit sa forme, est un préalable incontournable à la définition et à la mise en œuvre d'une politique du logement qui tienne compte de la particularité de ce territoire.

Le développement des réseaux de transports doit contribuer à ne pas loger les bénéficiaires du DALO et les personnes défavorisées en général dans des zones enclavées. La question de la localisation potentielle des logements susceptibles d'être raisonnablement proposés aux bénéficiaires est donc indissociable de l'existence d'un système de transports fiable, rapide et étendu. Comme des « testings » ont permis de le vérifier, il existe des écarts parfois importants entre les temps de transport affichés et les temps réellement nécessaires pour certains trajets en transports en commun dans la région.

L'aboutissement des réflexions en cours sur l'organisation du territoire de l'agglomération parisienne (débat qui dépasse largement le cadre de ce rapport) est donc indispensable à terme pour donner un cadre nouveau qui soit mieux adapté aux enjeux de la mise en œuvre du droit au logement en Île-de-France.

### ***C.Une mobilisation de l'Etat aux résultats encore insuffisants***

Les services de l'Etat dans la région, dans un contexte difficile de réorganisation des services et avec des effectifs limités, se sont incontestablement mobilisés pour faire face à la mise en œuvre de la loi DALO.

Ainsi les commissions de médiation ont-elles été constituées dans le respect des délais impartis. La première étape prévue par la loi, à savoir l'entrée en vigueur du recours devant la commission de médiation au 1<sup>er</sup> janvier 2008, a bien été respectée. Il est vrai que les délais de traitement des recours (délivrance de l'accusé de réception, décision de la commission) sont encore souvent trop longs, et fréquemment supérieurs aux délais prévus par les textes – rappelons que les commissions de médiation en Île-de-France disposent de six mois pour rendre leur décision, à compter de la délivrance de l'accusé de réception.

Cependant, la loi sur le droit au logement a ceci de particulier que sa mise en œuvre ne saurait se limiter à assurer le respect d'une procédure. La mise en œuvre du DALO doit conduire à améliorer l'efficacité de tous les dispositifs qui contribuent au logement des personnes défavorisées : ces dispositifs devraient avoir pour objet tout à la fois la prévention des recours, en logeant les personnes sans qu'elles aient à faire un recours, et la recherche d'une solution de relogement pour les bénéficiaires d'une décision favorable d'une commission de médiation. Il s'agit en premier lieu du contingent préfectoral, mais également des accords collectifs départementaux et des PDALPD. Dans l'ensemble des départements de la région auditionnés ou rencontrés par le groupe de travail, ces dispositifs ont souvent été remobilisés ou au moins réinterrogés pour tenir compte du contexte particulier de la mise en œuvre du droit au logement opposable. Ces efforts doivent être poursuivis et amplifiés.

### **Un contingent préfectoral encore insuffisamment identifié et des accords collectifs départementaux peu ambitieux.**

Le code de la construction et de l'habitation fixe une limite de 25% du total des logements gérés par un organisme HLM pour le droit de réservation du préfet au profit des personnes prioritaires. Pour chaque programme, c'est la convention APL qui précise le taux appliqué. Une convention de réservation peut être conclue en complément pour identifier les logements réservés et définir les modalités d'exercice de ce droit. Toutefois, même en l'absence d'une telle convention, le préfet peut prendre un arrêté pour définir ces modalités<sup>10</sup>.

L'exercice effectif du droit de réservation préfectoral et sa « récupération », le cas échéant, supposent un travail très lourd pour les services en charge de sa gestion :

- Répertorier l'ensemble des conventions APL existantes et, le cas échéant, les conventions de réservation quand elles existent.
- Négocier avec les organismes des engagements nouveaux qui peuvent porter sur l'identification de logements ou bien la mise à disposition d'un flux d'attributions.
- Faire pleinement valoir le contingent préfectoral dans les livraisons de logements neufs, y compris dans les territoires concernés par une délégation des aides à la pierre. Il peut en effet se produire que le délégataire (conseil général ou EPCI) soit insuffisamment attentif à cette question.
- S'assurer du respect de l'obligation de signalement des congés des logements vacants.
- Etre à même de présenter rapidement des candidats pour l'attribution de ces logements.

### *Estimation du taux de réservation des logements sociaux en Île-de-France au profit du préfet et des attributions correspondantes, en 2007 – Source : enquête attributions 2007*

---

<sup>10</sup> La faculté pour le préfet de déterminer les modalités de mise en œuvre de son droit de réservation par arrêté, à défaut de convention de réservation, est prévue par l'article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation. Cependant elle n'est qu'exceptionnellement utilisée.

Département	Nombre de logements sociaux (EPLS 2007)	Réservations au profit de l'Etat	Part des attributions correspondantes
Paris	219 657	24,7 %	18,8 %
Hauts de Seine	188 086	23,7 %	20,6 %
Seine Saint Denis	210 185	21,5 %	19,0 %
Val de Marne	162 421	23,3 %	18,6 %
Seine et Marne	90 234	28,8 %	19,4 %
Yvelines	113 710	24,6 %	19,9 %
Essonne	97 637	23,2 %	19,2 %
Val d'Oise	110 337	25,5 %	18,7 %
Total	1 192 267	24,1 %	19,3 %

Le tableau ci-dessus de mesurer l'écart entre les logements déclarés réservés et le plafond légal : il existe une marge de progression qui permettrait de dégager des possibilités d'attributions au profit des personnes prioritaires. La part relative des attributions dont a pu disposer le préfet par rapport au total des attributions est sans doute encore plus significative, car, si l'écart avec le taux de réservation peut s'expliquer en partie par un taux de rotation plus faible que pour d'autres contingents, il est également la traduction d'une perte entre les logements théoriquement réservés à l'Etat et les signalements de congés par le bailleur qui mettent le représentant de l'Etat à même d'exercer de façon effective son droit de réservation.

Il sera utile de mettre à profit l'obligation de conclure avant le 31 décembre 2010 la convention d'utilité sociale rendue obligatoire par la loi du 25 mars 2009, pour refaire le point et le cas échéant faire pleinement valoir le droit de réservation du préfet. La convention d'utilité sociale (CUS) comprend en effet un « cahier des charges de gestion sociale » qui devra au minimum récapituler l'ensemble des droits à réservation résultant de conventions ou d'arrêtés. Au-delà de cet exercice d'inventaire, la CUS est l'occasion d'une négociation globale qui pourra aboutir à ce que des engagements nouveaux soient souscrits par

l'organisme dans ce cadre. Il pourra également s'agir d'améliorer la transparence, en organisant les procédures de signalement des vacances aux services de l'Etat par le bailleur.

Les objectifs quantifiés d'attributions prévus par les accords collectifs départementaux apparaissent insuffisamment ambitieux au regard des enjeux de la région. Cela est d'autant plus regrettable que l'accord collectif permet d'atteindre des logements au-delà du seul contingent préfectoral.

#### ***D. L'inégale contribution des Conseils généraux***

Le département joue un rôle déterminant dans la mise en œuvre du droit au logement. Il est en effet compétent en matière d'action sociale, pilote du PDALPD avec l'Etat, et responsable du Fonds de Solidarité Logement (FSL). La mobilisation des Conseils généraux est donc attendue à différents niveaux de la procédure de recours.

- Les services sociaux des départements doivent aider les demandeurs tant dans le recours amiable devant la commission de médiation que dans le recours devant le tribunal administratif. C'est ce que rappelle l'article 75 de la loi du 25 mars 2009.
- Les services sociaux de secteur qui sont en contact avec le demandeur et les instances du PDALPD ayant eu à connaître sa situation doivent désormais fournir aux services instructeurs les informations dont ils disposent ou contribuer aux enquêtes sociales sans craindre de violer le secret professionnel.
- En tant que co-pilote du PDALPD et responsable de la gestion du FSL, le Conseil général peut faciliter l'accès au logement des bénéficiaires du DALO par le biais des outils du PDALPD ou du financement de garanties et de mesures d'accompagnement social lié au logement (FSL-ASLL).

Or, les auditions menées par le groupe de travail font apparaître qu'en Île-de-France, les services sociaux départementaux sont rarement « pro-actifs » dans la fourniture de renseignements complémentaires nécessaires pour éclairer la commission. En dehors des ménages relevant du suivi de l'aide sociale à l'enfance, peu de requérants sont assistés par les travailleurs sociaux départementaux, soit par absence de volonté politique, soit par simple méconnaissance de la loi. Les Conseils généraux se sont inégalement mobilisés pour assister les requérants et instruire les recours DALO.

#### *L'exemple du Conseil général du Val d'Oise dans l'accompagnement des demandeurs et l'instruction des recours*

Le département est très impliqué aux différents niveaux de la procédure DALO. Une élue du Conseil général participe systématiquement et activement à la commission de médiation et la coopération des services départementaux se fait sans contrepartie financière :

- En amont de la commission de médiation : Les travailleurs sociaux assurent un soutien aux requérants dans la constitution des dossiers de recours,
- Lors des commissions de médiation : le responsable du bureau de l'aide sociale ou son adjoint sont systématiquement présents. L'ordre du jour leur ayant été communiqué en amont de la commission, les représentants du Conseil général apportent des éclairages spécifiques sur les dossiers des familles suivies par les travailleurs sociaux du département. Ces derniers peuvent même, de façon plus ponctuelle, rencontrer des familles non connues afin de compléter les éléments dont dispose la commission.

Le DALO a par ailleurs révélé une absence de dispositif partenarial Etat / Conseil général concernant l'accompagnement social au relogement et post relogement des ménages prioritaires. Aucun des départements franciliens n'a révisé les modes d'attribution du FSL en fonction de la priorité accordée par le législateur aux bénéficiaires du DALO et du délai de six mois dans lequel les préfets doivent les reloger en Île-de-France. Et même si dans certains départements le FSL contribue toutefois à la prise en charge des ménages bénéficiaires du DALO, cette contribution renvoie à des processus indirects, non liés explicitement au DALO.

Citons à cet égard le département des Yvelines.

*L'intégration des ménages bénéficiaires du DALO au sein du FSL des Yvelines, par des voies indirectes*

Dans les Yvelines, le FSL finance de façon indirecte des mesures d'accompagnement social post-relogement pour des ménages prioritaires au titre du DALO :

- Les bénéficiaires du DALO font partie des catégories désignées comme prioritaires dans le cadre des accords collectifs départementaux (signature d'un avenant en novembre 2008),
- Un protocole Etat / Conseil général 2007-2009 prévoit une contribution du FSL pour accompagner vers et dans le logement les ménages relevant de l'accord collectif.

Les bailleurs peuvent donc solliciter une aide du FSL pour faciliter le relogement du public prioritaire au titre du DALO.

**Proposition :**

**-Mettre en œuvre dans les plus brefs délais la proposition du rapport *Faciliter les démarches des personnes relevant du droit au logement opposable* remis le 30 janvier 2009 au ministre du Logement et appelant une concertation avec les Conseils généraux par les préfets.**

**-Développer dans chaque département des dispositifs partenariaux Etat / Conseil général pour accompagner vers et dans le logement les ménages prioritaires au titre du DALO.**

Le Plan de relance de l'économie crée un contexte particulièrement propice à de telles négociations, puisque l'Etat consacre des crédits spécifiques à l'accompagnement vers et dans le logement qui ont vocation à compléter et à encourager l'action des FSL – ASLL.

## **II. Comment atteindre l'obligation de résultat dans une perspective régionale ?**

### ***A. Harmoniser le fonctionnement des commissions de médiation***

#### **1. Améliorer la qualité de l'instruction**

L'instruction préalable a pour objet de tempérer le caractère purement déclaratif qui est aujourd'hui attaché au formulaire de recours. Elle doit permettre à la commission de prendre une décision aussi éclairée que possible.

Une instruction de qualité devrait normalement correspondre aux phases suivantes :

- expertise préalable du dossier et qualification juridique des faits par le service instructeur ;
- demande de pièces ou d'informations complémentaires auprès de l'intéressé ;
- recueil d'informations auprès des autres services publics ;
- expertise sociale et/ou technique, si nécessaire.

L'instruction repose en premier lieu sur la qualité initiale de l'information fournie au travers du dossier remis par le demandeur, constitué du formulaire obligatoire de recours et des pièces justificatives jointes. En pratique cette étape suppose souvent un accompagnement du demandeur par un professionnel correctement formé. Ceci est absolument indispensable pour permettre une instruction efficace.

Les compléments issus de la loi du 25 mars 2009 renforcent l'obligation d'une instruction approfondie, en particulier pour que la commission soit à même de préconiser un diagnostic ou un accompagnement social, mais également en matière d'habitat indigne : la commission devra se prononcer sur la base d'un rapport sur l'état du logement.

L'état actuel des moyens d'instruction dont bénéficie la commission de médiation la plus chargée, celle de Paris, ne permet pas aujourd'hui d'assurer une instruction qui mette la commission en situation d'exercer l'ensemble de ses prérogatives. Ainsi, la commission ne détermine pas dans ses décisions les caractéristiques du logement répondant aux besoins et aux capacités du demandeur, contrairement à ce que le prévoit pourtant la loi.

Sans moyen supplémentaire, la commission de Paris, tout comme les commissions des autres départements, sera dans l'incapacité d'appliquer les dispositions nouvelles précitées. La mise en œuvre de ces mesures, qui contribueront à la qualité des décisions, suppose des moyens humains, mais également des moyens financiers, en particulier pour la réalisation des expertises en matière d'habitat indigne.

#### *L'instruction des dossiers devant la commission de médiation de Seine-Saint-Denis*

La Seine-Saint-Denis a confié l'instruction des dossiers de la commission de médiation à l'ADIL. Celle-ci assure un travail à la fois de vérification et de dialogue avec les requérants et les différents acteurs concernés, qui donne aux membres de la commission une base de qualité pour sa prise de décision.

A titre d'exemple, les effectifs de l'ADIL pour l'exercice de cette mission d'instruction (qui est distincte du secrétariat de la commission, assuré comme les textes le prévoient par un service de l'Etat) sont les suivants :

- 2 ETP de catégorie C pour la gestion des dossiers qui parviennent à la commission, la création des fiches des requérants dans l'application informatique DALORIF et la tenue des statistiques ;
- 4 ETP d'instructeurs à temps plein de formation juridique (de niveau Bac+4 ou Bac+5, ce qui équivaut à des catégories B+ ou A) ;
- 1 ETP qui encadre l'équipe et participe aussi à l'instruction (Bac +5 avec expérience, catégorie A) ;
- 0,25 ETP de la directrice de l'ADIL.

Afin de pouvoir porter une appréciation qualitative sur chaque dossier, la commission doit pouvoir disposer d'un niveau suffisant d'information et de vérification des situations de fait. A défaut de disposer de ces informations, la commission risque de prendre des décisions automatiques. Le niveau d'instruction des recours a donc un impact direct sur le fond des décisions prises par la commission.

### **Propositions :**

- **Rehausser le niveau de l'instruction des dossiers dans les départements de la région Île-de-France**
- **Donner aux commissions de médiation les moyens humains et financiers nécessaires à cette fin.**

## **2. Harmoniser progressivement le traitement des situations analogues**

La loi DALO et son décret d'application<sup>11</sup> reposent sur le principe d'une marge de manœuvre importante laissée aux commissions de médiation pour l'appréciation des situations dont elles sont saisies. Ainsi, si les bénéficiaires d'une décision favorable doivent obligatoirement ressortir de l'une des catégories de requérants prévues par la loi, en revanche, les précisions apportées par le décret pour chacune de ces catégories sont purement indicatives : la commission peut choisir d'y déroger, par une décision spécialement motivée.

Nous ne sommes donc pas en présence d'une réglementation comparable à celles qui régissent l'octroi de prestations sociales (APL, RMI...) où le fait de satisfaire à des conditions prédéfinies donne automatiquement le droit de bénéficier de ladite prestation.

Cette souplesse donne la faculté aux commissions de tenir compte de l'infinie variété des situations individuelles qui se présentent à elles, mais également de l'existence de dispositifs de droit commun, qui ne sont pas les mêmes d'un département à l'autre. Cependant, la commission ne devrait jamais prendre en compte, même implicitement, la rareté l'offre de logement dans son appréciation : ce n'est qu'à cette condition que « l'opération vérité » peut se dérouler.

Il n'a pas paru opportun au groupe de travail de revenir sur ce choix réglementaire.

Ainsi, le fait qu'existe un taux de décisions favorables différent selon le département peut être justifié par des différences de situation objectives. Cependant, en Île-de-France, l'ampleur des écarts constatés d'un département à l'autre (de 20 à 60 %) et la perspective de l'interdépartementalisation doivent conduire à réfléchir sur les modalités de recherche de convergence des jurisprudences, pour, tout en respectant la souveraineté des commissions, ne pas aboutir à des inégalités de traitement flagrantes qui sont difficilement compréhensibles par les requérants. Les exemples qui suivent illustrent ces divergences.

---

<sup>11</sup> Ainsi que cela résulte de la combinaison des articles L. 441-2-3 et R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation.

Exemple 1 : seuil de la procédure d'expulsion retenu pour apprécier l'urgence. Saisie d'un recours au motif d'une menace d'expulsion, la commission de médiation du département A donne systématiquement une décision favorable lorsqu'un jugement d'expulsion est produit à l'appui du recours, en s'appuyant sur l'article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation. Le département B privilégie un stade ultérieur, celui de la réquisition de la force publique, considérant que ce n'est qu'à ce stade que la situation peut être qualifiée d'urgente.

Exemple 2 : en matière d'habitat indigne. En présence d'un recours motivé par l'occupation d'un logement insalubre frappé par un arrêté d'insalubrité, la commission du département C rejettera systématiquement, pour que le propriétaire assume ses obligations. La commission du département D prendra au contraire une décision favorable, considérant que l'insalubrité est ainsi démontrée et que le requérant est donc bien dans l'une des situations prévues par la loi.

### **Propositions :**

- **S'appuyer sur les « bonnes pratiques des commissions de médiation » émanant du groupe de travail des présidents de commissions de médiation animé par la DGALN/DHUP<sup>12</sup>.**
- **Dans le cadre du réseau régional des présidents des commissions de médiation, faire émerger les divergences de jurisprudence et les remèdes possibles, dans un objectif de traitement égal des situations analogues.**

## ***B.L'Etat doit jouer son rôle de garant du droit au logement***

### **1.Organiser la transparence à l'échelle régionale : vers un fichier commun de la demande de logement social en Île-de-France**

Nous avons souligné dans la première partie le constat largement partagé par l'ensemble des acteurs de l'insuffisance du système d'enregistrement départemental unique des demandes de logement social (dit « numéro unique »). Cette insuffisance revêt deux dimensions :

- Pour l'Etat, mais aussi pour les collectivités territoriales, ce système d'enregistrement ne constitue pas un outil de connaissance fiable et fine de la demande de logement, alors que cette connaissance est indispensable au pilotage des politiques du logement.
- Pour le citoyen, si ce dispositif représente un progrès, il n'a cependant pas simplifié ses démarches en vue de l'obtention d'un logement, ni amélioré sensiblement la transparence du processus d'attribution.

Le législateur a décidé de l'évolution de ce système<sup>13</sup>, tout en conservant les acquis. Les défauts du dispositif présent s'expliquent principalement par la déconnexion qui s'est opérée entre la demande de numéro unique et la « vraie » demande de logement. Le fichier départemental unique enregistre un nombre très limité d'informations, qui suffisent à délivrer le numéro unique départemental d'enregistrement de la demande – tout dossier examiné par une commission d'attribution d'un bailleur doit comporter ce numéro, sous peine de sanctions

---

<sup>12</sup> Ces « bonnes pratiques » sont issues d'un groupe de travail composé de cinq présidents de commissions de médiation, constitué à la demande du ministre du logement. Elles ont fait l'objet d'une présentation lors de la deuxième réunion nationale des présidents de commissions de médiation qui s'est tenue le 20 mai 2009, et seront prochainement diffusées.

<sup>13</sup> Cf. article L. 441-2-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue de la loi du 25 mars 2009.

pécuniaires. Mais ces informations obligatoires<sup>14</sup> ne permettent pas d'instruire la demande de logement. Le demandeur doit donc ensuite constituer un véritable dossier de demande de logement auprès d'au moins un bailleur. S'il souhaite augmenter ses chances de recevoir une proposition, il aura intérêt à constituer un dossier auprès de tous les bailleurs présents dans le bassin d'habitat de son choix<sup>15</sup>, chaque bailleur disposant donc de son propre fichier de demande. Ajoutons enfin à ce tableau le fait que les réservataires (communes, Etat, 1% et autres) ont aussi leur propre fichier : compte tenu de l'importance actuelle des droits de réservation dans le patrimoine des organismes HLM, il est très utile au demandeur de déposer également une demande auprès d'un réservataire.

Ainsi, le fichier départemental unique, géré conjointement par l'Etat et les organismes HLM, constitue une source d'information défectueuse pour l'Etat, d'abord en raison de l'insuffisance du nombre des informations, mais aussi parce que de nombreuses demandes enregistrées dans le fichier départemental ne correspondent pas, ou plus, à un vrai dossier de demande de logement. En Île-de-France, seul le fichier parisien était allé au-delà des obligations légales (cf.p.10). Ce fichier enrichi se révèle d'ailleurs une source d'information précieuse pour l'instruction des recours DALO, puisque la plupart des requérants devant la commission de médiation ont également formulé une demande de logement social.

La loi du 25 mars 2009, prévoit que les informations enregistrées pour la délivrance du numéro unique seront les mêmes que celles nécessaires à l'instruction de la demande par un organisme bailleur. Un décret définira ces informations, qui devront, notamment, permettre d'identifier les demandeurs prioritaires pour l'attribution d'un logement social<sup>16</sup>. Ainsi, le fichier départemental alimenté par ces informations sera beaucoup plus riche et plus complet que l'actuel fichier du numéro unique. En outre, il pourra être alimenté par les réservataires, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

En Île-de-France, ce fichier devra être régional, ce qui permettra en particulier d'identifier les doublons (demandes déposées dans plusieurs départements). La loi a prévu la mise en place du nouveau dispositif dans un délai de deux ans, ce qui représente un défi technique considérable, puisqu'il faut à la fois définir les caractéristiques du nouveau système informatique, qui devra pouvoir être alimenté par les logiciels utilisés par les bailleurs afin d'éviter une double saisie, et assurer la transition avec le dispositif actuel en préservant les droits des demandeurs, qui devront naturellement garder le bénéfice de l'ancienneté de leur demande de logement.

Les caractéristiques actuelles du fichier parisien AIDA, qui répond en grande partie aux exigences nouvelles de la loi, devraient inciter à s'en inspirer pour constituer le futur fichier régional.

Le fichier régional, ainsi rénové, sera un outil de connaissance partagée de la demande de logement. Les démarches du demandeur seront également simplifiées. Cependant le législateur n'a pas souhaité rendre obligatoire le partage de la gestion de la demande entre tous les bailleurs, ce qui correspond à la notion de « dossier commun » ou « dossier unique ». Plusieurs départements hors Île-de-France (en région Pays de Loire notamment) ont déjà franchi cette étape : le demandeur effectue alors une démarche unique d'enregistrement de sa demande, à laquelle peut ensuite accéder n'importe quel bailleur disposant d'un logement correspondant aux caractéristiques de la demande.

---

<sup>14</sup> Il s'agit pour l'essentiel des informations nominatives, du nombre de personnes à loger et de la ou les communes choisies.

<sup>15</sup> Chacune des demandes enregistrées sera pourvue du même numéro unique ; en revanche chaque demande devra faire l'objet d'un renouvellement distinct à sa date anniversaire...

<sup>16</sup> Selon les catégories prévues par l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

Ce système constitue la principale voie de progrès en matière de simplification des démarches d'accès au logement et d'amélioration de la transparence du processus d'attribution, notamment si ce fichier associe les réservataires.

La logique du « dossier unique » met en effet le demandeur au centre du processus d'attribution des logements sociaux. Il facilite clairement l'accès au logement, ainsi que l'effectivité du droit au logement. Il est donc proposé que l'Etat en Île-de-France se donne une ambition forte en allant au-delà de ce qui est imposé par la loi.

**Proposition :**

**En concertation avec les bailleurs sociaux et en associant les principaux réservataires, faire du futur fichier régional d'enregistrement départemental unique des demandes de logement en Île-de-France un véritable fichier commun de la demande.**

**2.Faciliter l'accès au logement**

**a) Accompagner les ménages vers et dans le logement**

Certaines catégories sociales, telles que les grandes familles ou les ménages ayant déjà fait l'objet d'une expulsion pour dettes ou pour trouble de voisinage, rencontrent des difficultés particulières pour franchir le cap des commissions d'attribution des logements sociaux. Les organismes HLM et les responsables municipaux se montrent vraisemblablement réticents à les loger, dans la crainte de les affilier à leur propre territoire, et de reproduire les phénomènes ayant conduit à la paupérisation du parc social.

Le rapport locatif de droit commun doit être privilégié. Néanmoins, une période de transition est parfois nécessaire pour permettre à ces personnes d'accéder à un logement autonome dans de bonnes conditions. Un accompagnement social lié au logement léger, d'une durée de trois mois, peut suffire. Dans d'autres cas, les difficultés des ménages peuvent s'avérer plus lourdes. Les dispositifs d'intermédiation locative peuvent alors constituer une réponse, sous la forme de location / sous-location, et si possible de baux glissants qui permettent aux personnes, quand elles remplissent les conditions, de rester dans le même logement en tant que locataires en titre. Sous réserve de ne pas en faire un point de passage obligé, le recours à ces formules transitoires devra permettre d'accompagner les ménages vers et dans le logement.

Or, depuis les lois de décentralisation, les préfets sont privés des moyens de financer ces mesures d'accompagnement social. Car les lois Defferre ont transféré la compétence en matière d'action sociale aux départements, mouvement confirmé par l'acte II de la décentralisation avec le transfert des FSL aux Conseils généraux. En dépit du maintien du copilotage Etat / département du PDALPD, ce schéma institutionnel limite fortement les moyens dont dispose l'Etat pour accompagner les ménages dans l'accès au logement. Il accroît par ailleurs les disparités entre départements, avec une charge financière accrue dans les départements en difficulté tels que la Seine-Saint-Denis.

***Les dépenses des Fonds de Solidarité Logement par département en 2006<sup>17</sup>***

	<b>Total emplois</b>	<b>Maintien</b>	<b>Accès</b>	<b>ASLL</b>	<b>Autres<sup>18</sup></b>
--	----------------------	-----------------	--------------	-------------	----------------------------

<sup>17</sup> Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale en Île-de-France, *Recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en Île-de-France*, décembre 2008, p. 21.

<sup>18</sup> Part engagée pour la mise en jeu des garanties et pour des dépenses engagées au titre des impayés sur prêts, remises de dette, interventions sur les copropriétés.

<b>Paris</b>	15 978 223	49.6%	14.4%	15.5%	20.5%
<b>Hauts-de-Seine</b>	7 277 562	31.2%	20.3%	25.4%	23.1%
<b>Seine-Saint-Denis</b>	11 930 675	28.4%	13.4%	37.6%	20.6%
<b>Val-de-Marne</b>	6 275 312	46.7%	21.8%	27.0%	4.6%
<b>Seine-et-Marne</b>	5 889 730	28.5%	9.5%	23.2%	38.9%
<b>Yvelines</b>	4 691 332	46.9%	14.7%	28.0%	10.4%
<b>Essonne</b>	4 318 918	25.3%	11.1%	34.4%	29.2%
<b>Val d'Oise</b>	4 472 260	20.9%	10.6%	30.8%	37.7%

L'accompagnement social des ménages au moment du relogement est donc étroitement lié à l'implication du Conseil général dans les Fonds de solidarité logement. A une nuance près, l'an 2 de la mise en œuvre du DALO s'inscrit dans un contexte de relance de l'économie, dans lequel l'Etat a dédié des fonds spécifiques pour accompagner les ménages dans et vers le logement. En 2009, les crédits relance devraient en effet permettre d'accompagner près de 1600 ménages en Île-de-France<sup>19</sup>.

#### **Proposition :**

**-S'assurer de la mobilisation des FSL, dans le cadre du PDALPD co-piloté par l'Etat et le département,**

**-Faire usage, dans le même temps, des crédits de relance comme d'une ressource pour faciliter l'accès au logement des ménages prioritaires au titre du DALO.**

Si la circulaire pour la relance de l'hébergement du 5 mars 2009 laisse une marge de manœuvre aux acteurs locaux dans le choix du public ciblé, ces mesures doivent être principalement destinées à la mise en œuvre du DALO vu les difficultés qui se posent en Île-de-France pour honorer l'obligation de résultat.

#### **Cet accompagnement social doit avoir deux dimensions :**

- une dimension « pré-relogement »**, déterminante pour limiter les refus des logements proposés aux ménages,

- une dimension « post-relogement »** : des conventions tripartites doivent être passées entre le ménage, le travailleur social, et l'organisme HLM. Elles doivent préciser les engagements des différentes parties prenantes au regard de la prévention des impayés de loyer, de la bonne intégration dans le voisinage, et de la prévention de la suroccupation des logements.

Et dans le cas où les ménages auraient des problématiques très particulières nécessitant la recherche d'un logement adapté, une mission spécifique pourrait, comme c'est le cas dans l'Essonne, être confiée à une association pour organiser la recherche de logement et effectuer l'accompagnement social du ménage au moment du relogement.

---

<sup>19</sup> Circulaire pour la relance de l'hébergement du 5 mars 2009 adressée aux préfets par le ministre du logement et le ministre en charge de la mise en œuvre du plan de relance.

**b) Mettre en œuvre les moyens de contrainte dont dispose l'Etat.**

Le relogement des bénéficiaires du droit au logement opposable se heurte en premier lieu à l'absence de logements susceptibles d'y répondre, ainsi que cela a été souligné plus haut.

Toutefois, il arrive également qu'un logement disponible ne soit pas proposé en raison d'un refus opposé par le bailleur, soit directement, soit par la commission d'attribution (au sein de laquelle le maire dispose d'une voix prépondérante). Il convient ici de rappeler que le préfet, lorsqu'il désigne à un bailleur un candidat reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et devant être logé en urgence, dispose, de par les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, d'un véritable pouvoir d'injonction et que le bailleur est tenu d'attribuer le logement dans le délai fixé par le préfet. Ce pouvoir d'injonction exorbitant du droit commun est spécifique à la procédure DALO : le préfet n'en dispose pas dans l'exercice normal de son droit de réservation, qui est un droit de proposition, à l'instar de celui des autres réservataires.

**La procédure DALO permet au préfet, face à un refus injustifié de la part d'un bailleur, de procéder directement à l'attribution du logement, par arrêté** – ce qui suppose toutefois que le logement considéré soit identifié. Si le bailleur ne met pas le préfet à même d'identifier les logements à attribuer, le préfet peut alors déposséder l'organisme de son pouvoir d'attribution en nommant un délégué spécial chargé de prononcer toutes les attributions en lieu et place de l'organisme.

S'agissant du respect de son droit de réservation, le préfet dispose également d'un pouvoir de sanction pécuniaire en cas de non-respect des règles d'attribution et d'affectation des logements prévues par le code de la construction et de l'habitation<sup>20</sup>. De telles sanctions pourraient être mises en œuvre lorsque, par exemple, et de façon répétée, il est établi que le bailleur a omis de signaler la vacance de logements réservés au contingent préfectoral et les a attribués, ou encore, en cas de refus non motivé d'attribution au candidat présenté par le préfet.

Enfin, la possibilité nouvelle pour le préfet de se faire représenter dans les commissions d'attribution des organismes d'HLM par tout agent qu'il désigne à cette fin doit contribuer quand c'est nécessaire à faciliter l'attribution de logements aux candidats présentés par l'Etat.<sup>21</sup>

L'Etat dispose donc de moyens efficaces et dissuasifs pour faire procéder par les bailleurs aux attributions de logements au bénéfice des demandeurs DALO : il est évidemment préférable, et plus efficace, de privilégier dans la recherche de la solution de logement la négociation et le consensus. Cependant, les services de l'Etat, qui se sentent parfois désarmés face à des refus systématiques de la part de certains bailleurs ou de certains maires, devraient recourir à ces moyens d'exception dans de telles situations de blocages, moyens d'exception dont ne sont jamais encore saisis les préfets. **L'usage ponctuel du pouvoir d'attribution directe aurait un effet pédagogique et dissuasif certain.**

---

<sup>20</sup> L'article L. 451-2-1 al. 2 du code de la construction et de l'habitation fixe à dix-huit mois du loyer du logement concerné le montant maximal de la sanction pécuniaire qui peut être infligée par l'autorité administrative.

<sup>21</sup> Avant la loi du 25 mars 2009, le préfet ne pouvait être représenté dans une commission d'attribution que par un membre du corps préfectoral.

### 3. Faciliter le développement de l'offre de logements

#### a) Mobiliser pleinement le contingent préfectoral

Développer l'offre de logements susceptibles d'être proposés aux bénéficiaires du droit au logement opposable suppose naturellement une optimisation de ses capacités. L'effort de reconstitution du contingent préfectoral a déjà été entrepris ; ce travail de reconstitution du stock est indispensable, malgré sa lourdeur. La mise en œuvre des conventions d'utilité sociale d'ici le 31 décembre 2010, qui implique un inventaire des droits de réservation, invite à le poursuivre.

En complément de l'identification physique des logements, la négociation de flux d'attribution permet tout à la fois une gestion plus souple et une meilleure adaptation de la typologie des logements aux caractéristiques des demandeurs.

Les obligations des bailleurs pour permettre au préfet d'exercer son droit de réservation doivent être rappelées ou redéfinies quand ce n'est pas le cas. En contrepartie, les bailleurs sont en droit d'attendre une présentation rapide des candidats afin de limiter la vacance des logements.

Les mécanismes d'échange ponctuels de logement entre contingents, pratiqués dans plusieurs départements de la région, sont un outil intéressant qui présente en outre l'intérêt de développer le dialogue entre réservataires.

Enfin, afin de faire porter le droit de réservation du préfet sur des logements qui soient accessibles aux personnes défavorisées, il paraît souhaitable de privilégier pour l'exercice du contingent préfectoral les logements sociaux de type PLA-I et PLUS, quitte à y renoncer pour les logements PLS, dont le niveau de loyer est incompatible avec les ressources des personnes défavorisées auxquelles le contingent « mal-logés » est dédié.

#### b) Mobiliser le parc privé

Le parc HLM constitue de fait la principale solution pour loger les personnes mal logées et défavorisées. Néanmoins, le déséquilibre persistant de l'offre de logements en Île-de-France implique de développer des solutions alternatives dans l'attente de la construction de logements sociaux. A cet égard, le marché locatif privé présente l'intérêt d'offrir des logements immédiatement disponibles qui, par une intervention publique appropriée, peuvent contribuer à élargir le stock de logements mobilisables.

**Les logements PST, dits conventionnés très sociaux**, institués dans le cadre de la loi Besson, s'adressent à des populations fragiles et ouvrent théoriquement des droits de réservation aux préfets. En contrepartie du conventionnement, le propriétaire prend en effet des engagements en matière d'attribution et de plafonds de loyer, les plafonds PST étant compris entre les plafonds PLA-I et PLUS. Or, ce parc est mal repéré, parfois même oublié, et il se développe peu notamment en Île-de-France. Ainsi, les objectifs fixés par le Plan de Cohésion Sociale en matière de conventionnement très social sont loin d'avoir été atteints, puisqu'en 2008, seulement le tiers de l'objectif a été réalisé, soit 202 conventionnements très sociaux, alors que l'objectif national a été atteint à 73%<sup>22</sup>. Il convient donc de réaliser un effort particulier pour développer cette offre privée très sociale en Île-de-France.

Dans le contexte de pénurie de logements francilien, le parc privé peut aussi être mobilisé par des **dispositifs d'intermédiation locative**. Ces solutions prennent plusieurs formes (location /

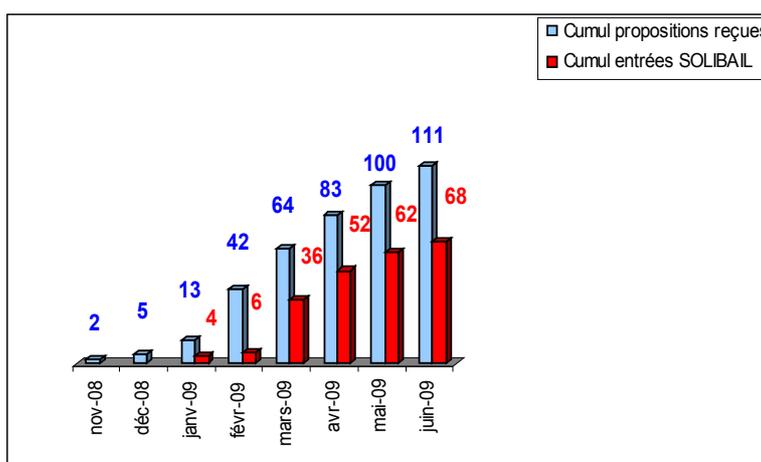
---

<sup>22</sup>Le Plan de Cohésion Sociale fixe l'objectif de passer chaque année 4000 conventions très sociales au niveau national, dont 600 en Île-de-France. En 2008, 2932 conventions ont été passées au niveau national et 202 en Île-de-France.

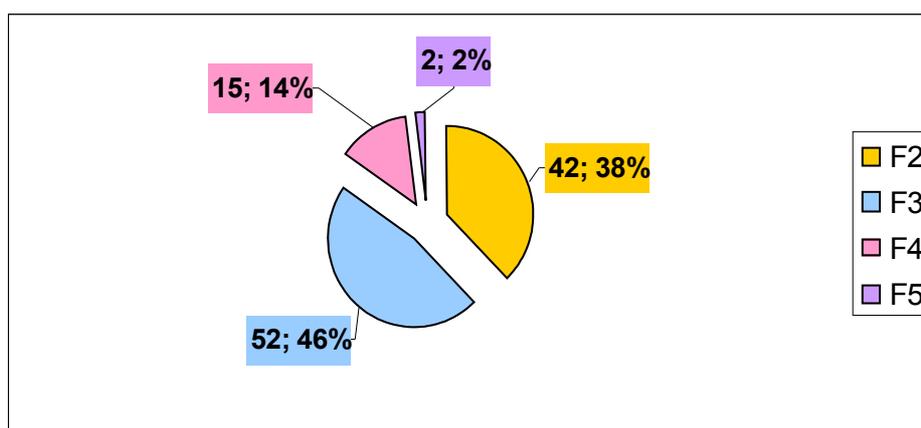
sous-location ou mandat de gestion) et sont expérimentées depuis les premiers plans pauvreté-précarité là où existe une volonté politique locale. C'est le cas de l'agglomération de Rennes et de la ville de Paris qui ont développé ce type de réponses.

**Depuis la fin de l'année 2008, l'Etat expérimente un dispositif de location / sous-location, SOLIBAIL®, sur le territoire de Paris / Petite couronne.** En novembre, le Préfet de région a en effet passé quatre conventions avec Aurore, Habitat et Développement, la FAPIL et AIS93. Les opérateurs se sont engagés à mobiliser 210 logements et à signer les baux avant le mois de juin. Les ménages concernés sont les personnes hébergées en hôtels, sortant de structures sociales, et / ou reconnues prioritaires au titre du DALO pour lesquels un accès au logement autonome n'est pas envisageable dans l'immédiat.

*Analyse qualitative et quantitative du dispositif SOLIBAIL au 6 juin 2009*

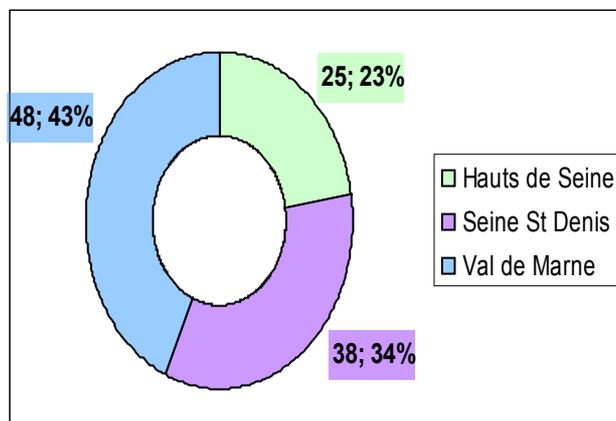
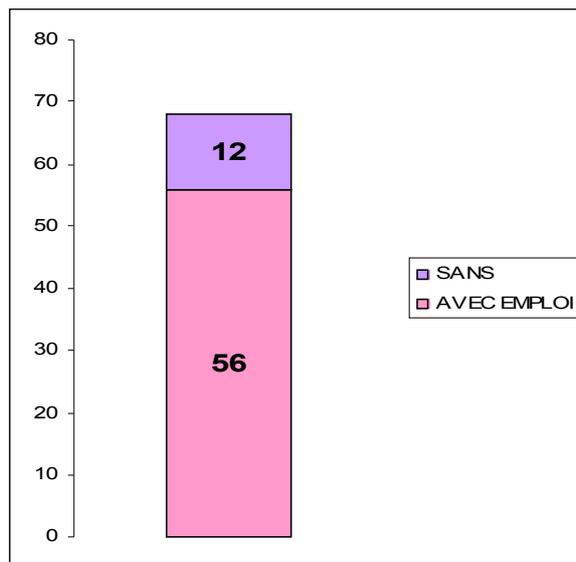
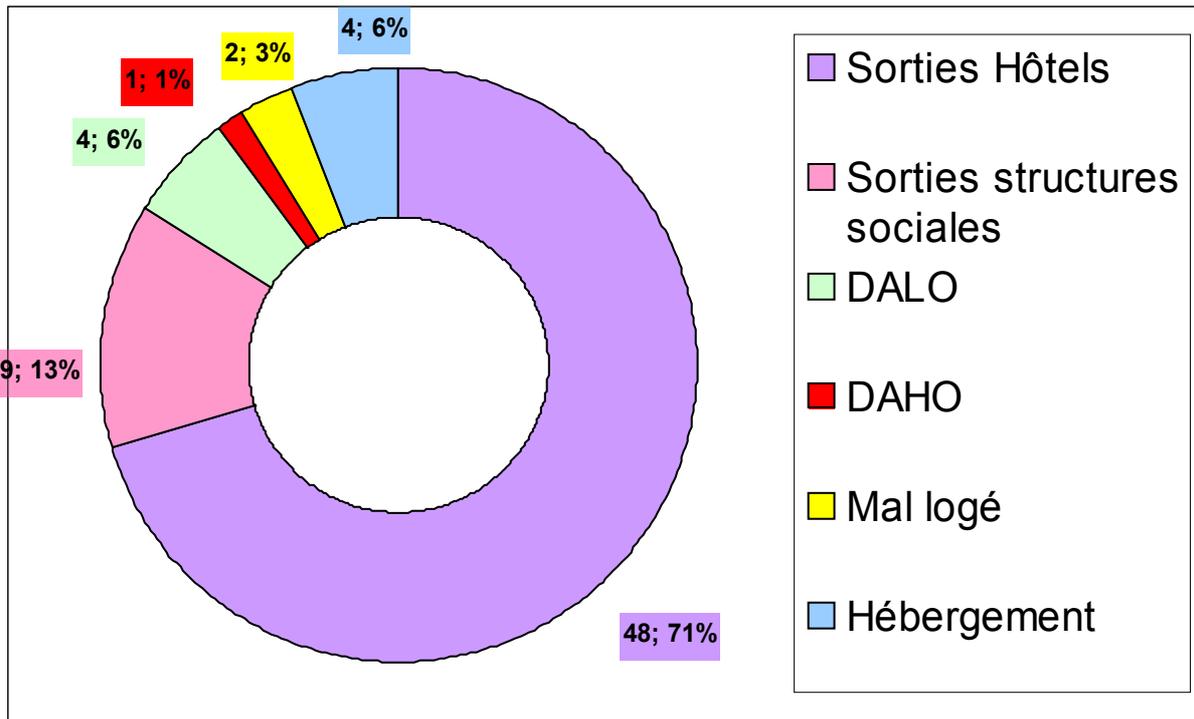


	F2	F3	F4	F5	TOTAL
SURFACES MOYENNES (m <sup>2</sup> )	43	63	78	89	58



Département logement SOLIBAIL			
75	92	93	94

Département d'origine du ménage	75			5	
	92		13		
	93		1	15	
	94			5	29



Source : GIP Habitat et Interventions Sociales pour les mal logés et les sans-abri

L'Etat n'a pas atteint l'objectif qu'il s'était fixé puisque seulement 110 baux avaient été signés début juin. Ce retard peut s'expliquer par le caractère encore expérimental de SOLIBAIL®. Il faut en effet du temps avant que les propriétaires, mais aussi les opérateurs, s'approprient ce type de dispositif. C'est aussi ce que la ville de Paris a pu constater au démarrage de Louez Solidaire et Sans Risque®. D'ailleurs, la mobilisation des logements dans le cadre de SOLIBAIL et de Louez Solidaire et Sans Risque® progresse au même rythme :

- A Paris, 300 baux ont été signés en deux ans, depuis la mise en place du dispositif parisien en juin 2007.
- Dans le cadre de SOLIBAIL®, 110 baux ont été signés en sept mois, depuis novembre 2008.

L'objectif de la ville de Paris sera atteint puisque l'enjeu est de capter 1000 logements avant la fin de la mandature du maire. Et l'Etat aura vraisemblablement mobilisé les 210 logements prévus dans le cadre de l'expérimentation à la fin de l'année 2009.

SOLIBAIL® est appelé à monter en charge puisque dans le cadre du Plan de Relance, l'Etat s'est fixé l'objectif de capter 2 750 logements dans le parc privé en 2009, en location / sous-location voire en mandat de gestion<sup>23</sup>. **Des moyens ont été débloqués afin de mieux financer ces dispositifs et de sécuriser les propriétaires.** Si le recours au parc privé ne doit pas se substituer au parc HLM, ces dispositifs n'en présentent pas moins de nombreux intérêts. Ils tendent d'abord à élargir le choix des quartiers où sont orientés les ménages fragiles et à favoriser par ce biais la mixité sociale. Ils permettent aussi d'apporter des solutions adaptées aux besoins de certains bénéficiaires du DALO.

- Dans le cas de ménages ayant déposé un recours hébergement, nécessitant le passage par un sas avant d'accéder à un logement ordinaire, la location / sous-location peut constituer une réponse temporaire avant d'accéder à des logements de droit commun.
- Pour d'autres personnes ayant déposé un recours logement, le mandat de gestion pourra faciliter l'accès à un logement de droit commun, le propriétaire et le requérant étant alors liés par un bail direct.

### **Propositions :**

- **développer l'intermédiation locative notamment en accélérant la dynamique initiée par SOLIBAIL®.**
- **développer l'offre de logements conventionnés très sociaux.**

### **c) Développer une offre nouvelle de logements sociaux**

- **Droit de préemption urbain :** L'article 29 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009<sup>24</sup>, mettant en œuvre une proposition d'Etienne Pinte, donne au préfet la possibilité d'exercer le droit de préemption urbain dans les communes qui ont fait l'objet d'un constat de carence au titre de l'article 55 de la loi SRU.

Cette mesure constitue une avancée importante pour que, dans les communes qui ne respectent pas l'obligation légale de construction des logements sociaux, la mise en œuvre de l'article 55 aille au-delà du paiement de simples pénalités financières et se traduise par la

---

<sup>23</sup> L'objectif à atteindre France entière est porté à 5000. Cf. Circulaire pour la relance relative à l'hébergement du 5 mars 2009.

<sup>24</sup> Article L. 210-1 du code de l'urbanisme.

construction de logements sociaux dans la commune concernée, ce qui est bien le but même de la loi SRU.

**La mise en œuvre rapide de cette mesure, dans les communes les plus défaillantes, contribuerait à développer l'offre de logements accessibles justement là où elle fait le plus défaut.**

- **Fixation d'objectifs quantifiés et qualitatifs de production de logements sociaux par territoires**

Déjà proposée par les Etats généraux d'Île-de-France et reprise par le comité de suivi du DALO dans son rapport d'octobre 2008, cette proposition peut se décliner, soit en confiant un pouvoir accru au comité régional de l'habitat (CRH) qui serait responsable de l'édiction des objectifs, soit conférant ce rôle au préfet après avis du CRH. Pour rendre opposables les objectifs, une mesure législative serait nécessaire. En cas de non-respect des objectifs de production fixés et repris par le PLH, une sanction financière serait appliquée et un pouvoir de substitution serait ouvert à l'intercommunalité et, à défaut, à l'Etat.

- **Expropriation simplifiée pour vacance anormalement longue**

Dans les zones où le foncier est rare pour développer une offre nouvelle, et particulièrement à Paris, la captation des logements laissés vacants peut constituer un moyen de développer l'offre de logements. Les procédures de réquisition prévues par le code de la construction et de l'habitation sont lourdes et n'ont pas donné de résultats satisfaisants lorsqu'elles ont été mises en œuvre.

Une alternative consisterait à ouvrir au maire la possibilité de mener une procédure d'expropriation simplifiée à l'encontre de logements ou d'immeubles vacants depuis une durée anormalement longue, qui pourrait être caractérisée par l'assujettissement du logement ou de l'immeuble à la taxe annuelle sur les logements vacants pendant au moins deux années consécutives.

En cas de persistance de cette situation, sur la base d'un constat contradictoire dressé par le maire, le préfet serait habilité, par dérogation au code de l'expropriation, à déclarer l'utilité publique de l'expropriation.

**Il convient d'expertiser cette mesure qui suppose une modification législative.**

## **4.Organiser la responsabilité**

### **a) Redynamiser les accords collectifs**

L'accord collectif départemental a été créé par la loi du 29 juillet 1998<sup>25</sup>. Au côté du contingent préfectoral, il constitue le principal outil de mobilisation du parc social pour le logement des personnes défavorisées. Il s'agit d'une convention conclue entre le préfet et tous les organismes d'HLM et SEM gestionnaires de logements sociaux du département. L'objet de cet accord est de prévoir, pour chacun de ces bailleurs, un objectif annuel quantifié d'attributions aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales, notamment celles dont les besoins ont été identifiés par le PDALPD. L'accord doit également prévoir les moyens d'accompagnement et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre et au suivi des engagements.

La loi du 13 juillet 2006 portant Engagement national pour le logement a créé l'accord collectifs intercommunal<sup>26</sup>, sur le modèle de l'accord départemental : il peut être conclu par le

<sup>25</sup> Article L. 441-1-2 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>26</sup> Article L. 441-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

président d'un EPCI compétent en matière d'habitat, avec les bailleurs disposant de logements sur son territoire, et se substitue à l'accord départemental. Toutefois aucun accord de ce type n'a encore été conclu à ce jour.

Le contenu de l'accord fait l'objet naturellement d'une négociation, il n'en demeure pas moins que tous les bailleurs sociaux sont tenus *in fine* de signer l'accord : en cas de refus de signer l'accord, le préfet peut désigner des personnes prioritaires à l'organisme et fixer un délai pour les loger<sup>27</sup>.

L'instance de suivi et de mise en œuvre de l'accord rassemble l'ensemble des bailleurs sociaux du département ; elle constitue ainsi, quand elle existe, un lieu privilégié de dialogue et de concertation avec les bailleurs. Le rôle de cette instance de suivi varie selon le contenu de l'accord : elle peut avoir pour fonction de valider les propositions de relogement au titre de l'accord, avant l'attribution du logement, (on parle alors de labellisation *a priori*) ou être une instance d'évaluation des résultats de l'accord.

L'accord collectif est également un instrument de transparence : la contribution de chacun est connue des signataires et définie selon des modalités partagées et négociées.

L'articulation de l'accord collectif départemental avec le contingent préfectoral est déterminée par l'accord ; selon les départements, les attributions prévues par l'accord peuvent être imputées soit partiellement, soit totalement sur les droits de réservation du préfet, ou encore s'y ajouter. Dans les départements tendus comme ceux de l'Île-de-France, l'intérêt de l'accord départemental n'est pas d'être un instrument de gestion du contingent, mais plutôt d'apporter une contribution supplémentaire pour le logement des personnes prioritaires.

Au regard de la mise en œuvre du droit au logement opposable, l'accord collectif peut d'abord être un moyen de prévention des recours, en apportant une solution aux personnes qui sont dans l'une des situations prévues par la loi DALO, avant qu'elles saisissent la commission de médiation, ou avant que celle-ci rende sa décision. Le recours devant la commission joue alors pleinement sa fonction de sanction de l'échec de dispositifs de droit commun. Cela suppose toutefois une mise en cohérence des bénéficiaires de l'accord collectif avec les catégories DALO, afin de viser une cohérence globale et d'éviter la concurrence de multiples publics prioritaires.

L'accord collectif peut en outre être un outil au service du relogement des personnes reconnues prioritaires par les commissions. L'instance de suivi de l'accord peut alors constituer le lieu partenarial pour trouver, parmi l'ensemble des bailleurs représentés, le logement adapté aux besoins et capacités du demandeur. Mais l'intérêt majeur de ce schéma réside surtout dans la possibilité offerte par l'accord de « capter » des logements sur les autres contingents que celui du préfet, et ainsi d'élargir les possibilités de relogements.

Cela démontre tout l'intérêt de la participation des réservataires autres que l'Etat à l'accord collectif, possibilité désormais prévue explicitement par l'article L. 441-1-2 modifié par la loi du 25 mars 2009.

Le relogement des publics DALO au travers de l'accord collectif départemental peut également, lorsque le conseil général est associé à l'accord, permettre d'assurer l'accompagnement social des bénéficiaires du DALO, comme le démontre l'exemple remarquable des Yvelines.

---

<sup>27</sup> Article L. 441-1-3 du code de la construction et de l'habitation : les attributions ainsi prononcées sont alors imputées sur les droits à réservation du préfet.

### L'accord collectif départemental des Yvelines

Le Conseil général des Yvelines a signé un protocole d'accord annexé à l'accord collectif départemental, qui définit les modalités de l'accompagnement social mobilisé pour l'accord.

Les ménages relevant de l'une des catégories prévues par l'accord sont ensuite répartis en deux groupes différenciés :

○ Les « ménages qui éprouvent principalement des difficultés financières » ; leurs difficultés sont liées à leur logement actuel et, une fois le relogement effectué, ils ne nécessitent pas un suivi social particulier.

○ Les « ménages qui éprouvent des difficultés financières lourdes, mais dont les difficultés d'accès au logement relèvent principalement de problèmes d'insertion sociale » : face à ce cumul de difficultés, l'accès au logement nécessite des précautions particulières. L'accès au logement sera assorti de mesures de solvabilisation et d'accompagnement social spécifiques, qui seront donc financées par le Conseil général, y compris pour les bénéficiaires d'une décision favorable de la commission de médiation. En effet, l'accord a été modifié afin de faire des prioritaires DALO une catégorie d'entrée dans l'accord collectif.

D'autre part, cet accord collectif présente la spécificité d'être animé par un chargé de mission affecté à plein temps, ce qui contribue grandement à la réussite de cet accord et à la mobilisation active des partenaires.

### **Propositions :**

- **Augmenter les objectifs d'attribution prévus par les accords collectifs départementaux.**
- **Associer les réservataires de logements autres que l'Etat aux accords collectifs.**

### **b) Mobiliser les collecteurs du 1%**

Les collecteurs du 1% (CIL), qui apportent aux organismes HLM un financement complémentaire aux programmes de logements, se voient accorder en contrepartie un droit de réservation sur ces logements. Leur rôle est prépondérant puisque les attributions prononcées au titre du contingent 1% sont les plus importantes en proportion dans l'ensemble des départements franciliens<sup>28</sup>.

Si leur vocation est de loger les employés des entreprises qui versent leurs contributions, les priorités d'accès au logement social s'appliquent aux CIL comme aux autres réservataires<sup>29</sup>. Ils sont par ailleurs soumis à des obligations plus spécifiques d'attribution de logements à des personnes sortant de structures sociales et / ou reconnus prioritaires par la commission de médiation.

---

<sup>28</sup> Observatoire du logement social en Île-de-France, « Les attributions dans le parc social francilien en 2007 », p. 15.

<sup>29</sup> Cf. article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

▪Le Plan d'Action Renforcé pour les Sans-Abri (PARSA) du 8 janvier 2007 prévoit que 3 000 logements du 1% doivent être mobilisés sur 3 ans pour loger des personnes sortant de structures sociales.

▪La loi « Mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions » du 25 mars 2009 instaure la participation obligatoire du 1% à la mise en œuvre du DALO. Elle dispose en effet que, par programme, un quart des attributions locatives des collecteurs du 1% doivent se faire au profit de salariés et de demandeurs d'emploi reconnus comme prioritaires et devant être logés d'urgence par la commission de médiation.

**La mobilisation du 1% est déterminante puisque ce sont entre 6 000 et 8 000 logements supplémentaires qui pourraient être destinés chaque année aux bénéficiaires du DALO en application de l'article 8 de la loi du 25 mars 2009<sup>30</sup>.**

Ainsi, depuis l'adoption de cette loi, ce sont plusieurs centaines de logements par mois qui pourraient d'ores et déjà être mobilisés par l'Etat en Île-de-France. Il est donc urgent d'organiser la mobilisation de cette réserve de la façon la plus pragmatique et la plus opérationnelle possible. Une autorité responsable, chargée de mettre en relation les logements disponibles proposés par les CIL et les caractéristiques des ménages à loger, doit être désignée. L'enjeu est à la fois de centraliser les signalements des vacances du 1% et les dossiers des bénéficiaires du DALO. A cet égard, plusieurs schémas sont envisageables, l'échelle retenue pouvant être départementale ou régionale.

Dans un scénario d'organisation départementale, les préfetures de département devraient se mettre en relation avec les collecteurs du 1%. Et pour inscrire dans la durée la mobilisation de ce contingent, en flux et en stock, les préfetures devraient être dotées de moyens humains supplémentaires. Plusieurs arguments conduisent toutefois à ne pas retenir cette hypothèse vu l'urgence qu'il y a à organiser la mobilisation des logements du 1% :

- les préfetures rencontrent déjà d'importantes difficultés à gérer, voire à reconstituer, leur propre contingent,
- elles n'ont à ce jour aucun relais du 1% au niveau départemental, l'échelle départementale n'ayant pas nécessairement de réalité pour les collecteurs<sup>31</sup>,
- le 1% devrait avoir un nombre limité d'interlocuteurs dans un souci d'efficacité.

En conséquence, une organisation à l'échelle régionale nous semble devoir être privilégiée. Dans cette hypothèse, l'interface entre les CIL et les recours DALO pourrait être assurée par la DREIF, ou le GIP Habitat et Interventions Sociales (HIS), voire une agence régionale.

Vu l'expérience du GIP dans le relogement des publics rencontrant des difficultés particulières dans l'accès au logement et vu les relations privilégiées construites avec le 1% dans le cadre du dispositif « fluidité PARSA », il nous semble que le GIP pourrait être mandaté temporairement, en attendant qu'un service régional de l'Etat, voire une agence, soit en mesure d'assurer cette mission. Cette organisation transitoire permettrait à l'Etat de mobiliser dès maintenant les logements du 1% destinés au public DALO. Elle n'en suppose pas moins d'étendre ponctuellement les missions du GIP et de le doter des moyens nécessaires. A moyen terme, l'entité régionale jugée la plus pertinente, un service de l'Etat ou une agence, serait chargée de prendre le relais du GIP et de gérer dans le même temps le fichier régional de la demande de logement social (Cf. I.B.1).

---

<sup>30</sup> La DREIF estime à 7 980 logements le quart des attributions réalisées au profit du 1% en 2007.

<sup>31</sup> La convention relative à l'intervention du 1% Logement en faveur des populations ayant des difficultés particulières passée le 20 décembre 2006 entre l'Etat et l'UESL prévoyait pourtant que l'UESL désigne un « relais » dans chaque département. Mais en Île-de-France, aucune suite n'a été donnée à cette disposition.

Dans tous les cas, l'Union d'Economie Sociale pour le Logement (UESL) doit identifier dans les plus brefs délais un relais régional, qui sera chargé de rendre compte tous les ans de la participation effective du 1%, programme par programme. Le nombre d'attributions réalisées sur le contingent 1% au profit de personnes prioritaires doit pouvoir être évalué a posteriori et à échéances régulières.

**Il convient d'organiser la mobilisation des réservations du 1 % à l'échelle régionale.**

### c) La mobilisation nécessaire des collectivités locales

Les lois de décentralisation ont eu pour effet de doter les élus locaux d'une autonomie d'action plus large en leur transférant les compétences en matière d'urbanisme et en rendant possible la délégation des principales compétences étatiques, à savoir le financement du logement social et le contingent de logements réservés aux personnes prioritaires. Les élus locaux et les grands bailleurs sociaux constituent des points de passage incontournables dans le champ de la construction et de l'attribution des logements sociaux, surtout en Île-de-France où nombreux sont les élus cumulant mandats nationaux et locaux.

A la veille de l'adoption de la loi instituant le DALO, les représentants de l'Etat privilégiaient souvent une démarche pragmatique vis-à-vis de ces acteurs pour tenir leurs objectifs de construction, ou créer les conditions propices à la démolition des logements sociaux, plutôt que d'imposer des candidats dans le parc HLM. La loi du 5 mars 2007 a toutefois bousculé la hiérarchie des priorités des préfets en fixant à l'Etat une obligation de résultat. Certes, les élus locaux jouent un rôle central dans la définition et la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, mais c'est bien sur l'Etat que pèse une injonction juridictionnelle, assortie d'une astreinte, le législateur n'ayant prévu la participation des collectivités locales que sur le mode de l'incitation, voire de l'expérimentation<sup>32</sup>. Et si de nombreuses collectivités locales se sont portées candidates à la délégation des compétences étatiques, force est de constater qu'aucune collectivité locale n'a souhaité expérimenter la responsabilité du DALO sur son territoire.

*Situation de la délégation des compétences étatiques en Île-de-France en juin 2008*

	Délégation de l'aide à la pierre	Délégation du contingent préfectoral
<b>Paris</b>	Oui : au Conseil général	Non
<b>Seine-et-Marne</b>	En partie : à la communauté d'agglomération Melun-Val de Seine depuis le 1er janvier 2007 (délégation de 10% de l'enveloppe)	Non
<b>Yvelines</b>	Non	En partie : <ul style="list-style-type: none"> <li>•délégation à la communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines,</li> <li>•pour un tour, voire deux, dans les ZUS avec projet ANRU</li> <li>•délégation à Rambouillet</li> </ul>
<b>Essonne</b>	Non	Non
<b>Hauts-de-Seine</b>	Oui : au Conseil général	Oui : à l'ensemble des communes sauf Puteaux, Montrouge, Courbevoie
<b>Seine-Saint-Denis</b>	Non	Non ; une expérimentation à Pantin et Drancy
<b>Val-de-Marne</b>	Non	Non
<b>Val d'Oise</b>	En partie : à la communauté d'agglomération de Cergy Pontoise	En partie : dans les ZUS

<sup>32</sup> L'article 14 de la loi du 5 mars 2007 instituant le DALO prévoit qu'à titre expérimental, et pour une durée de six ans, les préfets déléguent à des collectivités locales des compétences étatiques en matière de logement.

Ainsi, la loi instituant le DALO a vraisemblablement modifié l'équilibre des forces au profit de l'accès au logement des ménages reconnus prioritaires par les commissions de médiation. Deux ans après l'adoption de ce texte, le DALO a eu l'effet déclencheur attendu. Les préfets se sont en effet mobilisés pour accroître les capacités du contingent préfectoral, notamment en Seine-Saint-Denis ou dans le Val-de-Marne. Ailleurs, comme à Paris, les préfets se sont aussi attachés à capter d'autres contingents dans le cadre des accords collectifs.

Néanmoins, cette offre de logements reste notoirement insuffisante, d'un point de vue quantitatif mais aussi qualitatif. D'autant plus que les préfets doivent contribuer par ailleurs aux sorties de CHRS, au relogement des ménages concernés par la démolition, ou par des opérations urgentes ponctuelles (incendie, évacuation de squats, etc.). Les préfets ont besoin d'une participation active des élus locaux et des organismes HLM dans la mise en œuvre du DALO. L'obligation de résultat ne pourra pas être honorée sans que les acteurs locaux intègrent les déséquilibres révélés par le DALO et les traduisent concrètement dans les politiques locales de l'habitat.

En matière de construction de logements sociaux, des efforts importants doivent être réalisés par les maires des communes où des besoins sont identifiés, et plus particulièrement là où un déficit d'offre est avéré. Les chiffres relatifs à la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU pour cette période révèlent que 26 % des communes ne respectant par leur obligation sont situées en Île-de-France. Sur 181 communes qui ont moins de 20 % de logements sociaux, 85 % n'ont pas atteint l'objectif fixé, certaines communes affichant des taux de réalisation particulièrement bas<sup>33</sup>. A cet égard, la faiblesse de disponibilité foncière ne saurait légitimer le retard pris dans la construction, de nombreuses villes ayant en effet démontré qu'il était possible de tenir, voire de dépasser les objectifs fixés par le législateur<sup>34</sup>.

Enfin, en matière d'attribution des logements sociaux, les commissions d'attribution doivent respecter la priorité accordée au DALO par le législateur. Or, les préfets se voient encore reprendre des réservations, ne serait-ce que pour un tour, ou refuser des candidats pour des critères de préférence communale ou des motifs tels que « situation fragile », « ressources insuffisantes », ou encore « mixité sociale ».

- Le critère de préférence communale ne fait pas partie des motifs de refus pouvant être légalement invoqués.
- Les organismes HLM doivent s'efforcer de proposer des logements adaptés, en termes de localisation, de type et de coût du logement. Il convient d'orienter les ménages prioritaires vers des quartiers ne cumulant pas les difficultés économiques et sociales, dans le respect

---

<sup>33</sup> Ci-après les communes de plus de 10 000 habitants n'atteignant pas les 2/3 de l'objectif : Andrésy (14%), Saint Maur (17%), La Celle Saint Cloud (19%), Saint-Mandé (21%), Le Raincy (27%), Houilles (29%), Triel sur Seine et Enghien (30%), Nogent-sur-Marne (31%), Le Chesnay (36%), Vincennes (38%), Maisons-Laffitte (44%), Sceaux (46%), Neuilly sur Seine (49%), Marly-le-Roi (55%), Le Perreux-sur-Marne (58%), Yerres (64%) et Rosny (-130%).

<sup>34</sup> Paris (146%), Pontault-Combault (408%), Saint-Fargeau Ponthierry (2078%), Vaux-le-Pénil (148%), Villeparisis (990%), Bois d'Arcy (395%), Carrières-sur-Seine (5100% qui dépasse désormais les 20%), Le Pecq (820%), Montesson (174%), Saint-Germain-en-Laye (267%), Vélizy-Villacoublay (113%), Versailles (288%), Viroflay (137%), Voisins-le-Bretonneux (193%), Brunoy (271%), Chilly-Mazarin (743%), Gif sur Yvette (333%), Juvisy-sur-Orge (2404%), Morangis (117%), Orsay (219%), Saint-Michel-sur-Orge (363%), Savigny-sur-Orge (153%), Verrières-le-Buisson (151%), Antony (1009%), Asnières-sur-Seine (190%), Bois-Colombes (550%), Boulogne-Billancourt (144%), Bourg-la-Reine (393%), Chaville (2907%), Courbevoie (655%), Levallois-Perret (454%), Montrouge (3600%, qui dépasse désormais les 20%), Saint-Cloud (426%), Ville d'Avray (151%), Livry-Gargan (287%), Neuilly-Plaisance (339%), , Gagny (2911%), Bry-sur-Marne (267%), Le Plessis Trévisé (820%), Cormeilles-en-Parisis (383%), Deuil la Barre (245%), Domont (327%), Herblay (334%), Montmorency (565%), Saint-Brice-sous-Forêt (688%), Saint-Leu-la-Forêt (168%), Taverny (2143%).

des équilibres mais aussi dans le souci d'éviter les refus d'attribution au nom de la mixité sociale<sup>35</sup>.

- Les refus de candidats liés à des critères de revenus doivent être étroitement contrôlés par les préfets. Car si les gestionnaires locaux doivent veiller à ne pas mettre les ménages en difficultés financières, la réglementation ne prévoit aucun minimum de ressources limitant l'accès au logement social. Ces motifs de refus, courants dans la pratique, doivent donc faire l'objet d'un diagnostic partagé par les représentants de l'Etat et les commissions d'attribution.

- Quant aux organismes HLM connus pour ne pas déclarer les vacances des réservations préfectorales, ils doivent reloger des ménages prioritaires au titre du DALO, à due proportion des logements identifiés comme repris. Cela passe aussi par un contrôle plus strict de la part de la MILOS, avec l'application de pénalités en cas de non remise à disposition des logements.

**Pour impliquer davantage les collectivités locales, le groupe propose d'ouvrir le champ des logements proposés au contingent communal. Les réservations municipales doivent servir à reloger les bénéficiaires du DALO ayant un lien avec le territoire de la commune. Des objectifs devraient être contractualisés entre le préfet et les maires du département, chaque commune s'engageant sur un objectif annuel de logements mis à disposition du DALO.**

Ainsi, la mise en œuvre du DALO dans la région Île-de-France suppose une articulation de la mise en œuvre du droit au logement et des politiques locales de l'habitat. Elle s'inscrit donc dans le temps sur certains territoires. Le législateur du 5 mars 2007, en fixant les dates d'ouverture du recours contentieux spécifique, en avait conscience. Pour autant, une participation active et innovante de tous les partenaires à la mise en œuvre de l'obligation de résultat imposée à la nation et dont l'Etat est le garant s'impose dans l'immédiat. L'Île-de-France, principale région concernée par le DALO, peut et doit démontrer sa capacité à s'adapter à cet enjeu.

---

<sup>35</sup> La jurisprudence légitime, depuis 2000, le refus d'attribution au nom de la mixité sociale dans les zones urbaines sensibles. Cf. TGI Marseille 21 décembre 2000, Mme Mur c/ SA Logirem, non publié ; Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 28 juin 2005, Mur c/ Logirem, RG n°01/03778.

## **Annexe 1 : Lettre de mission**

-

## **Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées**

### **Paris**

#### Préfecture de Paris

- M. Claude KUPFER, préfet, secrétaire général
- M. Romain ROYET, directeur de cabinet du préfet secrétaire général
- M. Philippe CEBE, directeur de l'urbanisme, du logement et de l'équipement
- M. Olivier FILLIETTE, sous-directeur de la politique de l'habitat

#### Ville de Paris

- M. Christian NICOL, directeur du logement et de l'habitat
- M. Sylvain MATHIEU, sous-directeur de l'habitat
  
- M. Henri HURAND, président de la commission de médiation de Paris

### **Yvelines**

- Mme Anne BELGRAND, chef du bureau du logement à la préfecture des Yvelines
- M. Kamel SENNI, chargé de mission pour l'accord collectif départemental

### **Hauts-de-Seine**

- Mme Josiane TOUMAZET, adjointe au sous-préfet à la ville
- Mme Sylvie FALCO, chef du bureau politique sociale du logement à la préfecture des Hauts-de-Seine
- Mme Marion ZELINSKY, adjointe au chef du service habitat de la DDE des Hauts-de-Seine

### **Seine-Saint-Denis**

- M. Patrick BERG, directeur départemental de l'équipement

### **Val-de-Marne**

- M. Jean-Luc NEVACHE, secrétaire général de la préfecture du Val-de-Marne
- Mme Brigitte AUGIER, directrice des politiques interministérielles à la préfecture du Val-de-Marne
- M. Tristan BARRES, chef du service habitat et renouvellement urbain à la DDE du Val-de-Marne
  
- M. Bruno MOREL, Directeur du GIP Habitat et Interventions Sociales (HIS)

Les membres du groupe de travail souhaitent remercier l'ensemble des personnes rencontrées, ainsi que celles qui ont bien voulu transmettre des réponses écrites.

Un remerciement particulier à M. Henri Hurand, président de la commission de médiation de Paris, pour nous avoir permis d'assister à une séance de la commission.