

SEPTEMBRE

2023



BILAN ET PERSPECTIVES DES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX RESERVES PAR L'ETAT AUX MENAGES MAL-LOGES

Synthèse du rapport

(SYNTHÈSE)

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

A

la veille d'une grande réforme des attributions de logements sociaux devant prendre effet le 24 novembre 2023, ce rapport a pour objet d'établir le bilan des attributions des logements sociaux réservés (le droit de choisir le locataire) par l'Etat pour les publics mal logés (reconnu au titre du Dalo ou ménages prioritaires) depuis 2011 dans 19 départements en tension.⁽¹⁾

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

En 2007, la loi Dalo est adoptée rendant le droit au logement opposable. L'opposabilité de ce droit entraîne une obligation de résultat, c'est-à-dire l'obligation de proposer un logement à tout requérant. En absence de proposition, l'Etat risque d'être condamné à des astreintes et des indemnités aux ménages requérants. Devant ce risque, l'Etat lance une opération dite de « reconquête » de son contingent de logements devant être terminée en octobre 2011. La reconquête du contingent préfectoral consiste à vérifier si les logements

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



réservés de l'Etat ont été correctement identifiés (chez quel bailleur, et à quelle adresse) à hauteur de 25 % de l'ensemble du parc de logements sociaux dans le département.

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

■ En termes d'identification des logements sociaux réservés de l'Etat pour les publics mal logés

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

► L'identification du contingent prioritaire est défailante

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

Sur les huit départements cités, des milliers d'attributions de l'Etat manquent pour le logement des ménages mal-logés depuis 2011. Ces logements ont été attribués par certains bailleurs sociaux à des ménages non prioritaires.

► L'identification du contingent prioritaire est correcte

Il s'agit des départements de la Gironde et de Loire Atlantique.

► L'identification du contingent prioritaire n'a pu être vérifiée sur la base des outils de suivi actuels (huit départements d'Ile-de-France et département du Nord)

Cette catégorie interroge. En effet, afin de réaliser cette étude, le Haut Comité a été contraint de confronter les données disponibles dans quatre systèmes d'informations⁽¹⁾ avec les données transmises par les services de l'Etat

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



au niveau local. Comme la Cour des comptes l'a déjà constaté, les outils de suivi existants et mis en place après le vote de la loi Dalo sont globalement défectueux, principalement en raison d'une collecte partielle de données et de problèmes d'interfaçage. De nombreux témoignages des services de l'Etat dans les Préfectures nous ont confirmé cette situation.

■ En termes de mobilisation des attributions pour les ménages reconnus au titre du Dalo

L'étude montre également que la «surpriorité» conférée par la loi aux ménages reconnus Dalo dans les attributions n'est globalement pas respectée. L'Etat relogé plus de personnes prioritaires que de ménages reconnus Dalo dans les dix départements suivants : Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Essonne, Var, Rhône, Haute-Savoie, Hérault, Nord, Gironde et La Réunion.

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

■ Analyse et propositions du Haut Comité pour le Droit au Logement

En 2021, 440 000 logements sociaux ont été attribués. La part des attributions aux ménages reconnus au titre du Dalo représente environ 22 000 attributions par an, soit environ 5 % seulement des attributions annuelles. La situation décrite ci-dessous explique la faiblesse de ce chiffre ou les ménages les «plus prioritaires» n'accèdent qu'à une très faible part des attributions de logements sociaux. Pour rappel, en 2021, il restait 85 744 ménages reconnus au titre du Dalo en attente d'une proposition de logement.

Depuis 2012, l'Etat a été condamné à 374 millions d'euros par les tribunaux⁽¹⁾ pour non proposition de logement à des ménages reconnus au titre du Dalo.

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

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

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

(1) Projets de loi de finances.



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

1 | Mettre en place un plan de rattrapage des attributions de logements sociaux pour les ménages reconnus Dalo

Devant la perte de milliers d'attributions de logements sociaux aux ménages prioritaires et reconnus au titre du Dalo depuis 2011, la réforme des attributions doit permettre la mise en œuvre d'un plan de rattrapage sur les départements concernés.

2 | S'assurer que la réforme du mode de gestion des attributions de logements sociaux aux publics prioritaires permette à l'Etat de retrouver l'intégralité de ses droits de réservation dans le respect du cadre légal

3 | Garantir la fiabilisation des systèmes d'information

La réussite de la réforme des attributions dépend des capacités de l'Etat à fiabiliser ses systèmes d'information permettant d'assurer le suivi des attributions (RPLS, SNE, ComDalo, Syplo).

4 | Permettre un renforcement des moyens de l'Etat pour suivre et faire respecter la loi Dalo

La Cour des comptes a révélé l'ampleur de la réduction des effectifs dédiés au logement (-30%). Nous avons pu constater dans les préfetures la perte de moyens humains et financiers entraînant de graves difficultés pour les agents en place.

5 | S'assurer que les Préfets utilisent l'ensemble de leur prérogatives face à un acteur défaillant

Afin que les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets, les Préfets devront employer l'ensemble de leur prérogatives (Arrêté d'office, procédure de substitution) s'ils ne parviennent pas à récupérer l'ensemble de leurs droits de réservations sur l'attributions des logements sociaux aux publics prioritaires dans les cadres des négociations pour l'établissement des conventions de réservations.



DEUX TYPES DE PRIORISATION DES MÉNAGES MAL LOGÉS

■ Ménages reconnus au titre du Dalo

La loi Dalo a ouvert en 2008 une voie de recours permettant aux personnes mal-logées de faire garantir par l'État leur Droit au logement (Dalo logement) sur la base de huit critères en lui fixant une obligation de résultat (ART 441-2-3 CCH).

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

- Être sans domicile ;
- Être menacé d'expulsion sans relogement ;
- Être hébergé dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) de façon continue depuis plus de six mois

ou logé temporairement dans un logement de transition ou un logement foyer depuis plus de dix-huit mois ;

- Être logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- Être logé dans un logement ne présentant pas d'éléments d'équipement et de confort exigés (absence de chauffage, eau potable...) ; à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne en situation de handicap ou de présenter soi-même un handicap ;
- Être logé dans un logement dont la surface habitable n'est pas supérieure ou égale à 16 m²

pour un ménage sans enfant ou deux personnes, augmentée de 9 m² par personne en plus dans la limite de 70 m² pour huit personnes et plus, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne en situation de handicap ou de présenter soi-même un handicap ;

- Être logé dans un logement inadapté pour une personne en situation de handicap ou une personne à charge en situation de handicap ;
- Être demandeur d'un logement social depuis un délai supérieur au délai anormalement long (voir ci-dessous) sans avoir reçu de proposition adaptée aux besoins.

■ Ménages prioritaires

Les ménages reconnus prioritaires (hors Dalo) sont les ménages reconnus prioritaires dans l'accès au logement social compte tenu de quatorze critères relatifs aux personnes prioritaires prévues par le droit (ART 441-1 CCH).

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

- Personnes en situation de handicap ou familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap ;
- Personnes sortant d'un appartement de coordination thérapeutique ;
- Personnes mal-logées ou défavorisées et personnes rencontrant des difficultés particulières de logement

pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ou confrontées à un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale ;

- Personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
- Personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ;
- Personnes exposées à des situations d'habitat indigne ;
- Personnes mariées, vivant maritalement ou liées par un pacte civil de solidarité justifiant de violences au sein du couple ou entre les partenaires ;
- Personnes victimes de viol ou d'agression sexuelle à leur domicile ou à ses abords ;
- Personnes engagées dans le parcours de sortie

de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle ;

- Personnes victimes de l'une des infractions de traite des êtres humains ou de proxénétisme ;
- Personnes ayant à leur charge un enfant mineur et logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent ;
- Personnes dépourvues de logement, y compris celles qui sont hébergées par des tiers ;
- Personnes menacées d'expulsion sans relogement ;
- Personnes mineures émancipées ou majeurs âgés de moins de vingt et un ans pris en charge avant leur majorité par le service de l'aide sociale à l'enfance jusqu'à trois ans après le dernier jour de cette prise en charge.



HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT
La Grande Arche – Paroi Sud
92055 La Défense cedex
www.hclpd.gouv.fr