

# Droit Au Logement Opposable (DALO) en région PACA

## BILAN 2018





# SOMMAIRE

<b>1</b>	<b>Préambule.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>RAPPEL DES ASPECTS RÉGLEMENTAIRES SUR DAHO ET DALO.....</b>	<b>4</b>
2.1	Le DAHO.....	4
2.2	Le DALO.....	4
2.3	La composition des commissions de médiation.....	5
2.4	Recevabilité et éligibilité.....	5
<b>3</b>	<b>LE DAHO .....</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>LES DOSSIERS DALO EXAMINÉS EN 2018.....</b>	<b>7</b>
4.1	Éléments de référence nationaux.....	7
4.2	Dossiers examinés par département.....	7
4.3	Les délais d’instruction.....	8
4.4	L’activité des commissions de médiation.....	9
<b>5</b>	<b>LES MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES ET URGENTS DALO.....</b>	<b>9</b>
5.1	Éléments de référence nationaux.....	9
5.2	Pourcentage de dossiers reconnus « Prioritaires Urgents ».....	10
5.3	Les motifs des refus.....	11
5.4	Éléments départementaux.....	12
<b>6</b>	<b>MOTIFS RETENUS EN COMMISSIONS.....</b>	<b>12</b>
6.1	Méthodologie de calcul.....	12
6.2	Motifs retenus par les commissions.....	13
<b>7</b>	<b>PROFILS DES REQUÉRANTS RECONNUS PRIORITAIRES URGENTS DALO.....</b>	<b>14</b>
7.1	La composition du ménage.....	14
7.2	La situation professionnelle.....	15
7.3	La domiciliation.....	16
7.4	Les ressources mensuelles des ménages.....	17
<b>8</b>	<b>LE RELOGEMENT.....</b>	<b>18</b>
8.1	Le relogement en 2018.....	18
8.2	Délais moyens de relogements en 2018.....	18
8.3	Evolution du relogement depuis 2014.....	19
8.4	Les ménages restant à reloger (chiffres au 13/05/2019).....	19
8.5	Les contingents mobilisés .....	20
<b>9</b>	<b>LE FNAVDL DALO.....</b>	<b>22</b>
<b>10</b>	<b>LES RECOURS ET CONTENTIEUX EN 2018.....</b>	<b>23</b>
10.1	Les recours gracieux.....	23
10.2	Le contentieux pour excès de pouvoir.....	23
10.3	Le contentieux spécifique DALO pour non-relogement.....	23
10.4	Le contentieux indemnitaire.....	24
<b>11</b>	<b>EVOLUTION DEPUIS 2008.....</b>	<b>24</b>
<b>12</b>	<b>SYNTHÈSE EN QUELQUES CHIFFRES.....</b>	<b>25</b>

# 1 PRÉAMBULE

Le bilan 2017 du DALO apportait un point détaillé sur le contexte socio-économique, et sur le logement de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ces indicateurs n'ont pas évolué sensiblement en 2018.

De même, le bilan de l'année passée présentait une analyse sur 10 ans. Les grands constats sont toujours d'actualité.

Ce rapport actualise donc les indicateurs sur l'activité des commissions de médiation, du profil des ménages ayant été reconnus prioritaires et urgents, et leur relogement.

## 2 RAPPEL DES ASPECTS RÉGLEMENTAIRES SUR DAHO ET DALO

### 2.1 Le DAHO

La loi ouvre aux personnes qui sollicitent l'accueil dans une structure d'hébergement, des voies de recours semblables à celles dont disposent les demandeurs de logement. Il s'agit du Droit A l'Hébergement Opposable (DAHO).

Toute personne qui demande à être accueillie dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, peut, si elle n'a pas reçu de réponse adaptée à sa demande, saisir la commission de médiation.

### 2.2 Le DALO

Mise en œuvre depuis le 01 janvier 2008, la loi n° 2007-290 du 05 mars 2007 permet aux personnes mal logées, ou ayant attendu en vain un logement social pendant un délai anormalement long, de faire valoir leur droit à un logement décent si elles ne peuvent l'obtenir par leurs propres moyens.

Ce droit est dit « opposable », c'est-à-dire que le citoyen dispose de voies de recours pour obtenir sa mise en œuvre effective. Dans un premier temps, la personne peut exercer un recours devant une commission de médiation pour faire valoir son droit à un logement. Dans un second temps, si elle a été reconnue prioritaire pour être logée et qu'aucun logement ne lui a été attribué dans un délai variant de trois à six mois selon les départements, elle peut déposer un recours devant le tribunal administratif.

Pour faire valoir son droit, le demandeur doit être dans l'une des situations suivantes :

- sans aucun logement ;
- menacé d'expulsion sans possibilité de relogement ;
- hébergé dans une structure d'hébergement ou logé temporairement ;
- logé dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux ;
- logé dans un local manifestement sur-occupé ou non-décent, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou d'être handicapé lui-même ;
- demandeur de logement locatif social depuis un délai anormalement long.

Ce délai, qui varie d'un département à l'autre, est fixé par le Préfet de chaque département. Pour être reconnu prioritaire et à loger d'urgence, le demandeur doit avoir fait des démarches pour résoudre ses difficultés de logement. Cela passe notamment par une demande de logement social enregistrée et régulièrement renouvelée, une démarche auprès du propriétaire qui loue son logement non décent (pour des mises en conformité).

Afin d'assurer la mixité sociale, 25 % des attributions de logements sociaux en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) devront être faits aux 25 % des ménages les plus pauvres ayant déposé une demande de logement.

S'agissant spécifiquement du DALO, la loi fait obligation immédiate aux bailleurs sociaux et à l'ensemble des réservataires de logements sociaux de consacrer 25 % de leurs attributions aux ménages DALO, et à défaut aux « publics prioritaires ». En cas de manquement par un réservataire à ses obligations d'attributions, le Préfet a la capacité de se substituer à ce réservataire et de procéder aux attributions.

## **2.3 La composition des commissions de médiation**

La commission de médiation DALO (et l'examen des éventuels recours DAHO) qui a en charge la reconnaissance du statut DALO du demandeur est composée de représentants de l'État, communes, conseils départementaux, bailleurs sociaux, associations. Les décisions sont très majoritairement prises par consensus.

La loi Égalité Citoyenneté du 27 janvier 2017 fait évoluer la composition de la commission de médiation en y intégrant les représentants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des représentants des associations de défense des personnes en situation d'exclusion et de représentants des personnes prises en charge, ou l'ayant été, par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement.

## **2.4 Recevabilité et éligibilité**

Il convient de rappeler qu'il faut bien différencier les notions de recevabilité et d'éligibilité.

### **2.4.1 La recevabilité**

Seuls les formulaires pour lesquels il est impossible d'identifier le requérant et son adresse sont considérés comme inexploitable, ne donnent pas lieu à accusé de réception et ne sont pas soumis à la commission. S'il s'avère que le formulaire n'est pas complètement rempli, n'est pas signé ou que des pièces justificatives font défaut, le service instructeur envoie un courrier au demandeur, dit « courrier d'incomplet », lui indiquant les compléments à apporter ou les pièces à produire et fixant un délai pour la réception de ces éléments.

Sont « recevables » les recours amiables faisant l'objet de formulaires remplis, formés par les personnes qui se trouvent dans des situations précises, ne pouvant accéder ou se maintenir dans un logement décent et indépendant par leurs propres moyens, de bonne foi, ayant fait des démarches préalables pour trouver une solution, répondant à certaines conditions s'ils sont étrangers et n'ayant saisi qu'une seule commission de médiation.

### **2.4.2 L'éligibilité**

L'appartenance à l'une des catégories de situations mentionnées par la loi comme permettant de saisir la commission est nécessaire pour que le recours amiable soit recevable, mais elle n'est pas suffisante pour obtenir la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent (PU) du relogement ou le caractère prioritaire de la demande d'hébergement. La commission se doit d'analyser les situations individuelles pour évaluer si la personne est prioritaire et si elle doit être relogée en urgence. Il est loisible aux commissions de s'écarter des caractéristiques ainsi définies si la situation particulière du requérant le justifie.

La commission peut alors, par une décision spécialement motivée, désigner comme prioritaire une personne qui ne répond qu'incomplètement aux caractéristiques définies par la loi. En revanche, le dernier alinéa de l'article R.441-14-1 ne permet pas aux commissions de considérer comme prioritaires et urgentes des personnes qui ne relèveraient pas de l'une des situations mentionnées par la loi. La dérogation aux caractéristiques précitées n'est donc autorisée que pour les personnes se trouvant dans l'une des situations prévues à l'article L.441-2-3 du code de la construction et de l'habitat (CCH). À titre d'exemple, il n'est pas possible de reconnaître un requérant PU DALO au seul motif de handicap car cela reviendrait à créer une catégorie de recevabilité que le législateur n'a pas prévu.

En d'autres termes, l'examen de chaque situation doit rester individuel, et dans le cadre fixé par la loi (conditions de recevabilités fixées par la loi DALO). De plus, la reconnaissance DALO ne doit pas se fonder sur la disponibilité de l'offre en logement.

### 3 LE DAHO

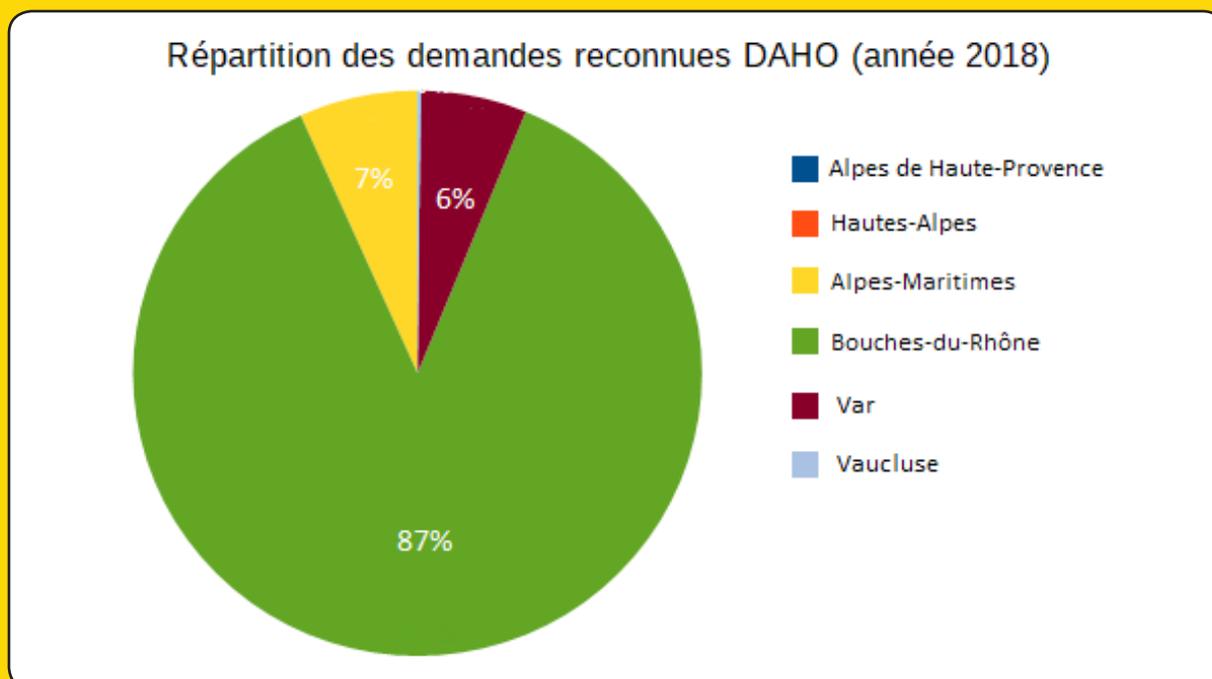
Le nombre de recours DAHO est très réduit en région PACA. Il y représente 7 % des dossiers examinés (5,4 %, 2,7 % en 2015, 4,7 % en 2016), alors que cette proportion est de 10 % en France et en Île-de-France.

Ce faible recours au DAHO s'explique probablement par quatre raisons :

- Une méconnaissance du droit ;
- Le manque de dispositifs permettant de domicilier son adresse, préalable à toute démarche administrative ;
- Les requérants préfèrent déposer directement un recours visant à faire reconnaître un droit au logement (DALO) ;
- Les DDCS<sup>1</sup> et les structures associatives accompagnant ces personnes privilégient les solutions apportées par les dispositifs de droit commun (Services intégrés de l'accueil et de l'orientation SIAO, Centre d'hébergements, résidences sociales,...) sans avoir recours au DAHO.

	Nombre de dossiers examinés en 2018	Favorables (prioritaires et devant être accueillis)	% Décisions favorables
Alpes de Haute Provence	1	0	
Hautes Alpes	0	0	
Alpes Maritimes	66	39	59%
Bouches du Rhône	769	504	66%
Var	55	35	64%
Vaucluse	2	1	
<b>PACA</b>	<b>893</b>	<b>579</b>	<b>65%</b>

Après une hausse importante en 2016 (621 dossiers examinés, contre 348 en 2015) et 2017 (742), cette augmentation est plus modérée en 2018 avec 893 dossiers examinés.

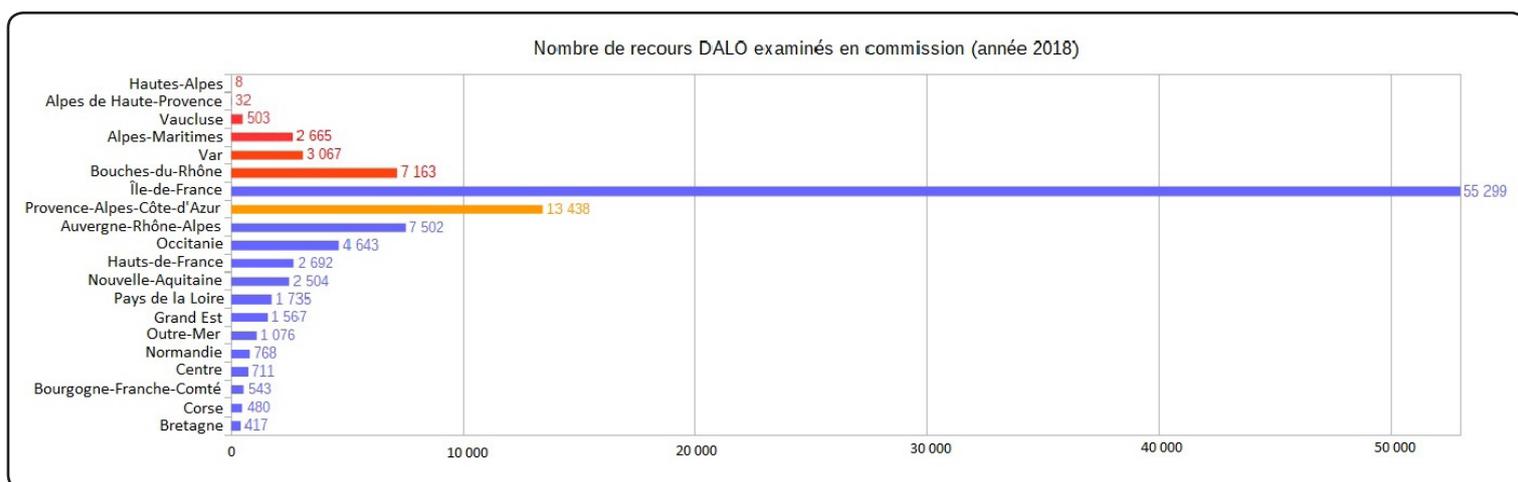


<sup>1</sup> Les DDCS (Direction Départementale de la Cohésion Sociale) ont en charge le DALO au niveau départemental.

## 4 LES DOSSIERS DALO EXAMINÉS EN 2018

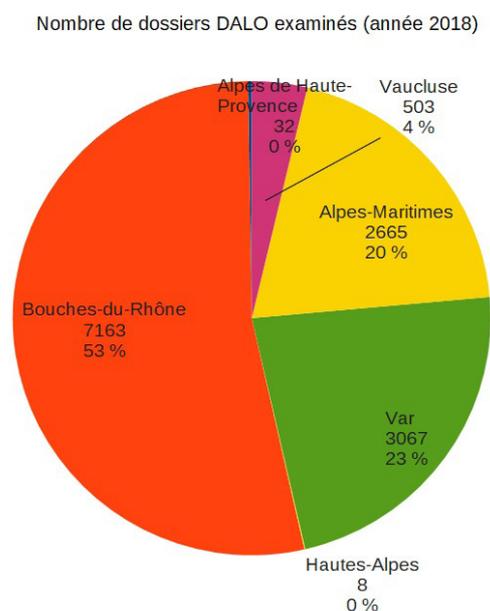
### 4.1 Éléments de référence nationaux

13 438 dossiers ont été examinés en 2018 en région PACA. Cela représente 15 % des dossiers déposés en France. La région se situe bien après l'Île-de-France (60 %, 55 299 dossiers), mais bien au-dessus des autres régions (Auvergne-Rhône-Alpes : 8 %, Occitanie : 5 %, Nouvelle Aquitaine : 3%).



À elle seule, la commission de médiation des Bouches-du-Rhône examine presque autant de dossiers que la région Auvergne-Rhône-Alpes. De même, les départements du Var et des Alpes-Maritimes examinent sensiblement le même nombre de dossiers que les régions Hauts-de-France et Nouvelle Aquitaine.

### 4.2 Dossiers examinés par département



Depuis 2013, on observe une quasi-stabilisation du nombre de dossiers examinés (12 646 en 2013, 12 730 en 2014, 12 406 en 2015, 12 011 en 2016, 13 021 en 2017) après des années successives de hausse de 2008 à 2013 (croissance de l'ordre de 20 à 25 % annuelle).

Les Bouches-du-Rhône représentent 53 % des dossiers examinés en PACA, alors que la population des Bouches-du-Rhône ne représente que 40 % de la région (2 millions d'habitants sur 5 millions).

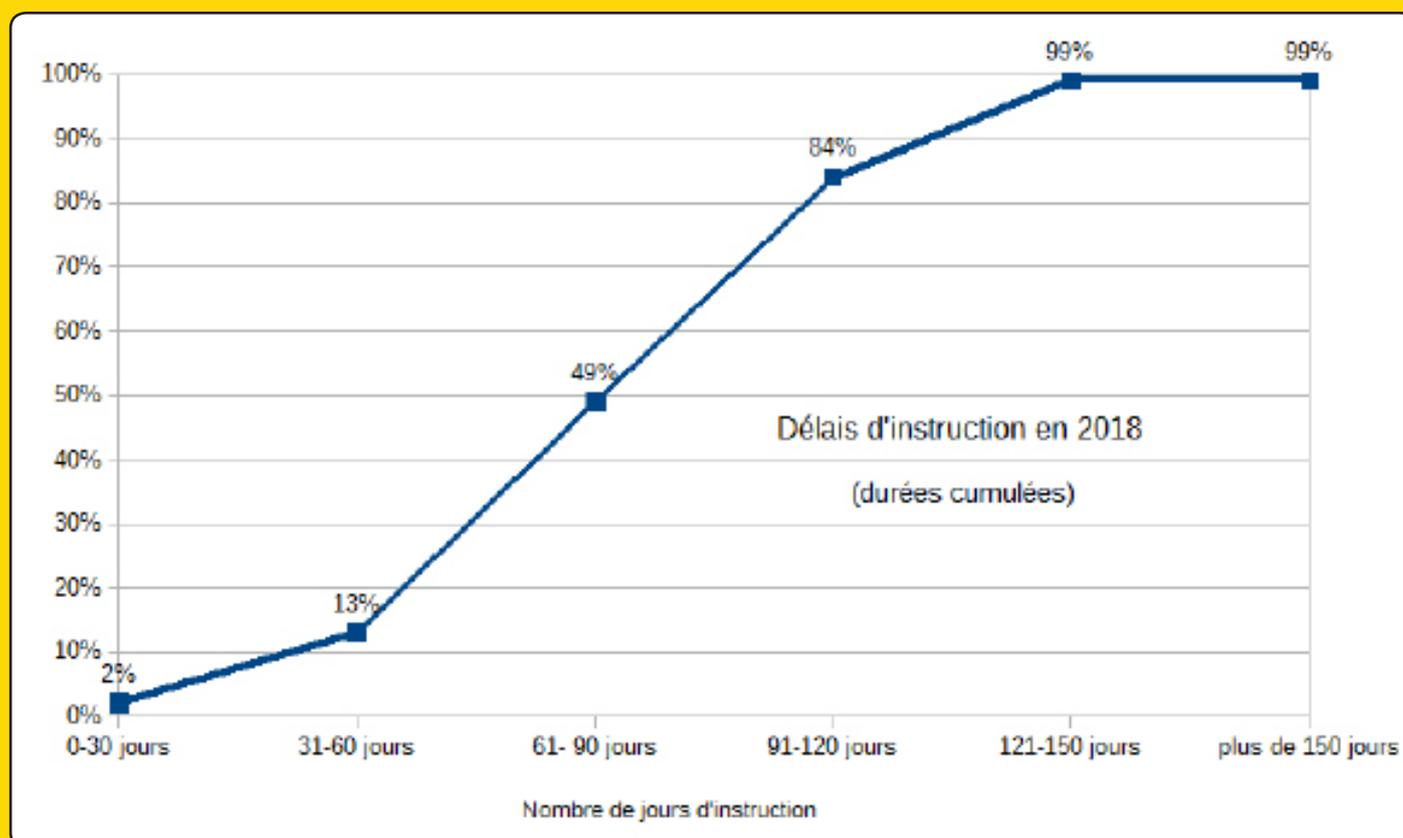
### 4.3 Les délais d'instruction

	Alpes de Haute Provence	Hautes Alpes	Alpes Maritimes	Bouches du Rhône	Var	Vaucluse	PACA	IDF	France
Délai moyen d'envoi de l' accusé réception	232,0	12,0	1,3	7,4	0,3	2,3	4,9	2,5	8,0
% recours incomplets au dépôt	43,8%	72,7%	80,4%	86,7%	10,3%	86,5%	68,2%	68,2%	65,4%
% de recours incomplets lors de l'examen du dossier (toutes les pièces n'ont pas été fournies malgré les relances)	45,2%	54,5%	74,8%	86,6%	9,4%	52,1%	65,8%	39,8%	40,7%
Délai moyen d'instruction et de décision (hors délai de suspension)	267,0	78,3	93,0	95,1	84,8	46,5	90,9	87,6	89,0

Les accusés de réception des dossiers sont transmis rapidement aux requérants : immédiatement édités à réception dans les Alpes-Maritimes, le Var, le Vaucluse, et en une semaine dans les Bouches-du-Rhône.

Le délai réglementaire pour statuer sur un recours est de 90 jours. 49 % des dossiers sont examinés sous ce délai réglementaire (76 % en 2017). Ce délai n'inclut pas le délai dit « suspensif du délai d'instruction » durant lequel le requérant doit fournir des pièces complémentaires. Cet allongement des délais d'instruction s'explique essentiellement par de plus en plus de dossiers incomplets au moment du dépôt du dossier mais également après appel de pièces complémentaires.

En parallèle, comme évoqué précédemment, la loi DALO a prévu des critères de recevabilité. Les dossiers ne répondant pas à ces critères sont donc rejetés, ce qui représente, selon les départements, entre 10 et 35 % des dossiers déposés.



## 4.4 L'activité des commissions de médiation

Département	04	05	06	13	83	84	PACA
Nombre de commissions tenues	5	3	15	22	12	12	69
Nombre de recours examinés	32	8	2665	7163	3067	506	13441
Recours gracieux examinés	1	1	354	668	378	39	1441
Nombre moyen de décisions par commission (recours et recours gracieux)	7	3	201	356	287	45	216

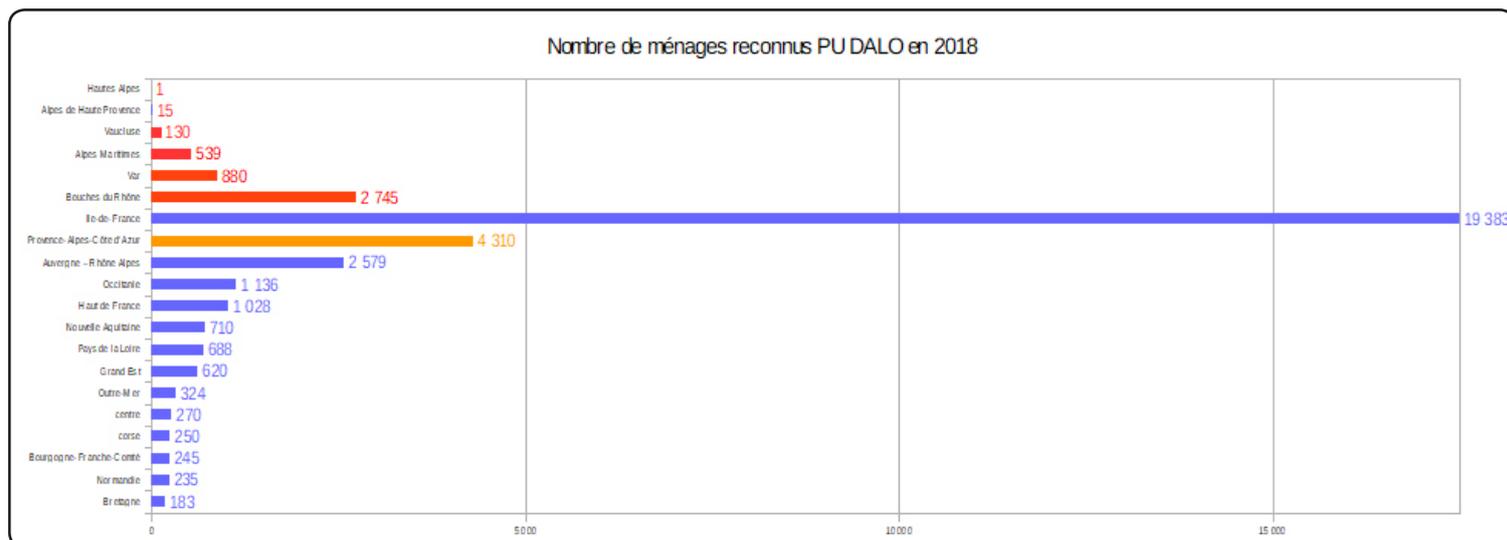
Compte-tenu du nombre important de dossiers déposés dans le département des Bouches-du-Rhône, les commissions se tiennent toutes les deux semaines.

Les chiffres indiqués ci-dessus doivent toutefois être nuancés car en-deçà de la réalité : certains dossiers sont examinés plusieurs fois par la commission en cas de report de décision (appel de pièces complémentaires) ou de ré-examen suite à une décision du Tribunal Administratif.

L'investissement des membres des commissions, ainsi que les présidents bénévoles, sans lesquels les commissions ne pourraient pas fonctionner, est à souligner.

## 5 LES MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES ET URGENTS DALO

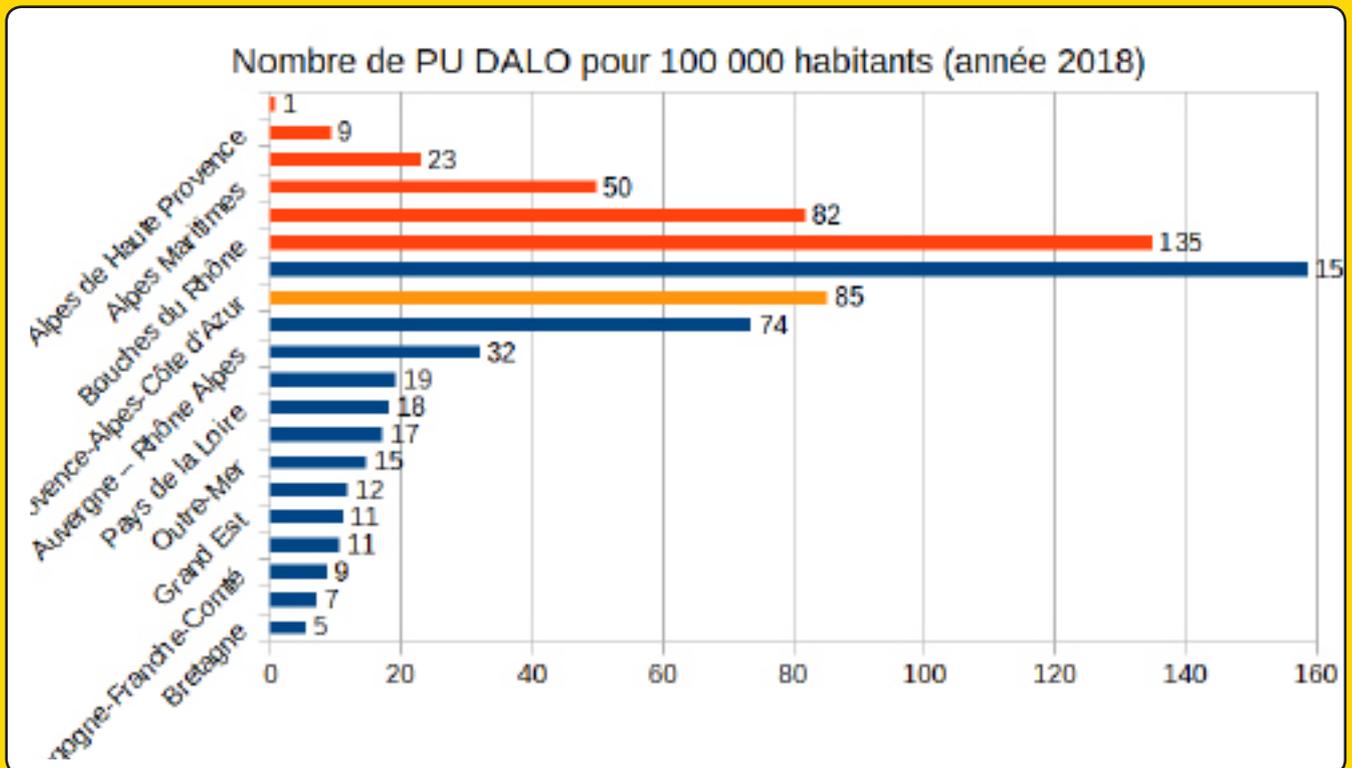
### 5.1 Éléments de référence nationaux



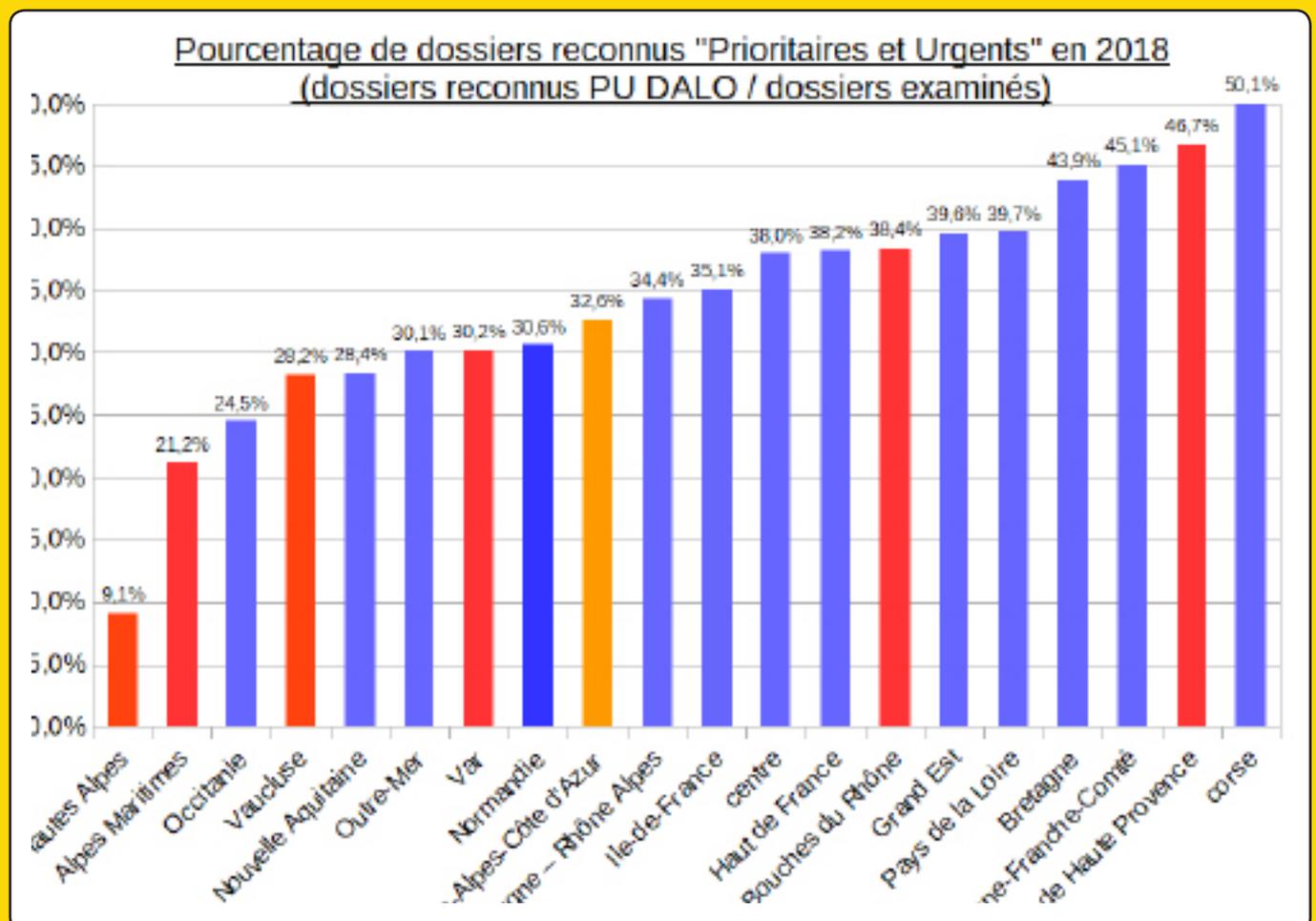
Après une baisse amorcée en 2013 jusqu'en 2015, le nombre de ménages reconnus Prioritaires et Urgents DALO (PU DALO) a légèrement augmenté en 2018 par rapport à 2017 (+ 5%). Pour mémoire, en 2017, la hausse était de 30 %.

Ainsi, 4 310 ménages ont été reconnus Prioritaires et Urgents DALO cette année (3 140 en 2015, 3 484 en 2016, 4 115 en 2017). Cela représente 13 % du niveau national (12,3 % en 2015, 13,8 % en 2016, 15,3 % en 2017).

Si l'on ramène le nombre de ménages reconnus prioritaires et urgents DALO à la population (nombre de PU DALO pour 100 000 habitants), on obtient le graphe suivant :



## 5.2 Pourcentage de dossiers reconnus « Prioritaires Urgents »



- **Au niveau régional**

En région PACA, 33 % des dossiers DALO examinés sont reconnus « Prioritaires Urgents » (26 % en 2015, 29 % en 2016, 33 % en 2017). Ce taux est stable par rapport à 2017.

Il est plus élevé qu'en Occitanie (24,5 %), qu'en Nouvelle-Aquitaine (28,4 %), Outre-mer (30,1 %) et Normandie (30,6 %) et assez proche de l'Auvergne-Rhône Alpes (34,4 %) et de l'Île de France (35,1 %).

- **Au niveau départemental**

Le taux régional est semblable à celui des autres régions. Néanmoins, au niveau départemental, il existe une forte disparité. Ainsi, le taux de reconnaissance PU dans les Bouches-du-Rhône est de 38,4 % (41,9 % en 2017). Il est nettement moins élevé dans les départements des Alpes-Maritimes (21,2 % en 2018, 17,4% en 2017), du Vaucluse (28,2 % en 2018, 16,5 % en 2017) et du Var (30,2 % en 2018, 28,9 % en 2017). Les pourcentages des départements des Hautes-Alpes et Alpes de Haute-Provence ne sont pas significatifs compte tenu du faible volume de dossiers instruits.

### **5.3 Les motifs des refus**

Ces faibles taux de reconnaissance PU DALO s'expliquent par plusieurs causes :

- **Non-recevabilité de la demande**

La demande est déposée pour des critères qui ne sont pas définis par la loi (par exemple : personne handicapée sans sur-occupation, loyer trop cher, ...). Les démarches d'information auprès des travailleurs sociaux et des publics en difficultés n'ont pas réussi à limiter les dépôts de dossiers qui ne peuvent être recevables.

- **Non-complétude du dossier déposé**

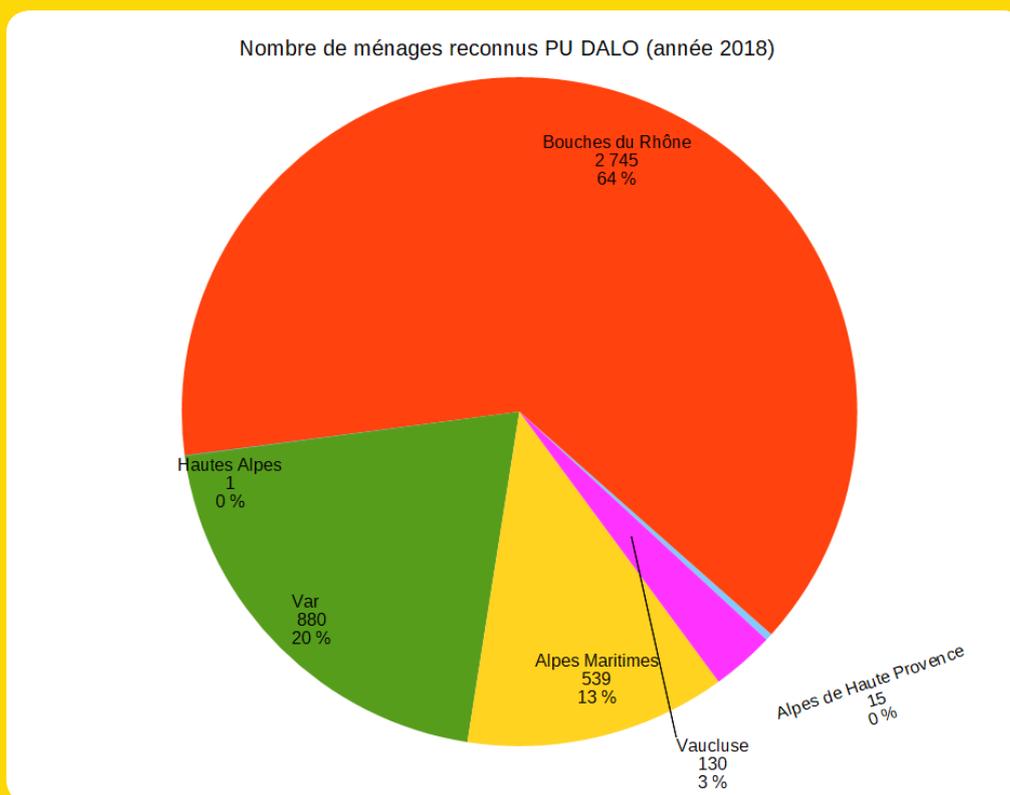
Malgré les relances des instructeurs, près de 2 dossiers sur 3 restent incomplets, ce qui conduit la commission à statuer en l'état.

Le taux global de reconnaissance PU est de 33 % sur l'ensemble des dossiers déposés en PACA. Toutefois, il englobe des réalités différentes. Effectivement, parmi les dossiers complets, le taux de décision favorable est plus élevé. A contrario, le manque d'éléments rend difficile la prise de décision pour les membres de la commission, et conduit souvent de ce fait à un rejet.

- **Situation ne relevant pas de l'urgence et de la priorité**

Enfin, les autres dossiers, même s'ils sont réglementairement recevables et complets, ne sont pas éligibles à la reconnaissance de DALO car les membres de la commission considèrent que la situation ne relève pas de l'urgence et de la priorité.

## 5.4 Éléments départementaux



Le département des Bouches-du-Rhône représente 64 % des ménages reconnus PU DALO de la région PACA. Cela s'explique par un volume de dossiers examinés déjà très important et un taux de reconnaissance PU DALO plus élevé que dans les autres départements de la région.

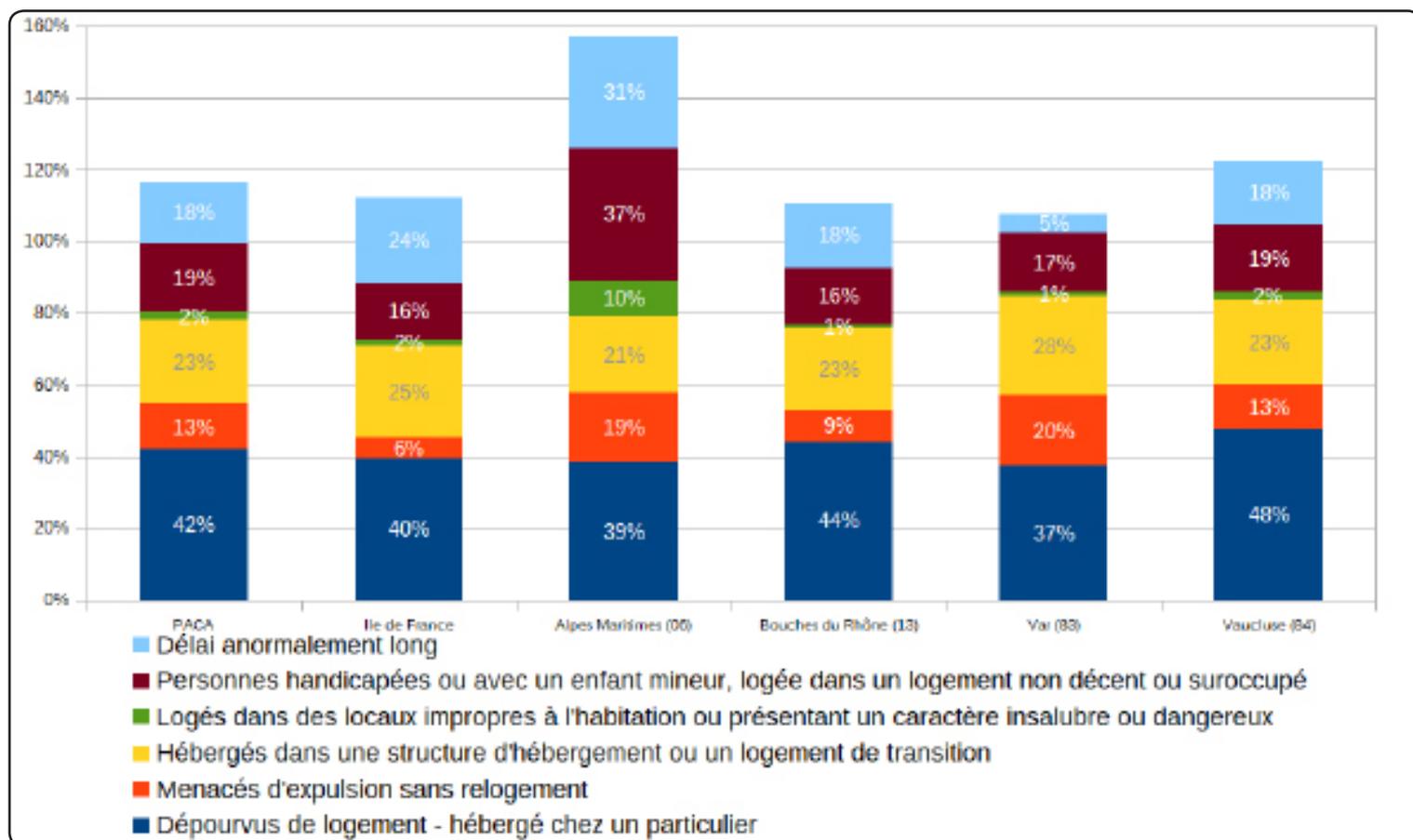
## 6 MOTIFS RETENUS EN COMMISSIONS

### 6.1 Méthodologie de calcul

Dans un formulaire DALO, le requérant peut évoquer plusieurs motifs. C'est pourquoi, dans les éléments présentés ci-dessous, a été fait le choix de comptabiliser le nombre de motifs, ramené à l'ensemble des recours. De ce fait, la somme des pourcentages est supérieure à 100 %. Bien que les motifs ne concernent que les recours logement, les décisions favorables comprennent également les réorientations.

En raison du faible nombre de recours dans les Alpes de Haute-Provence et les Hautes-Alpes, ces départements n'apparaissent pas dans les tableaux ci-dessous.

## 6.2 Motifs retenus par les commissions



Au niveau régional, les motifs retenus qui reviennent le plus souvent sont :

- Dépourvus de logement / hébergés chez un particulier (42 %)
- Hébergés de façon continue dans une structure d'hébergement, ou logés dans un logement de transition (23 %)
- Personnes handicapées ou avec mineur, dans un logement non décent, ou sur-occupé (19 %)
- Menacés d'expulsion sans relogement (13 %)

Si l'on regarde en détail chacune des catégories, la ventilation régionale est la suivante :

Motifs retenus par les commissions en région PACA (année 2018)

Dépourvu(e) de logement (et non hébergé(e) chez un particulier)	Hébergé(e) chez un particulier non apparenté en ligne directe	Hébergé(e) chez un particulier apparenté en ligne directe	Menacé(e) d'expulsion sans relogement	Hébergé(e) de façon continue dans une structure d'hébergement	Logé(e) dans un logement de transition, dans un logement-foyer ou une Résidence Hôtelière à Vocation Sociale	Logé(e) dans des locaux impropres à l'habitation	Logé(e) dans des locaux présentant un caractère insalubre ou dangereux	Logement non décent, personne handicapée ou mineur	Logement sur-occupé, personne handicapée ou mineur	Délai anormalement long
24,2%	12,0%	5,9%	12,6%	13,1%	10,1%	1,1%	1,2%	3,1%	15,8%	17,6%

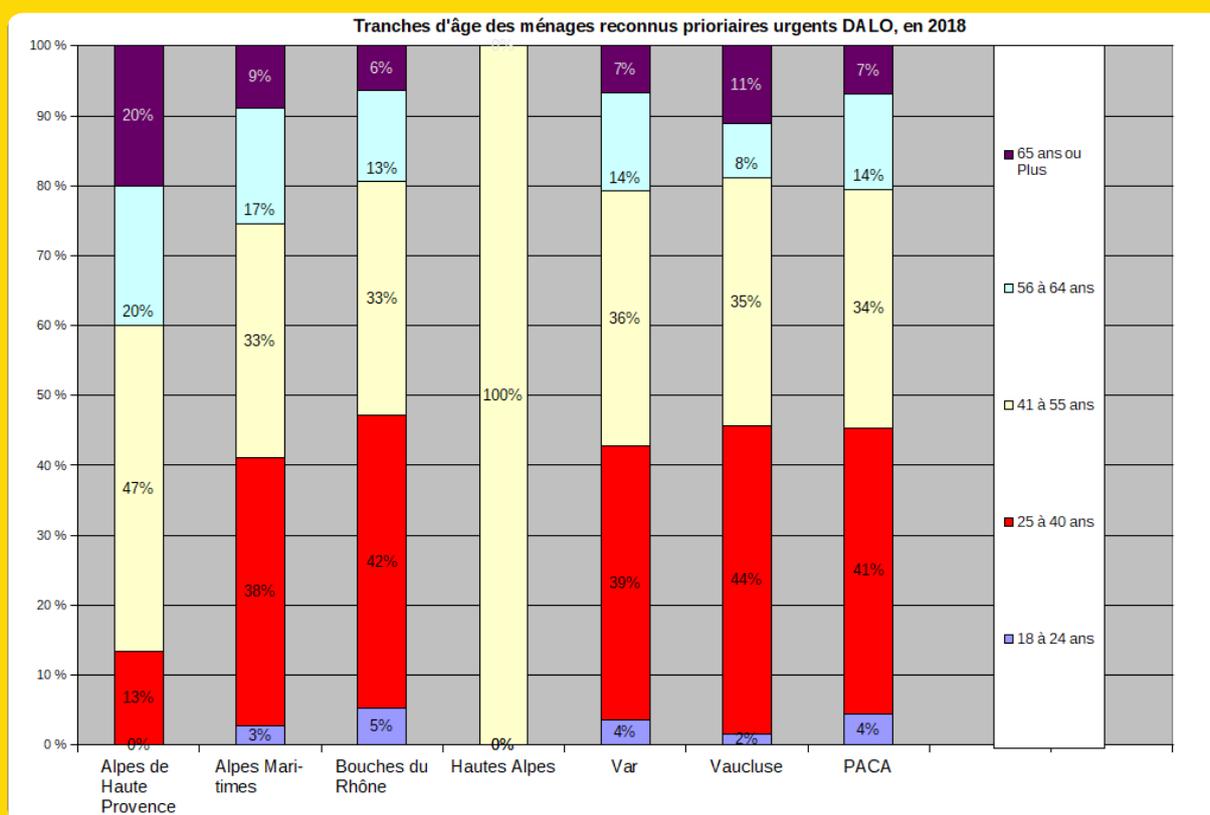
## 7 PROFILS DES REQUÉRANTS RECONNUS PRIORITAIRES URGENTS DALO

Il serait utopique de dresser un profil type du requérant DALO tant les situations individuelles et géographiques sont différentes. Toutefois, ce bilan apporte quelques éléments au niveau régional, qu'il est nécessaire d'approfondir au niveau des départements et des EPCI.

### 7.1 La composition du ménage

#### ○ **Tranches d'âge**

Les tranches d'âges des « Prioritaires Urgents » 25-40 ans et 41-55 ans sont sur-représentées par rapport à la répartition de l'ensemble de la population majeure.



#### ○ **Nationalité**

65 % sont de nationalité française et 6 % ressortissants de la communauté européenne.

#### ○ **Sexe**

52 % des requérants reconnus Prioritaires Urgents sont des femmes.

#### ○ **Composition des ménages**

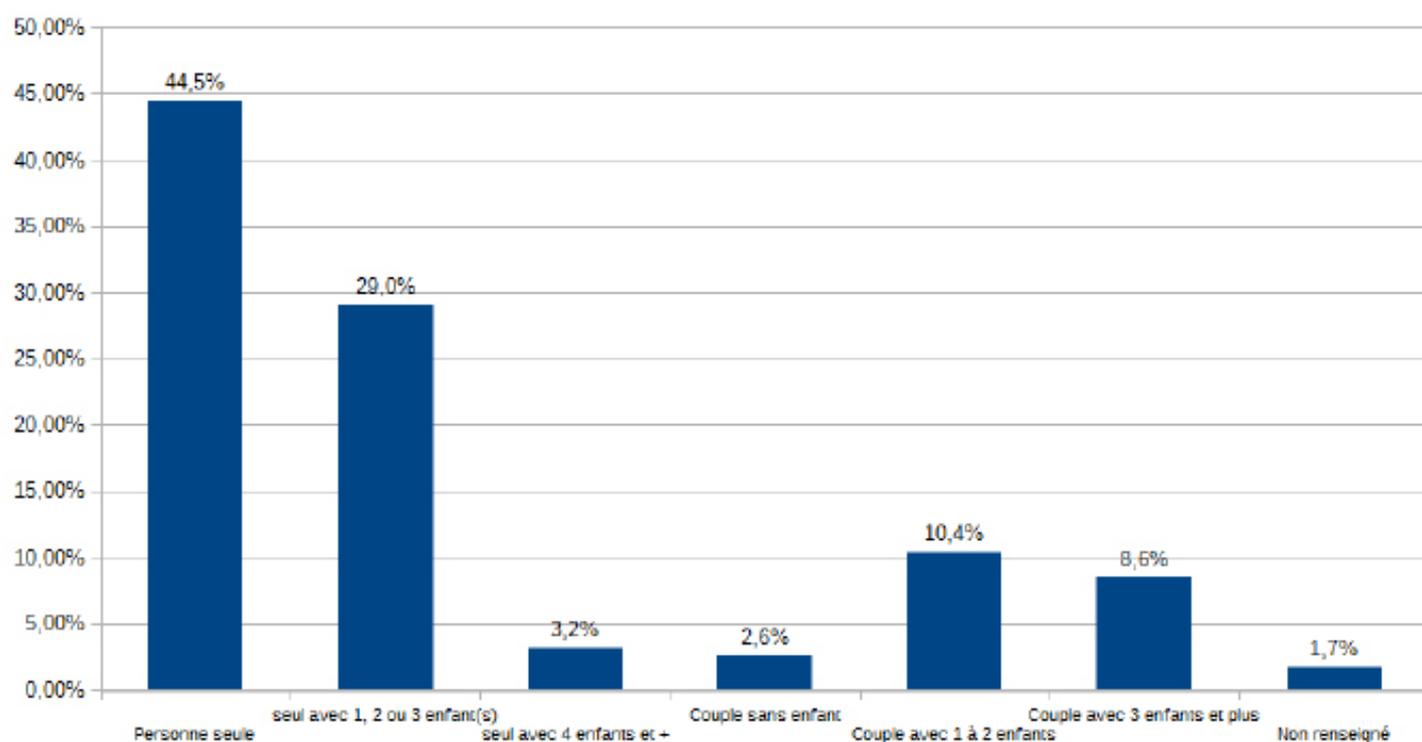
Les personnes seules représentent 44,5 % des ménages reconnus PU. Cela se traduit par un besoin de petits logements, avec un niveau de loyer et des charges faibles.

Les familles monoparentales avec un ou plusieurs enfants représentent également 32 % des ménages prioritaires DALO (dans 75 % de familles monoparentales, c'est une femme qui est la cheffe de famille).

Les familles monoparentales avec 4 enfants et plus représentent 3,2 % des requérants (137 ménages). Même si l'on admet que, dans une situation d'urgence, 2 enfants peuvent partager la même chambre, de grands appartements (au minimum T4, T5) sont toutefois nécessaires. Mais l'offre disponible de grandes habitations est faible, rendant le relogement rapide difficile, et ce, malgré un volume peu important de familles en recherche de ce type de logements.

Les couples sans enfant ne représentent que 2,6 % des requérants reconnus PU DALO.

Composition familiale des ménages reconnus PU DALO en 2018



## 7.2 La situation professionnelle

	Activité non salariée (profession libérale, artisan, artiste)	Apprentissage/formation	Bénéficiaire du RSA	Chômeur Indemnisé	Chômeur Non Indemnisé	Etudiant	Fonctionnaire	Inactif (Autres)	Pensionné ou Maladie	Retraité	Salarié	Non renseigné
Alpes de Haute Provence	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	6,60%	6,60%	0,00%	86,60%
Alpes Maritimes	1,40%	1,05%	27,70%	14,29%	0,05%	0,00%	0,00%	11,50%	5,78%	9,80%	28,14%	0,25%
Bouches du Rhône	0,40%	0,80%	35,94%	8,76%	0,10%	0,15%	0,00%	1,90%	8,03%	5,14%	19,12%	19,66%
Hautes Alpes	50,00%	0,00%	0,00%	50,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Var	3,02%	0,33%	19,60%	12,99%	10,63%	0,00%	0,11%	17,58%	9,63%	6,27%	17,91%	1,93%
Vaucluse	0,76%	0,00%	35,88%	16,80%	0,00%	0,00%	0,00%	6,23%	11,45%	9,16%	18,32%	1,40%
PACA	1,07%	0,75%	31,38%	10,56%	2,33%	0,09%	0,16%	6,49%	8,16%	6,10%	19,74%	13,17%

Dans le département des Bouches-du-Rhône, ce champ est assez mal renseigné et ne permet pas de comparaison.

Parmi les salariés disposant d'une activité professionnelle, il s'agit majoritairement de faible niveau de rémunération et/ou du travail à temps partiel<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Le montant du SMIC mensuel est de 1 201 € net ; Pour une activité à 50 %, le revenu d'activité est de 600€ net

### 7.3 La domiciliation

Le tableau ci-dessous indique le nombre de ménages reconnus Prioritaires Urgents DALO (supérieur à 25) en 2018, selon l'EPCI<sup>3</sup> de domiciliation du requérant<sup>4</sup>

La part de la population de la région (4,9 millions d'habitants - 2,25 millions de ménages)<sup>5</sup> est indiquée à titre informatif.

EPCI de domiciliation	Nombre de ménages reconnus PU DALO	% des PU de la région	% de la population de PACA
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	2705	62,8%	36,7%
Toulon Provence Méditerranée	514	11,9%	8,5%
Métropole Nice Côte d'Azur	328	7,6%	10,7%
Communauté d'Agglomération Fréjus – Var Esterel Méditerranée	121	2,8%	2,2%
Communauté d'Agglomération Cannes- Pays de Lérins	82	1,9%	3,1%
Communauté d'Agglomération de Sophia Antipolis	80	1,9%	3,5%
Communauté d'Agglomération Dracénoise	64	1,5%	2,1%
Communauté d'Agglomération du Grand Avignon (Coga)	56	1,3%	3,9%
Communauté de Communes du Golfe de Saint-Tropez	42	1,0%	1,1%
Communauté d'Agglomération Menton -Riviera Française	31	0,7%	1,4%
Communauté d'Agglomération Sanary-sur-mer - Sud Sainte Baume	26	0,6%	1,2%

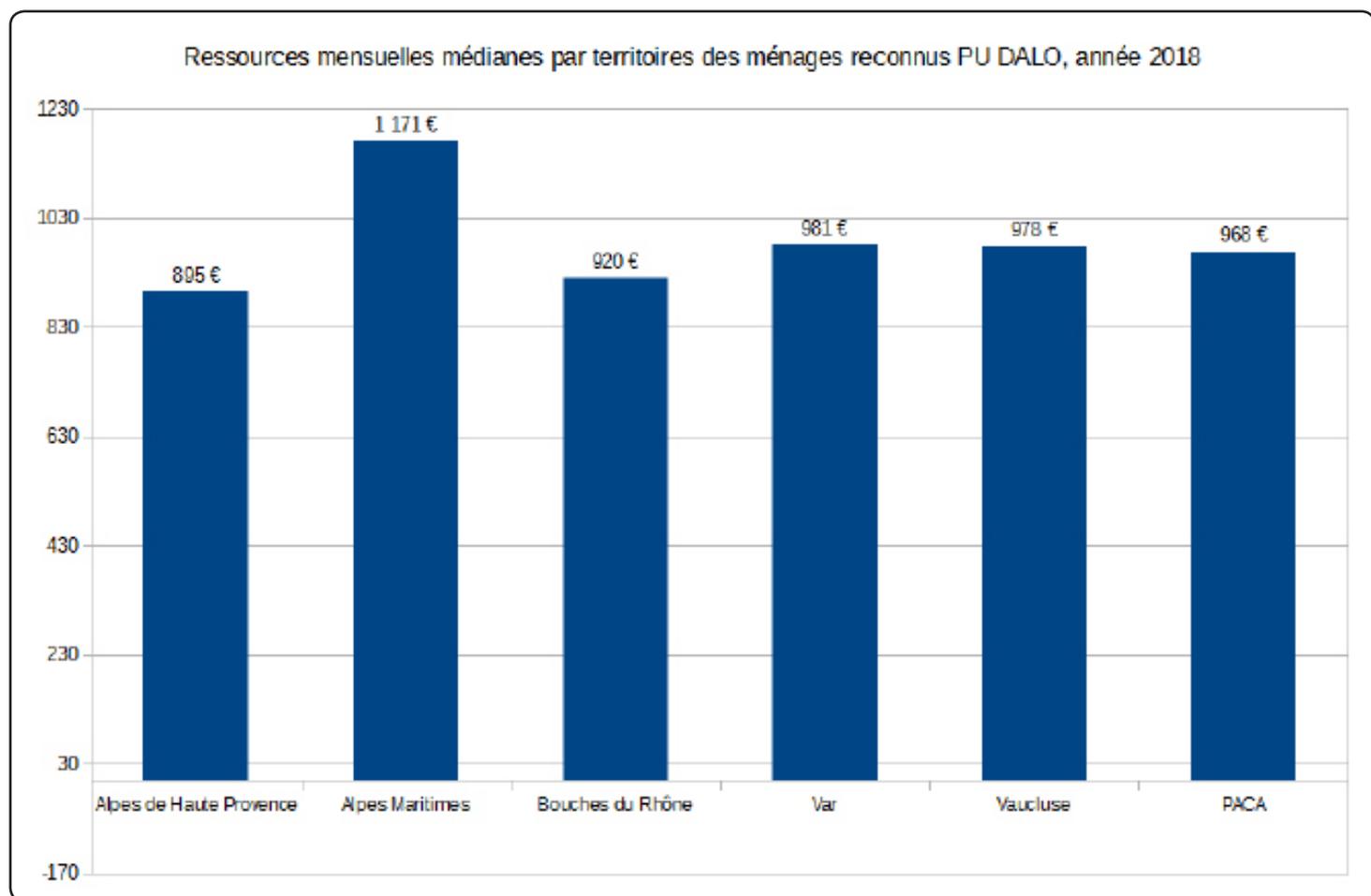
La majorité des ménages PU DALO sont donc domiciliés dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Ce constat s'explique à la fois par une proportion importante de la population, et par un taux de reconnaissance PU DALO plus élevé dans les Bouches-du-Rhône que dans d'autres départements.

<sup>3</sup> Établissement Public de Coopération Intercommunale

<sup>4</sup> Pour des raisons de secrets statistiques, seul les EPCI dont le nombre de PU DALO est supérieur à 20 sont mentionnés.

<sup>5</sup> Recensement 2014 - INSEE

## 7.4 Les ressources mensuelles des ménages<sup>6</sup>



On observe une certaine homogénéité entre les départements, hormis dans les Alpes-Maritimes où le revenu médian est plus élevé. Pour des raisons de secret statistique, le département des Hautes-Alpes ne figure pas dans le graphique.

En région, si l'on raisonne par rapport au salaire minimum mensuel<sup>7</sup> :

- 21 % des ménages ont des ressources inférieures à 1/2 SMIC ;
- 41 % entre 1/2 et 1 SMIC ;
- 24 % entre le SMIC et 1,5 SMIC ;
- 14 % supérieur à 1,5 SMIC.

<sup>6</sup> On entend par ressources mensuelles des ménages, toutes les ressources (activité, retraite, chômage, pension, RSA, allocation handicapé, bourses,...) autres que les aides au logement.

<sup>7</sup> Sur la base de la durée légale de 35 heures hebdomadaires, le SMIC net est de 1 201€ (7,92 € nets horaire) en 2018 (<http://www.smic-horaire.com/>)

## 8 LE RELOGEMENT

### 8.1 Le relogement en 2018

#### 8.1.1 Nombre d'offres faites, ayant conduit au relogement

En 2018, 2 605 offres (2 543 en 2017) ont été faites. 138 offres adaptées ont été refusées (159 en 2017). D'autres ménages n'ont pas transmis les pièces nécessaires au bailleur afin de contractualiser le bail. Le nombre de ménages relogés en 2018, suite à offres de logements sociaux, devrait<sup>9</sup> se situer aux alentours de 2 450.

#### 8.1.2 Les refus d'offres adaptées

Le taux de refus d'offres adaptées (6 %) reste stable par rapport à l'an passé (6,9 % en 2014, 6,5 % en 2015, 10 % en 2016, 6 % en 2017).

Parmi les motifs invoqués pour refuser le bien proposé à l'issue de la procédure DALO, on retrouve souvent l'éloignement du lieu de travail, de l'école des enfants, de la crèche, du tissu familial, des dispositifs de soins. Est également évoquée la mauvaise réputation d'un quartier.

Les DDCS ont en charge de déterminer si ce refus d'offre adaptée est légitime ou non. Dans ce dernier cas, les ménages perdent la reconnaissance du DALO, mais restent demandeuses de logement social dans le Système National d'Enregistrement (SNE).

D'autres raisons avancées sont plus abstraites. Certains ménages attendent l'attribution d'un logement depuis longtemps et ont tendance à idéaliser le bien qui leur sera proposé. La proposition de logement est souvent brutale et nécessite de prendre une décision rapide, impliquant parfois des modifications profondes des habitudes de vie. Pour limiter ces refus, le FNAVDL<sup>10</sup> permet d'accompagner les ménages à l'idée d'un changement, et à être objectif sur le logement qui pourrait être proposé à la famille.

Enfin, certains ménages sont injoignables, ou n'ont pas tout mis en œuvre pour permettre au bailleur de les reloger. La plupart du temps, le requérant n'a pas actualisé son dossier dans le SNE (changement d'adresse, de coordonnées téléphoniques) et/ou ne fournit pas les documents demandés par le bailleur.

### 8.2 Délais moyens de relogements en 2018

	Alpes de Haute Provence	Alpes Maritimes	Bouches du Rhône	Var	Vaucluse	PACA	France
Délai moyen de relogement (en jours après la décision)	49	509	296	292	96	329	447

8 <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/quartiers-prioritaires-de-la-politique-de-la-ville-qpv/>

9 Certaines signatures de bail n'ont pas été renseignées à la date d'extraction des données

10 Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement

### 8.3 Evolution du relogement depuis 2014

Dans la plupart des départements de la région PACA, le Préfet dispose d'un délai de 180 jours (90 jours dans les Alpes de Haute-Provence, les Hautes-Alpes, le Vaucluse) pour reloger les ménages reconnus Prioritaires Urgents DALO.

Le délai réglementaire est souvent dépassé. Il est de 329 jours en PACA (354 en 2017), en dessous de la moyenne nationale (447). Dans les territoires où la tension sur le parc locatif social est importante, comme les Alpes-Maritimes (509 jours), le Var (292 jours), les Bouches du Rhône (296), les délais de relogements sont plus longs, mais sans commune mesure avec l'Île-de-France (618 jours).

	2014		2015		2016		2017		2018	
	Refus d'offres adaptées	Relogés suite à offres de logement social	Refus d'offres adaptées	Relogés suite à offres de logement social	Refus d'offres adaptées	Relogés suite à offres de logement social	Refus d'offres adaptées	Relogés suite à offres de logement social	Refus d'offres adaptées	Relogés suite à offres de logement social
Alpes de Haute Provence (04)	5	12	4	6	0	2	1	5	3	5
Hautes Alpes (05)	0	11	0	6	0	8	2	4	0	0
Alpes Maritimes (06)	96	661	101	535	129	463	70	393	77	429
Bouches du Rhône (13)	16	1 035	77	1 238	109	1 091	57	1 340	27	1 398
Var (83)	99	708	53	653	33	667	16	706	18	547
Vaucluse (84)	26	90	7	56	18	67	14	68	13	69
PACA	242	2 517	242	2 494	289	2 298	162	2 516	138	2 448

Attributions en PACA de logements sociaux (nouveaux entrants)	16 385	17 328	17 461	18 683	18 426
Attributions en PACA de logements sociaux (mutations et nouveaux entrants)	21 084	22 539	22 726	24 504	23 693
Part PACA des relogés DALO par rapport aux attributions (mutations et nouveaux entrants)	11,9%	11,1%	10,1%	10,3%	10,3%

En 2018, 2 586 offres de bail ont été faites aux ménages reconnus « prioritaires et urgent DALO ». Ce chiffre reste stable par rapport à 2017.

Après tenue des commissions d'attribution, ces propositions ont donné lieu à 138 refus, et à la signature de 2 448 baux locatifs sociaux. Le nombre de refus d'offres adaptées qui ont abouti à une radiation du bénéficiaire du DALO reste relativement faible (6%).

Depuis 2014, le nombre de ménages DALO relogés est quasi-stable (de l'ordre de 2 400 - 2 500 relogements annuels).

Ainsi depuis 2014, le nombre de DALO relogés ramené aux attributions totales ne cesse de baisser passant de 11,9% des attributions suivies de baux signés en 2014, à 10% en 2016, 2017, 2018. A titre de comparaison, la part des relogements DALO est de 17% en région Île-de-France.

### 8.4 Les ménages restant à reloger (chiffres au 13/05/2019)

La mise en œuvre du DALO a débuté en 2008. La quasi-totalité des ménages reconnus PU DALO en 2008 et 2009 ont été relogés. Ceux qui n'ont pas pu l'être sont souvent dans des situations très particulières ou n'ont pas actualisé leur dossier et sont injoignables.

Les données présentées ci-dessous, s'intéressent au devenir des ménages reconnus « PU DALO » depuis 2010.

	<b>Nombre de requérants reconnus Prioritaire Urgent DALO restant à reloger</b>						
	PACA	Alpes de Haute Provence	Hautes Alpes	Alpes Maritimes	Bouches du Rhône	Var	Vaucluse
<b>2010</b>	5	0	0	3	Non renseigné	2	0
<b>2011</b>	37	0	3	5	Non renseigné	8	0
<b>2012</b>	46	0	0	24	8	14	0
<b>2013</b>	68	0	0	20	27	20	1
<b>2014</b>	81	0	0	24	45	12	0
<b>2015</b>	119	0	0	17	82	20	0
<b>2016</b>	256	0	0	37	170	49	0
<b>2017</b>	1 080	0	1	96	832	149	2
<b>2018</b>	3 079	3	1	342	2 153	532	48
<b>Total</b>	<b>4 771</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>568</b>	<b>3 317</b>	<b>806</b>	<b>51</b>

Chiffres au 12 Mai 2019

Trois départements (04, 05, 84) ont relogé la quasi-totalité des ménages reconnus PU de 2010 à 2017.

L'ensemble de ces chiffres va évoluer au fur et à mesure du relogement. Compte tenu de la temporalité du relogement (délais de proposition, radiation pour attribution dans le SNE), il est peu opportun de regarder les chiffres de 2018, car ces derniers devraient encore fortement évoluer.

Les DDCS ont poursuivi le travail engagé depuis 2017 de vérification systématique de la situation des ménages restant à reloger, afin de connaître l'évolution potentielle de la situation de ces ménages. De plus, certains ménages n'ont pas renouvelé leur demande de logement social, ou signalé leur changement d'adresse et, de fait, ne peuvent pas être relogés. Cette actualisation des dossiers permet aussi de s'assurer que la situation familiale du demandeur n'a pas évolué.

Le nombre de ménages restant à reloger est donc au-dessus de la réalité pour les motifs suivants : SNE ancien qui ne permet pas l'intégration des données relogement dans l'application COMDALO, changement de situation non signalé à l'État, refus non intégré dans COMDALO, solutions alternatives trouvées par les requérants, changement de département.

## **8.5 Les contingents mobilisés<sup>11</sup>**

### **8.5.1 Définition des contingents réservataires**

Le parc locatif social fait l'objet de réservations de logements qui sont soit obligatoires pour le contingent de l'État « personnes prioritaires », soit conventionnelles en contrepartie de financements et de garanties accordés par les collectivités territoriales, Action Logement (anciennement 1 % patronal) et d'autres réservataires.

Action Logement, représenté par des employeurs et des salariés, gère paritairement la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC) en faveur du logement des salariés. Versée par les employeurs de plus de 20 salariés, cette perception est fixée à 0,45 % de la masse salariale.

<sup>11</sup> Source INFODALO dont les données relatives au relogement proviennent du SNE (Système National d'Enregistrement de logement social) et de RPLS (Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux).

Les bailleurs disposent du parc résiduel non réservé pour lequel ils exercent eux-mêmes les attributions.

### 8.5.2 Les obligations réglementaires

Depuis la loi Égalité Citoyenneté du 27 janvier 2017, chaque réservataire (État, Action Logement, collectivités territoriales), ainsi que le bailleur sur son parc non réservé, devra attribuer au moins 25 % de ses attributions annuelles aux ménages reconnus prioritaires au titre du DALO ou à défaut aux publics définis comme prioritaires.

### 8.5.3 Les attributions DALO par département...

2418<sup>12</sup> relogements DALO ont été effectués en 2018. Les tableaux ci-dessous présentent les attributions par département et par réservataire. Le contingent préfectoral contribue à 73 % de l'ensemble des attributions faites aux ménages DALO. Ce chiffre est en hausse par rapport à 2017 (67 %)

Volume d'attribution DALO en 2018	Alpes de Haute Provence	Alpes Maritimes	Bouches du Rhône	Hautes Alpes	Var	Vaucluse	PACA	% des relogés DALO
Contingent préfet	1	319	957	1	426	49	1 753	72,5%
Non réservé sur contingent	3	39	232	0	40	12	326	13,5%
Contingent collectivité territoriale	0	14	90	0	37	1	142	5,9%
Contingent Action logement (ex 1 %)	0	29	103	0	32	2	166	6,9%
Autres contingents	0	7	23	0	1	0	31	1,3%
<b>Total Résultat</b>	<b>4</b>	<b>408</b>	<b>1 405</b>	<b>1</b>	<b>536</b>	<b>64</b>	<b>2 418</b>	<b>100,0%</b>

### 8.5.4 ... à mettre en regard des attributions totales

Volume d'attribution en 2018 (mutation interne et nouveaux entrants)	Alpes de Haute Provence	Alpes Maritimes	Bouches du Rhône	Hautes Alpes	Var	Vaucluse	PACA
Contingent préfet	109	843	2 274	178	1 033	462	4 899
Non réservé sur contingent	673	1 113	3 953	496	832	1 961	9 028
Contingent collectivité territoriale	26	755	1 949	41	952	237	3 960
Contingent Action logement (ex 1 %)	94	1 048	1 954	155	844	394	4 489
Autres contingents	7	167	678	46	476	28	1 402
<b>Total Résultat</b>	<b>909</b>	<b>3 926</b>	<b>10 808</b>	<b>916</b>	<b>4 137</b>	<b>3 082</b>	<b>23 778</b>

Il convient de souligner la part importante de « contingent autres réservataires » qui s'explique probablement par un référencement erroné dans cette catégorie.

Si l'on ramène le nombre de ménages DALO aux attributions par type de réservataire, on obtient le tableau suivant :

	Attributions totales en 2018	Attributions DALO en 2018	% des attributions à des ménages DALO en 2018	% des attributions à des ménages DALO en 2017	% des attributions à des ménages DALO en 2016
Contingent préfet	4 899	1 753	36%	36%	35%
Non réservé sur contingent	9 028	326	4%	3%	3%
Contingent collectivité territoriale	3 960	142	4%	3%	3%
Contingent 1%	4 489	166	4%	2%	3%

<sup>12</sup> Données issues du Système National d'Enregistrement de la demande de logement social (SNE) en mars 2018, susceptible d'évoluer légèrement à la hausse, toutes les radiations n'ayant pas été enregistrées dans le SNE

### **Le contingent préfectoral**

Le contingent préfectoral a vocation à reloger l'ensemble des publics prioritaires et les ménages relogés dans les opérations ANRU. Une partie de ce parc est également réservé aux fonctionnaires.

36 % de ce contingent est utilisé pour reloger les ménages DALO. Pourtant, il ne peut suffire à lui seul dans les départements en tension.

## **8.5.5 Des résultats bien en deçà des objectifs pour les contingents, hors du contingent préfectoral**

Malgré les objectifs fixés dans la loi Égalité Citoyenneté (25 % des attributions aux ménages DALO, et à défaut aux « publics prioritaires »), la mobilisation du parc d'Action Logement, des collectivités territoriales, du parc non réservé des bailleurs n'a pas beaucoup évolué entre 2016 et 2018.

La part des attributions aux ménages DALO (4 %) reste très faible au regard des objectifs de 25 %.

Pour illustrer les marges de progression, 18 % d'attributions aux ménages DALO sur ces contingents permettrait de reloger 2 500 ménages DALO supplémentaires. Cela pourrait porter le nombre de ménages DALO relogés à 4 900 par an. Pour mémoire, 4 310 ménages ont été reconnus PU DALO en 2018. Cette dynamique permettrait donc de reloger tous les ménages reconnus DALO dans l'année et de résorber le stock important de ménages restant à reloger.

Les travaux engagés pour l'élaboration des conventions intercommunales d'attributions permettront de comprendre les raisons (localisation du parc, niveau de loyer+charges proposé, typologie, refus des ménages...) de ce faible volume d'attributions aux ménages DALO et de renforcer l'attribution de logement aux ménages les plus fragiles.

## **9 LE FNAVDL DALO**

Le Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (FNAVDL) a été institué en 2011. Son objet est de financer des actions :

- d'accompagnement personnalisé de personnes reconnues prioritaires et auxquelles un logement doit être attribué en urgence au titre du droit au logement opposable (DALO),
- et de gestion locative adaptée de logements destinés à ces personnes, favorisant leur accès et leur maintien dans le logement.

La réalisation de diagnostics sociaux est le préalable qui permet de conclure à la nécessité de réaliser, ou non, des mesures d'accompagnement (AVDL, GLA, bail glissant).

L'enveloppe annuelle 2018 était en forte baisse (1,3 M€) du fait de la diminution des liquidations DALO qui abonde ce fonds (1,9 M€ en 2017 / 2,1 M€ en 2016).

Malgré une enveloppe en baisse, le FNAVDL DALO a permis de réaliser davantage de mesures :

- 553 diagnostics sociaux (861 en 2017) ;
- 283 mesures d' AVDL (490 en 2017) ;
- 18 mesures GLA (14 en 2017) ;
- 27 baux glissants (109 en 2017).

Compte tenu de cette baisse de crédit importante, l'effort a porté sur la réalisation de mesure AVDL approfondies pour les ménages qui cumulaient plusieurs difficultés.

Ce dispositif FNAVDL DALO mobilise et responsabilise les ménages dans leurs projets de logement (droits et devoirs, aide à la gestion du budget, transmission des pièces...). Grâce au suivi à domicile, le travail d'accompagnement et d'intégration dans son environnement est donc facilité. Les données actualisées permettent de mieux cibler l'offre de relogement proposé et tend à rassurer les bailleurs vis-à-vis de ces publics.

Enfin, le bail glissant est indispensable pour toutes les situations comprenant des problèmes de gestion du budget.

Globalement, ce dispositif apporte une grande satisfaction et permet de reloger les ménages dans les situations les plus difficiles.

## **10 LES RECOURS ET CONTENTIEUX EN 2018**

Le demandeur dont le recours n'est pas accepté (rejet, absence de décision dans le délai, ou requalification avec laquelle le demandeur n'est pas d'accord) peut contester la décision de la commission de médiation, soit par un recours « gracieux » auprès de cette dernière, soit par un recours contentieux devant le tribunal administratif. Un recours gracieux peut être suivi d'un recours contentieux si la réponse de la commission ne satisfait pas le demandeur.

Lorsqu'un ménage est reconnu Prioritaire Urgent DALO, et que l'État n'a pas procédé à son relogement, il peut saisir le tribunal administratif pour obliger le Préfet à procéder au relogement et déposer un recours indemnitaire en dédommagement du préjudice subi.

### **10.1 Les recours gracieux**

1 441 recours gracieux ont été déposés en 2018, soit 16 % du nombre de refus (chiffre semblable à 2016 et 2017).

Dans 46 % des recours gracieux, la commission a revu favorablement sa décision initiale. Le plus souvent, le requérant, en situation de dépôt de recours gracieux, produit de nouveaux documents qui permettent à la commission de mieux statuer que lors de l'examen initial.

### **10.2 Le contentieux pour excès de pouvoir**

Le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort sur les requêtes. Il n'y a pas de possibilité de se pourvoir en appel devant la cour administrative d'appel. Seul le pourvoi en cassation est possible devant le Conseil d'État.

290 recours pour « excès de pouvoir contre des décisions de la commission de médiation » ont été déposés auprès des tribunaux administratifs (4 % des refus). Les décisions prises par les commissions sont donc globalement très peu attaquées et, dans la grande majorité (83 % des contentieux), le tribunal confirme la décision de la commission, ce qui tend à démontrer que, pour la très grande majorité, les doctrines et les décisions rendues par les commissions sont conformes au droit.

### **10.3 Le contentieux spécifique DALO pour non-relogement**

Au-delà d'un délai de 6 mois, l'État peut être mis en demeure par le tribunal administratif de reloger ces personnes et de payer des indemnités tant que le relogement n'est pas effectif.

491 recours (495 en 2017, 398 en 2016) pour défaut de proposition de logement ou d'hébergement ont été déposés en 2018, soit 12 % des décisions favorables PU (12 % en 2017, 15 % en 2016).

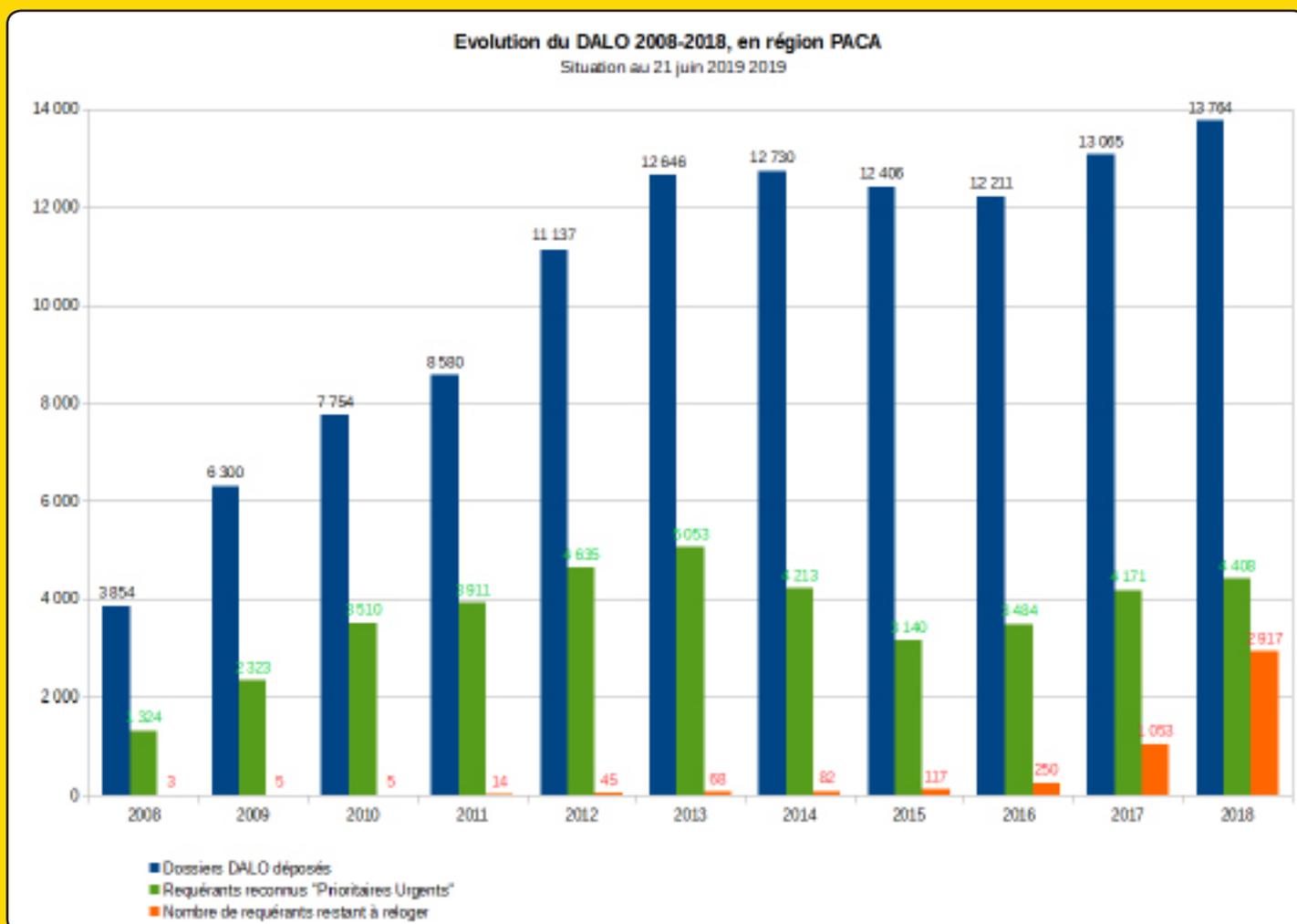
Ce chiffre s'explique par la difficulté des services de l'État à proposer une offre « adaptée », dans les délais, compte tenu de la tension sur le parc social, et du faible taux d'attribution DALO sur les contingents autres que ceux de la Préfecture (Action Logement, collectivités territoriales, parc propre du bailleur).

376 de ces recours (78 %) ont abouti à des condamnations de l'État pour un montant global de 3 M€. Ces sommes sont versées au Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (FNAVDL qui finance le FNAVDL DALO et non-DALO, ainsi que l'appel à projet « 10 000 logements accompagnés »).

## 10.4 Le contentieux indemnitaire

Le contentieux indemnitaire a été reconnu par les tribunaux dans 34 dossiers (68 en 2017, 53 en 2016).

## 11 ÉVOLUTION DEPUIS 2008



Depuis 11 ans (2008-2018), 115 000 dossiers ont été examinés, 40 000 ménages ont été reconnus « prioritaires et urgents ». Il en reste 4 500 à reloger (65 % des ménages ayant été reconnus prioritaires en 2018)

Si l'on prend en compte la temporalité longue du relogement en PACA, et en choisissant la période 2008-2017, il reste 1 642 ménages à reloger sur un total de 36 000 ménages qui ont été reconnus Prioritaires Urgents. Ainsi, sur cette période (2008-2017), il reste seulement 5 % de ces ménages à reloger.

Depuis l'année 2013, on constate en région PACA une quasi-stabilité des dossiers déposés et des ménages reconnus « Prioritaires et Urgents DALO ».

## 12 SYNTHÈSE EN QUELQUES CHIFFRES

### **En 2018,**

- 893 dossiers DAHO déposés, 579 ménages reconnus « Prioritaires Urgents DAHO »
- 13 764 dossiers DALO déposés, 4 408 ménages reconnus « Prioritaires Urgents DALO »
- 83 % des décisions contestées auprès des tribunaux administratifs confirment la décision des commissions de médiation.
- 82 % des ménages DALO éligibles au logement très social (PLAI)
- Financement de 1,3 M€ pour accompagner socialement les ménages et faciliter leur relogement au titre du FNAVDL DALO
- 2 418 ménages relogés
- 376 condamnations de l'État pour « non relogement » (3 M€)

### **Depuis 2008,**

- 115 000 dossiers déposés
- 40 000 ménages reconnus « Prioritaires Urgents DALO »
- 4 500 ménages restant à reloger

### **Rédaction**

Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement  
Provence-Alpes-Côte d'azur  
Service Energie Logement  
Unité Politiques de l'Habitat

---

### **Validation**

Audrey DONNAREL  
Responsable de l'Unité Politiques de l'Habitat

Pierre FRANCO  
Chef du service Énergie Logement

---

### **Contact**

[uph.sel.dreal-paca@developpement-durable.gouv.fr](mailto:uph.sel.dreal-paca@developpement-durable.gouv.fr)  
<http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr>