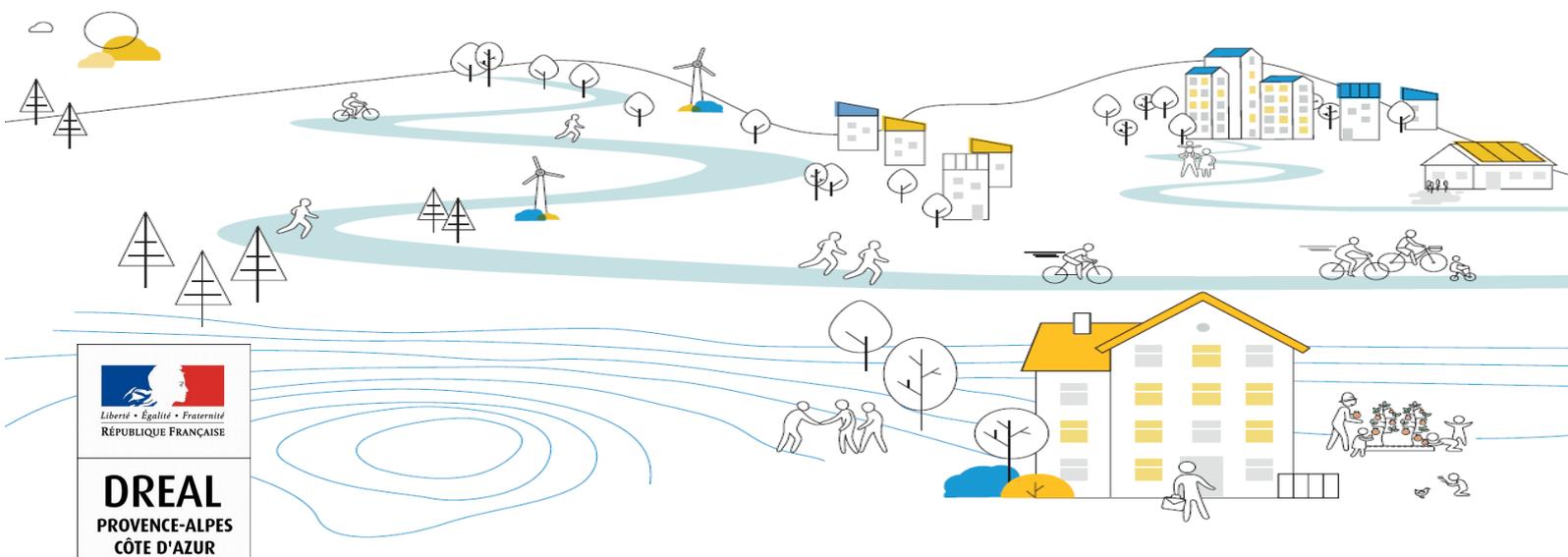


Droit Au Logement Opposable (DALO) en région PACA

BILAN 2019



Rédaction

Justine NATUCCI

Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
Service Énergie Logement
Unité Politique de l'Habitat

Validation

Jacqueline DEJARDIN

Responsable de l'Unité Politique de l'Habitat

Pierre FRANC

Chef du Service Énergie Logement

Contact

uph.sel.dreal-paca@developpement-durable.gouv.fr
<http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/>

SOMMAIRE

1. RAPPEL DES ASPECTS RÉGLEMENTAIRES SUR DAHO ET DALO.....	4
1.1. Le DALO.....	4
1.2. Le DAHO.....	5
1.3. La composition des commissions de médiation.....	5
1.4. Recevabilité et éligibilité.....	6
2. LES DOSSIERS DAHO EXAMINÉS EN 2019.....	7
3. LES DOSSIERS DALO EXAMINÉS EN 2019.....	8
3.1. Éléments de référence nationaux et régionaux.....	8
3.2. Dossiers examinés par département.....	9
3.3. L'activité des commissions de médiation.....	10
3.4. Les délais d'instruction.....	10
3.5. Les motifs des refus.....	11
4. LES MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES ET URGENTS DALO.....	12
4.1. Éléments de référence nationaux.....	12
4.2. Éléments régionaux et départementaux.....	13
4.3. Motifs retenus par les commissions.....	14
4.4. Profils des requérants reconnus prioritaires urgents DALO.....	15
5. LE RELOGEMENT.....	18
5.1. Le relogement en 2019.....	18
5.2. Les ménages reconnus PU DALO restant à reloger (données au 15/05/2020).....	19
5.3. Les contingents mobilisés.....	20
6. LE FNAVDL DALO.....	22
7. LES RECOURS GRACIEUX ET CONTENTIEUX EN 2019.....	24
7.1. Les recours gracieux.....	24
7.2. Le contentieux pour excès de pouvoir.....	24
7.3. Le contentieux spécifique DALO pour non-relogement.....	25
7.4. Le contentieux indemnitaire.....	25
8. SYNTHÈSE 2019 EN QUELQUES CHIFFRES.....	26

1. RAPPEL DES ASPECTS RÉGLEMENTAIRES SUR DAHO ET DALO

1.1. 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 logement ne présentant pas d'éléments d'équipement et de confort exigés (absence de chauffage, eau potable...) ; à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap ;
- demandeur de logement locatif social depuis un délai anormalement long.

Ce délai est fixé par le Préfet de chaque département.

Pour être reconnu prioritaire et à loger d'urgence (PU DALO), 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)...

En parallèle, la loi n°2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 dite « Loi Égalité et Citoyenneté » a instauré des mesures favorisant le logement des personnes défavorisées et la mixité sociale.

Dans cette perspective, au moins 25 % des logements sociaux situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)¹ devront être attribués aux 25 % des

¹ « Les périmètres des QPV sont fixés par le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 pour la métropole et par le

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 au moins 25 % de leurs attributions aux ménages DALO, et à défaut aux « publics prioritaires », qui recouvre un panel de situations plus larges, déterminées par la convention intercommunale d'attribution, le PDALHPD (plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées) et les accords collectifs intercommunaux et départementaux. 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.

1.2. 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.

Le recours DAHO se distingue du recours DALO par le type d'habitat souhaité, à savoir un hébergement « présentant un caractère de stabilité » (ce qui exclut les hébergements à la nuit ou de quelques jours), ou un logement de transition, un logement-foyer, ou une résidence hôtelière à vocation sociale (DAHO), là où le DALO vise un logement.

1.3. La composition des commissions de médiation

La commission de médiation DALO qui a en charge la reconnaissance du statut DALO du demandeur (et l'examen des éventuels recours DAHO) 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 a 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.

décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014 pour les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et en Polynésie française.

La loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 prévoit, dans son article 5, les modalités de réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Celles-ci sont détaillées, pour la métropole, dans le décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014 relatif à la liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à ses modalités particulières de détermination dans les départements métropolitains et, pour les territoires ultra-marins, dans le décret n° 2014-1575 du 22 décembre 2014 relatif aux modalités de détermination des quartiers prioritaires de la politique de la ville particulières aux départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à la Polynésie française. Ces périmètres viennent se substituer aux zones urbaines sensibles (ZUS) et aux quartiers en contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) à compter du 1er janvier 2015. »

1.4. Recevabilité et éligibilité

Il est important ici de différencier les notions de recevabilité et d'éligibilité.

1.4.1. 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 simultanément qu'une seule commission de médiation.

1.4.2. 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. Sans créer de nouvelles catégories de situations, elle peut se montrer souple quant aux délais requis pour l'instruction de la demande.

La commission peut alors, par une décision spécialement motivée, désigner comme prioritaire une personne qui ne répond qu'incomplètement aux critères définis par la loi. En revanche, le dernier alinéa de l'article R.441-14-1 du Code de la Construction et de l'Habitation 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'Habitation. 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 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.

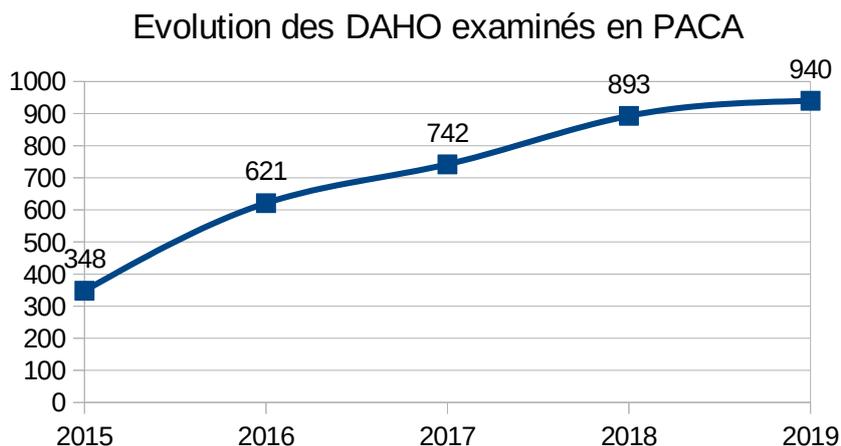
2. LES DOSSIERS DAHO EXAMINÉS EN 2019

Le nombre de recours DAHO est très réduit en Provence-Alpes-Côte d'Azur : en 2019, 946 recours hébergement ont été déposés, sur les 16 207 recours reçus (hébergement et logement), soit 5,8 % des dossiers seulement.

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 DDCS² 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, Centres d'hébergement, résidences sociales, ...) sans avoir recours au DAHO.

Le nombre de recours DAHO est toutefois en augmentation dans la Région depuis 2015.



Au niveau départemental, les Bouches-du-Rhône puis les Alpes-Maritimes, dans des proportions moindres, centralisent une grande partie des dossiers examinés.

	Nombre de dossiers examinés en 2019	Favorables (prioritaires et devant être accueillis)	% Décisions favorables
Alpes de Haute-Provence	0	0	0,00 %
Alpes-Maritimes	73	48	65,80 %
Bouches-du-Rhône	817	541	66,20 %
Var	44	26	59,10 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	940	616	65,50 %

Pour des raisons de secrétisation, les Hautes-Alpes et le Vaucluse n'apparaissent pas dans ce tableau, du fait d'un nombre de dossiers inférieur à 11.

2 Les Directions Départementales de la Cohésion Sociale (DDCS) ont en charge le DALO au niveau départemental.

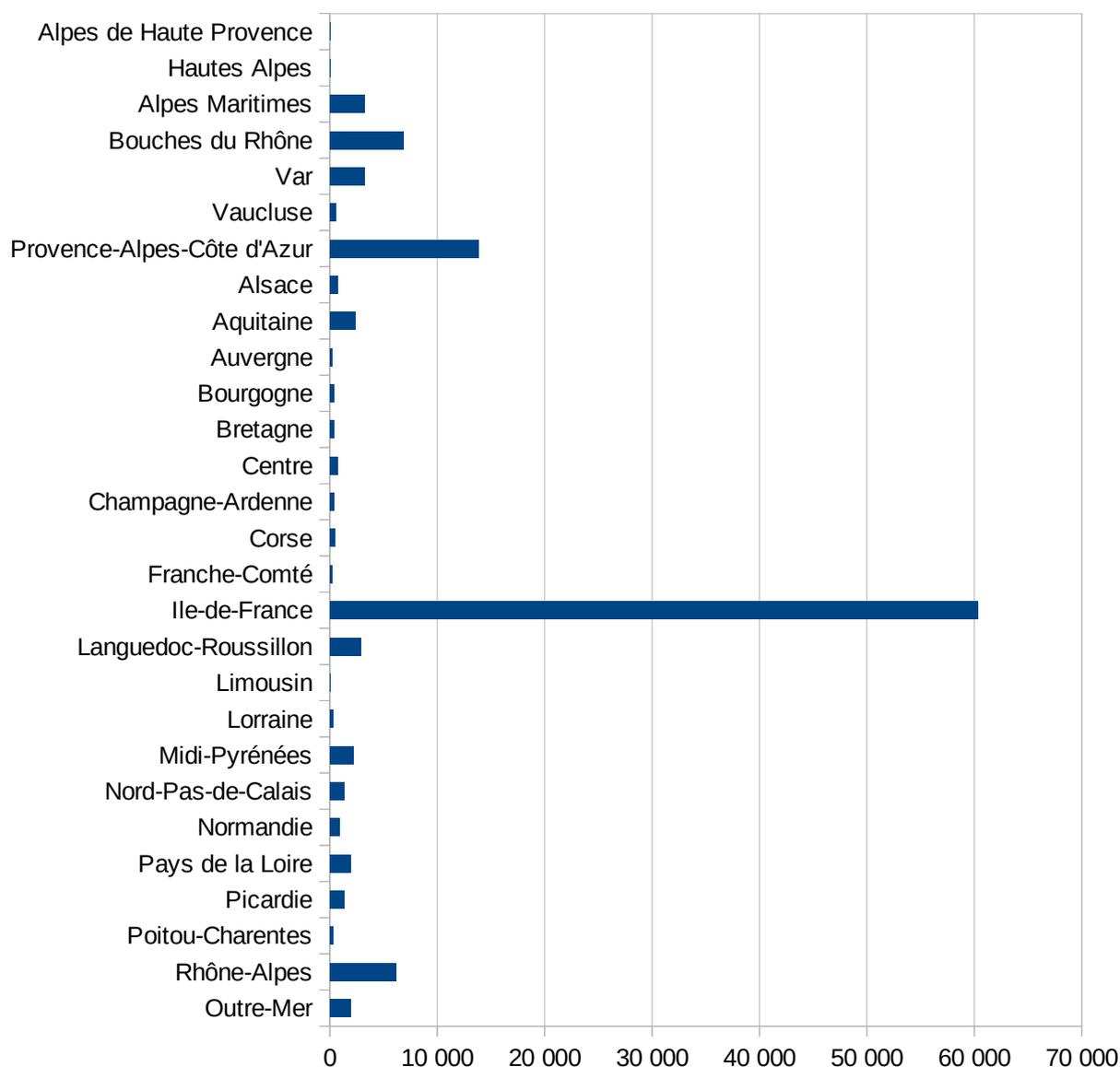
3. LES DOSSIERS DALO EXAMINÉS EN 2019

3.1. Éléments de référence nationaux et régionaux

En 2019, 13 886 dossiers ont été examinés dans les commissions de médiation en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Cela représente 14 % des dossiers examinés en France. La région se situe bien après l'Île-de-France (60,6 %), mais bien au-dessus des autres régions. Pour exemple, à elle seule, la commission de médiation du département des Bouches-du-Rhône examine plus de dossiers (6 835) que la région Auvergne-Rhône-Alpes (6 155).

Nombre de dossiers DALO examinés en 2019

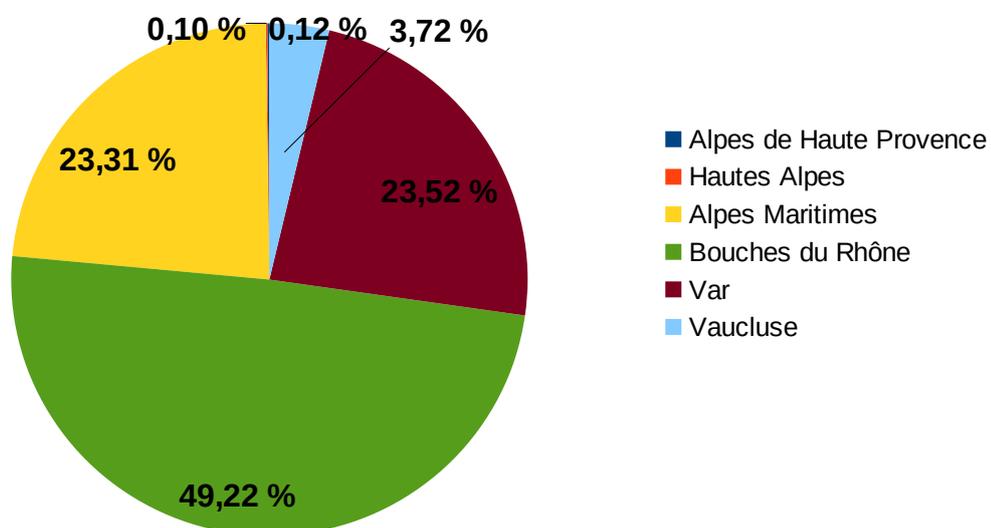


	Nombre de dossiers DALO examinés en PACA
2013	12 646
2014	12 370
2015	12 406
2016	12 011
2017	13 021
2018	13 438
2019	13 886

Depuis 2013, on observe une quasi-stabilisation du nombre de dossiers examinés au niveau régional, après des années successives de hausse 2008 à 2013 (croissance de l'ordre de 20 à 25 % annuelle).

3.2. Dossiers examinés par département

Dossiers DALO examinés par département en PACA, 2019



Les Bouches-du-Rhône représentent près de la moitié des dossiers examinés en Provence-Alpes-Côte d'Azur, alors que la population ne représente que 40 % de la région (2 millions d'habitants sur 5 millions au niveau régional³).

	Nombre de dossiers DALO examinés en 2019
Alpes de Haute Provence	17
Hautes Alpes	14
Alpes Maritimes	3 237
Bouches du Rhône	6 835
Var	3 266
Vaucluse	517
Provence-Alpes-Côte d'Azur	13 886

3 Source : INSEE, Recensement de la Population 2016.

3.3. L'activité des commissions de médiation

	04	05	06	13	83	84	PACA
Nombre de recours reçus	14	17	3 345	8 996	3 280	555	16 207
Recours en vue d'un logement	14	12	3 267	8 172	3 242	554	15 261
Nombre de recours examinés en commission	19	22	3 816	8 396	3 641	732	16 626
Dont recours ajournés	2	0	31	189	11	162	395
Dont recours gracieux	0	0	449	604	343	38	1 434
Dont recours contentieux	0	0	0	10	52	0	62
Décisions de la commission	17	19	3 310	7 652	3 310	518	14 826

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 : plusieurs dossiers sont vus 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.

3.4. Les délais d'instruction

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 3 mois pour le DALO et de 6 semaines pour le DAHO. Les délais moyens d'instruction et de décision DALO varient d'un département à l'autre, que ce soit en incluant le délai de suspension (durant lequel le requérant doit fournir des pièces complémentaires) ou pas. 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.

	Alpes de Haute-Provence	Hauts-Alpes	Alpes-Maritimes	Bouches-du-Rhône	Var	Vaucluse	PACA	France
Délai moyen d'instruction et de décision en jours (incluant délai de suspension)	49,9	63,9	98,2	145,0	97,0	61,4	119,5	103,2
Délai moyen d'instruction et de décision en jours (hors délai de suspension)	32,9	46,4	92,0	117,3	95,6	45,0	103,4	88,6

3.5. Les motifs des refus

Les faibles taux de reconnaissance PU DALO⁴ s'expliquent par plusieurs causes :

- **non-recevabilité de la demande**

Comme évoqué précédemment, la loi DALO a prévu des critères de recevabilité. Les dossiers ne répondant pas à ces critères sont donc rejetés (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 pas être recevables.

- **non-complétude du dossier déposé**

Sur l'ensemble des recours déposés, 73,2 % sont incomplets.

Malgré les relances des instructeurs, 70,4 % restent incomplets, ce qui conduit la commission à statuer en l'état.

	Alpes de Haute-Provence	Hautes-Alpes	Alpes-Maritimes	Bouches-du-Rhône	Var	Vaucluse	PACA	France
% de recours incomplets au dépôt	80,0%	91,7%	81,1%	94,5%	9,4%	90,4%	73,2%	67,5%
% de recours incomplets (toutes les pièces n'ont pas été fournies)	71,4%	75,0%	75,9%	94,4%	7,5%	52,5%	70,4%	42,6%

Le taux global de reconnaissance PU est de 32,3 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur sur l'ensemble des dossiers déposés (36,5 % en France). 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 PU DALO car les membres de la commission considèrent que la situation ne relève pas de l'urgence et de la priorité.

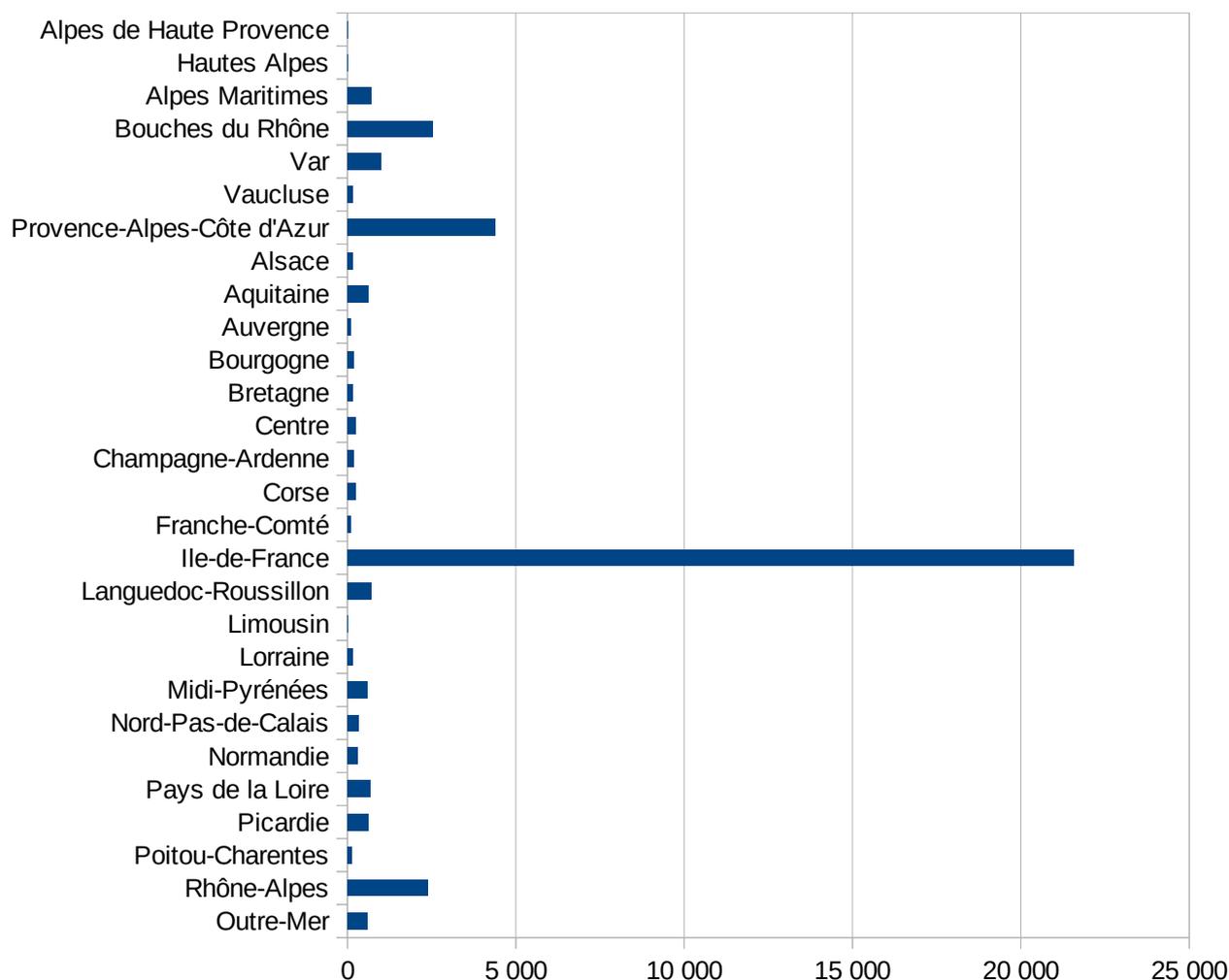
4 Pour rappel : conditions de reconnaissance PU énumérées page 4 de ce rapport

4. LES MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES ET URGENTS DALO

4.1. Éléments de référence nationaux

4 383 ménages ont été reconnus Prioritaires et Urgents DALO (PU DALO) cette année en Provence-Alpes-Côte d'Azur, soit 12,7 % du niveau national. Ici aussi, le nombre de dossiers au niveau régional est parmi l'un des plus importants de France, quoique bien après l'Île-de-France (66 % des PU DALO).

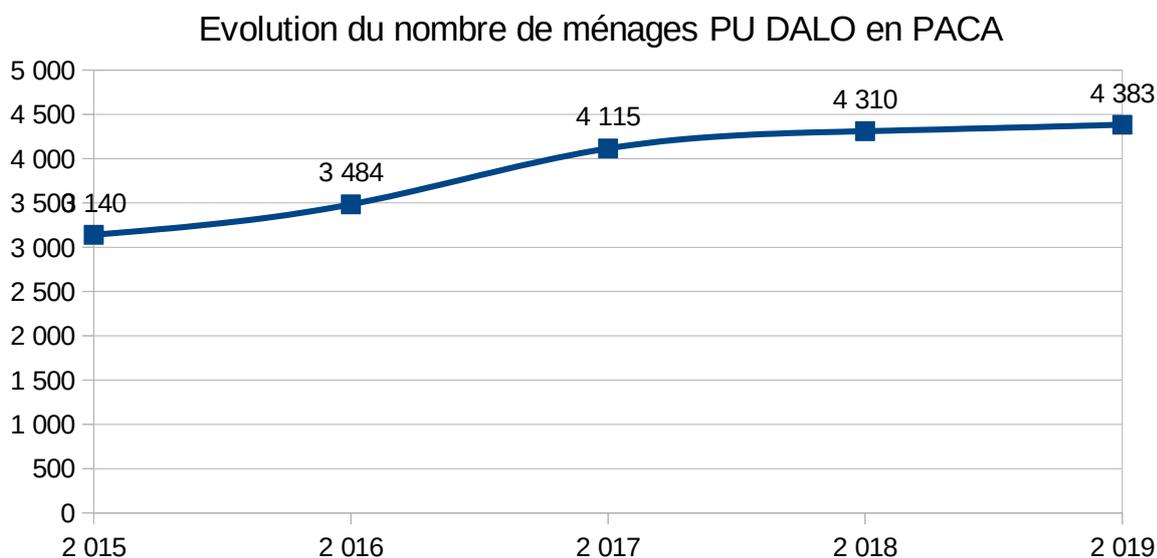
Nombre de ménages reconnus PU DALO en 2019



4.2. Éléments régionaux et départementaux

4.2.1. Au niveau régional

En région PACA, 32,3 % des dossiers DALO examinés sont reconnus « Prioritaires Urgents ». Ce taux est stable par rapport aux années précédentes.



4.2.2. Au niveau départemental

Néanmoins, au niveau départemental, il existe de fortes disparités, à la fois :

- entre les départements, où les Bouches-du-Rhône présentent le plus haut taux de dossiers PU DALO par rapport à l'ensemble des dossiers logement examinés ;
- en termes d'évolution de ce taux sur ces dernières années.

	2017	2018	2019
Alpes-Maritimes	17,40 %	21,20 %	21,56 %
Bouches-du-Rhône	41,90 %	38,40 %	36,96 %
Var	28,90 %	30,20 %	30,37 %
Vaucluse	16,50 %	28,20 %	30,56 %

Les pourcentages des départements des Hautes-Alpes et Alpes de Haute-Provence ne sont pas significatifs compte tenu du faible volume de dossiers instruits, raison pour laquelle ils n'apparaissent pas dans le tableau ci-dessus.

Le département des Bouches-du-Rhône représente 57,6 % 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.

4.3. Motifs retenus par les commissions

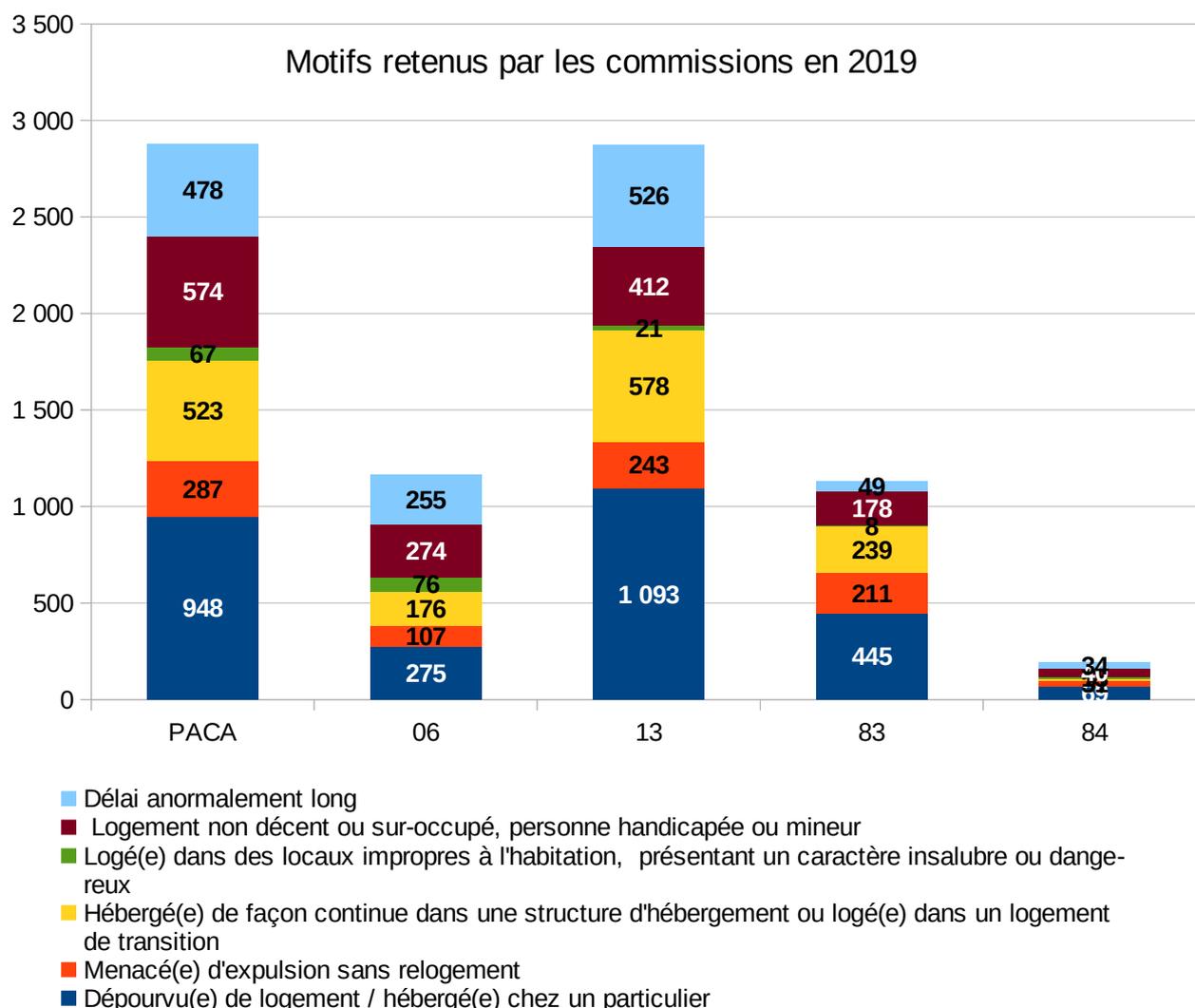
Dans un formulaire DALO, le requérant peut évoquer plusieurs motifs.

Du fait d'une comptabilisation du nombre de motifs, ramené à l'ensemble des recours, la somme des pourcentages est supérieure à 100 % (visuel ci-dessous). Bien que les motifs ne concernent que les recours logement, les décisions favorables comprennent également les réorientations.

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

- Dépourvus de logement / hébergés chez un particulier (41,9 %)
- Hébergés de façon continue dans une structure d'hébergement, ou logés dans un logement de transition (22,2 %)
- Personnes handicapées ou avec mineur, dans un logement non décent, ou sur-occupé (20,1 %)
- Menacés d'expulsion sans relogement (13,1 %)

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



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

4.4. Profils des requérants reconnus prioritaires urgents DALO

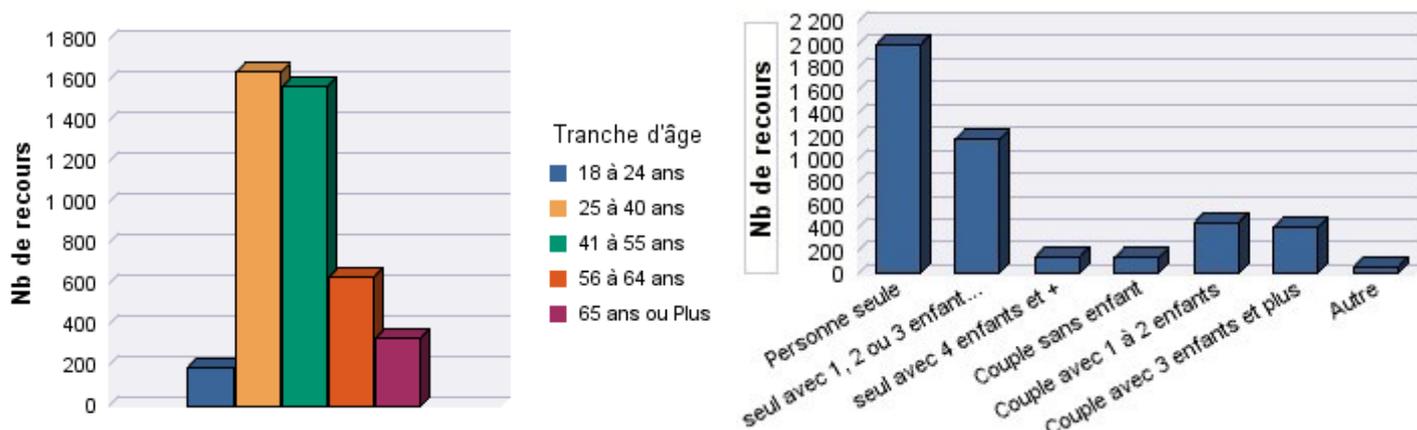
Il serait utopique de dresser un profil type du requérant PU DALO tant les situations individuelles et géographiques sont nombreuses. Ce bilan a pour vocation d'apporter des éléments au niveau régional, parfois départemental, mais une analyse à l'échelle des EPCI montrerait une diversité des profils encore plus importante.

4.4.1. La composition du ménage

65,4 % sont de nationalité française et 6,9 % ressortissants de la communauté européenne.

52,52 % des requérants reconnus Prioritaires Urgents sont des femmes.

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.



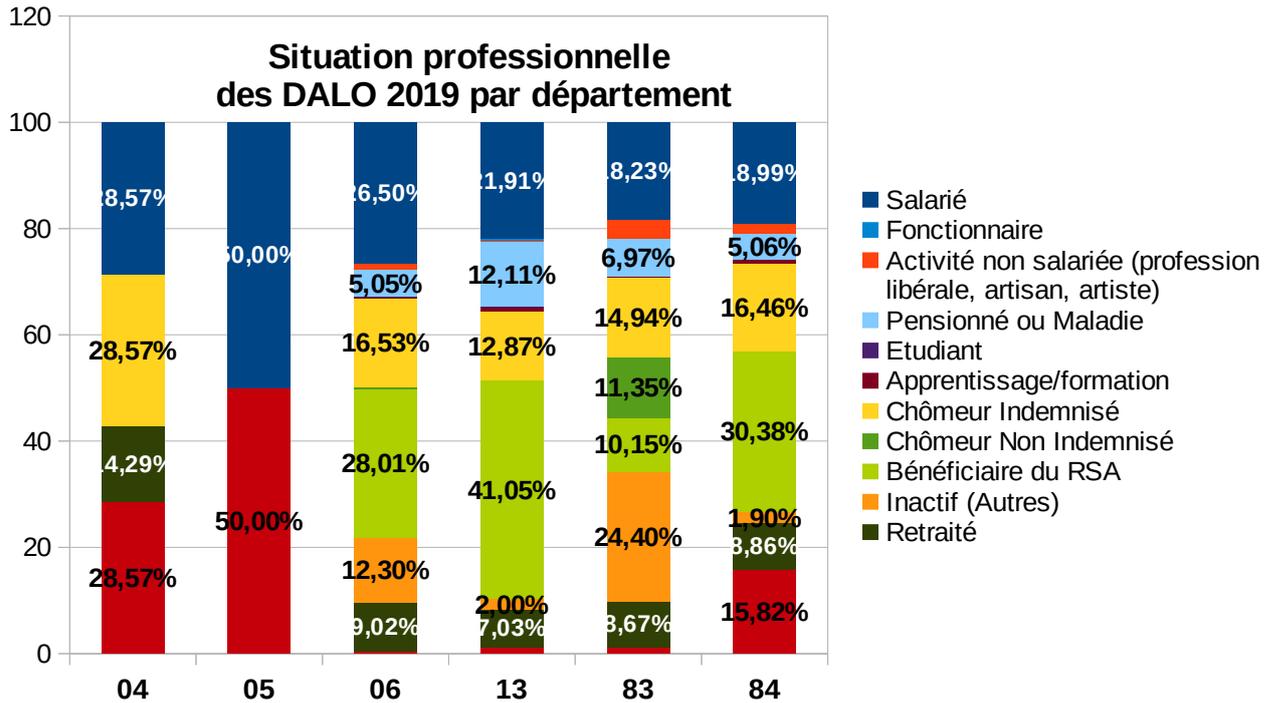
Les personnes seules représentent 45,78 % des ménages reconnus PU, traduisant un besoin en petits logements, avec un niveau de loyer et des charges faibles.

Les familles monoparentales avec un ou plusieurs enfants représentent quant à elles 30,16 % des ménages prioritaires DALO. A noter que, dans 86,70 % de ces familles monoparentales, c'est une femme qui est la cheffe de famille.

Les familles monoparentales avec 4 enfants et plus représentent 3,35 % des requérants (146 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 3,14 % des requérants reconnus PU DALO.

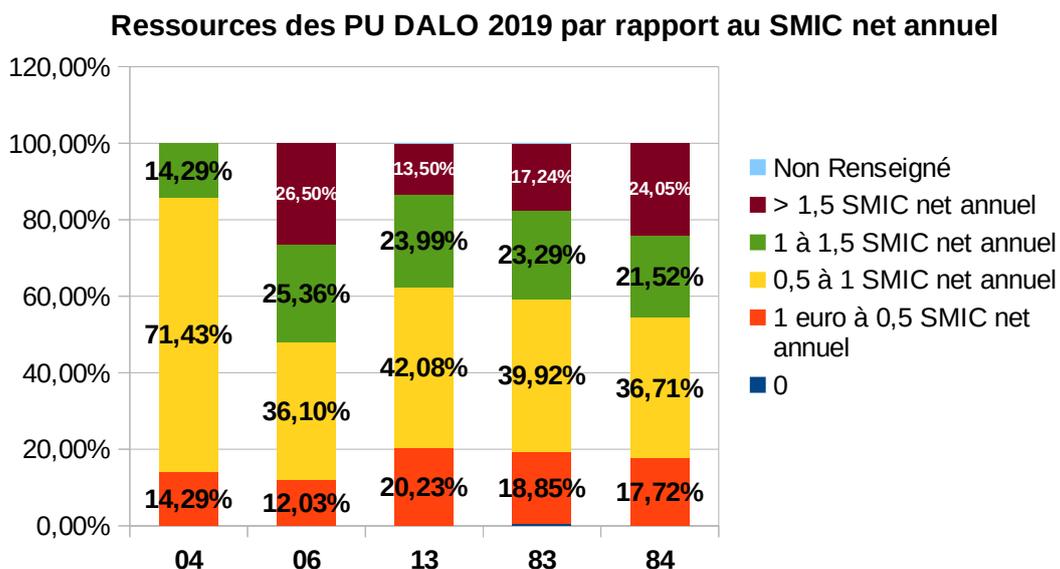
4.4.2. La situation professionnelle



Parmi les salariés disposant d'une activité professionnelle, il s'agit majoritairement de faibles niveaux de rémunération et/ou du travail à temps partiel.

4.4.3. Les ressources mensuelles des ménages⁵

On observe une certaine homogénéité entre les départements, hormis dans les Alpes-de-Haute-Provence, où les revenus correspondent majoritairement à une fourchette comprise entre 0,5 et 1 SMIC annuel⁶. Pour des raisons statistiques, le département des Hautes-Alpes ne figure pas dans le graphique.



⁵ On entend par ressources mensuelles des ménages, toutes les ressources (activité, retraite, chômage, pension, RSA, allocation handicapé, bourses...) autres que les aides au logement.

⁶ Le Smic annuel était de 18 254,60 euros brut en 2019, soit 14 435,01 euros net.

En région, toujours en raisonnant par rapport au salaire minimum annuel :

- 18,71 % des ménages ont des ressources inférieures à 1/2 SMIC ;
- 40,47 % entre 1/2 et 1 SMIC ;
- 23,93 % entre le SMIC et 1,5 SMIC ;
- 16,81 % supérieur à 1,5 SMIC.

4.4.4. La domiciliation

La majorité des ménages reconnus Prioritaires Urgents DALO en 2019 est domiciliée dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence (56,31 % des PU DALO de la Région en 2019, 62,8 % en 2018). Ce constat s'explique à la fois par une proportion importante de la population de ce territoire par rapport à la population régionale, et par un taux de reconnaissance PU DALO plus élevé dans les Bouches-du-Rhône que dans d'autres départements.

Le tableau ci-dessous indique le nombre de ménages reconnus PU DALO (supérieur à 25) en 2019, selon l'EPCI de domiciliation du requérant⁷.

EPCI de domiciliation	Nb de ménages reconnus PU DALO	% des PU de la région
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	2 468	56,31 %
Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	535	12,21 %
Métropole Nice Côte d'Azur	468	10,68 %
CA Var Esterel Méditerranée (Cavem)	162	3,70 %
CA Cannes Pays de Lérins	101	2,30 %
CA du Grand Avignon (Coga)	83	1,89 %
CA Dracénoise	80	1,83 %
CA de Sophia Antipolis	67	1,53 %
CA Sud Sainte Baume	49	1,12 %
CC du Golfe de Saint-Tropez	49	1,12 %
CC Méditerranée Porte des Maures	37	0,84 %
CA de la Riviera Française	35	0,80 %
CC de la Vallée du Gapeau	33	0,75 %
CA d'Arles-Crau-Camargue-Montagnette	32	0,73 %

7 Pour des raisons de secret statistique, seuls les EPCI dont le nombre de PU DALO est supérieur à 25 sont mentionnés.

5. LE RELOGEMENT

5.1. Le relogement en 2019

5.1.1. Nombre d'offres faites, ayant conduit au relogement

En 2019, 2 486 offres de logements sociaux (2 543 en 2017, 2 605 en 2018) ont été faites.

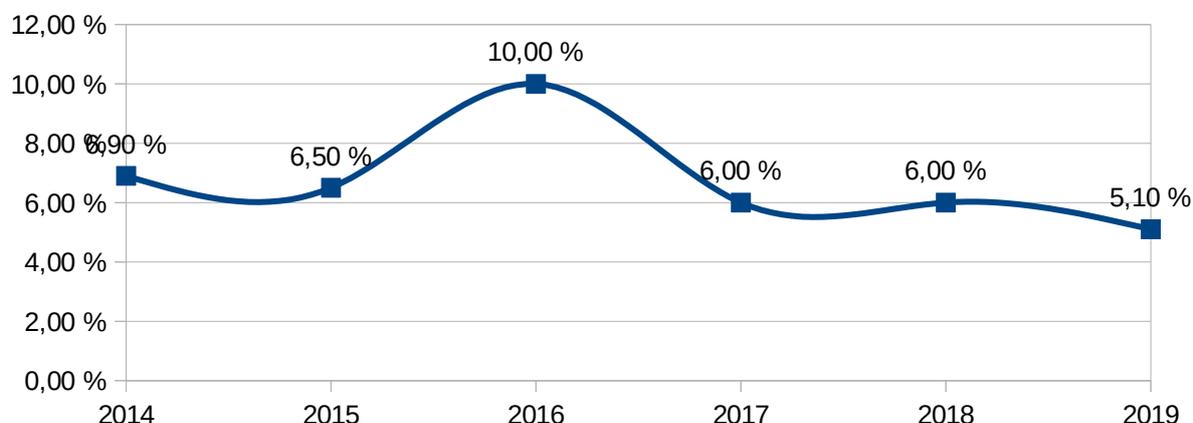
Le nombre de ménages relogés en 2019 suite à offres est de 2 347. Depuis 2014, ce nombre est plutôt stable, quoiqu'en légère baisse.

Ainsi, 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 et 2019, ce qui reste très éloigné de l'objectif des 25 % fixés par la loi.

5.1.2. Les refus d'offres adaptées

Après tenue des commissions d'attribution, ces propositions ont donné lieu à 123 refus d'offres adaptées (159 en 2017, 138 en 2018), et à la signature de 2 333 baux locatifs sociaux.

Evolution du taux de refus d'offres adaptées en PACA



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, ou 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 tardent à être relogés, mais restent demandeuses de logement social dans le 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 Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (FNAVDL) 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.

D'autres ménages n'ont pas transmis les pièces nécessaires au bailleur afin de contractualiser le bail.

5.1.3. Délai moyen de relogement

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.

Le délai moyen de relogement est de 302,5 jours en PACA (354 en 2017, 329 en 2018), en dessous de la moyenne nationale (460,5).

Dans les territoires où la tension sur le parc locatif social est importante, comme les Alpes-Maritimes (359,1 jours), le Var (307,5 jours), les Bouches-du-Rhône (293,7), les délais de relogements sont plus longs, mais sans commune mesure avec l'Île-de-France (597 jours).

5.2. Les ménages reconnus PU DALO restant à reloger (données au 15/05/2020)

La mise en œuvre du DALO a débuté en 2008. La totalité des ménages reconnus PU DALO en 2008 ont été relogés. Depuis, 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.

	Alpes-de-Haute-Provence	Hautes-Alpes	Alpes-Maritimes	Bouches-du-Rhône	Var	Vaucluse	Total
2009	0	0	6	0	0	0	6
2010	0	0	0	0	1	0	1
2011	0	0	1	0	0	0	1
2012	0	0	3	1	9	0	13
2013	0	0	4	10	9	0	23
2014	0	0	7	24	4	0	35
2015	0	0	6	29	4	0	39
2016	0	0	10	51	14	0	75
2017	0	0	23	200	31	0	254
2018	0	0	79	794	129	11	1 013
2019	0	0	326	1 768	442	60	2 596
Total	0	0	465	2 877	643	71	4 056

Les données présentées ci-dessus, classées par année de décision de reconnaissance du caractère « prioritaire et urgent », s'intéressent aux ménages reconnus « PU DALO » depuis 2009 et qui restent à reloger à l'heure actuelle.

Trois départements (Alpes de Haute-Provence, Hautes-Alpes, Vaucluse) ont relogé la totalité des ménages reconnus PU de 2009 à 2017.

Le nombre de ménages restant à reloger est donc au-dessus de la réalité pour les motifs suivants : changement de situation non signalé à l'État, problèmes d'interfaçage ponctuels entre différentes bases de données, refus non intégré dans la base de données COMDALO, solutions alternatives trouvées par les requérants, changement de département...

Les Directions Départementales de Cohésion Sociale (DDCS) poursuivent le travail engagé de vérification systématique de la situation des ménages restant à reloger, afin de connaître l'évolution potentielle de leur situation. En parallèle, 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.

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 2020, car ces derniers devraient encore fortement progresser. De même, la crise sanitaire actuelle a eu un fort impact sur les possibilités de relogement des ménages.

5.3. Les contingents mobilisés⁸

5.3.1. 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.

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

5.3.2. 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, devront concéder au moins 25 % de leurs attributions annuelles aux ménages reconnus Prioritaires Urgents au titre du DALO ou, à défaut, aux publics définis comme prioritaires.

⁸ Source : INFODALO dont les données relatives au relogement proviennent du SNE (Système National d'Enregistrement de logement social)

5.3.3. Les attributions DALO par département...

2 367 relogements DALO⁹ ont été effectués en 2019. Le tableau ci-dessous présente la proportion des attributions par département et par réservataire.

	Contingent préfet	Action Logement	Contingent collectivités territoriales	Contingent autres réservataires	Hors contingent	Somme :
Alpes-de-Haute-Provence	75,00 %				25,00 %	100,00 %
Alpes-Maritimes	79,52 %	4,36 %	2,83 %	0,44 %	12,85 %	459
Bouches-du-Rhône	70,50 %	4,57 %	7,18 %	1,66 %	16,09 %	1 268
Hautes-Alpes	50,00 %				50,00 %	100,00 %
Var	77,34 %	4,14 %	7,01 %	0,18 %	11,33 %	556
Vaucluse	67,95 %		2,56 %		29,49 %	78
Total :	73,76 %	4,27 %	6,13 %	1,01 %	14,83 %	100,00 %

Le contingent préfectoral contribue à 73,76 % de l'ensemble des attributions faites aux ménages PU DALO de la région, soit la même proportion qu'en 2018 (67 % en 2017).

5.3.4. ... à mettre en regard des attributions totales

	Contingent préfet	Action Logement	Contingent collectivités territoriales	Contingent autres réservataires	Hors contingent	Somme :
Alpes-de-Haute-Provence	157	135	52	1	801	1 146
Alpes-Maritimes	936	910	875	88	1 113	3 922
Bouches-du-Rhône	2 246	1 650	1 985	616	4 075	10 572
Hautes-Alpes	167	120	31	17	394	729
Var	1 149	734	813	441	1 063	4 200
Vaucluse	475	382	285	23	1 816	2 981
Somme :	5 130	3 931	4 041	1 186	9 262	23 550

La part importante du « contingent autres réservataires » peut partiellement s'expliquer par un référencement erroné dans cette catégorie.

5.3.5. Des résultats bien en deçà des objectifs pour les contingents, hors du contingent préfectoral

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

	% des attributions à des ménages DALO en 2016	% des attributions à des ménages DALO en 2017	% des attributions à des ménages DALO en 2018	% des attributions à des ménages DALO en 2019
Contingent préfet	35,0%	36,0%	36,0%	34,0%
Action Logement	3,0%	2,0%	4,0%	2,6%
Contingent collectivités territoriales	3,0%	3,0%	4,0%	3,6%
Hors contingent	3,0%	3,0%	4,0%	3,8%

9 Données issues du Système National d'Enregistrement de la demande de logement social (SNE) le 27 mars 2019. Elles sont susceptibles d'évoluer légèrement à la hausse, toutes les radiations n'ayant pas été enregistrées dans le SNE.

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.

34,04 % de ce contingent est utilisé pour reloger les ménages PU DALO. Pourtant, il ne peut suffire à lui seul dans les départements en tension.

Malgré les objectifs fixés dans la loi Égalité Citoyenneté (25 % des attributions aux ménages PU DALO, et à défaut aux « publics prioritaires »), la mobilisation du parc d'Action Logement, des collectivités territoriales, du parc non réservé des bailleurs a peu évolué entre 2016 et 2019.

La part des attributions aux ménages PU DALO reste très faible au regard de l'objectif des 25 %.

6. LE FNAVDL DALO

Le Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (FNAVDL) a été institué en 2011 en faveur des publics DALO et étendu en 2013 aux publics prioritaires non DALO.

Depuis 2016, les bailleurs sociaux portent le programme « 10 000 logements accompagnés » pour les ménages bénéficiaires d'un logement social HLM.

Ce fonds est alimenté par les condamnations des services de l'État à verser des astreintes DALO prononcées par le Tribunal Administratif dans le cadre de recours pour défaut de proposition de logement ou d'hébergement (voir p.25, paragraphe 7.3). Une grande partie des astreintes DALO versées sur le BOP 135 proviennent des astreintes DALO de deux régions : Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur, réparties entre les Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (non DALO) et les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DaALO).

A la signature prévue en juin 2020 du nouveau cahier des charges sur la refonte du FNAVDL, les diverses mesures d'accompagnement seront fusionnées et le fonds sera alimenté par les astreintes DALO et par la participation des bailleurs à hauteur de 15 millions d'euros, soit 1,2 million d'euros pour la région Paca

Le FNAVDL DALO en PACA a bénéficié en 2019 d'une enveloppe de 1,6 millions d'euros, en hausse par rapport à 2018 (1,3 M€).

Pour le public DALO, 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).

Pour le public non DALO, le FNAVDL finance des heures de travailleurs sociaux en charge de l'accompagnement des ménages.

7. LES RECOURS GRACIEUX ET CONTENTIEUX EN 2019

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.

7.1. Les recours gracieux

1 474 recours gracieux ont été déposés en 2019, soit 16,9 % du nombre de recours rejetés (proportion semblable à celles de 2016, 2017 et 2018).

Dans 40,6 % 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.

7.2. 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.

249 recours pour « excès de pouvoir contre des décisions de la commission de médiation » ont été déposés auprès des tribunaux administratifs (2,85 % des refus). Les décisions prises par les commissions sont donc globalement très peu attaquées et, dans 72 % des contentieux, le tribunal confirme la décision de la commission, ce qui tend à démontrer que, pour la majorité des cas, les doctrines et les décisions rendues par les commissions sont conformes au droit.

	Recours pour excès de pouvoir	Décisions confirmées par le TA en 2019
Alpes de Haute-Provence	0	0
Hautes-Alpes	0	0
Alpes-Maritimes	108	140
Bouches-du-Rhône	45	35
Var	89	Pas encore jugés
Vaucluse	7	4
Provence-Alpes-Côte d'Azur	249	179

7.3. 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.

En 2019, 508 recours pour défaut de proposition de logement ou d'hébergement ont été déposés, soit 9,9 % des décisions favorables PU logement et hébergement.

Bien que le nombre de recours ait augmenté au fil des ans, la proportion de ces recours par rapport à l'ensemble des décisions favorables PU est en diminution, car ces décisions (et les demandes) sont de plus en plus nombreuses.

	2016	2017	2018	2019
Contentieux pour non-relogement	398	495	491	508
Pourcentage par rapport aux décisions favorables prioritaires urgent logement et hébergement	15,0%	12,0%	12,0%	9,9%

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).

414 de ces recours (81 %) ont abouti à des condamnations de l'État. Les astreintes versées par l'État pour ces condamnations sont transmises au Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (FNAVDL) qui finance le FNAVDL DALO et non-DALO, ainsi que certaines actions de l'appel à projet « 10 000 logements accompagnés ». Un nouveau cahier des charges du FNAVDL validé en juin 2020 prévoit la fusion des financements auxquels participent les bailleurs à hauteur de 30 %.

7.4. Le contentieux indemnitaire

Si l'État manque à son obligation de loger, reloger ou héberger un demandeur reconnu PU DALO dans le délai légal, le dit-demandeur peut engager la responsabilité de l'État pour faute devant la juridiction administrative afin d'être indemnisé pour les préjudices subis en raison du maintien de sa situation. Dans ce cadre, il reçoit directement des dommages et intérêts en faisant constater que l'État persiste à ne pas respecter son obligation de relogement. Le montant des indemnités varie en fonction des préjudices rapportés, et de ceux retenus par le juge.

Le contentieux indemnitaire a été reconnu par les tribunaux dans 29 dossiers, soit une baisse régulière constatée sur ces trois dernières années.

	2016	2017	2018	2019
Contentieux indemnitaire	53	68	34	29

8. SYNTHÈSE 2019 EN QUELQUES CHIFFRES

DAHO

946 dossiers DAHO déposés

616 ménages reconnus « Prioritaires Urgents DAHO »

DALO

15 261 dossiers DALO déposés

73,2 % des recours déposés étaient incomplets

13 886 dossiers DALO examinés

4 383 ménages reconnus « Prioritaires Urgents DALO »

Relogement des DALO

2 367 ménages DALO relogés

Dont 73,8 % sur le contingent préfectoral

123 refus d'offres adaptées

Financement de 1,6 M€ pour accompagner socialement les ménages et faciliter leur relogement au titre du FNAVDL DALO

Recours gracieux et contentieux

Dans 72 % des contentieux pour excès de pouvoir, le tribunal administratif confirme la décision des commissions de médiation.

414 condamnations de l'État pour « non relogement »