

La mise en œuvre du **DALO** en région PACA



2015

Service Énergie Logement
Unité Politique de l'Habitat
rédacteur : christophe DAOULAS



SOMMAIRE

1 - CONTEXTE PACA.....	5
1.1 - Données sociales.....	5
1.2 - Le logement.....	5
1.3 - Le logement social.....	6
2 - ASPECTS RÉGLEMENTAIRES SUR DAHO ET DALO.....	8
2.1 - Le DAHO.....	8
2.2 - Le DALO.....	8
2.3 - Recevabilité et éligibilité.....	8
2.3.1 - La recevabilité.....	8
2.3.2 - L'éligibilité.....	9
3 - LE DAHO.....	10
4 - LES DOSSIERS DALO DÉPOSÉS.....	11
4.1 - Éléments de référence nationaux.....	11
4.2 - Dossiers déposés par département.....	13
4.3 - Les délais d'instruction.....	13
4.4 - Encore trop de dossiers incomplets.....	14
4.5 - L'activité des commissions de médiation.....	14
5 - LES MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES ET URGENTS DALO.....	15
5.1 - Éléments de référence nationaux.....	15
5.2 - Pourcentage de rejets.....	17
5.3 - Les motifs des refus.....	18
5.4 - Éléments départementaux.....	18
5.5 - Travail engagé sur la convergence des pratiques des commissions.....	19
6 - MOTIFS ÉVOQUÉS ET RETENUS EN COMMISSIONS.....	20
6.1 - Méthodologie de calcul.....	20
6.2 - Motifs invoqués par les requérants.....	20
6.3 - Motifs retenus par les commissions.....	20
6.4 - Différentiel entre les motifs invoqués par les requérants et les motifs retenus.....	21
6.5 - Le critère «Personne handicapée ou avec mineur dans un logement non décent, ou sur-occupé»	21
7 - PROFILS DES REQUÉRANTS RECONNUS PRIORITAIRES URGENTS DALO. .	23
7.1 - La composition du ménage.....	23

7.2 - La situation professionnelle.....	25
7.3 - La domiciliation.....	26
7.4 - Les ressources mensuelles des ménages.....	26
8 - LE RELOGEMENT.....	27
8.1 - Délais moyens de relogements.....	27
8.2 - Le suivi de dossiers déposés en 2014.....	27
8.3 - Des refus d'offres adaptées importante et des situations ne permettant pas le relogement.....	28
8.4 - Les ménages restant à reloger depuis 2010 (chiffres au 15/04/2016).....	28
8.5 - Les contingents mobilisés.....	29
8.6 - Le FNAVDL DALO.....	31
9 - LE CONTENTIEUX.....	31
9.1 - Le contentieux pour excès de pouvoir.....	31
9.2 - Le contentieux spécifique DALO pour non-relogement.....	31
9.3 - Le contentieux indemnitaire.....	32
10 - EVOLUTION DEPUIS 2008.....	32
11 - DALO : UNE LOI RÉCENTE.....	33
11.1 - Des avancées.....	33
11.2 - Des pistes de progrès.....	33
12 - LES ACTIONS CONDUITES AU NIVEAU RÉGIONAL.....	34
12.1 - L'animation de la DREAL dans la mise en œuvre du DALO.....	34
12.2 - Plan d'action régional et national en faveur du DALO.....	34

1 - Contexte PACA

1.1 - Données sociales

La région PACA cumule les difficultés socio-économiques. Les indicateurs suivants permettent d'appréhender la réalité régionale des phénomènes de précarisation et d'exclusion sociale.

- **Pauvreté**¹

Environ 830 000 personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté. Cela correspond à 16,9 % de la population. La région est ainsi au quatrième rang des régions métropolitaines par l'importance de son taux de pauvreté (Corse:20,4 % / Languedoc-Roussillon 19,8 % / Nord-Pas-de-Calais 19,3%) bien au-dessus de la moyenne de La France métropolitaine (14,3 %).

Hormis les Hautes-Alpes (14,1 %), tous les départements de la région enregistrent un taux de pauvreté supérieur à la moyenne nationale. Le Vaucluse est le plus touché (19,8 %). Le département des Bouches-du-Rhône se caractérise également par un taux de pauvreté élevé (18,1 %), tandis que celui des Alpes-de-Haute-Provence (16,4 %) se situe en dessous de la moyenne régionale. Le Var (15,3 %) et les Alpes-Maritimes (15,2 %) présentent des taux légèrement supérieurs à la moyenne nationale.

Dans la région, l'intensité de la pauvreté, c'est-à-dire l'écart entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté, est la plus élevée, derrière la Corse et l'Île-de-France. Les ménages pauvres ont en effet un niveau de vie particulièrement faible en PACA. Parmi eux, la moitié vit avec moins de 764 € par mois et par unité de consommation, c'est 225 € de moins que le seuil de pauvreté.

- **Chômage**²

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur se place au quatrième rang des régions les plus touchées par le chômage (après Languedoc-Roussillon : 13,9 % , Nord-Pas-de-Calais 12,7 %, et Picardie 11,3%).

Le taux de chômage de la région (11,3%) est supérieur à la moyenne nationale (10,2%) avec des départements particulièrement touchés tels que le Vaucluse (12,3%) et les Bouches-du-Rhône (11,8%).

- **RSA**³

Fin 2013, 198 600 personnes percevaient le Revenu de Solidarité Active (RSA). Ainsi 6,9 % des personnes âgées de 18 à 64 ans vivent avec le RSA dans la région, contre 5,3 % en France. L'augmentation entre 2012 et 2013 du nombre d'allocataires a été de +5,2 %.

1.2 - Le logement

- **Quelques caractéristiques du parc**

- 55 % des ménages de PACA sont propriétaires de leur résidence principale, 28 % locataires dans le parc privé et 12 % dans le parc social. En d'autres termes, un locataire sur 3 est dans le parc social.

- PACA est la région de province où la part de maisons individuelles est la plus

1 Source INSEE, ; année 2012, publication juin 2015

2 Dares, INSEE- 2^e trimestre 2014

3 Insee Paca -DROS PACA mai 2014

faible : 41 % (14 points de moins que la moyenne nationale). La région est en effet essentiellement urbaine.

- La part des résidences secondaires, et logements occasionnels est très importante en PACA, elle est de 17,3 % en 2006 (soit 500 000 logements) contre 12% pour le reste de la France métropolitaine. Cette différence s'explique par le caractère touristique très marqué de la région.

- **Forte tension sur le marché du logement**

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur est marquée par un fort déséquilibre entre l'offre et les besoins en logements. En février 2014, les résultats de l'étude menée par l'INSEE, la DREAL et la Région évaluaient le besoin annuel en logements au niveau régional entre 30 600 et 36 400 d'ici 2030.

- **Niveau de loyer élevé⁴**

Le loyer moyen régional du marché du locatif (12,9€/m²) est le plus élevé de France, après l'Île-de-France (18,9€/m²). Toutefois le territoire est assez hétérogène, avec une forte pression le long du littoral. Les niveaux de loyers sont particulièrement élevés dans les Alpes-maritimes (de l'ordre de 15€/m²)

- **Prix vente logement neuf**

La région PACA est la plus chère sur le plan immobilier, après l'Île-de-France : l'acquisition d'un appartement neuf en Provence-Alpes-Côte d'Azur se monnaie en moyenne à 4 092 € le m².⁵

- **Sur-occupation⁶**

Les logements de la région sont davantage suroccupés qu'au niveau national. En 2010, 13,8 % de la population de la région vivait dans un logement sur-occupé. En France métropolitaine (8,9%), c'est le taux le plus élevé après l'Île-de-France (21%).

- **Parc potentiellement indigne**

La région PACA est particulièrement concernée par l'habitat indigne et les copropriétés dégradées. Potentiellement, 134 000 logements sont indignes dans le parc privé et 21 000 copropriétés sont très fragiles.

- **Mal logement⁷**

On estime que le volume de mal logés atteint 240 000 ménages à l'échelle régionale, et 344 000 si l'on intègre les propriétaires occupants très sociaux.

1.3 - Le logement social

- **Ménages éligibles au logement social⁸**

71 % des ménages sont éligibles au logement social. 29 % ont des revenus inférieurs au seuil PLAI et 55% ont des revenus inférieurs au seuil PLUS,

Si l'on s'intéresse uniquement aux ménages locataires dans le parc privé, 85 % sont éligible au logement social locatif (PLAI, PLUS, PLS) et 41 % au PLAI.

4 CLAMEUR Février 2015

5 DREAL, ECNL, 3ème trimestre 2014, Prix de vente moyen d'un appartement neuf en euros/m²

6 INSEE 2010

7 Etude DREAL 2008

8 FILOCOM 2013

- **Taux de logement social**⁹

Au 1er janvier 2014, la région comptait 295 449 logements sociaux. Cela représente 12,9 % du parc des résidences principales.

Les départements du Var et des Alpes-Maritimes ne comptent que 9 % de logements sociaux.

département	Logements sociaux	% des résidences principales
Alpes-de-Haute-Provence	5 994	7,9%
Hautes-Alpes	7 611	11,4%
Alpes-Maritimes	48 929	9,1%
Bouches-du-Rhône	156 044	17,9%
Var	44 675	9,2%
Vaucluse	32 196	13,2%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	295 449	12,9%
France métropolitaine	4 634 436	16,5%

- **La demande de logement social**¹⁰

Au 31 décembre 2015, il y avait 151 495 demandes de logement social, y compris les demandes de mutation de ménages déjà logés dans ce parc (40 559). Hors demandes de mutations internes, il y a 110 936 demandes actives. Durant l'année 2015, 16 016 ménages ont accédé au parc social, et 5 107 ont fait l'objet d'une mutation à l'intérieur du parc social.

Pour les nouveaux accédants au logement social, cela représente 14 % des demandeurs.

L'ancienneté d'attribution moyenne a été de 17 mois en 2015.

30 % des attributions ont été faites dans des délais de demande inférieurs à un an, et 16 % entre 1 et 2 ans.

9 RPLS 2014
10 SNE 2015 (extraction mars 2015)

2 - 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

La loi n° 2007-290 du 5 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 suroccupé 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, la personne 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), ...

2.3 - Recevabilité et éligibilité

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

2.3.1 - 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 ou n'est pas signé ou que des pièces justificatives font défaut, le service instructeur envoie un courrier, dit « courrier d'incomplet » au demandeur 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.

2.3.2 - 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, elle n'est pas suffisante pour obtenir la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent 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 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 et la commission peut 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. C'est pourquoi, il n'autorise la dérogation aux caractéristiques précitées que pour les personnes qui se trouvent dans l'une des situations prévues à l'article L441-2-3. A 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 individuelle, 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.

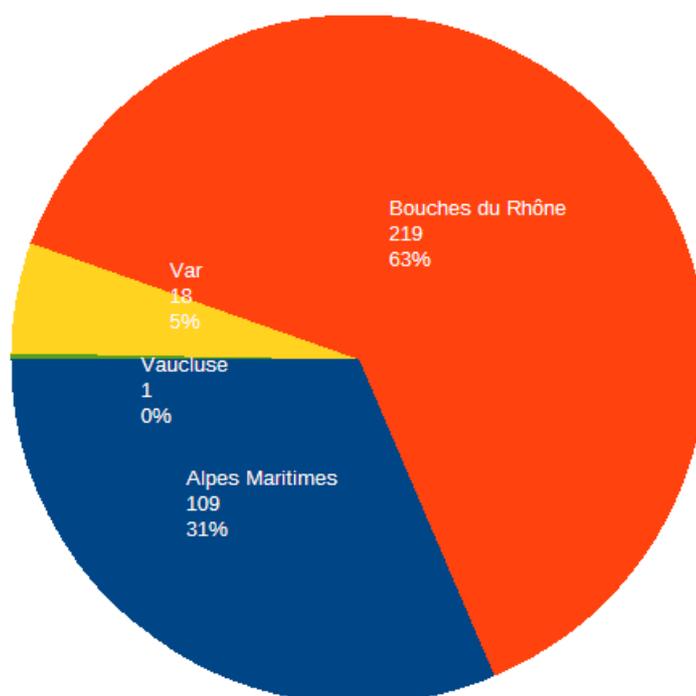
3 - Le DAHO

Le nombre de recours DAHO est très réduit en région PACA. Il représente seulement 2,7 % des dossiers examinés, en région PACA, alors que cette proportion est de 7,9 % en France (hors-IDF), et 11,9% en Ile-de-France.

En 2015, 348 dossiers ont été examinés (285 en 2014, 211 en 2013). Seuls 215 (62%) ont reçu un avis favorable (61 % en 2014, 53 % en 2013).

Ce faible recours au DAHO s'explique probablement d'une part par le fait que les requérants préfèrent déposer directement un recours visant à faire reconnaître un droit au logement (DALO), et d'autre part les structures associatives qui privilégient les solutions apportées par les dispositifs de droit commun (SIAO, Centre d'hébergements, résidence sociales,...) sans avoir recours au DAHO. Il est également possible que le DAHO reste encore trop méconnu des personnes qui peuvent en bénéficier.

Répartition des dossiers DAHO examinés en commission (année 2015)



	Nombre décision prises	Favorables (prioritaires et devant être accueillis)	% Décisions favorables
Alpes Maritimes	109	82	75,2%
Bouches du Rhône	219	124	56,6%
Var	18	8	44,4%
Vaucluse	1	0	0,0%
Hautes Alpes	0	0	
Alpes de Haute Provence	1	1	100,0%
PACA	348	215	61,8%

Sur les Bouche-du-Rhône, on constate une augmentation des dossiers examinés par rapport à

l'année passée (134 en 2014).

A contrario, ce nombre est en diminution dans le Var (43 en 2014).

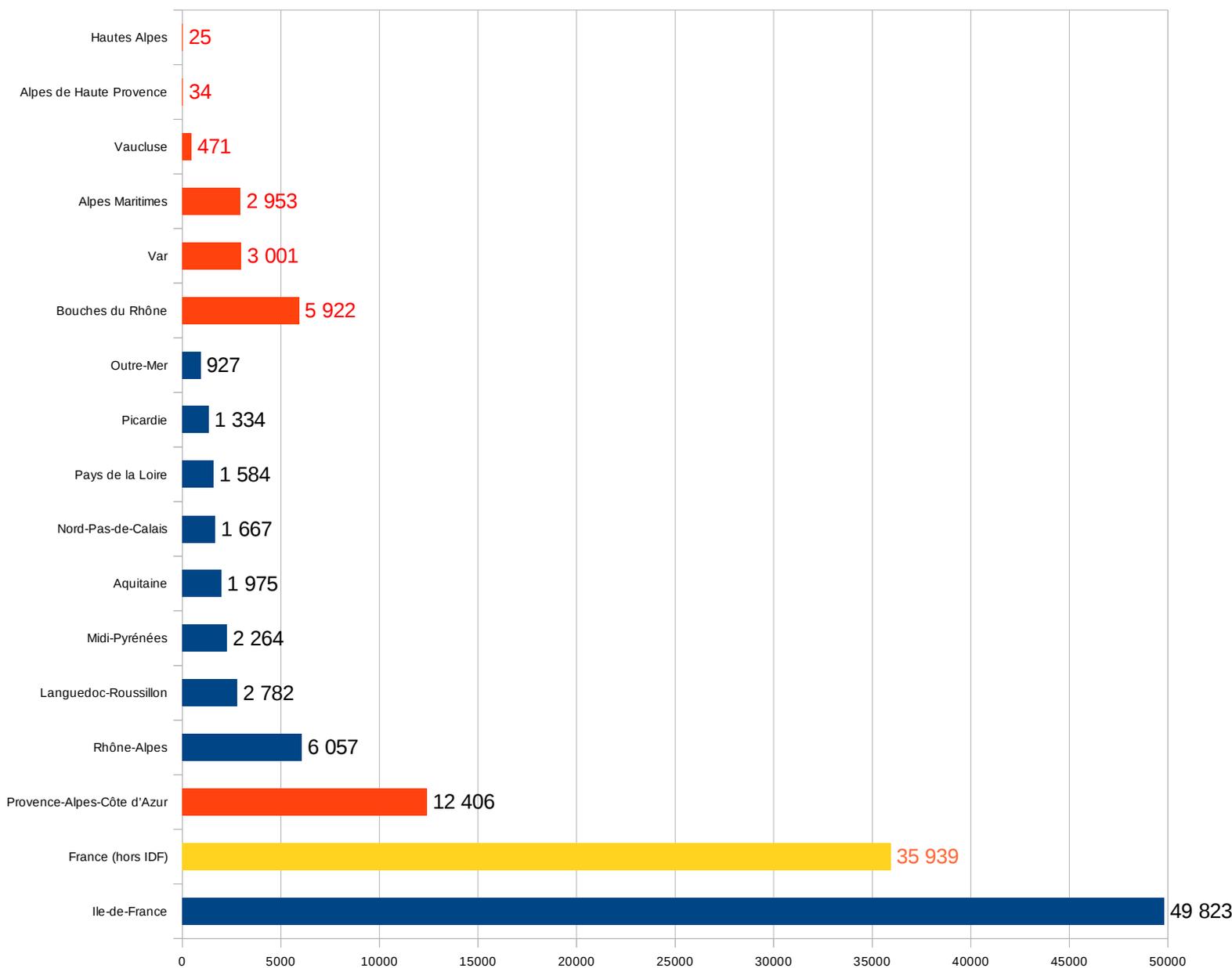
4 - Les dossiers DALO déposés

4.1 - Éléments de référence nationaux

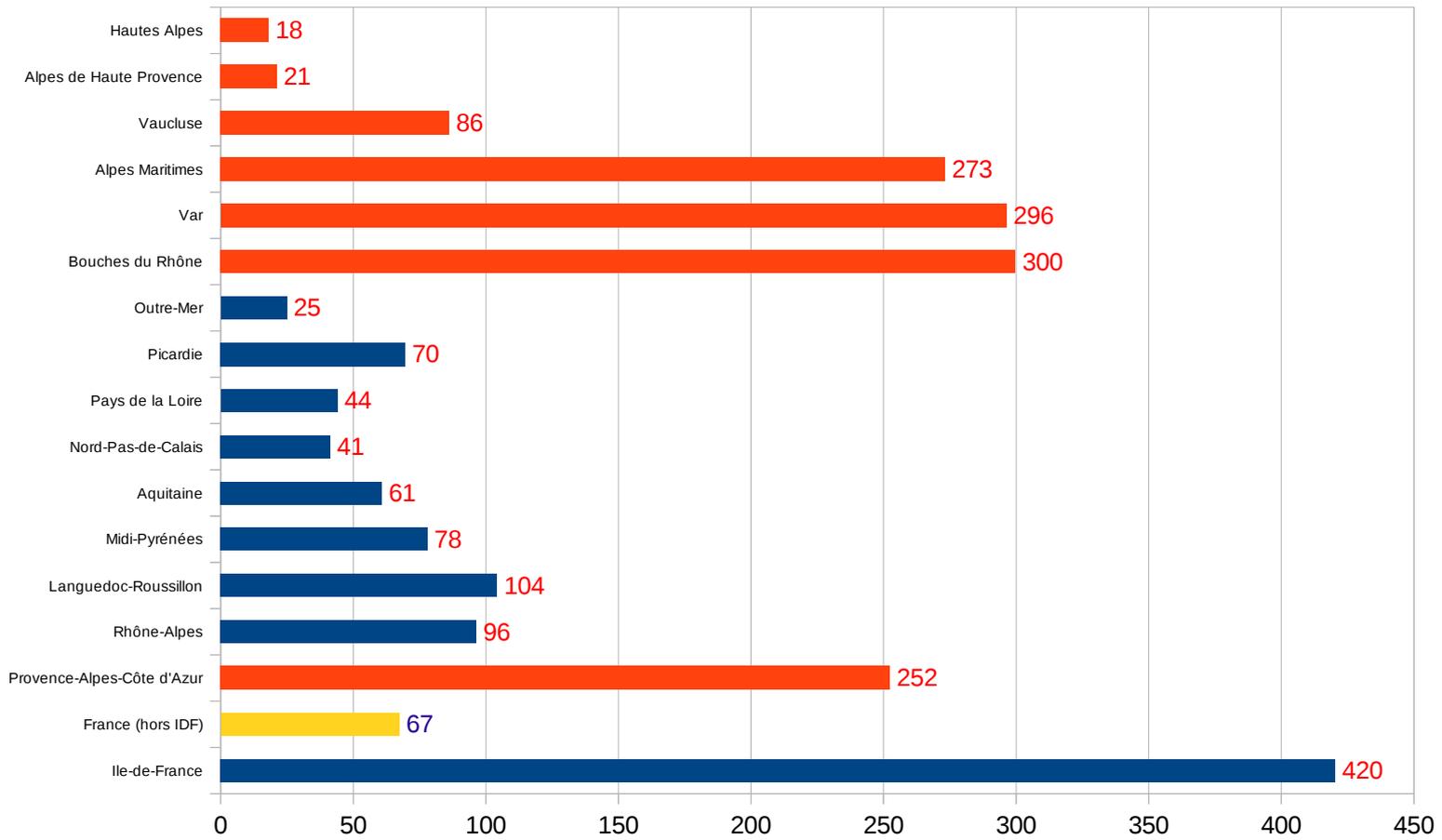
La région PACA représente 14,5 % des dossiers déposés en France (12 406 dossiers déposés). Elle se situe bien après l'Île-de-France (58%, 49 800 dossiers), mais bien au-dessus des autres régions (Rhône-Alpes : 7,1 % , Languedoc Roussillon : 3,2 %, Midi-Pyrénées:2,6 %, Aquitaine: 2,3%).

A elle seule, la commission de médiation des Bouches-du-Rhône examine presque autant de dossiers que la région Rhône-Alpes. De même, les départements du Var et des Alpes-Maritimes reçoivent davantage de dossiers que la région Languedoc-Roussillon.

Nombre de dossiers DALO déposés (année 2015)

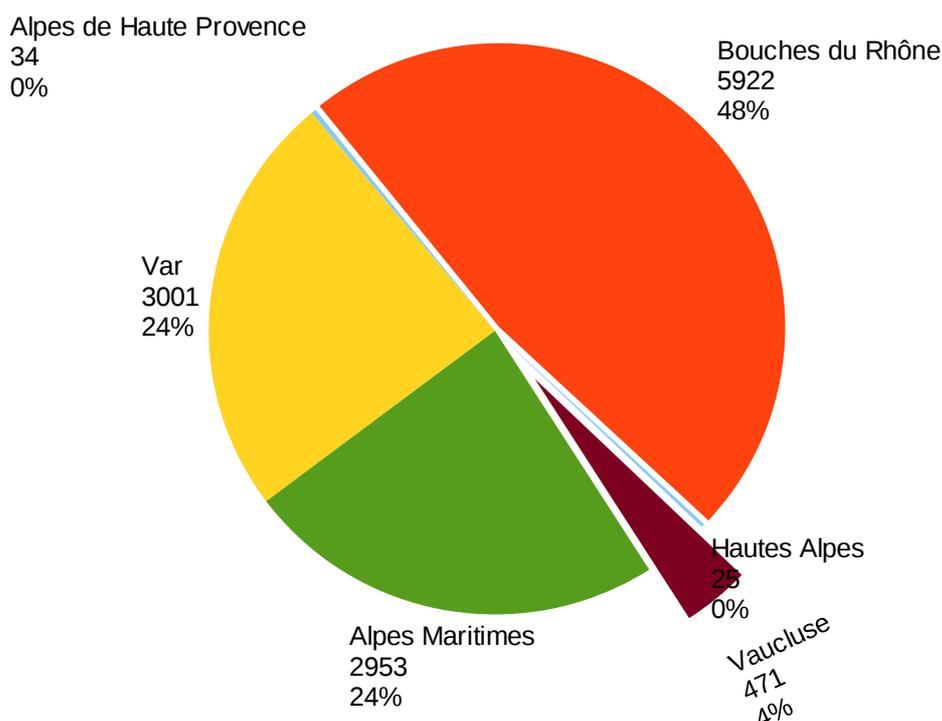


Nombre de dossiers DALO déposés pour 100 000 habitants (année 2015)



4.2 - Dossiers déposés par département

Nombre de dossiers DALO déposés en 2015



12 406 dossiers DALO ont été déposés en 2015 (12 730 en 2014). Cela confirme la stabilisation du nombre de dossiers déposés depuis 2013 (12 646 dossiers déposés), après des années successives de hausse 2008 à 2013.

Les Bouches-du-Rhône représentent toujours environ 50 % de la région.

4.3 - Les délais d'instruction

		Alpes de Haute Provence	Hautes Alpes	Alpes Maritimes	Bouches du Rhône	Var	Vaucluse	PACA	France
Instruction	Délai moyen d'envoi de l'AR	5,2	9,4	2,4	16,8	2,5	1,2	9,3	16,7
Instruction	% de recours incomplets (toutes les pièces n'ont pas été fournies)	70,6%	44,0%	72,7%	41,2%	3,8%	56,5%	40,4%	27,4%
Instruction	Délai moyen d'instruction et de décision (hors délai de suspension)	46,6	69,1	91,7	74,7	85,1	41,2	79,9	90,9

Les accusés de réception des dossiers sont transmis rapidement aux requérants.

Le délai réglementaire de 90 jours pour examiner les dossiers en commission est très majoritairement respecté (79,9 jours en moyenne).

4.4 - Encore trop de dossiers incomplets

Il faut noter que malgré les demandes de pièces complémentaires, beaucoup de dossiers ne sont pas complets lors du passage en commission. (hormis le cas du Var où le prestataire en charge du secrétariat a accès à une base spécifique qui lui permet de disposer de nombreuses informations permettant de compléter le dossier)

Ce taux est en moyenne de 40 % en PACA, contre 27 % au niveau national. Ainsi dans certaines commissions, on doit rejeter plus de la moitié des dossiers car les pièces manquantes rendent le recours irrecevable, ou ne permet pas à la commission de statuer, et, après parfois un report, oblige cette dernière à ne pas donner une suite favorable.

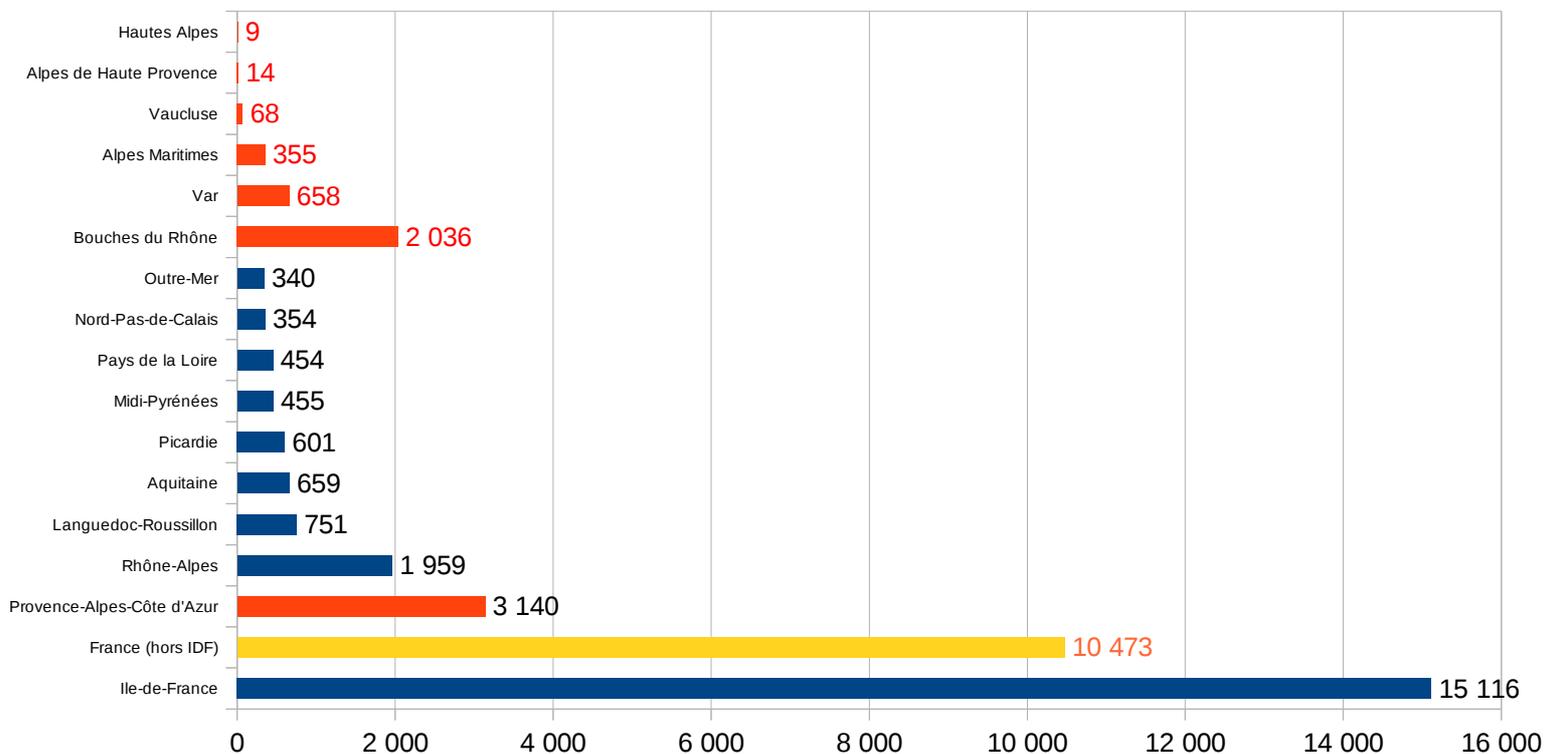
4.5 - L'activité des commissions de médiation

<u>Département</u>	04	05	06	13	83	84
<u>Nombre de commissions en 2014</u>	7	4	14	23	12	12
Nombre moyen de dossiers examinés par commission	5	6	211	257	250	39

5 - Les ménages reconnus Prioritaires et Urgents DALO

5.1 - Éléments de référence nationaux

Nombre de ménages reconnus DALO (année 2015)

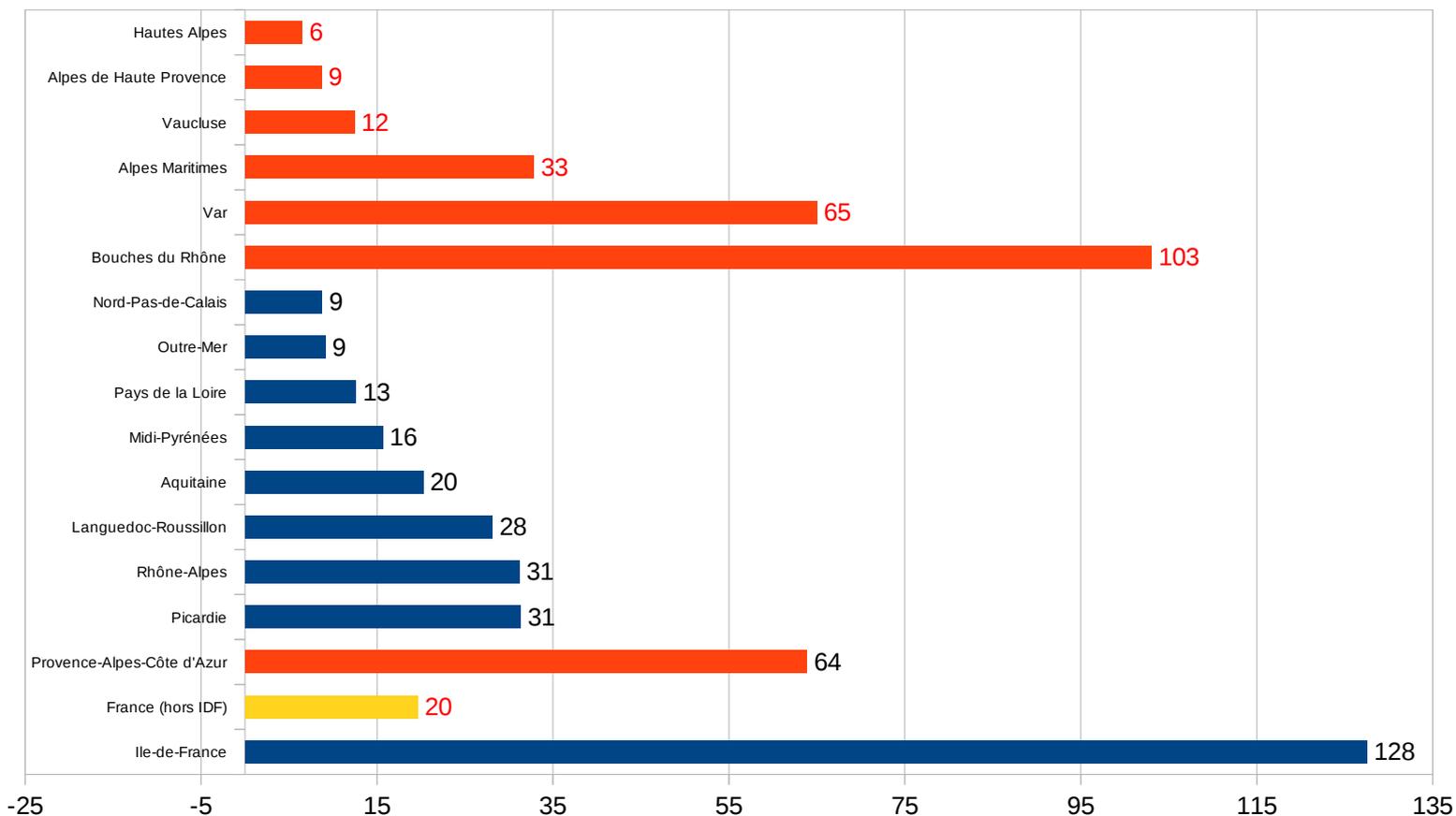


3 140 ménages ont été reconnus Prioritaires et urgents DALO en 2015 (12,3% du niveau national).

En 2015, ainsi qu'en 2014, le nombre de ménages reconnus PU DALO a baissé en région PACA ¹¹.

11 Se reporter au point 10 de ce document « évolution depuis 2008 »

Nombre de ménages reconnus DALO pour 100 000 habitants(année 2015)



Ramené à la population, le nombre de PU est particulièrement important (64 pour 100 000 habitants dans la région). Il est particulièrement élevé dans les Bouches-du-Rhône (103 pour 100 000 habitants).

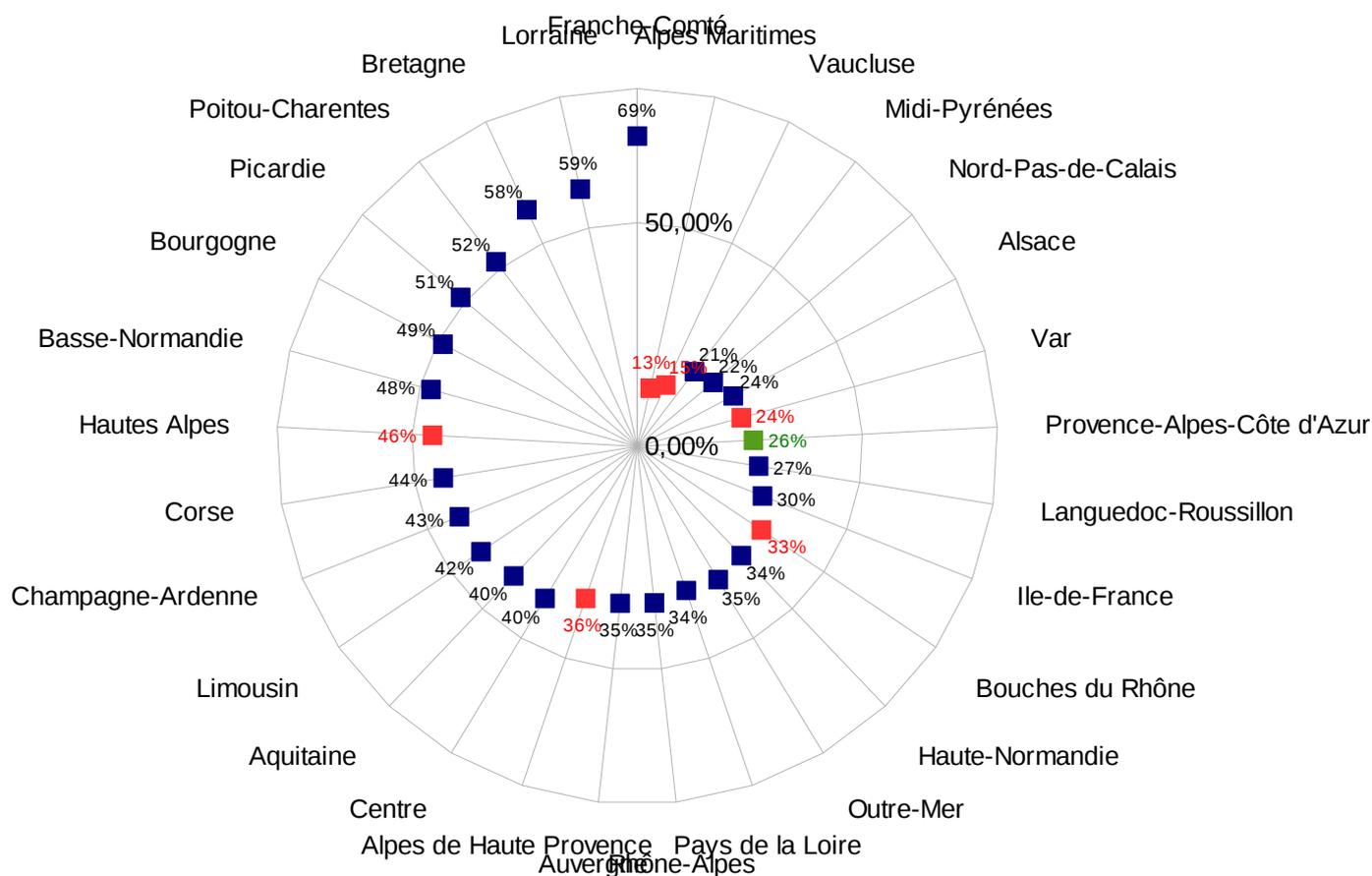
5.2 - Pourcentage de rejets

En région PACA, 26 % des dossiers DALO examinés sont reconnus «prioritaires urgents». Ce taux est extrêmement proche du taux en Languedoc-Roussillon (27%) et Ile-de-France (30%).

Compte tenu des faibles volumes dans les départements alpins, les taux des Hautes-Alpes (46%) et Alpes-de-Haute-Provence (36%) ne sont pas significatifs.

Le taux de reconnaissance PU dans les Bouches-du-Rhône est de 33 %. Il est nettement plus élevé que dans les départements des Alpes-Maritimes (13%), du Vaucluse (15%), du Var (24%).

% de dossiers reconnus "Prioritaires et Urgents"
(Reconnus PU / dossiers examinés)



5.3 - Les motifs des refus

Ce taux important de refus s'explique par plusieurs causes.

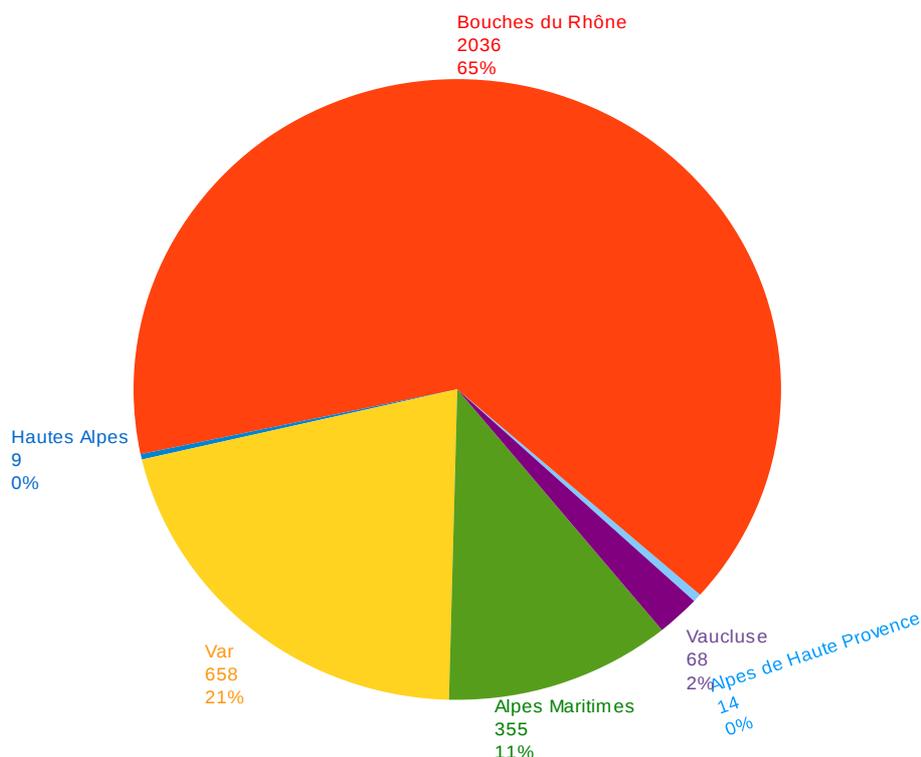
La première est la non recevabilité de la demande. En d'autres termes, la demande est déposée pour des critères qui ne sont pas définis par la loi (par exemple : personne handicapée, sans sur-occupation).

La seconde est la non complétude du dossier déposé. Effectivement, 61 % des dossiers sont incomplets au moment du dépôt du dossier ; malgré les relances des instructeurs d'obtenir ces pièces obligatoires, ce taux reste à 40 % au moment de l'examen en commission. De ce fait, la plupart des dossiers sont rejetés.

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

5.4 - Éléments départementaux

Nombre de ménages reconnus Prioritaires Urgents DALO (année 2015)



5.5 - Travail engagé sur la convergence des pratiques des commissions

La plupart des pratiques d'examen des commissions avaient été définies en 2008, lors de la mise en place du DALO. Depuis 2013, la DREAL conduit avec les DDCS et les présidents de commissions une convergence des doctrines des commissions. L'objectif est de tendre à uniformiser les doctrines afin d'avoir une homogénéité régionale. Le guide de référence est le « guide des bonnes pratiques » publié par le Ministère du Logement. Toutefois, les membres de la commission de médiation conservent leur souveraineté pour apprécier chaque situation particulière dans le respect des critères de recevabilité fixés par la loi.

Après plusieurs mois de travail au sein des commissions de médiation, une enquête a été proposée aux DDCS, lors du club DALO du 15 avril 2015 qui réunissait les présidents de commissions. Ces éléments doivent contribuer à continuer les échanges avec les membres des commissions, à réinterroger, et au besoin à ajuster, certaines pratiques, compte tenu des jurisprudences qui évoluent.

Ce travail sera poursuivi en 2016. Dès à présent, il faut noter que la plupart des critères font l'unanimité.

A ce jour, plusieurs critères convergent au niveau régional :

- La situation d'urgence et de priorité a été ré-affirmée par toutes les commissions comme facteur majeur dans la prise de décision.
- Ainsi, le critère « délai anormalement long » n'est pris en compte que lorsque l'urgence du relogement est avérée.
- S'agissant du critère de sur-occupation, la plupart des commissions se réfèrent strictement au code de la sécurité sociale (16 m² pour un couple +9 m² par personne supplémentaire), mais certaines commissions examinent également l'adaptation du logement (typologie). Il est parfois difficile de s'assurer de la véracité de la surface déclarée, car certains baux ne précisent pas la surface ou sont certainement erronés.
- Pour les « menacés d'expulsion », seul un jugement d'expulsion permet de retenir ce motif. Toutefois, dans les cas de « mauvaise foi » du requérant, la commission peut débouter le requérant de sa demande.
- Sur le handicap, une attestation est systématiquement demandée.
- Que les requérants répondent aux critères d'accessibilité au logement social (nationalité française ou un étranger justifiant d'un titre de séjour valable sur le territoire français, et seuil de revenus).

Toutefois, dans certaines situations, les membres des différentes commissions n'ont pas intégralement la même approche. Cela explique des traitements différents, et des pièces demandées qui diffèrent selon les départements. C'est particulièrement vrai pour les « hébergés » et « la non décence et l'insalubrité ». Le travail de capitalisation de la jurisprudence sera poursuivi avec les DDCS et les Présidents de commission pour affiner leurs doctrines respectives sur ces points.

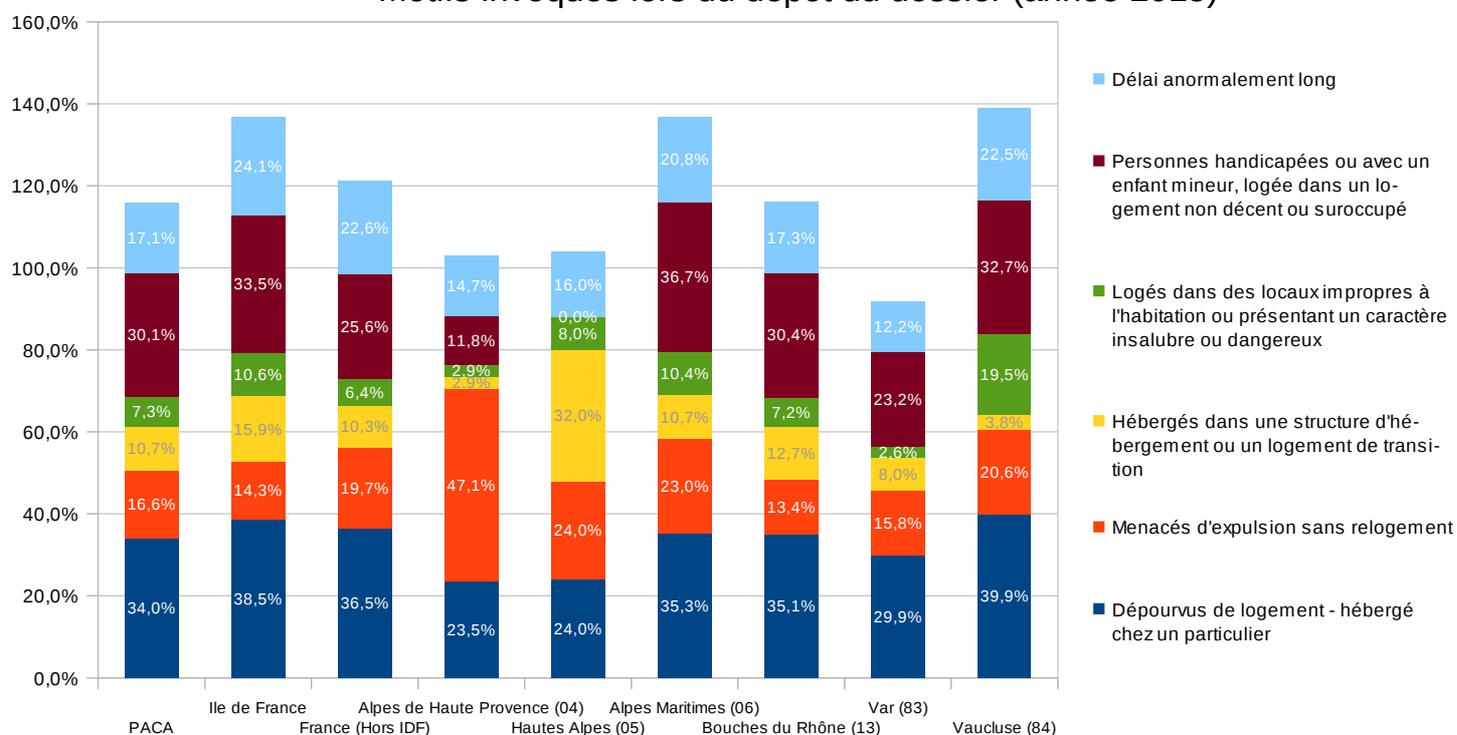
6 - Motifs évoqués et retenus en commissions

6.1 - Méthodologie de calcul

Dans un formulaire DALO, le requérant peut évoquer plusieurs motifs. C'est pourquoi, dans les éléments présentés ci-dessous, il 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.

6.2 - Motifs invoqués par les requérants

Motifs invoqués lors du dépôt du dossier (année 2015)

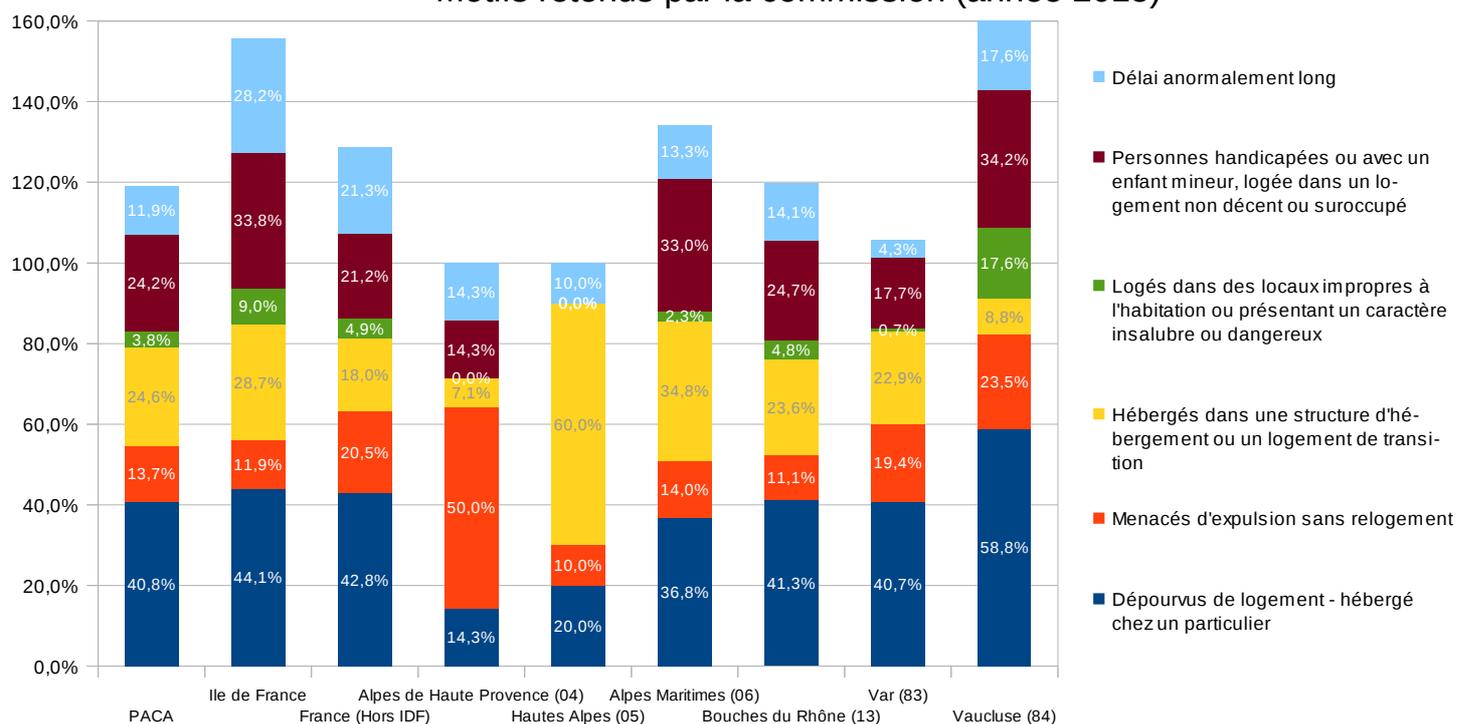


6.3 - Motifs retenus par les commissions

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

- ➔ Dépourvus de logement / hébergé chez un particulier (41%)
- ➔ Hébergés de façon continue dans une structure d'hébergement, ou logé dans un logement de transition (29%)
- ➔ Personnes handicapées ou avec mineur, dans un logement non décent, ou suroccupé (24%)
- ➔ Menacés d'expulsion sans relogement (14%)

Motifs retenus par la commission (année 2015)



C'est donc la situation d'absence de logement, qui revient le plus souvent (41 % des requérants reconnus PU DALO).

A l'intérieur de cette catégorie, 56 % sont dépourvus de logement, 30 % hébergés chez un particulier, 14 % hébergés chez une personne de la famille, en ligne directe.

6.4 - Différentiel entre les motifs invoqués par les requérants et les motifs retenus

Beaucoup de dossiers déposés évoquent un logement non décent ou sur-occupé, avec des personnes handicapées ou des personnes mineures. Après vérification des informations, il s'avère que certaines situations déclarées de sur-occupation ne soient pas avérées ou qu'aucune démarche préalable liée à la non décence n'ait été effectuée. De plus, certains requérants évoquent ce motif sans présenter au sein du ménage de situation de handicap ou de personnes mineures.

S'agissant de situations de locaux impropres à l'habitation ou à caractère insalubre, l'insalubrité n'est pas toujours avérée, ou n'a pas fait l'objet de démarches préalables de droit commun.

6.5 - Le critère «Personne handicapée ou avec mineur dans un logement non décent, ou sur-occupé»

Le législateur a défini une unique catégorie pour ce critère, malgré deux problématiques différentes (sur-occupation, non décence).

Dans cette catégorie, une analyse fine des statistiques indique que le motif de sur-

occupation, avec enfant mineur ou situation de handicap est retenu dans 17,5 % des recours. La non décence représente 6,8 % des recours retenus comme Prioritaires et Urgents.

7 - Profils des requérants reconnus prioritaires urgents DALO

Il est complexe de dresser un profil type du requérant DALO tant les situations individuelles et géographiques sont différentes.

7.1 - La composition du ménage

- **Nationalité**

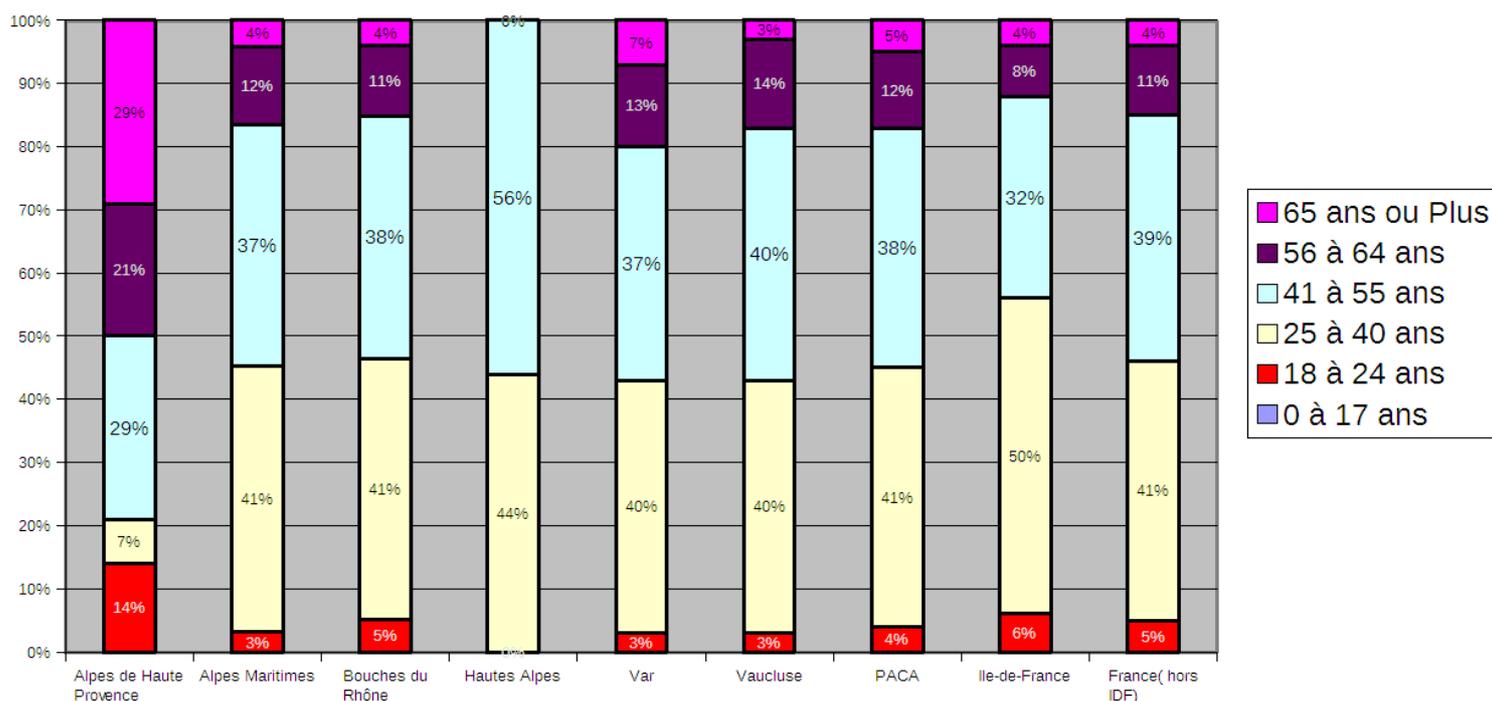
69 % sont de nationalité française et 4 % ressortissant de la communauté européenne.

- **Sexe**

53 % des requérants reconnus prioritaires urgents sont des femmes.

- **Tranches d'âge**

Tranches d'âge des ménages reconnus prioritaires urgents DALO, en 2015

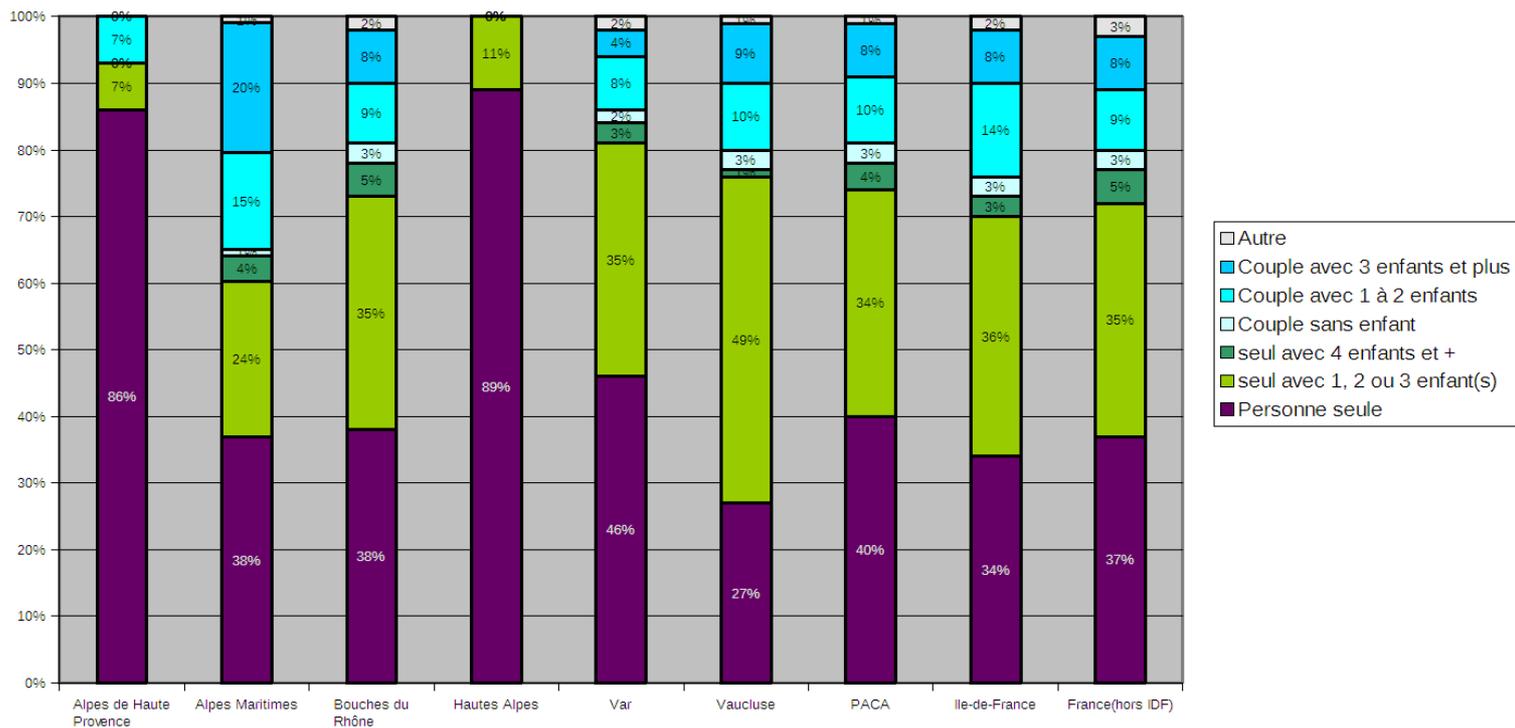


- **Composition du ménage**

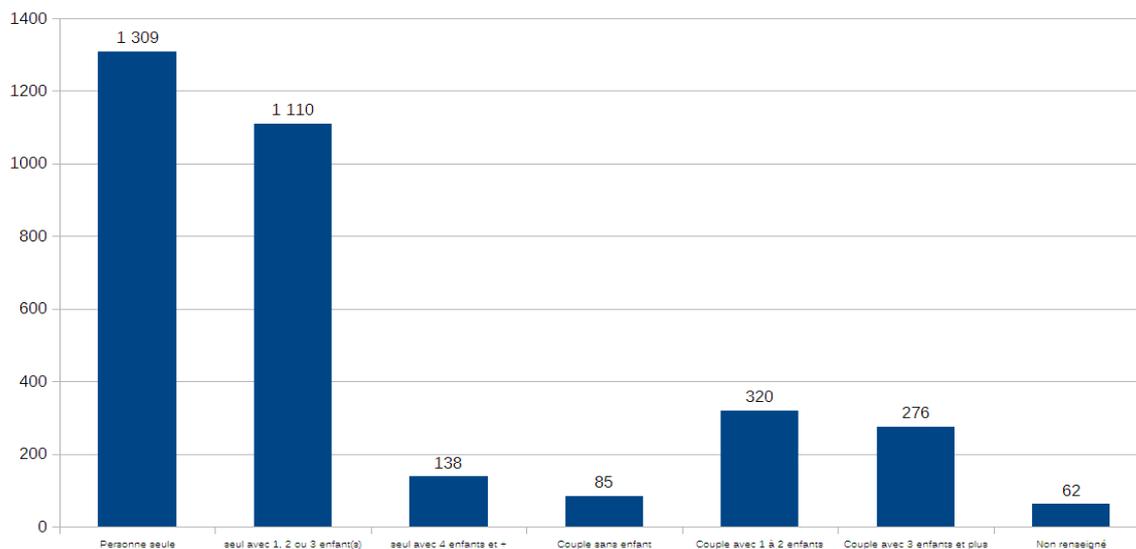
Les personnes seules représentent 40 % des ménages reconnus PU. Les familles monoparentales avec un ou plusieurs enfants représentent également 40 % des ménages prioritaires DALO (dans 77 % de familles monoparentales, c'est une femme). Il faut noter également que les familles monoparentales avec 4 enfants et plus représentent 5 % des requérants (138 ménages).

Les couples sans enfant ne représentent que 3 % des requérants reconnus PU DALO.

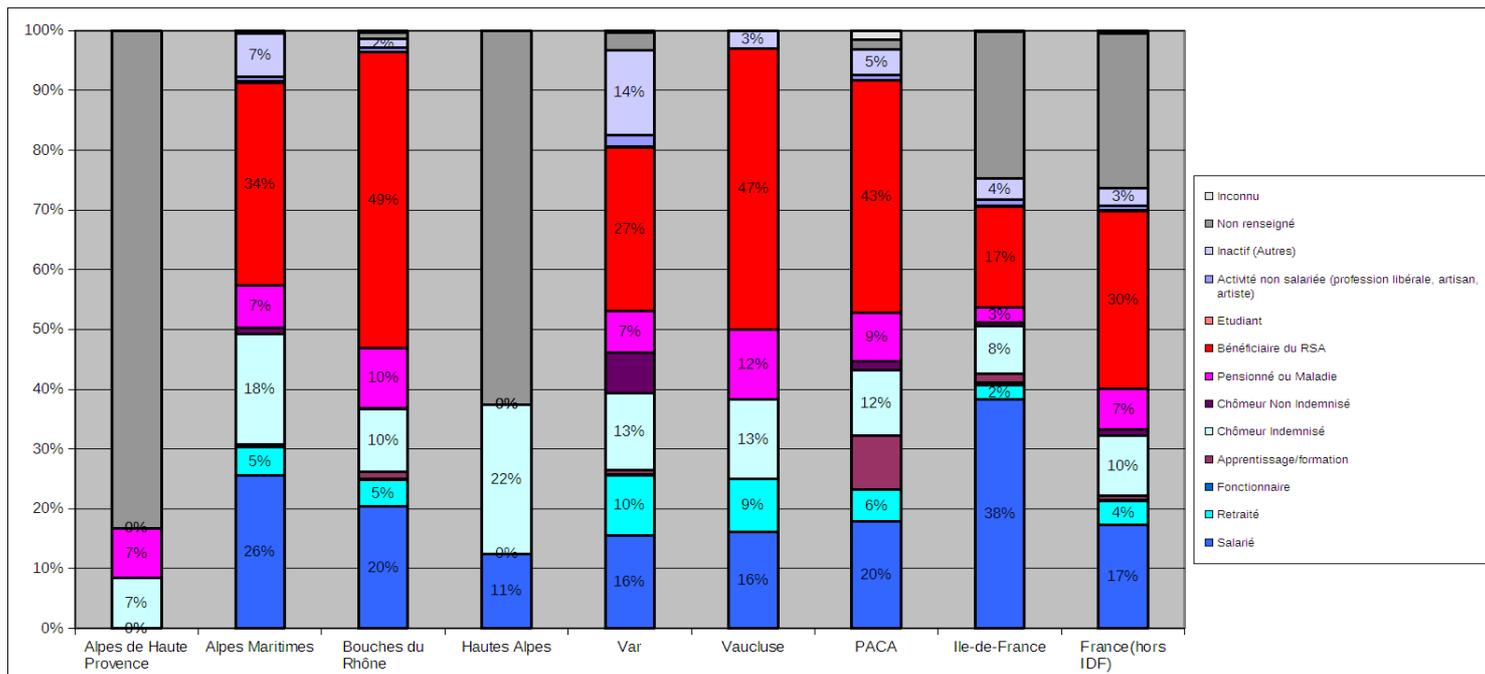
Composition des ménages reconnus prioritaires urgents en 2015



Composition familiale des ménages reconnus PU DALO en 2015



7.2 - La situation professionnelle



Au niveau national et en Ile-de-France ce champ est assez mal renseigné, et ne permet pas de comparaison.

Au niveau régional :

-20 % des requérants reconnus prioritaires et urgents DALO ont une activité salariée et 12 % avaient récemment une activité professionnelle (chômeurs indemnisés).

-6 % sont retraités et 9 % sont pensionnés ou en maladie.

-43 % sont bénéficiaires du RSA.

Dans les Alpes-Maritimes, 44 % des ménages prioritaires et urgents ont, ou ont eu récemment, une activité professionnelle.(salariés ou chômeurs indemnisés).

Dans les Bouches-du-Rhône, près de la moitié des ménages (49%) est au RSA. Dans le Vaucluse cette part est également importante (47%).

7.3 - La domiciliation

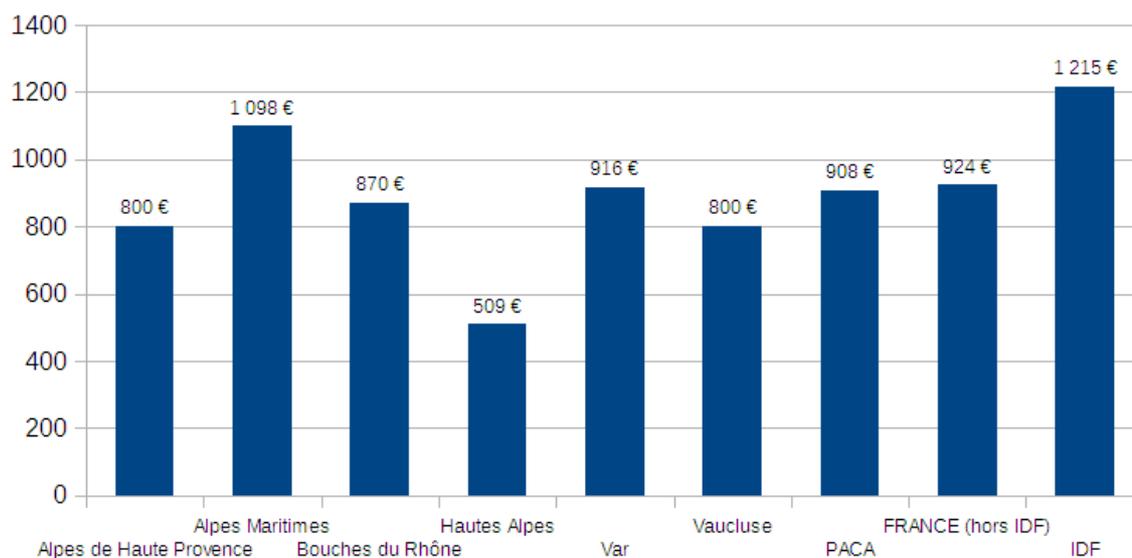
Nombre de ménages reconnus Prioritaires Urgents DALO en 2015 (principaux EPCI en volume)

EPCI	Nombre de ménages reconnu PU DALO en 2015	% des PU DALO (rapporté à l'ensemble de PACA)
CU Marseille Provence Métropole	1432	43%
CA Toulon Provence Méditerranée	357	11%
CA du Pays d'Aix-en-Provence	313	9%
Métropole Nice Côte d'Azur	222	7%
CA du Pays d'Aubagne et de l'Etoile	126	4%
CA du Pays de Martigues	106	3%
CA Var Esterel Méditerranée	104	3%
Agglopolo Provence	94	3%
CA des Pays de Lérins	69	2%
CA de Sophia Antipolis	66	2%
SAN Ouest Provence	64	2%
CA Dracénoise	56	2%

7.4 - Les ressources mensuelles des ménages

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

Ressources mensuelles médianes par territoires



En PACA, les ressources médianes sont faibles, et il n'y a pas de grandes diversités entre départements (hormis les Alpes-Maritimes où le revenu médian est plus élevé).

8 - Le relogement

8.1 - Délais moyens de relogements

	Alpes de Haute Provence	Hautes Alpes	Alpes Maritimes	Bouches du Rhône	Var	Vaucluse	PACA	Ile de France	France
Délai moyen de relogement (en jours après la décision)	141	149	561	292	480	230	403	591	455

Dans la plupart des départements de la région PACA, le Préfet dispose d'un délai de 180 jours (90 jours dans 04 et 05) pour reloger les ménages reconnus Prioritaires Urgents DALO. Compte tenu du manque d'offre disponible, il est à ce jour impossible de reloger tous les ménages reconnus prioritaires DALO. De plus, étant donné le stock des ménages restant à reloger, le délai réglementaire est souvent dépassé. Toutefois, il se situe en deçà de la moyenne nationale (455) et de l'Ile-de-France (591) assez comparable en terme de tension sur le parc social.

8.2 - Le suivi de dossiers déposés en 2014

Compte tenu de la temporalité du relogement, et de l'intégration des informations dans les systèmes d'information (SNE, SYPLO) il est difficile d'avoir une vision mi-2016 du devenir des ménages reconnus Prioritaire urgent DALO en 2015. C'est pourquoi, nous nous intéresserons au devenir des ménages reconnus PU DALO en 2014 (suivi en cohorte).

	Recours "logement" reçus en 2014	Ayant eu une suite favorable (PU DALO)	Offres de logements sociaux	Offres adaptées refusées par bénéficiaires	Total des bénéficiaires logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger	Bénéficiaires restant à reloger	% des bénéficiaires logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger/ déc. fav.
Alpes de Haute Provence	65	27	19	5	27	0	100%
Hautes Alpes	24	13	8	0	11	2	84,6%
Alpes Maritimes	3 112	526	345	54	373	153	70,9%
Bouches du Rhône	5 804	2 304	859	5	867	1 437	37,6%
Var	3 182	741	353	41	436	305	58,8%
Vaucluse	546	81	62	8	78	3	96,3%
PACA	12 733	3 692	1 646	113	1 792	1 900	48,5%
France	86 154	27 341	15 030	1 660	16 257	11 084	59,5%

En 2014, parmi les dossiers déposés, 3 692 ménages ont été reconnus prioritaires Urgent DALO.

1 646 offres de logements sociaux ont été faites. Cela a abouti à 1 532 relogements (113 refus d'offres adaptées). Les chiffres sur le relogement dans le parc social sont probablement en deçà de la réalité, car certaines attributions de logement social dans le système national d'enregistrement (SNE) n'ont pas basculé dans le suivi des relogements sous COMDALO. De plus, compte tenu de la tension sur le parc locatif social, certains relogements auront

encore lieu. C'est pourquoi ces chiffres vont continuer à évoluer à la hausse dans les prochains mois.

Enfin, 23 personnes se seraient relogées dans le parc privé non conventionné après la décision de la commission. Toutefois, les relogements des ménages par leurs propres moyens dans le parc privé restent difficiles à quantifier du fait de l'absence d'information transmise par le requérant. Ce chiffre est donc probablement largement sous-estimé.

Au final, en PACA sur ces 3 692 ménages ayant déposés un dossier 2014 et reconnus PU DALO, 49 % ont été logés ou ont refusé l'offre qui leur était faite.

8.3 - Des refus d'offres adaptées importante et des situations ne permettant pas le relogement

Au niveau régional, il faut souligner le nombre important de ménages ayant refusé la proposition de logement adapté (113 ménages, 6,90 % des offres).

124 ménages ont été impossibles à contacter, ou n'ont pas tout mis en œuvre pour permettre au bailleur de les reloger. La plupart du temps, il s'avère que le requérant n'a pas actualisé son dossier dans le SNE (changement d'adresse, de coordonnées téléphoniques).

Si on cumule ces deux cas, cela représente 237 ménages reconnus PU DALO qui ne sont plus à reloger de leur fait. Cela représente 6,5 % des PU DALO.

Il y a de fortes disparités entre départements sur les taux de refus. Il est difficile de conclure, car certains services ne renseignent pas systématiquement les refus d'offres adaptées.

8.4 - Les ménages restant à reloger depuis 2010 (chiffres au 15/04/2016)

	Nombre de requérants reconnus Prioritaire Urgent DALO restant à reloger							
	France	PACA	Alpes de Haute Provence	Hautes Alpes	Alpes Maritimes	Bouches du Rhône	Var	Vaucluse
2010	4 245	201	10	2	36	nc	153	0
2011	4 922	419	9	5	65	nc	336	4
2012	7 026	1 331	0	10	121	603	597	0
2013	9 168	2 002	0	8	163	1 203	625	3
2014	11 107	1 900	0	2	153	1 437	305	3
(*)2015	15 788	2 323	2	6	197	1 660	430	28
		8176	21	33	735	4903	2446	38

(*) sont considérés comme n'étant plus à reloger, les requérants relogés, refus d'offres, ne mettant pas l'État en mesure de proposer logement)

	% des requérants reconnus Prioritaire Urgent DALO restant à reloger (*)							
	France	PACA	Alpes de Haute Provence	Hautes Alpes	Alpes Maritimes	Bouches du Rhône	Var	Vaucluse
2010	22%	12%	37%	40%	6%	nc	16%	0%
2011	23%	13%	36%	55%	10%	nc	29%	1%
2012	27%	34%	0%	83%	13%	nc	39%	0%
2013	31%	44%	0%	37%	20%	59%	46%	2%
2014	41%	52%	0%	16%	29%	62%	41%	4%
(*)2015	67%	76%	18%	60%	63%	84%	68%	35%

(*) sont considérées comme n'étant plus à reloger, les requérants relogés, refus d'offres, ne mettant pas l'État en mesure de proposer logement)

L'ensemble de ces chiffres vont 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 2015, car ces derniers devraient encore fortement évoluer.

Certains services ont engagé un travail de vérification systématique de la situation des ménages restant à reloger, afin de connaître l'évolution de ces ménages, et s'ils nécessitent toujours un relogement. De plus, certains ménages n'ont pas renouvelé leur demande de logement social, ou signaler leur changement d'adresse et de fait ne peuvent pas être relogés.

Ces chiffres du nombre de ménages restant à reloger sont donc au-dessus de la réalité pour les motifs suivants : SNE ancien qui ne permet pas l'intégration des données relogement dans 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

	Alpes de Haute Provence	Hautes Alpes	Alpes Maritimes	Bouches du Rhône	Var	Vaucluse	PACA
contingent préfectoral	54,5%	12,5%	73,1%	63,8%	58,6%	85,4%	65,9%
contingent collectivité territoriale	0,0%	0,0%	7,6%	6,4%	5,2%	0,0%	6,1%
contingent 1%	0,0%	0,0%	9,6%	6,7%	3,5%	1,1%	6,5%
autres contingents	9,1%	0,0%	9,7%	2,0%	6,3%	4,5%	5,5%
aucun contingent	36,4%	87,5%	0,0%	21,1%	26,4%	9,0%	16,0%

source : INFODALO – attribution de logements sociaux aux publics DALO (année 2014)

Les données qui figurent ci-dessus sont issues de l'infocentre 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).

Pour les mêmes raisons qu'évoquées précédemment, l'extraction a été réalisée sur les relogements intervenus en 2014. Il faut noter que beaucoup de relogements apparaissent comme « autres contingents » ou « aucun contingent ». Ce dernier point devrait représenter le parc propre des bailleurs, mais du fait d'un manque de fiabilisation, il est probable que ce chiffre soit plus important que la réalité. Des efforts de fiabilisation des bases ont été entrepris et permettront de disposer de statistiques plus précises lors de prochains bilans.

Il se dégage que c'est le contingent préfectoral qui contribue à reloger majoritairement les DALO. Pourtant, à lui seul, dans les département en tension, il ne peut suffire. La mobilisation du 1% et des autres contingents doit être poursuivie conformément aux accords nationaux.

8.6 - 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 d'actions de gestion locative adaptée de logements destinés à ces personnes, favorisant leur accès à un logement et leur maintien dans le logement.

L'enveloppe annuelle de 2,1 M€ destinée à l'accompagnement social permet de réaliser :

- 800 diagnostics sociaux (25 % des ménages)
- 320 mesures d' AVDL (10 %)
- 15 mesures GLA (0,50%)
- 65 baux glissants (2 %)

Ce dispositif mobilise et responsabilise-les ménages dans leur projet de logement (droits et devoirs, aide à la gestion du budget, transmission des pièces...). Du fait du 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 proposée et tend à rassurer les bailleurs d'accueillir ces publics.

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

Globalement, ce dispositif permet de reloger les ménages avec les situations les plus difficiles.

9 - Le contentieux

9.1 - Le contentieux pour excès de pouvoir

En 2015, 1 319 recours gracieux ont été déposés (environ 15 % des décisions défavorables). Ce chiffre est en hausse par rapport à 2014 (931 recours gracieux)

Cette situation s'explique probablement par un taux de reconnaissance de PU moins important en 2015 par rapport à 2014.

Après ré-examen 51 % des décisions ont été confirmées. Le plus souvent cela s'explique du fait que le requérant apporte des éléments complémentaires lors du recours gracieux, qu'il n'avait pas fourni lors du dossier initial.

Seulement 284 recours pour «excès de pouvoir contre des décisions de la commission de médiation» ont été déposés auprès des tribunaux administratifs (3 % des refus). Les décisions prises par les commissions sont donc globalement peu attaquées. La qualité de l'instruction réalisée par les secrétariats et les doctrines des commissions contribuent à ce faible taux de contentieux pour excès de pouvoir.

9.2 - Le contentieux spécifique DALO pour non-relogement

Au delà d'un délai de 6 mois, l'Etat 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.

610 recours pour défaut de proposition de logement ou d'hébergement ont été déposés en 2015. Cela représente 20 % des décisions favorables PU.

Ce chiffre est explicable par la difficulté des services de l'Etat à proposer une offre

«adaptée», dans les délais, compte tenu de la tension sur le parc social.

495 de ces recours (81%) ont abouti à des condamnations de l'État pour un montant global de 1,2M€. 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 »).

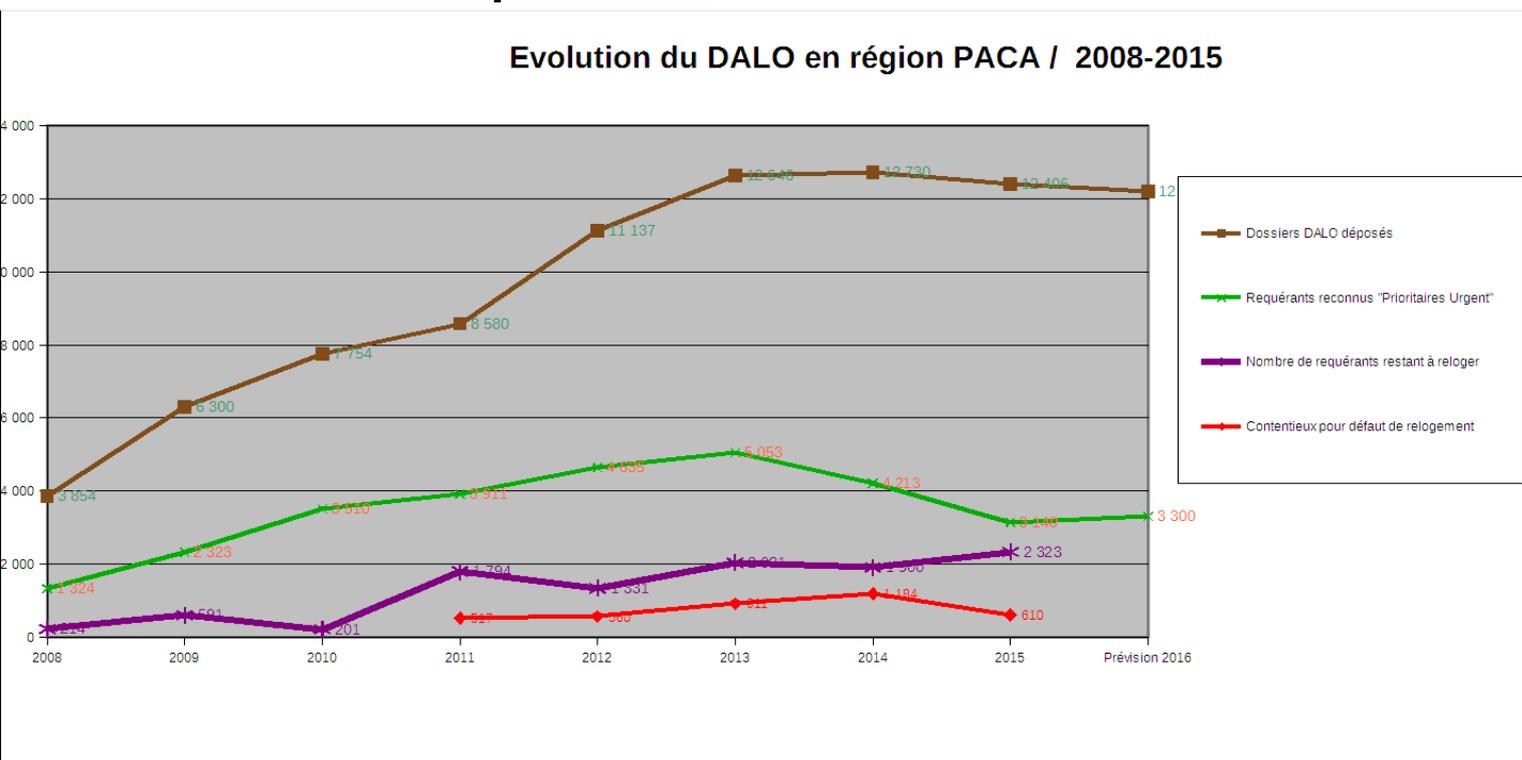
9.3 - Le contentieux indemnitaire

Le contentieux indemnitaire, directement versé aux requérants restait marginal en 2014 (40 condamnations, 145 000€).

En 2015, 72 recours ont été déposés, et l'État condamné dans 44 cas (374 000€).

A lui seul, le département du Var représente 95% de ces condamnations.

10 - Evolution depuis 2008



Depuis l'année 2013, on constate en région PACA une stabilité des dossiers déposés.

En 2014 et 2015, le nombre de requérants reconnus « Prioritaires et Urgents » DALO a baissé en région PACA, tout comme au niveau national. Cela peut s'expliquer d'une part par un nombre de dossiers déposés de plus en plus important qui ne remplissent pas les critères d'éligibilité au DALO, ou qui sont incomplets malgré les relances. D'autre part, les différentes commissions (Présidents et membres) ont engagé un travail de remise à plat des doctrines.

11 - DALO : une loi récente

Cette loi qui a moins de 10 ans a produit de nombreux résultats, mais sa bonne application est encore perfectible.

11.1 - Des avancées

- Une avancée majeure dans la reconnaissance du droit

Jusqu'à la «loi DALO » les différentes lois n'instauraient qu'une obligation de moyens. Ainsi, la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 change profondément la logique de mise en œuvre du droit au logement, en créant des voies de recours et rendant l'Etat responsable du relogement.

- Un effet «révélateur» des situations les plus difficiles du mal logement

La quantification du mal logement est relativement difficile, tant les situations peuvent être différentes. L'effet révélateur du DALO a permis de mettre en lumière les besoins et les situations de mal-logement au plus près des territoires. Toutefois, le nombre de saisines des commissions reste bien en dessous des situations qui relèvent du DALO.

- Le DALO a constitué un levier pour une meilleure prise en compte des politiques sociales de l'habitat

Pour mieux répondre aux obligations de la loi, l'Etat a conduit plusieurs chantiers : reconquête du contingent préfectoral, conférence intercommunale du logement, mise en place et fiabilisation de systèmes d'information comme SYPLO, RPLS, SNE,.... De plus, cela a permis une meilleure collaboration entre partenaires (Etat, associations, collectivité territoriales).

- Elle a permis le relogement d'un nombre important de ménages

Enfin, il est bon de rappeler que même s'il n'a pas été possible de reloger l'intégralité des ménages reconnus PU DALO, la loi a permis de reloger plus de 14 000 ménages en région PACA.

11.2 - Des pistes de progrès

- Face au nombre élevé de refus des propositions de logement ou de relogement par les demandeurs prioritaires dont la situation a été reconnue urgente, il convient de rappeler aux requérants l'impact d'un refus sur leur situation, et pour certains cas mettre en place un accompagnement social renforcé.
- Les doctrines des commissions de médiation, impactant la prise de décision, ne sont pas encore totalement homogènes. Il faut continuer le travail de partage de la jurisprudence.
- Toutes les possibilités de relogement offertes par des logements sociaux pourtant disponibles (différents contingents réservés) ne sont pas exploitées au maximum de ce que permet le législateur. Le travail de reconquête des contingents préfectoraux et de mobilisation des autres réservataires sera poursuivi.
- Enfin, le manque de logements explique en partie les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la loi. Même si la production de logements sociaux est importante en PACA (plus de 10 000 logements sociaux financés en 2015), le développement d'une offre locative adaptée aux ménages les plus modestes doit se poursuivre.

12 - Les actions conduites au niveau régional

12.1 - L'animation de la DREAL dans la mise en œuvre du DALO

La DREAL s'assure de la bonne utilisation du logiciel d'instruction (COMDALO), ainsi que de la complétude des données qui y sont saisies. Les données recueillies permettent d'éditer des requêtes sur les profils des ménages, ainsi que sur le respect des délais réglementaires d'instruction. Ces données sont mises à disposition des DDCS, et permettent également d'établir des bilans semestriels de l'activité du DALO et les présenter dans les instances partenariales.

La DREAL assiste les DDCS sur le plan technique, et sur des éléments juridiques et de doctrine. Elle poursuit son travail d'animation du réseau des unités chargées du DALO. Elle associe également les présidents et vice-présidents de commission à certaines réunions du réseau régional afin de contribuer à l'échange d'expériences et à l'harmonisation des pratiques. La DREAL réunit 3 fois par an le club DALO.

Elle suit et gère également le Fond National d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) qui permet d'accompagner socialement les ménages reconnus DALO afin de faciliter leur accès au logement. Le montant annuel de ce fonds est de 2,1M€.

Enfin, la DREAL veille à la bonne application des plans d'actions nationaux et régionaux en faveur du DALO

12.2 - Plan d'action régional et national en faveur du DALO

2 plans d'actions en faveur du DALO sont portés par la DREAL et les DDCS :

- plan d'action régional DALO, proposé par la DREAL, et validé en Comité de l'Administration Régionale le 25 juin 2014
- instruction du gouvernement du 06 février 2015, portant sur le plan d'action national en faveur du DALO

L'ensemble de ces actions (22 régionales et 29 nationales) sont regroupées autour de plusieurs objectifs :

- Fiabiliser et compléter les données des systèmes d'informations
- Tendre à limiter le nombre de dossiers déposés ne répondant pas aux critères de la loi
- Harmoniser les pratiques des commissions
- Faciliter le relogement des publics prioritaires
- Assurer le financement de l'externalisation et du contentieux
- Renforcer la mobilisation et l'utilisation du contingent préfectoral
- Renforcer la mobilisation d'Action Logement et des autres partenaires
- Informer et accompagner les ménages

Un point régulier est fait sur l'avancée de ces actions.

Date de publication :

Mai2016

Comité de rédaction :

Christophe DAOULAS, SEL/UPH

Hervé WATTEAU , SEL/UPH