



## FICHE THEMATIQUE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE : OU EN SOMMES-NOUS ?

### Contexte

La loi instituant le Droit au logement opposable du **5 mars 2007** est entrée en application très rapidement en 2008. **Cette loi répond à la crise du logement abordable et aux situations de mal logement d'un nombre croissant de personnes démunies, mises en évidence depuis plusieurs années par les associations.**

Le droit à un logement décent et indépendant est **garanti par l'Etat** aux personnes **en situation régulière** sur le territoire français et qui ne sont **pas en mesure d'y accéder par leurs propres moyens ou de s'y maintenir**. Ce droit s'exerce par un **recours amiable**, puis **contentieux**.

**Les bénéficiaires sont les demandeurs de logement social en délai dépassé** (recours contentieux à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012) **et, sans conditions de délai, cinq catégories prioritaires** (recours contentieux le 1<sup>er</sup> janvier 2008) **ainsi que les demandeurs d'hébergement** (recours contentieux 1<sup>er</sup> décembre 2008).

### Le fonctionnement des commissions de médiation : un bilan positif malgré des lourdeurs et inégalités de fonctionnement

- Fin octobre 2009, **sur 112 413 recours logement déposés, 67% avaient été examinés avec parfois un retard dans la délivrance des accusés de réception** (envoyés par les secrétariats lorsque le dossier est complet), ce qui allonge les délais pour le requérant.
- **Le consensus est général sur le fait que les commissions de médiation sont des lieux de derniers recours et qu'elles ne constituent pas une nouvelle filière d'accès au logement.** C'est également la conception défendue par l'Union sociale pour l'habitat. Cette approche implique une **instruction approfondie des dossiers** et une **articulation avec les dispositifs de droit commun** (PDALPD, prévention des expulsions, lutte contre l'insalubrité, etc.), ce qui ne se vérifie pas toujours dans la pratique. Certaines dispositions de la loi MOLLE (recueil de l'avis des bailleurs sociaux ayant eu à connaître le demandeur, levée partielle du secret professionnel des travailleurs sociaux...) visent à améliorer cette situation.
- **La grande diversité de pratiques entre les commissions crée un risque d'inéquité entre les territoires** qui sera peut-être réduit par les jurisprudences à venir en contentieux.
- **Le dispositif est très consommateur de temps pour les bailleurs sociaux** (contribution à l'instruction, représentation dans la commission de médiation, organisation des transmissions d'information).

### Les relogements : une montée en régime progressive, un lien insuffisant avec les collectivités et les dispositifs locaux

**43,3% des recours logement examinés ont fait l'objet d'une décision favorable** (soit fin octobre 2009, 33 059 dossiers). **Les relogements sont moins nombreux à ce stade** (16 040 personnes logées fin octobre). Ce bilan s'explique par les **difficultés de logement rencontrées dans certaines régions qui représentent une part importante des recours**, notamment l'Ile-de-France : dans cette région, seul ¼ des ménages reconnus prioritaires pour un logement (20 126) a été relogé, soit 5 192 personnes.

**Ces relogements s'effectuent en totalité dans le parc social.** Ils sont pour le moment « gérables » sur le contingent préfectoral (cf. les accords départementaux d'attribution signés entre Etat et Hlm sur cette question, en Ile-de-France, Loire-Atlantique, Gironde, Nord, Pas-de-Calais, Eure...). Ce sont souvent des **instances inter-bailleurs** qui proposent les relogements et évitent une injonction préfectorale.

**Pour les bailleurs, les principaux points d'achoppement sont les suivants :**

- L'importance des **avis négatifs des Maires**, liés au fait que l'Etat consulte de manière administrative et face auxquels les organismes se trouvent seuls en commission d'attribution ;
- Les risques de **concentration des ménages dans certains quartiers déjà fragilisés** ;



- **L'insuffisante mobilisation du PDALPD et du FSL** dans l'accompagnement des relogements. Pour pallier cette difficulté, la loi MOLLE prévoit que les commissions de médiation pourront déterminer les mesures d'accompagnement social nécessaires. Ce sera au préfet de mettre en œuvre ces mesures et de trouver les moyens de financement ;
- Les **ressources insuffisantes de certains ménages reconnus prioritaires** pour payer un loyer. Ceci nécessite de **mieux différencier les situations relevant d'un hébergement ou d'un logement** ;
- **Un nombre important (2 272) de refus de la proposition d'attribution par les demandeurs** : d'où la nécessité de renforcer l'information et l'accompagnement des personnes déposant des recours (cf. propositions du rapport Bouchet de février 2009).

---

### Des difficultés de logement dans certains territoires

En Ile-de-France et en région PACA, il existe un **décalage quantitatif entre l'offre disponible sur le contingent préfectoral et les accords collectifs et les recours DALO**. Ces territoires sont ceux qui concentrent les recours au plan national et à partir desquels sera appréciée l'efficacité de la loi et de ses acteurs. **La contribution du parc réservé au 1% Logement (25% de ce contingent) au relogement des salariés reconnus prioritaires devrait permettre de dégager des marges de manœuvre.**

Le 3<sup>ème</sup> **rapport du comité de suivi DALO** publié en octobre 2009 observe que si le Droit au logement opposable constitue un recours efficace pour les personnes en difficulté, il n'est pas assumé partout et notamment en Ile-de-France. Le comité de suivi demande notamment de programmer sur le territoire de l'Ile-de France-et de tout département en difficulté la **construction de logements et d'hébergements**.

---

### Une insuffisante mobilisation des collectivités territoriales

L'un des effets positifs du Droit au logement opposable est de **révéler les difficultés de logement liées soit au décalage entre l'offre et la demande de logement abordable** (en Ile-de-France et dans quelques grandes agglomérations) **soit aux dysfonctionnements des dispositifs d'aide à l'accès dans le logement**.

**La mobilisation des collectivités est indispensable pour apporter des réponses à ces difficultés.** L'expérience de Rennes en témoigne : la commission de médiation d'Ile-et-Vilaine n'a reçu qu'un nombre très limité de dossiers.

Cette mobilisation commence à se manifester sur certains territoires au travers de la **relance par l'Etat de dispositifs partenariaux** : PDALPD, prévention des expulsions, lutte contre l'insalubrité, etc. Certains EPCI (Tours, Lille, Poitiers) envisagent la signature d'un **accord intercommunal d'attribution** qui leur permettra de siéger dans la commission de médiation et d'influer sur les modalités des relogements.

**Cependant, en règle générale, il n'y a pas suffisamment d'anticipation ni d'objectivation des besoins de production ou d'intervention sur le parc existant liés au mal logement et qui permettraient de limiter la mise en œuvre du DALO dans les années à venir.**

---

### Point de vue de l'Union sociale pour l'habitat

- **Une position affirmée dès avant la publication de la loi** : le Mouvement Hlm entend jouer - et joue déjà - un rôle essentiel pour le logement des publics en situation d'exclusion ou en grande difficulté sociale. Il **prend en compte l'obligation de résultat** qu'implique la loi. Il entend également conserver une **vocation large d'accueil de l'ensemble des ménages** qui ne trouvent pas à se loger aux conditions du marché.
- **Si la mise en œuvre du DALO peut atteindre les objectifs visés dans la plupart des régions, il apparaît que, dans les régions très tendues comme l'Ile-de-France ou PACA, où l'offre de logements locatifs sociaux est très insuffisante, le Mouvement Hlm ne peut à lui seul permettre d'atteindre ces objectifs.** Sur ces territoires, il est indispensable de changer d'échelle et d'inventer des solutions complémentaires. A défaut, on tomberait inévitablement dans le risque de **constitution de ghettos**, ou de reconstitution de ghettos, l'inverse des objectifs recherchés à travers la politique de rénovation urbaine. **Le développement d'une gamme d'offre diversifiée, en particulier le recours à l'intermédiation dans le parc privé existant, est en conséquence**



**une condition de réussite de la loi sur les territoires où elle manque. Le 3<sup>ème</sup> rapport du comité de suivi DALO appelle à conduire « la bataille de l'offre ».**

- **La mise en œuvre pertinente de la loi doit amener les acteurs impliqués à mettre en place les réponses qui limiteront les recours** : constitution/renforcement des partenariats pour limiter les recours, d'une part par le développement d'offre, d'autre part par la gestion du droit au logement : EPCI, communes, conseils généraux, bailleurs sociaux et bailleurs privés, l'ANAH, associations d'insertion, collecteurs 1%, etc. Les organismes prennent l'initiative pour ce qui les concerne (partenariats avec les associations et structures d'hébergement).
- **S'agissant du fonctionnement du dispositif de recours**, on constate une forte implication des bailleurs sociaux dans ce dispositif, qui est très consommateur de temps pour eux, et qui doit être **conforté dans la durée**. Il est nécessaire de **toujours mieux objectiver les décisions pour garantir l'égalité de traitement et limiter l'effet « filière d'accès au logement »**. En contrepartie, il convient de **mieux aider les requérants dans leur démarche**.

---

#### **DALO - Les chiffres clés fin octobre 2009**

Fin octobre, 122 560 recours avaient été déposés (dont 112 413 recours logements et 10 147 recours hébergement), très inégalement répartis sur le territoire : 77 851 en IDF (63,3% alors que la région ne représente que 18% de la population) et 21 332 à Paris (environ 17,4%). 10 départements ont reçu plus de 1 300 recours logement dont trois en PACA qui est la seconde région comptant le plus de recours (9 936) : Bouches-du-Rhône, Nord, Loire-Atlantique, Rhône, Var, Haute-Garonne, Hérault, Alpes-Maritimes, Gironde, Isère. 41 départements ont reçu moins de 100 recours logement, 22 moins de 30 recours.

Les recours hébergement sont en nombre limité : 10 147 dont 7 543 en Ile-de-France (74,3%)

Le volume global de recours est parfois jugé faible par rapport à l'estimation initiale des besoins (600 000 ayant-droit potentiels dont 150 000 en IDF). Les causes les plus fréquemment citées, notamment par la Fondation Abbé Pierre, sont « une forme d'auto-censure » des partenaires qui auraient insuffisamment (voire pas) informé les ayant-droit. En Ile-de-France, cependant, l'AORIF estime le nombre de recours relativement conséquent, compte tenu du fait que le flux mensuel des dépôts de recours ne faiblit pas. En cinq ans, le volume des prévisions pourrait être atteint.

#### **Recours logement :**

- Recours examinés : 75 349 recours logement (67% des recours logement déposés) ;
- Décisions favorables : 33 059 soit 43,3% des dossiers examinés ;
- Rejets par la commission de médiation : 33 911 soit 45% des dossiers examinés ;
- Total personnes logées (solution trouvée avant passage en commission + logement suite à décision commission) : 16 040 (soit 14,2% des recours déposés et 48,5% des décisions favorables) ;
- Refus de propositions par le demandeur : 2 272 soit 17,4% des offres.

#### **Recours hébergement :**

- Recours examinés : 7 680 soit 75,6% des recours hébergement déposés ;
  - Décisions favorables : 3 150 soit 41% des dossiers examinés ;
  - Total personnes hébergées : 1 549 (relogées suite à offre + recours sans objet), soit 15,2% des recours déposés et 49,1% des décisions favorables ;
  - Refus d'offre : 877 soit 33,3 % des offres.
-