

Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable
Note de synthèse du 5^{ème} rapport – novembre 2011

Monsieur le Président de la République,
faisons enfin appliquer la loi Dalo !

Pour son cinquième rapport, le Comité de suivi du Dalo a choisi d'en appeler au Président de la République. Depuis 2007, les rapports du Comité de suivi n'ont pas fait l'objet de remise officielle aux plus hautes autorités de l'Etat. C'est pourtant à leur niveau que des décisions doivent être prises pour que la loi soit appliquée sur l'ensemble du territoire.

Les principaux chiffres du Dalo

6 000 recours par mois

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

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

45 % de décisions favorables

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

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

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

L'Etat est toujours hors la loi

Le rythme des recours déposés au titre de la loi Dalo n'a pas fléchi au cours des derniers mois. Il est toujours marqué par une répartition géographique très contrastée, qui témoigne de l'inégale aptitude des territoires à traiter les situations de mal-logement.

Les décisions favorables prises par les commissions de médiation sur les recours logement sont correctement appliquées dans trois départements sur quatre, mais certains territoires restent en échec. En **Ile-de-France**, alors que le rythme des relogements était insuffisant mais en progrès en 2010, il a baissé en 2011. La mobilisation du parc social existant a diminué et les propositions du Comité pour mobiliser des logements privés sont restées sans réponse. Le non-respect de la loi atteint au plus choquant quand des préfets, chargés par la commission de médiation de reloger un ménage menacé d'expulsion, ne le relogent pas et font appliquer le jugement d'expulsion par la police. Ces situations contraires au droit, que le Comité avait dénoncé dans son précédent rapport, se sont renouvelées en 2011. En province, les difficultés de respect de l'obligation de relogement concernent principalement la **Guyane** et les départements de l'arc méditerranéen (**Var, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône**).

Le Comité est également préoccupé des suites données aux recours déposés en vue de l'obtention d'une place d'**hébergement**. Ceux-ci se sont multipliés en raison des difficultés à obtenir une place dans un contexte de crise humanitaire. Sur 64 départements ayant enregistré des recours hébergement, 38 ont un retard significatif.

Lorsque la volonté est là, le Dalo peut être respecté.

Tout en soulignant la responsabilité de l'Etat, garant du droit au logement, le Comité relève que sa bonne application nécessite une mobilisation de l'ensemble des acteurs. Comme chaque année, il met en avant une douzaine de **bonnes pratiques locales** qui reposent sur le partenariat.

Le Comité de suivi s'est penché tout particulièrement sur la question du **choix du logement**. La procédure de recours, telle qu'elle est appliquée, laisse rarement au demandeur la possibilité de dire non, dès lors que l'offre qui lui est faite est compatible avec ses besoins et ses capacités. Pourtant, qu'il ait fait ou non un recours Dalo, il est souhaitable que le demandeur de logement social puisse être davantage acteur de son relogement. Des exemples étrangers montrent que c'est possible, y compris en zone de forte tension locative, et le Comité de suivi plaide pour que l'on encourage les pratiques innovantes.

Le Comité a entrepris une réflexion sur l'articulation entre la procédure Dalo et la **lutte contre l'habitat indigne**, le recours Dalo étant bien souvent l'occasion de repérer des logements insalubres ou dangereux qui relèvent de mesures de police.

Il s'est penché à nouveau sur la **prévention des expulsions**. Il demande que cet objectif, qui s'appuie aujourd'hui dans chaque département sur une CCAPEX (commission de coordination des actions de prévention des expulsions), fasse l'objet d'un suivi et d'une animation nationale.

Le Comité s'inquiète des menaces qui pèsent sur le devenir de la **garantie des risques locatifs** et des limites qu'elle rencontre. Pour permettre l'indispensable mutualisation des risques, il estime nécessaire de l'inclure dans un dispositif d'assurance obligatoire. Il demande que cette mesure soit accompagnée de la mise en place d'un **bonus-malus des loyers** : une taxe progressive serait instaurée au-dessus d'un certain prix au m² ; son produit serait reversé à l'Anah pour subventionner les propriétaires acceptant de louer aux conditions du logement social.

Enfin, le Comité a poursuivi sa réflexion en vue de la **mobilisation de logements vacants du parc privé**.

- Il demande que les propriétaires assujettis à la **taxe sur les logements vacants** fassent systématiquement l'objet d'une démarche incitative visant à les informer et les conseiller sur les dispositifs permettant de mettre fin à la vacance.
- Il demande que l'on développe massivement le **bail à réhabilitation**, qui permet de concilier la rentabilité recherchée par le propriétaire et l'utilisation sociale du **logement**.
- Il demande enfin que l'Etat s'appuie sur la Caisse des dépôts pour lancer un **programme annuel d'acquisition de 3 000 logements** parmi ceux qui sont mis en vente, libres d'occupation, dans des copropriétés. Ces logements seraient acquis par un opérateur principal, qui en céderait l'usufruit pour 32 ans à des organismes Hlm et maîtres d'ouvrage d'insertion. Ces logements seraient destinés au relogement de ménages prioritaires.

L'opposabilité du droit au logement exige de l'Etat qu'il rende les arbitrages nécessaires.

Le Comité de suivi a examiné les **suites données à chacune des 164 propositions** formulées dans ses quatre rapports précédents. Le bilan est maigre : les propositions les plus stratégiques, celles qui conditionnent le respect du droit, n'ont pas été entendues.

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

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

Notre pays traverse actuellement une crise humanitaire grave, qui touche une population diversifiée. Des familles ne trouvent plus d'hébergement et sont laissées à la rue. La stratégie du logement d'abord ne doit pas faire oublier l'obligation d'apporter une réponse digne, immédiate et inconditionnelle à toute personne en détresse.

Le Comité de suivi demande que l'on adapte, en temps réel, les capacités d'accueil aux besoins, et en particulier de :

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

Deuxième exigence : mettre en œuvre un plan d'urgence pour reloger les ménages prioritaires dans les zones tendues

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

En 2010, le Comité de suivi Dalo et le Conseil économique social et environnemental ont fait des propositions qui n'ont fait l'objet d'aucune décision à ce jour. Elles permettraient pourtant une mobilisation immédiate et importante de logements, en complément de l'offre existante de logements sociaux. Sur la région Ile de France, un objectif annuel de 9 000 logements est proposé par le Comité de suivi :

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

Troisième exigence : organiser la gouvernance logement

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

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

Quatrième exigence : réorienter les moyens de la solidarité nationale vers le logement des personnes de revenu modeste.

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

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