

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 novembre 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la mise en œuvre du droit au logement opposable,

Par M. Philippe DALLIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
I. LE PARI DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	7
A. UN SAUT DANS L'INCONNU	7
1. Une « mini » révolution juridique	7
2. Une connaissance très approximative du phénomène	8
B. DES RISQUES LIMITÉS PAR UNE ENTRÉE EN VIGUEUR PROGRESSIVE	13
1. Les trois étapes du droit au logement opposable	13
2. Une procédure rigoureuse	14
3. Une course de vitesse	15
II. UN BILAN ENTRE SURPRISES ET CONFIRMATIONS	17
A. L'ABSENCE DE RAZ-DE-MARÉE	17
1. Une « divine surprise »	17
2. Un défaut d'information et une complexité excessive	18
B. L'EXTRÊME CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE	20
1. Un phénomène territorialisé	20
2. La singularité de l'Ile-de-France	22
C. L'IMPRÉPARATION DES INTERVENANTS	23
1. Les commissions de médiation ont répondu à la demande	23
2. ...dans des conditions trop souvent insatisfaisantes	24
3. Une inégalité certaine de traitement	27
III. ASSURER L'AVENIR DU DALO	31
A. CORRIGER CERTAINS DYSFONCTIONNEMENTS ADMINISTRATIFS	31
1. Des réponses concrètes aux difficultés pratiques des commissions de médiation	31
2. Un système d'information à reconstruire	32
a) Le numéro d'enregistrement unique	32
b) La gestion du contingent préfectoral	34
c) L'informatisation des données relatives aux demandes Dalo	35
3. Améliorer l'information	36
B. LES REFLEXIONS À POURSUIVRE	37
1. Trouver le bon périmètre	37
2. Le coût du Dalo	38
a) Les sanctions financières	39
b) Le suivi des fonds d'aménagement urbains	40
3. Provisionner le risque	40
EXAMEN EN COMMISSION	41

ANNEXES	47
I. LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES	47
II. L'ACCUEIL DES DEMANDEURS DANS LES CAF DE PARIS : COMPTES RENDUS DE VISITE	49
III. LE FONDS D'AMÉNAGEMENT URBAIN	52
IV. LES DÉLAIS ANORMALEMENT LONGS POUR L'ATTRIBUTION D'UN LOGEMENT SOCIAL	58
V. LES FORMULAIRES DE RECOURS LOGEMENT ET HÉBERGEMENT	60

AVANT-PROPOS

Un contrôle budgétaire sur la mise en œuvre du droit au logement opposable a été engagé en mai 2008 par votre rapporteur spécial avec deux objectifs principaux :

- vérifier la capacité de l'administration à mettre en place le dispositif voté dans le cadre de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, qui imposait des délais extrêmement brefs pour mettre en œuvre une nouveauté juridique sous la forme d'un droit opposable sanctionné par le juge ;

- en mesurer les enjeux budgétaires et financiers les plus immédiats, compte tenu des besoins qui seraient mis en évidence par l'ouverture de ce nouveau droit.

Le présent contrôle budgétaire a fait l'objet, devant votre commission des finances, de deux communications, le 1^{er} juillet et le 12 novembre 2008.

Compte tenu des conditions très précipitées de l'examen par le Parlement du projet de loi créant le droit au logement opposable, de l'originalité de la démarche visant à la reconnaissance d'un droit opposable et des incertitudes tenant à l'ampleur des engagements pris, votre rapporteur spécial a opté pour une méthode d'analyse qui, au-delà des instruments de contrôle budgétaire classiques et d'une analyse des statistiques et des résultats chiffrés, lui a permis de mesurer sur le terrain les difficultés de l'application du texte voté.

Il a ainsi participé à plusieurs réunions de commissions de médiation et il a testé directement la qualité de l'organisation, dans le cadre du droit au logement opposable de la distribution des dossiers de demande de logement ou d'hébergement à Paris.

Ce contrôle se voulait également porteur de propositions d'améliorations des mécanismes mis en place par la loi du 5 mars 2007. S'inspirant notamment des observations recueillies lors de ses déplacements et de ses rencontres avec des acteurs chargés de la mise en œuvre du droit au logement opposable, votre rapporteur spécial, au nom de votre commission des finances, a défendu plusieurs amendements au projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Malgré les retards successifs de l'examen de ce texte, qui devait initialement aboutir avant la fin de l'année 2008, il se félicite que ces dispositions aient été retenues dans le texte définitif et qu'elles puissent contribuer à une meilleure efficacité des procédures mises en œuvre.

Au moment où s'ouvre la possibilité, pour les demandeurs prioritaires n'ayant pas obtenu satisfaction, d'engager un recours contentieux contre l'Etat, il apparaît que la situation – dont certains prédisaient qu'elle serait

insurmontable du fait de l'afflux massif de demandes – est globalement maîtrisée.

Pour autant, les résultats obtenus ont parfois privilégié, faute de moyens et d'une préparation suffisante, la quantité à la qualité, notamment dans l'examen des situations individuelles des requérants.

En outre, les mécanismes en œuvre ont mis en évidence de graves lacunes dans l'organisation administrative et la connaissance du « mal-logement » dans notre pays. Ils ont aussi illustré le particularisme de notre droit et de nos institutions qui persistent à traiter de manière indifférenciée, sans référence aux contextes locaux, une question – celle du logement - qui à l'évidence ne se pose pas dans les mêmes termes et n'appelle pas les mêmes réponses sur l'ensemble du territoire national.

A l'issue de ce premier contrôle, votre rapporteur spécial exprime donc un sentiment d'optimisme mesuré quant à l'impact de la reconnaissance du droit au logement opposable et à sa première mise en œuvre.

Il convient, d'abord, de se réjouir que le vote de la loi du 5 mars 2007 ait permis l'expression de la prise de conscience par l'ensemble des parlementaires de toutes tendances, de l'enjeu fondamental de l'hébergement et du logement décent pour notre société.

Cette appréciation positive doit être cependant tempérée par la mise en évidence de trois risques majeurs qui pèsent sur la crédibilité du droit au logement opposable.

Le premier serait que le droit au logement opposable ne soit perçu et utilisé que comme une filière supplémentaire de l'accès au logement social, alors qu'il est une réponse exceptionnelle à des situations d'urgence.

Le deuxième serait que, du fait de l'inadaptation aux besoins locaux des réponses qui seront apportées et des moyens qui seront mobilisés, le droit au logement opposable soit un facteur de renforcement des inégalités territoriales en matière de logement et de précarité

Le dernier est lié, dans un contexte où la fluidité des parcours résidentiels n'est pas assurée, aux conséquences sur la saturation des structures d'hébergement de l'article dit « de stabilisation » de la loi du 5 mars 2007 qui a introduit le principe de « non-remise à la rue » des personnes accueillies dans les centres d'hébergement.

A ces enjeux, comme à toutes les questions soulevées par les premiers mois de mise en œuvre du droit au logement opposable, le législateur et l'exécutif devront apporter les réponses juridiques et financières adaptées qui permettront d'envisager, dans la sérénité, le passage de la seconde étape de la généralisation de ce droit nouveau, au 1^{er} janvier 2012.

I. LE PARI DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

A. UN SAUT DANS L'INCONNU

La création d'un droit au logement opposable, par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, a été marquée par une double caractéristique : il s'agissait d'une innovation juridique importante, qui n'a depuis pas été renouvelée, et son vote est intervenu alors que le gouvernement comme le Parlement ne disposaient que de très peu d'éléments concernant l'étendue des bénéficiaires potentiels.

1. Une « mini » révolution juridique

Le droit au logement, reconnu depuis la loi « Quilliot » du 22 juin 1982, comme un droit fondamental, a été défini par la loi « Besson » du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Son article premier précise que sa garantie « *constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* » et que « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, [...] pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir* ».

Cette qualification n'avait emporté, jusqu'à ce jour, d'autre conséquence juridique directe que l'affirmation par le Conseil constitutionnel que « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle* »¹.

C'est au Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD)² que revient la paternité de la diffusion de l'idée d'un droit au logement opposable, dont il avait proposé l'institution dans son 8^{ème} rapport, en 2002. Cette initiative a été très rapidement reprise par le Conseil économique et social³, suivi par le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En intégrant dans la loi du 5 mars 2007 **la reconnaissance de l'opposabilité du droit au logement, le législateur français a permis de passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultat garantie par des voies de recours.**

Innovante par rapport à la tradition juridique française, la création d'un droit opposable reste aussi une exception par rapport aux législations

¹ Décision n° 94-359 du 19 janvier 1995 sur la loi relative à la diversité de l'habitat.

² Créé par décret du 22 décembre 1992.

³ Avis sur l'accès aux droits du 18 juin 2003.

étrangères puisqu'elle ne peut guère trouver qu'un seul équivalent, dans le droit écossais.

A la suite d'un long processus de concertation, l'Ecosse a, en effet, adopté, en 2003, un « *Homelessness Scotland Act* » prévoyant l'application d'un droit au logement, réservé dans un premier temps à des populations prioritaires, puis progressivement généralisé à l'ensemble des publics à l'horizon de 2012.

Cet exemple reste cependant difficilement transposable au contexte français, dans la mesure où les dispositifs d'hébergement temporaire en Ecosse ne connaissent pas la même saturation qu'en France et que le système écossais se caractérise par l'existence d'un seul échelon de collectivité locale compétent pour la politique de l'habitat.

Hormis cet exemple, le droit opposable dans le domaine du logement n'existe qu'à l'état embryonnaire dans quelques rares autres Etats comme la Suède où les municipalités ont pour obligation de fournir un hébergement temporaire dans les cas d'urgence.

2. Une connaissance très approximative du phénomène

Alors que la définition du mal-logement et l'évaluation de son ampleur auraient dû constituer le préalable de la reconnaissance du droit au logement, c'est la démarche inverse qui a été retenue, comme le soulignait notre collègue Dominique Braye, rapporteur pour avis de la loi au nom de la commission des affaires économiques. Celui-ci regrettait « *qu'aucune étude d'impact n'ait accompagné la présentation de ce projet afin d'évaluer le nombre de personnes susceptibles de former, en 2008 et en 2012, un recours devant la juridiction administrative* ». ¹

C'est donc par référence à des **données éparses** et à des **estimations élaborées essentiellement par les milieux associatifs** que l'évaluation des publics concernés a été réalisée.

Au premier rang de ces évaluations figure la **comptabilisation réalisée par la Fondation Abbé Pierre** dans son rapport annuel sur le mal-logement.

Considérant que le phénomène du mal-logement recouvre cinq réalités : l'absence de logement, les difficultés d'accès à un logement, le manque de confort et l'insalubrité, les difficultés de maintien dans les lieux et la faible mobilité ou « l'assignation à résidence », le chiffrage de la Fondation Abbé Pierre aboutit à un total de 3,5 millions de personnes non ou mal logées,

¹ Avis n° 174 (2006-2007) de M. Dominique BRAYE, fait au nom de la commission des affaires économiques.

auxquelles s'ajoutent plus de 6,5 millions de personnes en situation de réelle fragilité de logement à court ou moyen terme¹.

Les chiffres du mal logement 2009

(En nombre de personnes concernées)

Personnes non ou très mal logées	
Sans domicile-fixe	100.000
Personnes privées de domicile personnel :	493.500
Dont résidence principale en chambre d'hôtel	50.000
Dont habitat de fortune : cabane, construction provisoire...	41.400
Dont personnes vivant à l'année en camping ou mobile home...	100.000
Dont personnes hébergées chez des tiers faute d'autres solutions, qui vivent dans des conditions de logement très difficiles	150.000
Dont personnes en structures d'hébergement et d'insertion : CHRS*, CADA**, places en hôtel pour demandeurs d'asile, accueil d'urgence (hors CHU***), résidences sociales****, ALT*****	152.100
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles : logements inconfortables, de mauvaise qualité et logements en surpeuplement accentué (hors double compte)	2.044.000
Personnes en situation d'occupation précaire :	861.300
Dont locataires ou sous-locataires d'un meublé	640.300
Dont personnes occupant un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice prononçant l'expulsion (88.400 ménages)	≈ 221.000
Nombre total de personnes connaissant une problématique forte de mal-logement	3.498.800

*Centres d'hébergement et de réinsertion sociale

**Centres d'accueil pour demandeurs d'asile

***Centres d'hébergement d'urgence

****Résidences sociales « classiques », sans prise en compte des Maisons-relais et des places en Foyers de jeunes travailleurs ou Foyers de travailleurs migrants non transformées en résidences sociales.

*****Allocation logement temporaire

Source : Fondation Abbé Pierre

¹ Rapport 2009 sur l'état du mal logement en France.

Personnes en situation de réelle fragilité à court ou moyen terme	
Logements en copropriétés dégradées nécessitant une intervention publique (350.000 logements)	≈ 875.000
Personnes en situation d’impayés :	≈ 1.412.000
Dont locataires en impayés de loyer (494.800 ménages)	≈ 1.237.000
Dont propriétaires en impayés de charges ou de remboursement d’emprunt (70.000 ménages)	≈ 175.000
Personnes vivant en situation de surpeuplement « au sens large » (nombre de pièces standard – 1 pièce)	3.507.000
Personnes hébergées chez des tiers (amis ou famille)	823.000
Nombre total de personnes en situation de réelle fragilité à court ou moyen terme	≈ 6.617.000

Source : Fondation Abbé Pierre

La dispersion des données est telle que pour établir ce chiffrage, il est fait appel à une **dizaine de sources différentes** : le recensement général de la population (1999), une étude du CNRS et du pôle national de lutte contre l’habitat indigne (2005), l’Enquête nationale Logement de l’INSEE (2002), le rapport thématique de la Cour des comptes (2007), un guide des dispositifs de la direction générale de l’aménagement, du logement et de la nature et de la direction générale des affaires sociales (2008) auxquels s’ajoutent des données issues du ministère de l’intérieur relatives aux expulsions.

Le chiffrage ainsi établi ne correspond toutefois pas à la **classification retenue pour la définition des publics concernés** par le droit au logement opposable, telle qu’établie par la loi du 5 mars 2007.

Celle-ci vise **six catégories** qui sont les suivantes :

- personnes dépourvues de logement ;
- personnes menacées d’expulsion sans relogement ;
- personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
- personnes logées dans des locaux impropres à l’habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- personnes logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d’un logement décent, ayant au moins un enfant mineur ou présentant un handicap ou ayant au moins une personne handicapée à charge ;

- personnes ayant déposé une demande de logement social sans obtenir de réponse à l'expiration d'un « délai anormalement long »¹.

La loi est plus restrictive encore puisqu'elle fixe deux conditions complémentaires qui limitent son bénéfice aux demandeurs de bonne foi qui satisfont aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social.

C'est sur la base des six catégories définies par la loi du 5 mars 2007 qu'une **enquête relative à l'estimation des ménages prioritaires** a été lancée le 19 décembre 2007 par circulaire cosignée par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales et le ministre du logement et de la ville auprès des préfets.

Les limites de cette enquête ont été toutefois admises et soulignées par les services de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages : « *Malgré des indications méthodologiques fournies par la circulaire pour évaluer le nombre de ménages susceptibles de saisir la commission de médiation, il convient de constater que les chiffres remontés à l'occasion de cette enquête ne sont pas homogènes d'un département à l'autre. Ils relèvent de sources et d'interprétations diverses qui rendent l'agrégation difficile.* »

Les résultats bruts adressés par les services des préfectures font apparaître un total extrêmement élevé de **648.568 ménages** susceptibles d'être concernés par le droit au logement opposable au titre des cinq critères de priorité définis par la loi et au titre du délai de délai anormalement long pour l'obtention d'un logement social.

Estimation des publics du Dalo

(en nombre de bénéficiaires)

Personnes dépourvues de logement	132 582
Personnes menacées d'expulsion sans relogement	52 157
Personnes hébergées ou logées temporairement	74 240
Personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou dans des logements insalubres	119 037
Personnes handicapées ou avec enfant mineur logées dans des locaux sur occupés ou indécents	93 611
Délai d'attente anormalement long	176 941
Total	648 568

Source : préfectures et ministère du logement

¹ Le délai anormalement long est fixé par département en application de l'article L. 441-1-4 du code de la construction et de l'habitation. Il varie entre 6 mois et plusieurs années.

Quant à la **répartition géographique** des besoins estimés, elle soulignait la prédominance de trois blocs principaux : l'Ile-de-France, la région PACA et les départements d'Outre-mer.

Répartition géographique des besoins estimés

(en nombre de bénéficiaires)

Total des besoins	648.568	En %
Dont Ile-de-France	136.900	21 %
• Paris	42.171	
• Seine-Et-Marne	8.574	
• Yvelines	19.558	
• Essonne	12.719	
• Hauts-De-Seine	7.620	
• Seine-St-Denis	27.594	
• Val-De-Marne	6.877	
• Val-d'Oise	11.788	
Dont Provence-Alpes-Côte d'Azur	84.380	13 %
• Alpes-De-Haute-Provence	1.062	
• Hautes-Alpes	1.052	
• Alpes-Maritimes	24.226	
• Bouches-Du-Rhône	35.829	
• Var	9.063	
• Vaucluse	13.148	
Dont DOM	90.853	14 %
• Guadeloupe	0	
• Martinique	0	
• Guyane	50.586	
• La Réunion	40.267	

Source : *préfectures et ministère du logement*

De manière générale, votre rapporteur spécial constate que l'absence d'un appareil statistique fiable et l'éclatement des structures en charge de l'évaluation des phénomènes de pauvreté et d'exclusion n'ont pas permis d'évaluer correctement le nombre de demandeurs potentiels.

Il regrette la persistance de ces défauts, alors que l'entrée en application du droit au logement opposable rend plus indispensable encore une connaissance précise des besoins en logement et en hébergement.

B. DES RISQUES LIMITÉS PAR UNE ENTRÉE EN VIGUEUR PROGRESSIVE

1. Les trois étapes du droit au logement opposable

Bien que les propositions des commissions saisies au fond¹ et pour avis² au Sénat visant à repousser de deux ans l'entrée en vigueur du droit au logement opposable n'aient pas été retenues dans le texte définitif, un certain **esprit de réalisme** a conduit le législateur à prévoir une entrée en application progressive de ce nouveau droit.

La loi du 5 mars 2007 a ainsi défini **trois échéances** principales qui sont les suivantes :

- **au 1^{er} janvier 2008**, un droit de recours amiable est ouvert, devant les commissions départementales de médiation, héritières des commissions départementales de médiation créées par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions³, aux personnes qui répondent à l'un des cinq critères les autorisant à demander un logement, sans attendre la fin du délai anormalement long défini au niveau départemental :

- personnes dépourvues de logement ;
- personnes logées dans des locaux manifestement sur-occupés ou non-décents, et qui ont, soit au moins un enfant mineur, soit un enfant présentant un handicap soit au moins une personne handicapée à charge ;
- personnes menacées d'expulsion sans relogement ;
- personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
- personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;

- **au 1^{er} décembre 2008**, le recours contentieux devant le juge administratif est ouvert aux demandeurs prioritaires qui n'auront pas obtenu satisfaction après une décision favorable de la commission de médiation (c'est-à-dire celles auxquelles le préfet n'aura pas proposé un logement adapté à leur situation dans un délai de six mois à compter de la décision de la commission) ;

- **au 1^{er} janvier 2012**, le recours contentieux est élargi à toutes les personnes éligibles au logement social qui n'ont pas obtenu de logement social à l'expiration d'un délai anormalement long.

¹ *Rapport n° 181 (2006-2007) de la commission des affaires sociales.*

² *Avis n° 174 (2006-2007) de la commission des affaires économiques. Avis n° 175 (2006-2007) de la commission des lois.*

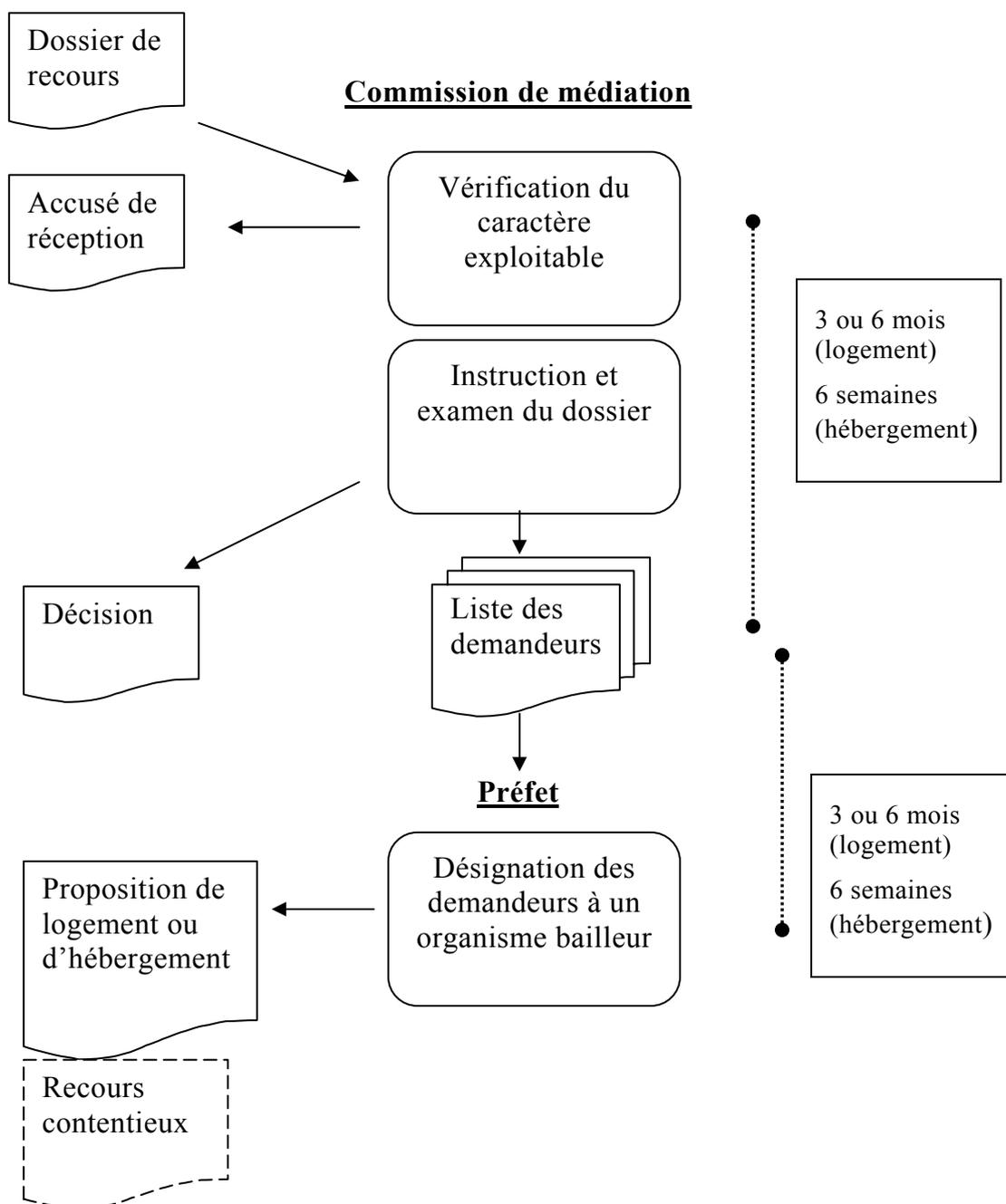
³ *Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.*

2. Une procédure rigoureuse

La procédure de reconnaissance du bénéfice du droit au logement opposable est codifiée aux articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

Son schéma simplifié est le suivant :

Demandeur



Source : commission des finances

3. Une course de vitesse

Du fait de son adoption précipitée et des délais très courts prévus pour son entrée en vigueur, la loi créant le droit opposable au logement a nécessité un effort tout particulier des services de l'Etat pour mettre en place les structures indispensables à son fonctionnement.

Les mesures immédiates ont conduit d'une part à assurer la diffusion des formulaires de demande de droit au logement opposable et d'autre part à installer les commissions de médiation chargées de statuer sur les dossiers des demandeurs.

La mise en place du droit au logement opposable a exigé en premier lieu l'élaboration de deux **formulaires standardisés de demande**, l'un pour un logement, l'autre pour un hébergement. Ces deux modèles, qui ont fait l'objet depuis de quelques aménagements, ont été approuvés par le ministère du logement le 2 janvier 2008 et mis à la disposition des préfetures de chaque département en vue de leur diffusion auprès du public.

S'agissant des **commissions de médiation**, le décret en Conseil d'Etat définissant les conditions de composition ainsi que, plus largement, les modalités concrètes d'exercice du recours amiable a été publié au Journal officiel du 29 novembre 2007 (décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007).

A compter de cette date, les commissions, dont le fonctionnement repose sur le bénévolat, ont pu être constituées puis installées.

Composition des commissions de médiation

La commission regroupe les différents acteurs de la mise en œuvre du droit au logement opposable. Elle est composée à parts égales :

- 1° de représentants de l'Etat ;
- 2° de représentants du département, des établissements publics de coopération intercommunale visés à l'article L. 441-1-1 et des communes ;
- 3° de représentants des organismes bailleurs et des organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement, d'un établissement ou d'un logement de transition, d'un logement-foyer ou d'une résidence hôtelière à vocation sociale, œuvrant dans le département ;
- 4° de représentants des associations de locataires et des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, œuvrant dans le département.

Elle est présidée par une personnalité qualifiée désignée par le préfet et assistée d'un secrétariat.

La commission de médiation établit, chaque année, un état des décisions rendues et le transmet au représentant de l'Etat dans le département, au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat. Elle est informée, dans tous les cas, des suites qui sont réservées à ses décisions.

Source : Article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation

Alors que sous le régime de l'ancienne législation, seuls 76 départements avaient constitué une telle commission, au 1^{er} janvier 2008, 87 commissions de médiation sur 98 avaient été effectivement installées, ce qui, compte tenu des délais imposés, représente un véritable « tour de force » administratif.

Au total, deux dispositions seulement de ce processus d'installation peuvent être considérées comme ayant été mises en œuvre avec un certain retard. En premier lieu, les règles relatives aux conditions de permanence de la résidence des bénéficiaires du droit à un logement décent et indépendant n'ont été fixées que tardivement par un décret du 8 septembre 2008, ce qui a obligé les commissions à définir leur propre jurisprudence en ce domaine. En second lieu, les modalités propres au contentieux du droit au logement opposable n'ont été fixées que par un décret du 27 novembre 2008, soit moins de deux mois avant son entrée en vigueur.

II. UN BILAN ENTRE SURPRISES ET CONFIRMATIONS

A. L'ABSENCE DE RAZ-DE-MARÉE

1. Une « divine surprise »

Après une année entière d'application, le niveau des dossiers effectivement déposés en vue de la reconnaissance du droit au logement se situe environ **au dixième de ce qui pouvait être « redouté »** lors de son entrée en vigueur.

Au **31 décembre 2008, 60.881 recours** ont en effet été déposés sur l'ensemble du territoire national.

Les débuts du droit au logement opposable et notamment les résultats du mois de janvier 2008, soit 7.500 dossiers déposés en un mois dont 75 % en Ile-de-France, auraient pu laisser croire pourtant à un nombre de demandes bien supérieur.

Mais le volume de dépôt des dossiers est retombé assez rapidement à un « rythme de croisière » plus faible et il s'est **stabilisé à environ 5.000 recours par mois**.

S'il est d'abord considérable, l'écart entre les prévisions résultant des enquêtes préfectorales et les chiffres des dossiers effectivement déposés est également assez inégalement réparti. Il est ainsi particulièrement sensible dans les **départements d'outre-mer** où pourtant le chiffre prévisionnel des besoins était artificiellement réduit par l'absence d'estimation pour la Guadeloupe et la Martinique.

Bien que la modération des demandes de droit au logement opposable ait contribué incontestablement à la réussite du passage de l'échéance du 1^{er} janvier 2008, cette situation n'est pas sans risque pour la suite du processus, comme l'ont noté plusieurs interlocuteurs de votre rapporteur spécial. En effet, elle présente le défaut d'inciter à un certain relâchement de l'effort qui pourrait être pénalisant, notamment dans la perspective de la seconde phase qui ouvrira très largement, à compter du 1^{er} janvier 2012, les possibilités de recours à une plus grande part de la population.

Écarts entre prévision et réalisation fin octobre 2008

(en nombre de dossiers déposés logement et hébergement)

	Prévision	Réalisation	Écart
Corse	1 053	308	-71%
Île-de-France	136 900	32 285	-76%
Midi-Pyrénées	6 136	990	-84%
Pays de la Loire	25 367	1 798	-93%
Languedoc-Roussillon	25 046	1 716	-93%
Picardie	11 856	717	-94%
Auvergne	2 272	131	-94%
PACA	84 380	4 245	-95%
Rhône-Alpes	52 513	2 485	-95%
Nord-Pas-de-Calais	40 508	1 783	-96%
Aquitaine	23 710	948	-96%
Centre	16 049	589	-96%
Lorraine	7 897	266	-97%
Bourgogne	8 108	184	-98%
Poitou-Charentes	7 777	174	-98%
Champagne-Ardenne	9 230	178	-98%
Alsace	31 655	566	-98%
Haute-Normandie	30 759	505	-98%
Basse-Normandie	10 971	157	-99%
Limousin	3 053	41	-99%
Bretagne	13 792	171	-99%
DOM	90 853	594	-99%
Franche-Comté	8 683	50	-99%
Total	648 568	50 881	-92%

Source : commission des finances

2. Un défaut d'information et une complexité excessive

Au-delà d'une surestimation liée aux lacunes de l'information statistique, l'écart entre les prévisions et la réalité des chiffres trouve son explication dans les insuffisances de l'information et la complexité du système mis en place, mal adaptée au public concerné.

Selon un sondage TNS-Sofres réalisé en novembre 2008 pour le compte du ministère du logement, 60 % des Français ont entendu parler du droit au logement opposable, mais 35 % ne savent pas vraiment de quoi il s'agit et 25 % seulement savent précisément ce que c'est.

Au vu des faiblesses des mesures prises initialement pour l'information du public, les résultats de ce sondage paraissent bien optimistes à votre rapporteur spécial.

En tout état de cause, les 25 % de Français qui se considèrent comme parfaitement informés ne font sans doute pas partie des publics prioritaires visés par la loi du 5 mars 2007.

La première explication de la méconnaissance du fonctionnement du droit au logement opposable tient au fait que, pour des motifs différents, les **collectivités territoriales et les associations n'ont pas été suffisamment intégrées** dans le dispositif d'information.

L'article L. 441-2-3-2 du code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi du 5 mars 2007, confie au représentant de l'Etat dans le département la mission d'assurer la diffusion de l'information relative à l'accès au droit au logement. Il place de fait les collectivités territoriales – qui ne sont pas expressément mentionnées mais incluses sous le vocable des « *autorités publiques* » - au même rang que les « *organismes et les associations concourant à la réalisation des objectifs de la politique d'aide au logement* ».

Alors qu'elles auraient été des relais efficaces de proximité, les **collectivités territoriales ont simplement été invitées** à participer à une **concertation** sur les opérations de communication pilotées par l'Etat.

La très grande majorité des **associations est restée à l'écart** de la mise en place du droit au logement opposable, à l'exception de quelques opérations ciblées et très médiatisées lors de son entrée en vigueur. Les interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur spécial ont attribué cette attitude à deux facteurs principaux :

- un fort pessimisme quant aux résultats à attendre du droit opposable ;

- la conviction qu'elles n'avaient pas les moyens d'assumer la mission d'aider les bénéficiaires¹ et accessoirement le refus d'assurer cette tâche sans le soutien financier de l'Etat.

Les modalités elles-mêmes de l'information n'ont pas toujours été ni bien adaptées (téléchargement sur Internet des formulaires) ni à la hauteur des ambitions affichées. Votre rapporteur spécial a pu lui-même constater les défaillances de la diffusion des formulaires et de l'information à Paris².

La seconde explication du faible nombre de dossiers déposés tient certainement à la **complexité excessive des formulaires** de demande de logement et a fortiori des demandes d'hébergement³ qui, liée à l'absence d'aide au montage des dossiers, a sûrement découragé les personnes concernées.

¹ De l'avis général des intervenants, le montage d'un dossier, lorsque le demandeur est assisté par une association demande un minimum de 45 minutes.

² Voir en annexe les compte rendus de visite des sites de distribution des formulaires.

³ Ce point explique sans doute pour une part le très faible taux de recours concernant l'hébergement (7 %) sur l'ensemble des recours. Même si le formulaire d'hébergement est plus simple que celui de demande de logement, il reste impossible à remplir sans aide extérieure.

Ce problème de compréhension est encore accru en raison du pourcentage élevé de personnes d'origine ou de nationalité étrangère dans les bénéficiaires potentiels.

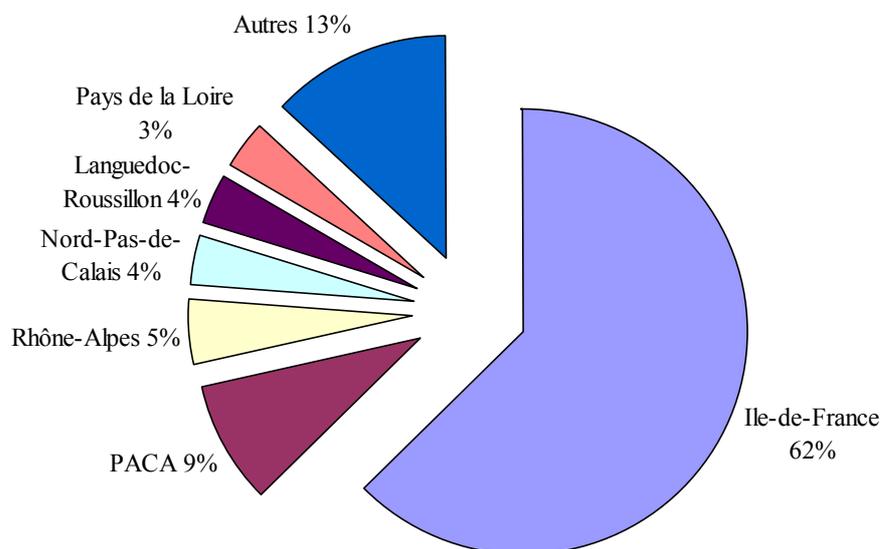
Enfin, le fait que la procédure du droit au logement opposable soit essentiellement écrite, qu'elle fasse peser sur le demandeur la charge d'apporter la preuve du caractère prioritaire de sa situation et le caractère symbolique de la démarche de « recours » opposée à celle de demande de logement, sont autant de motifs qui ont pu contribuer à dissuader certains ménages.

B. L'EXTRÊME CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE

1. Un phénomène territorialisé

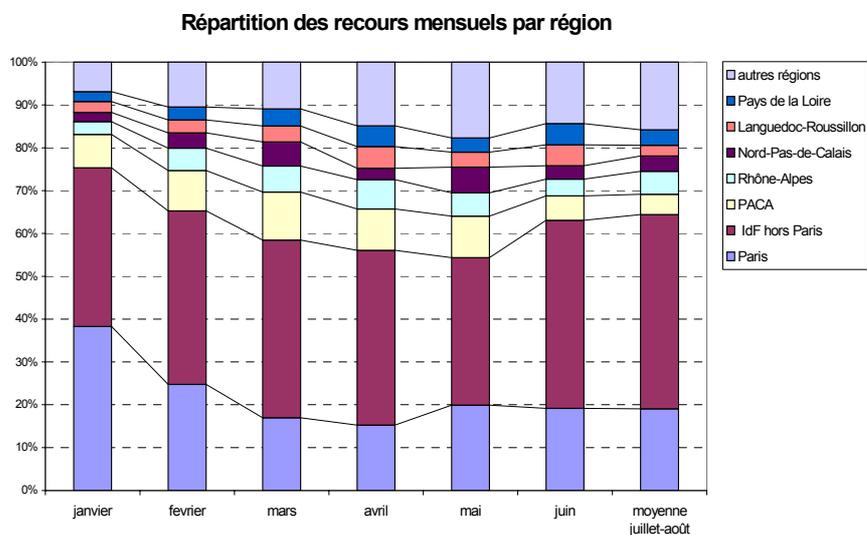
La caractéristique la plus marquante des chiffres du droit au logement est sa **focalisation sur un nombre très limité de régions**, environ 90 % des recours étant concentrés dans 8 régions : Ile-de-France, PACA, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, Pays de la Loire, Midi-Pyrénées et Aquitaine.

Répartition régionale des dépôts de demandes de logement



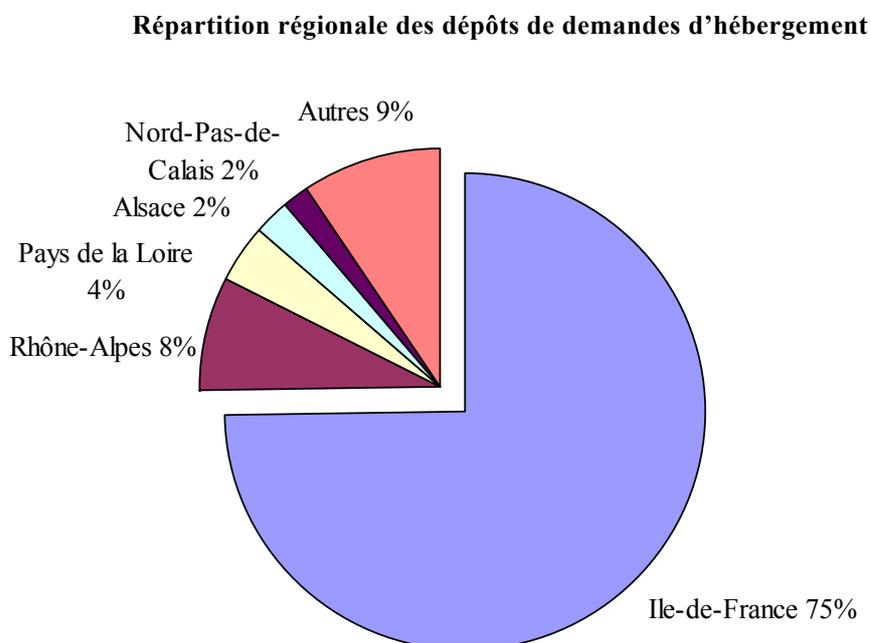
Source : commission des finances

Cette répartition est restée stable au fil des mois comme l'illustre le schéma suivant :



Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Une concentration encore plus importante se constate sur les résultats de l'hébergement.

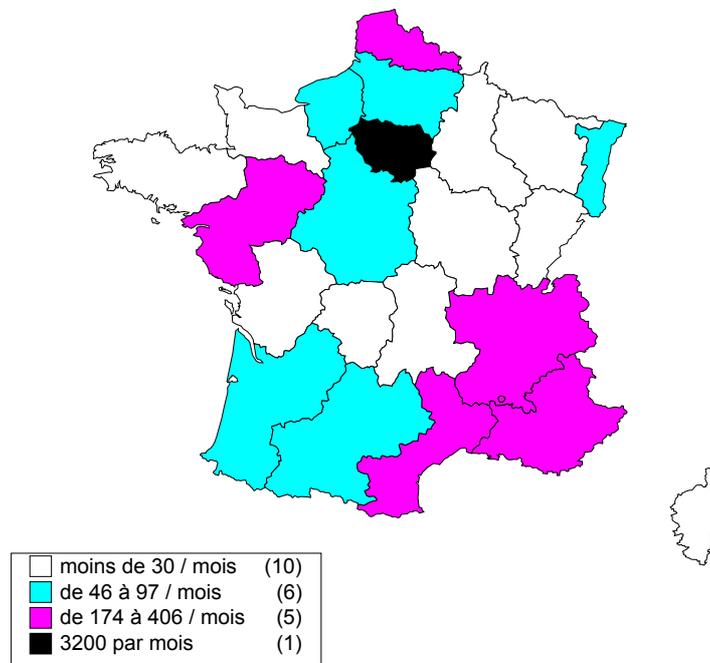


Source : commission des finances

2. La singularité de l'Ile-de-France

Des les premières statistiques suivant sa mise en place, est apparue la particularité de la situation de l'Ile-de-France au regard de l'application du droit au logement opposable. La répartition des dossiers de demandeurs souligne, en effet, une concentration extrême sur la région francilienne, qui recueille à elle seule **63 % des recours, soit 32.285 sur un total de 50.881 dossiers logement et hébergement à la fin octobre 2008**. Rapporté à la population régionale, soit 11,6 millions d'habitants, le taux de demandeurs de logement et d'hébergement atteint 0,27 % alors que la moyenne des autres régions françaises est de 0,031 %.

Moyenne mensuelle des recours à fin août 08



Source : ministère du logement et de la ville

Au sein de la région Ile-de-France, les disparités sont également très fortes. Quatre départements, sur les huit de la région, concentrent les demandes de droit au logement opposable : Paris, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et, dans une moindre mesure, les Hauts-de-Seine.

La Seine-Saint-Denis ou le Val-de-Marne ont ainsi reçu, chacun, plus de dossiers « Logement » que les deux régions Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais réunies ou la région PACA.

Répartition des dossiers Dalo au sein de l'Ile-de-France

	Dossiers logement		Dossiers hébergement	
PARIS	10 446	37%	709	28%
SEINE-ET-MARNE	1 475	5%	299	9%
YVELINES	1 283	4%	183	8%
ESSONNE	1238	4%	189	8%
HAUTS-DE-SEINE	2 737	9%	310	12%
SEINE-ST-DENIS	4 757	16%	255	10%
VAL-DE-MARNE	4 512	14%	637	16%
VAL-D'OISE	3 070	11%	185	8%
TOTAL ILE-DE-FRANCE	29 518	100%	2767	100%

Source : ministère du logement et de la ville

Paris présente une situation exceptionnelle au sein de l'Ile-de-France, avec 11.155 recours, logement et hébergement confondus, soit 35 % des recours de la région et 22 % rapportés à l'ensemble des recours déposés au niveau national.

La singularité de la situation dans la région francilienne, qui était attendue mais n'avait pas été mesurée, n'a toutefois pas été prise en compte par le législateur de 2007 qui a choisi d'appliquer la procédure d'examen des dossiers et d'attribution des logements **de manière uniforme** sur l'ensemble du territoire national, alors que le cadre départemental se révèle excessivement contraignant pour la gestion du droit au logement opposable en Ile-de-France.

C. L'IMPRÉPARATION DES INTERVENANTS

1. Les commissions de médiation ont répondu à la demande...

A la fin du mois d'octobre 2008, 50.881 recours avaient été déposés sur la France entière, dont 47.183 recours « logement » et 3.698 recours « hébergement ».

Face à cet afflux, les commissions de médiation ont correctement su faire face, aussi bien dans le traitement immédiat des dossiers, la délivrance d'un accusé de réception après vérification de la complétude du dossier, engageant le décompte des délais d'examen, que dans l'instruction et l'examen des dossiers.

Sur la totalité des dossiers logement déposés, le **taux moyen de délivrance des accusés de réception s'élève en effet à 75 %**, avec quelques divergences régionales qui relèvent sans doute d'une organisation plus ou moins efficace du premier examen des dossiers par les services instructeurs.

Les scores régionaux de la réception des dossiers Logement

Région	Taux d'accusés de réception délivrés/ dossiers reçus
PACA	55 %
Ile-de-France	70 %
Basse-Normandie	84 %
.....	
Bourgogne	99 %
Corse	100 %
Limousin	100 %

Source : DHUP- DALO

Pour l'examen des dossiers sur le fond en commission, le **taux moyen s'établit à 56 % des recours déposés**, en forte progression de l'ordre de 10 points par rapport au score réalisé à la fin du mois de mai.

Les scores régionaux du traitement des dossiers Logement

Région	Taux d'accusés de réception délivrés/ dossiers reçus
Ile-de-France	51%
PACA	55%
Pays de la Loire	55%
.....	
Champagne-Ardenne	96%
Poitou-Charentes	96%
Bourgogne	96%

Source : DHUP- DALO

Sur l'ensemble des dossiers dont elles ont été saisies, les commissions de médiation avaient donné, à la fin du mois d'octobre 2008, autant de décisions favorables (ou classées « sans objet » car la solution est trouvée avant la réunion de la commission) que de décisions de rejets.

2. ...dans des conditions trop souvent insatisfaisantes

Si l'accélération du travail des commissions a permis d'améliorer le pourcentage de recours examinés (31 % des dossiers examinés fin mai, 46 % début septembre), c'est parfois au prix d'un « abattage » conduisant à des examens très sommaires des dossiers.

Les **conditions inégales d'examen des recours par les commissions de médiation** sont d'ailleurs apparues très clairement à votre rapporteur

spécial qui a participé à plusieurs réunions, à Paris, en Seine-Saint-Denis et en Ille-et-Vilaine.

Lors de la réunion du 22 mai 2008 de la commission de Paris, 125 dossiers inscrits à l'ordre du jour sont examinés en 2 heures 30. Le 30 juillet 2008, en Seine-Saint-Denis, la commission de médiation examine 137 dossiers dans la matinée. A l'opposé, à la réunion de la commission de médiation d'Ille-et-Vilaine, à laquelle votre rapporteur spécial assiste le 18 septembre 2008, l'ordre du jour de l'après-midi comprend l'examen de 12 dossiers.

Plus exceptionnel encore a été le rythme atteint pendant le mois d'août 2008 lorsque les commissions ont eu pour objectif de réduire le stock de dossiers accumulé depuis le début de l'année : la commission de médiation de Paris a examiné alors à chacune de ses réunions hebdomadaires plus de 500 dossiers.

Le ministère du logement avait prévu des moyens financiers et humains en vue de faire face à l'entrée en vigueur des nouvelles procédures. Toutefois, à l'évidence, les moyens extérieurs attribués aux commissions n'ont pas permis de compenser la surcharge de celles qui ont eu à statuer sur un nombre de dossiers très important.

Le budget 2008 de la mission « Ville et Logement » a consacré **4,12 millions d'euros**, dont 3,8 millions d'euros ont été délégués aux préfetures, pour la **mobilisation de moyens d'expertise et de soutien** au bénéfice des commissions de médiation.

Ces moyens ont été attribués sur demande aux commissions qui ont sollicité des aides extérieures alors que dans les départements moins chargés, soit la très grande majorité, l'instruction est réalisée par la commission elle-même.

Toutefois, la forme de ces recours à des prestataires externes est très variable et le coût diffère d'un département à l'autre.

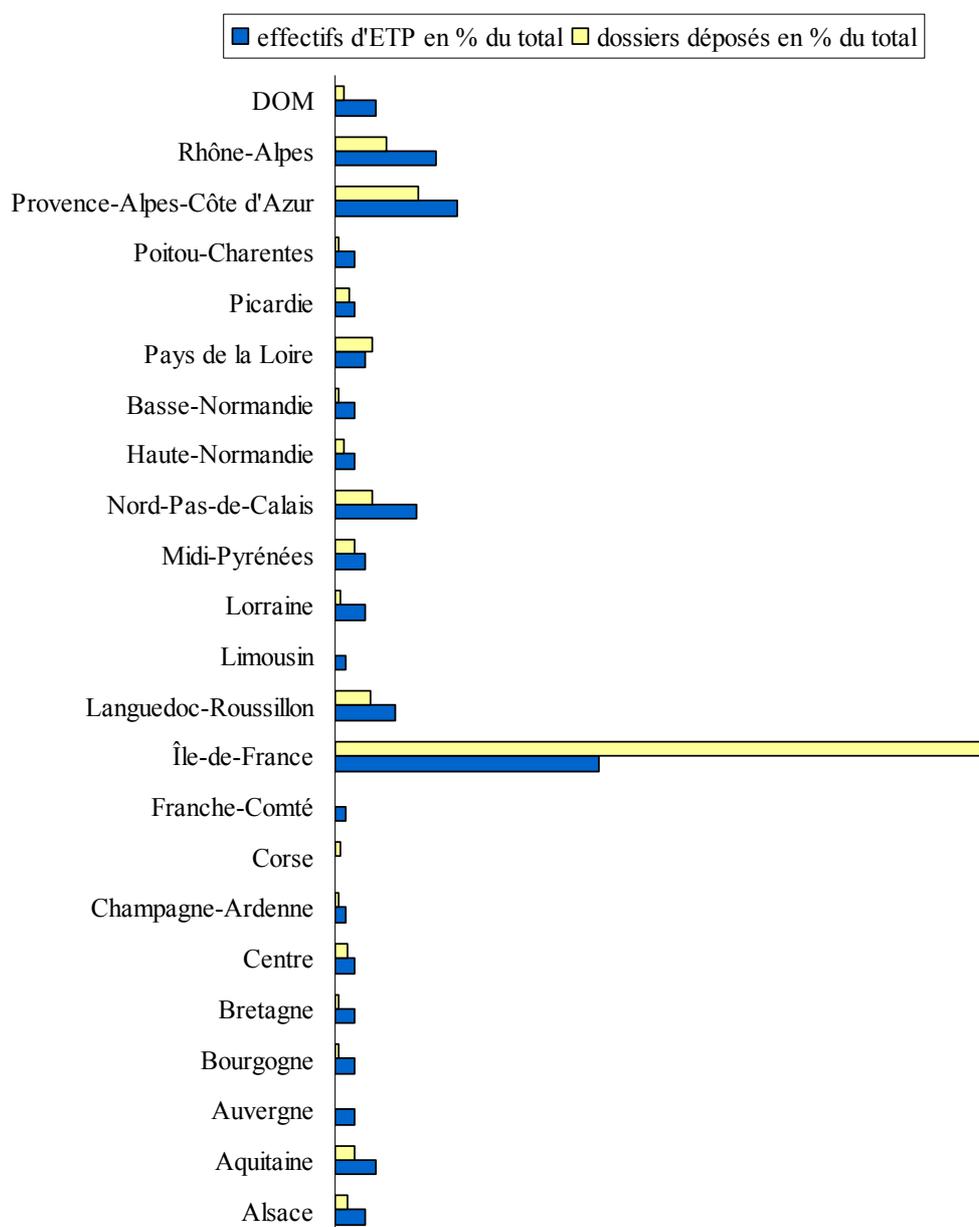
A Paris, le **groupement d'intérêt public Habitat et Interventions Sociales** (GIP HIS) a été choisi pour assister la commission de médiation dans l'instruction des demandes. La prestation sous-traitée a donné lieu au recrutement de 8 contractuels de droit public par le GIP, pour une dépense de 175.000 euros semestriels. Par ailleurs, une convention a été conclue avec la Caisse d'allocations familiales en vue de lui confier la tâche de distribuer les formulaires, recueillir les demandes et les transmettre à la préfeture. Cette convention, conclue le 10 décembre 2007 et renouvelée depuis, prévoit une rémunération forfaitaire semestrielle de 25.000 euros pour 4.000 dossiers. Elle est établie sur la base d'un coût d'intervention par dossier de 6,25 euros.

En **Seine-Saint-Denis**, comme dans plusieurs autres départements, la préfeture a eu recours à **l'agence départementale d'information sur le logement** (ADIL 93) qui a affecté à cette mission 5 personnes à plein temps. Au total, pour couvrir l'ensemble des prestations extérieures confiées à

l'ADIL (290.000 euros) mais également le coût des diagnostics sociaux, des diagnostics techniques sur l'état des logements et le recours à un cabinet de juristes dans le cadre des contentieux, la préfecture a obtenu une délégation de crédits à hauteur de 423.000 euros pour l'exercice 2008.

En plus des dotations de crédits, le budget 2008 prévoyait l'affectation de **100 équivalents temps plein** à la mise en œuvre du droit au logement opposable, notamment par redistribution d'emplois existants.

La répartition régionale de ces emplois n'a cependant pas été réalisée en parfaite correspondance avec le volume des dossiers à traiter.



Source : commission des finances

3. Une inégalité certaine de traitement

Sans que cela soit lié nécessairement à leur charge de travail et aux moyens dont elles disposent, les commissions de médiation ont rendu des **décisions souvent divergentes** quant à la reconnaissance de l'urgence et du caractère prioritaire des recours dont elles ont été saisies.

Une analyse de leurs décisions fait apparaître les écarts de jurisprudences des commissions qui ont été constatés également par votre rapporteur spécial dans les échanges entre leurs présidents, à l'occasion d'une réunion nationale organisée le 24 juin 2008 à l'initiative du ministère du logement.

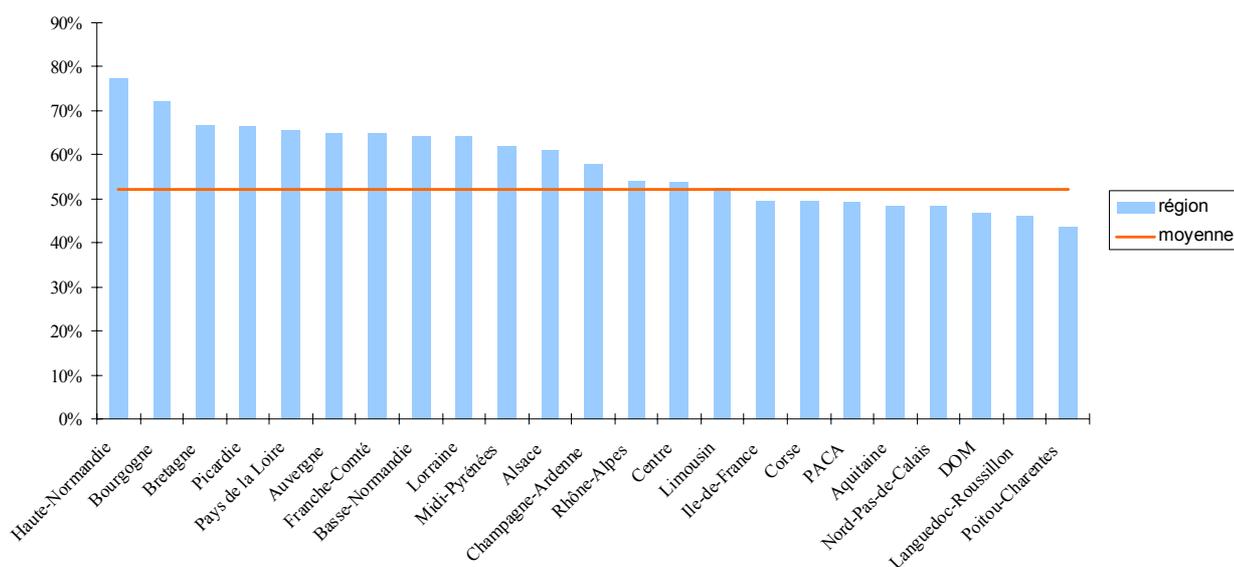
Ces écarts peuvent être mesurés par une simple **comparaison des taux de décisions favorables** rendus par les commissions de médiation.

Pour une moyenne de 52 % s'agissant des dossiers « logement », la fourchette de taux est particulièrement large, de 44 % en Poitou-Charentes à 77 % en Haute-Normandie.

Calculé au niveau départemental, au plus proche des commissions, il atteint 77 % dans l'Orne mais seulement 19 % en Haute-Savoie.

Au sein d'une même région, l'écart est souvent très important et difficilement justifiable. En Ile-de-France, la Seine-Saint-Denis est à 24 % de décisions favorables et l'Essonne à 76 %.

**Taux de décision favorable des commissions sur les dossiers logement
(fin octobre 2008)**



Source : commission des finances

Plusieurs critères qualifiant la recevabilité ou l'urgence des dossiers ont été signalés comme des points importants de divergences d'interprétation des commissions :

- l'appréciation de la régularité de la situation des demandeurs au regard de la législation sur le droit de séjour ;

- la bonne foi. Certaines commissions ont suggéré sur ce point d'intégrer, au-delà du défaut persistant de paiement du loyer, la prise en compte des antécédents ou d'introduire une notion « d'oisiveté manifeste » ;

- l'application plus ou moins stricte du principe de l'obligation alimentaire ;

- la prise en considération ou non du besoin de décohabitation des enfants majeurs ;

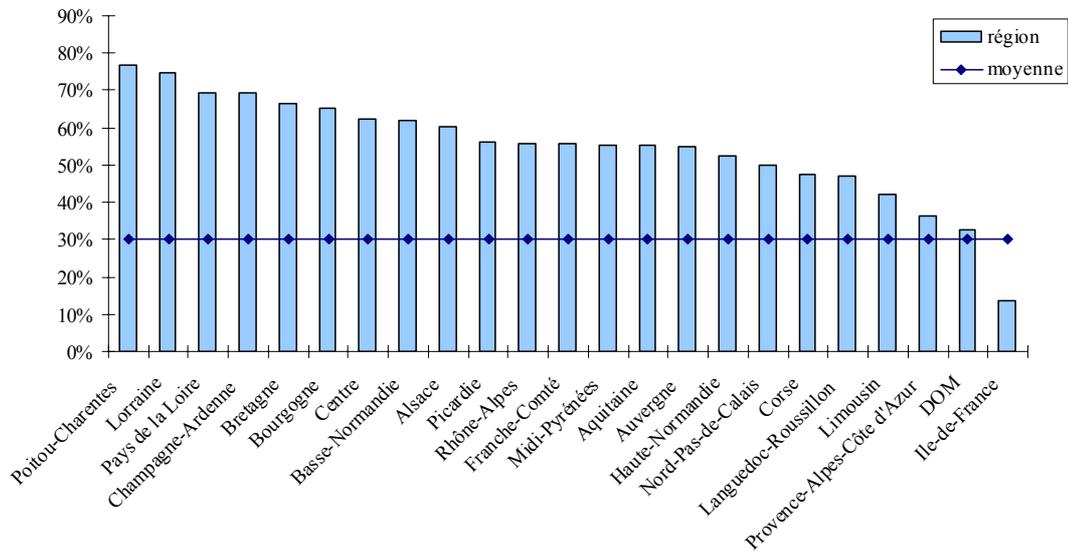
- la pénalisation du demandeur en cas d'erreur commise sur le choix du critère de priorité au moment de remplir le formulaire de demande. Cette erreur -explicable par la complexité des notions juridiques de logement indécent ou de logement indigne ou sur occupé- entraînait le rejet de la demande en Seine-Saint-Denis alors que la commission de Paris procédait elle-même à la requalification.

En raison de la faculté offerte aux demandeurs de présenter des demandes multiples, les écarts de jurisprudence des commissions de médiation peuvent aboutir à des décisions contradictoires sur un même dossier, comme en a été témoin votre rapporteur spécial entre la commission de Seine-Saint-Denis et celle de Paris.

Ainsi, alors que le critère des circonstances locales a été expressément écarté des textes d'application, il apparaît que **l'urgence est trop souvent appréciée à la situation du territoire** et non seulement au contenu des dossiers. Cela est, comme le soulignait le Président du comité de suivi du droit au logement opposable, contraire à l'esprit de la loi du 5 mars 2007, qui n'a « *pas voulu opposer la pénurie aux mal-logés mais le droit du logement à l'Etat* ».

Les divergences entre commissions se retrouvent également dans les **résultats de taux de relogement ou d'hébergement** par rapport au total des décisions favorables des commissions qui s'étagent entre 14 % en Ile-de-France et 77 % en Poitou-Charentes.

Taux de relogement en pourcentage des décisions favorables



Source : commission des finances

III. ASSURER L'AVENIR DU DALO

Compte tenu de son caractère particulier et des sanctions qui s'attachent à sa mise en œuvre, le droit au logement opposable est une **incitation permanente** pour les pouvoirs publics à améliorer les dispositifs de l'hébergement et à apporter les meilleures réponses possibles aux besoins de logement.

Malgré les doutes exprimés sur la volonté politique de ses initiateurs et les lacunes évidentes qu'il a révélées, notamment dans l'organisation administrative et l'adaptation de l'offre de logements, la prise de conscience a été bien réelle et elle a abouti effectivement à des **décisions budgétaires et administratives** importantes.

Le **budget 2009** et la **loi de mobilisation pour le logement** et de lutte contre l'exclusion¹ ont été l'occasion de réajustements très positifs, inspirés par les enseignements des premiers mois du droit au logement opposable.

De nouvelles étapes devront toutefois être franchies pour préparer l'échéance du 1^{er} décembre 2012 et inscrire, dans la durée, la réalité du droit au logement opposable.

A. CORRIGER CERTAINS DYSFONCTIONNEMENTS ADMINISTRATIFS

Les premiers mois du droit au logement opposable ont fait apparaître le manque de moyens mis à disposition des commissions de médiation et un certain nombre de blocages ou d'insuffisances de la loi du 5 mars 2007.

Ils ont révélé aussi des dysfonctionnements administratifs, dont certains étaient pourtant anciens et identifiés mais n'avaient pas reçu de solution.

Plusieurs **initiatives parlementaires** ont été prises pour remédier à ces difficultés, à l'occasion notamment de la discussion du projet de loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion.

1. Des réponses concrètes aux difficultés pratiques des commissions de médiation

Les constatations du comité de suivi du droit au logement et de votre rapporteur spécial à l'occasion de son contrôle budgétaire ont mis en évidence l'**engorgement des commissions de médiation** dans certains départements et les lacunes de la procédure d'instruction des dossiers.

Pour y répondre, votre rapporteur spécial avait proposé plusieurs dispositions par amendements présentés au nom de la commission des

¹ *En instance de promulgation.*

finances, qui s'était saisie pour avis sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Ces améliorations ont été retenues dans le texte définitif et parfois complétées par l'Assemblée nationale. Elles visent à :

- ouvrir la **possibilité de créer plusieurs commissions de médiation dans les départements les plus tendus**, en fonction des besoins ;

- **interdire les recours multiples**. Initialement limitée à l'Ile-de-France, cette interdiction a finalement été étendue à l'ensemble du territoire national ;

- **associer les services sociaux à l'information** des commissions et au soutien des demandeurs, y compris dans les phases de recours amiable et contentieux ;

- prévoir que le contrat de location précise la **superficie habitable** des biens loués afin d'éviter que les demandeurs se voient opposer l'absence de preuve de sur-occupation des locaux.

2. Un système d'information à reconstruire

Au cours de son contrôle budgétaire, votre rapporteur spécial a constaté à plusieurs reprises les **graves lacunes des systèmes d'information** dans le domaine de la gestion des demandes de logement social et de la connaissance des contingents de logements réservés.

Des insuffisances de même nature ont pénalisé la mise en place du droit au logement opposable, la réflexion en vue de l'utilisation de moyens informatiques de suivi des demandes n'ayant pas été lancée à temps pour permettre une mise en commun des informations et une remontée centralisée des données dès le dépôt des premiers recours en janvier 2008.

a) Le numéro d'enregistrement unique

La bonne application du droit au logement opposable repose en premier lieu sur une connaissance exacte des demandeurs de logement social qui seront à même, en 2012, de faire valoir leurs droits en cas de dépassement du délai d'attente départemental.

Or en matière de logement social, il n'existe pas de système d'information portant sur la demande, mais un système d'enregistrement et de gestion, par l'intermédiaire du numéro unique départemental institué par la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Comme l'ont souligné plusieurs rapports d'inspection¹, ce numéro

¹ *Rapport d'évaluation sur le dispositif d'enregistrement départemental unique des demandes de logements sociaux. Inspection générale de l'administration, conseil général des Ponts et Chaussées (juin 2006) ; Rapport sur la coordination de l'observation statistique des personnes sans abri. Inspection générale des affaires sociales (août 2007).*

ne constitue pas un système d'information statistique. Il enregistre les demandes, non les demandeurs. En outre, il est jugé peu fiable (doublons, demandes obsolètes, absence de contrôles, etc.).

Les données issues de ce dispositif départemental d'enregistrement unique de la demande qui fait état de 1.798.788 demandes enregistrées en 2007, dont 559.403 demandes de mutation, ne présentent donc qu'un caractère évaluatif.

Votre rapporteur spécial a pris note, à cet égard, de l'adoption dans la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion d'une disposition qui a pour objet la refonte du système existant et qui prévoit notamment la création d'un numéro régional en Ile-de-France. Il est cependant sûr que ce système ne pourra pas être opérationnel avant plusieurs années.

Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, article 117

Les quatre premiers alinéas de l'article L. 441-2-1 du code de la construction et de l'habitation sont remplacés par sept alinéas ainsi rédigés :

« Dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, les demandes d'attribution de logements sociaux sont faites auprès des bailleurs de logements sociaux mentionnés à l'article L. 441-1. Elles peuvent également être faites, lorsqu'ils l'ont décidé, auprès de bénéficiaires des réservations de logements prévues au même article, de services de l'État, de collectivités territoriales ou d'établissements publics de coopération intercommunale. Chaque demande fait l'objet d'un enregistrement régional en Île-de-France et départemental sur le reste du territoire, assorti d'un numéro unique, qui donne lieu à la délivrance d'une attestation.

« Les services et personnes morales mentionnés à l'alinéa précédent enregistrent la demande et communiquent au demandeur une attestation de demande dans le délai maximal d'un mois à compter du dépôt de ladite demande. Le représentant de l'État dans le département fait procéder, après mise en demeure, à l'enregistrement d'office de la demande de tout demandeur qui n'a pas reçu l'attestation dans ce délai par un bailleur susceptible de répondre à la demande.

« L'attestation indique le numéro unique attribué au demandeur. Elle comporte la liste des bailleurs de logements sociaux disposant d'un patrimoine sur les communes demandées. Elle garantit les droits du demandeur en certifiant le dépôt de la demande et fait courir les délais définis à l'article L. 441-1-4 à partir desquels le demandeur peut saisir la commission de médiation prévue à l'article L. 441-2-3, dont elle indique les modalités et les délais de saisine.

« Un décret en Conseil d'État définit les informations qui doivent être fournies pour la demande de logement social et pour l'attribution du numéro unique. Ces informations permettent notamment de caractériser les demandes au regard des critères de priorité définis par l'article L. 441-1. Le même décret définit la durée de validité des demandes de logements sociaux et les conditions de leur radiation. La radiation est obligatoire lorsqu'un logement social a été attribué au demandeur et, à défaut, ne peut intervenir sans que le demandeur en ait été préalablement avisé.

« Sont également définies par décret en Conseil d'État les conditions dans lesquelles le représentant de l'État dans le département ou, en Île-de-France, le représentant de l'État dans la région, veille à la mise en place, dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi n° du de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, du système d'enregistrement des demandes avec les bailleurs sociaux disposant de logements locatifs sociaux dans le département ou, en Île-de-France, dans la région et avec les autres personnes morales qui enregistrent les demandes de logement social sur le même territoire.

« Les conditions d'accès aux données nominatives du système d'enregistrement des demandes par les services et personnes morales mentionnés au premier alinéa sont définies par décret en Conseil d'État.

« Aucune attribution de logement ne peut être décidée, ni aucune candidature examinée par une commission d'attribution si la demande n'a pas fait l'objet d'un enregistrement et de la délivrance d'un numéro unique. »

b) La gestion du contingent préfectoral

L'attribution de logements aux bénéficiaires déclarés prioritaires au titre du droit au logement opposable s'impute sur les contingents dits préfectoraux de logements sociaux.

Or ceux-ci non seulement représentent une **faible part des logements sociaux disponibles** mais ils souffrent également des conséquences d'un **suivi de gestion très distendu** qui réduit encore, de manière artificielle, le nombre des logements mobilisables.

Le contingent préfectoral

Les droits de réservation de logements du préfet, couramment appelés « contingent préfectoral », sont définis par l'article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation : essentiellement réservés aux personnes prioritaires, ils ne peuvent représenter plus de 30 % du total des logements de chaque organisme, dont 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat.

Permettant le relogement des ménages reconnus éligibles au titre de la loi créant le droit au logement opposable, il est aussi utilisé pour la résorption de l'habitat indigne, les relogements dans le cadre de certains projets de rénovation urbaine, les accords collectifs départementaux, les sorties de CHRS et l'attribution de logements dans le cadre des procédures de droit commun.

Source : ministère du logement

Ainsi, à Paris, le nombre de logements disponibles annuellement au titre du contingent préfectoral est limité à environ 1.100 logements, pour un total de bénéficiaires du droit au logement opposable de plus de 6.000 ménages.

Sur l'ensemble du territoire, **le nombre de logements attribués annuellement au titre de ce contingent ne correspondrait en réalité qu'au tiers voire à la moitié de l'effectif des logements sur lesquels les préfets seraient en mesure de faire jouer leurs droits à réservation.**

Or depuis l'entrée en vigueur du droit au logement opposable, l'importance d'une identification précise et complète du contingent préfectoral s'est accrue. De ce fait, les préfetures, qui avaient trop longtemps négligé

cette préoccupation, ont entrepris un **travail de recensement** de leurs droits à réservation en vue d'une récupération de leur contingent.

Cet effort indispensable de mise à jour devrait s'accompagner d'une **plus grande implication des administrations centrales** concernées dans le suivi de la mobilisation et de l'utilisation du contingent préfectoral. Votre rapporteur spécial regrette, à cet égard, que des considérations de **défense des périmètres de compétence administrative** aient retardé la réalisation de travaux d'interfaçage entre les bases de données et applications relevant du ministère du logement (DALO) et celles relevant du ministère de l'intérieur (AGIL)¹.

c) L'informatisation des données relatives aux demandes Dalo

La collecte des informations relatives aux dossiers de logement ou d'hébergement au titre du droit au logement opposable a conduit au développement de **plusieurs outils informatiques**.

Pour des raisons tenant à l'absence de coordination des initiatives et à la gestion de l'urgence, il n'existe pas un système d'information unique pour l'ensemble des départements, mais un outil propre à la région Ile-de-France (**DALORIF**) et un autre système de type « tableau de bord » (**DALO**), utilisé sur le reste du territoire national.

Le système d'information francilien est lui-même utilisé partiellement au sein de la région puisque la préfecture de Paris, compte tenu des nombreux retards accumulés dans la livraison du système, a constitué sa propre base de données, et qu'elle n'a pas jugé utile de ressaisir les informations la concernant dans l'outil commun à la région.

En conséquence, la **conception même de ces applications, qui excluait le partage de données**, n'a pas permis aux instructeurs des commissions d'identifier les saisines multiples effectuées par un ménage auprès des différentes commissions de médiation et de prendre connaissance des décisions prises par ces commissions.

¹ *Application de gestion informatisée du logement, gérant les logements fonctionnaires et sociaux.*

DALO et DALORIF : deux systèmes de gestion des demandes

Un fichier régional partagé des demandeurs de logement ou d'hébergement au titre de la loi Dalo (DALORIF) a été mis en place progressivement en région Ile-de-France par la direction régionale de l'équipement (DREIF). Il permet notamment :

- l'attribution d'un numéro de dossier, la saisie des principales données relatives aux requérants et la restitution de ces données pour la tenue des commissions ;
- l'établissement des accusés de réception des recours ;
- l'établissement des lettres de notification des décisions de la commission.

S'agissant des autres départements français, un fichier national partagé (DALO) a été également mis en place. Il permet la saisie des demandes de recours amiables par les secrétariats des commissions de médiation.

L'interfaçage entre les deux logiciels DALO et DALORIF a été mis à l'étude.

Source : ministère de l'intérieur

3. Améliorer l'information

De manière très consensuelle entre tous les intervenants, la relative faiblesse du nombre des demandeurs a été imputée à la mauvaise information des publics les plus concernés.

De ce point de vue, le choix initial de la loi de 2007, qui a consisté à confier à l'Etat la seule responsabilité de l'information en ce domaine, n'était pas la solution la plus efficace, même si elle a pu se justifier par les réticences exprimées par les collectivités territoriales devant une implication dont elles mesuraient mal les conséquences.

L'association insuffisante des collectivités territoriales et spécialement des communes a nui à la bonne diffusion de l'information sur le droit au logement opposable (information générale, retrait des dossiers) auprès des bénéficiaires potentiels.

En conséquence, votre rapporteur spécial a fait intégrer le principe d'une **association systématique des communes et EPCI** aux actions que doit conduire le représentant de l'Etat dans le département en application de l'article L. 441-2-3-2 du code de la construction et de l'habitation dans le cadre de son obligation générale d'information des bénéficiaires.

Cette initiative, retenue par la loi de mobilisation pour le logement, a été élargie aux **départements** et donnera lieu à la conclusion de **conventions d'applications passées entre l'Etat et les collectivités concernées**.

La nécessité de cet effort d'information a été tout particulièrement soulignée par le groupe de travail¹ constitué en novembre 2008 à la demande

¹ Groupe présidé par Paul Bouchet, membre du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées.

du ministre du logement. Dans ses conclusions, remises le 30 janvier 2009, il a préconisé l'organisation d'une **campagne massive d'information** ciblée sur les publics prioritaires, la simplification des dossiers de recours et la réalisation de stages de formation à destination des travailleurs sociaux des collectivités territoriales et des associations.

B. LES REFLEXIONS À POURSUIVRE

Malgré les améliorations apportées au cours de la première année du droit au logement opposable, un certain nombre de questions restent encore en suspens. Au premier chef, celle de la nécessaire augmentation de l'offre de logements, seule à même d'apporter satisfaction aux demandeurs, notamment dans les zones tendues. A cet égard, la réussite du droit au logement opposable est indissociable du succès de la politique du logement en général et de sa capacité à surmonter les effets de la crise actuelle.

Restent également **deux sujets à aborder** pour lesquels les solutions proposées sont encore insuffisantes : l'adaptation du droit au logement à la **situation exceptionnelle de l'Ile-de-France** d'une part, et le **traitement des conséquences financières liées à la mise en place de la responsabilité de l'Etat**, d'autre part.

1. Trouver le bon périmètre

Le choix du cadre départemental pour l'application du droit au logement opposable a répondu à des considérations pratiques en s'appuyant sur une structure préexistante à la reconnaissance du droit au logement opposable¹, et il s'est adapté aux outils existants en matière de planification, notamment les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Ce périmètre départemental a été retenu aussi bien pour la procédure d'examen des dossiers déposés par les demandeurs que pour l'attribution des logements ou des places d'hébergement aux bénéficiaires reconnus du droit au logement opposable.

Il reste que ce cadre géographique s'est révélé très rapidement mal adapté aux besoins de certaines zones du territoire et plus particulièrement de l'Ile-de-France. Dès son premier rapport, le comité de suivi du droit au logement opposable avait d'ailleurs souligné ce point, souhaitant qu'il soit fait une **application régionale du droit au logement opposable en Ile-de-France**.

L'examen de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a donné l'occasion de franchir un **premier pas** en ce sens.

¹ *Les commissions départementales de médiation.*

Il a permis d'intégrer, dans la procédure des commissions de médiation, chargées de statuer sur l'octroi du bénéfice du droit au logement, ainsi que dans la procédure d'attribution d'un logement adapté aux besoins du demandeur, à la charge du préfet du département¹, une certaine régionalisation du processus d'attribution de logement aux bénéficiaires du droit au logement opposable au sein de la seule région Ile-de-France.

Cet **assouplissement des règles de fonctionnement** du droit au logement opposable est très satisfaisant et il répond à une véritable nécessité, comme le soulignait votre rapporteur spécial dans le rapport pour avis² qu'il a présenté au nom de votre commission sur la loi de mobilisation pour le logement : *« En premier lieu, cet élargissement est d'autant plus justifié que l'espace francilien, particulièrement la petite couronne parisienne, constitue un bassin de vie et d'habitat au sein duquel les limites départementales sont ressenties comme des frontières désuètes et inadaptées.*

Dans le cadre de la mise en œuvre du Dalo, le découpage départemental est décalé, comme en témoigne le nombre important de dossiers multiples, déposés dans plusieurs départements limitrophes par les demandeurs.

Pratiquement ensuite, compte tenu de l'écart entre le nombre des bénéficiaires déclarés prioritaires et celui des logements intégrés dans le contingent préfectoral, notamment à Paris, il est illusoire de penser que les départements qui reçoivent le plus de demandes ne pourront s'appuyer que sur leurs propres ressources en logements sociaux ou places d'hébergement.

Enfin, seule une gestion interdépartementale peut permettre d'appliquer une politique de mixité sociale dans les attributions effectuées au titre du Dalo et sans remettre en cause de manière excessive les équilibres définis par les accords collectifs. »

Votre rapporteur spécial estime cependant que, bien que positives, les mesures prises resteront insuffisantes à assurer une application équilibrée et efficace du droit au logement opposable en région Ile-de-France. Il aurait ainsi souhaité qu'en parallèle de la régionalisation du droit au logement opposable, soient prises des décisions concernant l'**élaboration de documents de planification** des objectifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion en faveur des personnes sans domicile, au niveau du périmètre pertinent qui, en l'espèce, est celui de la zone dense de la métropole.

2. Le coût du Dalo

Au-delà de sa charge de gestion proprement dite et de ses implications générales sur le soutien par l'Etat de la construction de logement

¹ Article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.

² Avis n° 11 (2008-2009).

et de structures d'hébergement, le droit au logement opposable présente pour l'Etat un **risque financier** lié à son caractère juridiquement opposable et aux sanctions qui s'y attachent.

a) Les sanctions financières

Les voies de recours contentieux au titre du Dalo ont été ouvertes à compter du 1^{er} décembre 2008 pour les demandeurs prioritaires et elles le seront à compter du 1^{er} janvier 2012 pour toutes les personnes n'ayant pas obtenu de logement social à l'expiration d'un délai « anormalement long ».

L'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, issu de la loi du 5 mars 2007, prévoit sur ce point que le juge administratif peut assortir la condamnation de l'Etat d'une **astreinte dont le produit est versé au fonds d'aménagement urbain** visé à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation.

Afin de permettre de mesurer les **conséquences financières pour l'Etat de l'entrée en vigueur de ces dispositions et d'en garantir le caractère incitatif** comme **une application homogène sur l'ensemble du territoire, votre rapporteur spécial au nom de la commission des finances saisie pour avis de la loi de mobilisation pour le logement, a fait préciser dans la loi les références sur lesquelles appuyer** la détermination du montant de ces astreintes.

Ainsi, les astreintes devront être fixées en référence au loyer moyen du type de logement du parc social (ou d'hébergement) considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation. Cette règle devrait autoriser que le montant maximum de l'astreinte soit fixé, selon les circonstances de l'espèce, entre le montant mensuel et le double du loyer moyen.

Au vu des premières décisions des tribunaux administratifs intervenues depuis l'ouverture du recours contentieux, il apparaît que **le juge assortit systématiquement ses condamnations d'astreintes**.

En l'absence de précision quant aux règles de fixation de celles-ci, la loi sur la mobilisation pour le logement n'ayant pas été promulguée avant l'entrée en application du droit au recours contentieux, les tribunaux ont fixé sans référence particulière le montant des astreintes.

Un montant de 100 euros par jour de retard¹ a ainsi été retenu pour les premières décisions du tribunal administratif de Paris le 5 février 2009, qui ont enjoint de reloger sans délai ou dans un délai de deux mois seize familles au titre du droit au logement opposable.

¹ *Le commissaire du gouvernement avait demandé une astreinte de 20 euros par jour.*

b) Le suivi des fonds d'aménagement urbains

Si les sanctions encourues devaient être mieux définies, il importe également de **suivre avec plus d'attention l'utilisation des fonds** qu'elles produiront en cas de condamnation de l'Etat sous astreinte.

Le produit des astreintes n'est pas versé, en effet, aux demandeurs que le juge administratif enjoint de reloger, mais au fonds d'aménagement urbain (FAU) visé à l'article L.302-7 du code de la construction et de l'habitation.

Le FAU, organisé sous la forme de fonds d'aménagement urbains régionaux, a été créé initialement pour recueillir les prélèvements opérés sur les ressources fiscales des communes concernées par l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU). Il a ensuite été désigné pour recueillir le produit des astreintes accompagnant les condamnations de l'Etat au titre du droit au logement opposable et la loi de mobilisation pour le logement a prévu de lui confier la gestion des prélèvements opérés sur les ressources fiscales des communes en cas de non respect de leurs obligations en termes d'hébergement d'urgence. Mais, alors que les montants gérés par le FAU devraient progresser en application de ces nouvelles dispositions¹, leur **mode de fonctionnement reste peu transparent** et le contrôle de leur efficacité mériterait d'être développé s'agissant en particulier de l'emploi de leurs crédits.

3. Provisionner le risque

A l'occasion de l'examen du budget 2009 de la mission « Ville et Logement », votre rapporteur spécial avait constaté qu'**aucune dotation n'était inscrite au titre des condamnations** auxquelles l'Etat est exposé en 2009 du fait de l'entrée en vigueur du **recours contentieux pour non respect du droit au logement opposable**.

Les crédits liés au contentieux de l'habitat, inscrits à l'action 4 « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction » du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement », ont été reconduits à l'identique par rapport à 2008, pour un montant de 700.000 euros.

Afin de prendre en considération ce nouveau risque et dans un souci de sincérité des comptes, votre rapporteur spécial considère que l'Etat devrait faire figurer la **provision** pour risque contentieux lié au droit au logement opposable dans le **compte général qui est annexé au projet de loi de règlement** des comptes et rapport de gestion.

¹ Les recettes du FAU se sont élevées à 12,2 millions d'euros en 2008, dont 8,4 millions d'euros en Ile-de-France.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 26 juin 2008 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO).

Procédant à l'aide d'une vidéoprojection, **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a exposé les principales dispositions de la loi du 5 mars 2007 créant le droit au logement opposable (DALO) :

- les trois échéances qui prévoient l'ouverture d'un droit de recours amiable pour les personnes prioritaires à compter du 1^{er} janvier 2008, d'un recours contentieux devant le juge administratif au 1^{er} décembre 2008 et de la généralisation de ce recours contentieux au 1^{er} janvier 2012 à toutes les personnes qui n'ont pas obtenu de logement social à l'expiration d'un délai « anormalement long » fixé par département ;

- les cinq critères qui définissent les catégories prioritaires au titre du droit au logement opposable ;

- les délais impératifs portant sur l'examen des dossiers par les commissions de médiation et sur la proposition d'une présentation de logement ou de place d'hébergement par les préfetures.

Il a ensuite indiqué que le contrôle budgétaire avait pour objectif de vérifier la capacité de l'administration à mettre en place le dispositif dans les délais imposés, de mesurer les enjeux budgétaires d'un droit opposable pouvant conduire à la condamnation de l'Etat, d'évaluer le risque d'un échec du DALO, et de tirer les leçons de la première étape afin de préparer les échéances contentieuses. Il a précisé qu'il avait effectué plusieurs contrôles sur place à Paris et en Seine-Saint-Denis et qu'il se rendrait auprès d'autres commissions de médiation, avant de présenter ses conclusions définitives qui s'inscriront dans la perspective du projet de loi sur le logement qui doit être déposé à l'automne par le Gouvernement.

S'agissant de l'enjeu budgétaire du DALO, **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a rappelé que le projet de loi de finances pour 2008 avait prévu la création de 100 équivalents temps plein supplémentaires (ETPT) et une dotation de 4,12 millions d'euros pour le fonctionnement des commissions et les frais d'instruction des dossiers. Il a indiqué que cette instruction avait été confiée, selon les départements, aux caisses d'allocations familiales (CAF), aux associations départementales pour l'information sur le logement (ADIL), et, à Paris, au groupement d'intérêt public « Habitat et interventions sociales ». La loi du 5 mars 2007 et le projet de loi de finances rectificative pour 2007 ont, pour leur part, prescrit une augmentation sensible de la programmation de constructions de logements très sociaux.

Le bilan du dépôt des dossiers de recours au 31 mai 2008 a confirmé l'absence du « raz-de-marée » redouté au vu de l'estimation initiale de la population concernée par le DALO, soit plus de 600.000 personnes. Le nombre de dossiers déposés s'élève à 26.009 pour les demandes de logement et à 1.689 pour les demandes d'hébergement.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a attribué la relative faiblesse de ces chiffres au manque d'information des personnes visées, au scepticisme des demandeurs et des associations, à la complexité du dispositif et aux lacunes de l'information statistique en matière de logement. Il a indiqué que, selon le ministère du logement, le nombre de dossiers serait de 80.000 environ à la fin 2007.

Il a évoqué ensuite les conditions d'installation des commissions de médiation, qui ont d'ores et déjà examiné 8.000 dossiers sur l'ensemble de la France, pour un taux de décision favorable de 42 %, aboutissant au relogement de 600 ménages.

Il a souligné que le bilan de la mise en œuvre du droit du DALO faisait apparaître une extrême diversité des situations selon les conditions locales. Ainsi, 90 % des recours sont concentrés dans six régions et plus particulièrement en Ile-de-France, qui recueille 63 % des dossiers déposés.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a estimé que les conséquences de cette concentration des besoins n'avaient pas été tirées en ce qui concerne la répartition des moyens et que cette densité aurait justifié une différenciation dans les procédures prévues par la loi DALO. Il s'est également inquiété de l'insuffisance notoire du contingent préfectoral dans les attributions de logements sociaux, qui doit permettre de satisfaire les décisions favorables des commissions de médiation. Ainsi, la Préfecture de Paris disposerait de 1.000 logements annuels pour un « public DALO » estimé entre 30 et 40.000 personnes. Il a, cependant, précisé que les lacunes de l'informatisation en ce domaine étaient telles que le contingent préfectoral réel était, sans doute, le double du contingent connu, mais que les services des préfectures étaient incapables de l'identifier compte tenu de l'ancienneté et de l'absence de suivi des conventions conclues avec les organismes bailleurs.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a exposé ensuite ses premières conclusions. Concernant l'information du public, il a souhaité une implication plus forte des associations et surtout une collaboration entre les services de l'Etat et les communes et collectivités territoriales concernées. Estimant les capacités d'expertise actuelles des commissions de médiation trop limitées, particulièrement dans les zones de marché immobilier tendu, il s'est prononcé pour l'attribution de moyens supplémentaires permettant de réaliser de véritables enquêtes sociales sur les demandeurs et un contrôle sur place de l'état des logements. Il a jugé nécessaire une réduction des divergences de jurisprudence entre les commissions de médiation, en particulier sur l'interprétation des notions d'urgence et de bonne foi du demandeur. Il s'est

déclaré en faveur d'un transfert de la gestion du contingent préfectoral du ministère de l'intérieur vers le ministère du logement.

S'agissant enfin de la situation très particulière de l'Ile-de-France, il a estimé que le Gouvernement devrait en tirer les conséquences pour renforcer la territorialisation de sa politique et adapter le cadre juridique et institutionnel du DALO en renonçant au principe de la commission de médiation unique et en élargissant le périmètre administratif au-delà du département. Il a jugé que, seule, la mutualisation du DALO en Ile-de-France permettrait de garantir l'objectif de mixité sociale.

Après les observations de **MM. Jean Arthuis, président, et Adrien Gouteyron, M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a considéré que le seul contingent préfectoral ne permettrait pas de répondre aux besoins des demandeurs DALO et qu'il serait nécessaire d'élargir l'offre disponible en recourant, notamment pour les salariés pauvres, aux logements du 1 %.

La commission a alors **donné acte** à **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, de sa **communication**.

Réunie le mercredi 12 novembre 2008 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur le droit au logement opposable (DALO).

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a indiqué que son contrôle budgétaire sur la mise en œuvre du droit au logement opposable, qu'il avait engagé en mai 2008, avait deux objectifs principaux :

- vérifier la capacité de l'administration à mettre en place, dans les délais extrêmement brefs qui lui sont imposés, le dispositif voté dans le cadre de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable ;

- mesurer les enjeux budgétaires et financiers de l'ouverture de ce nouveau droit.

Il a précisé avoir conduit des investigations complémentaires depuis la communication d'étape présentée le 26 juin 2008 devant la commission. Il a notamment évoqué sa participation aux commissions de médiation de Seine-Saint-Denis et d'Ille-et-Vilaine ainsi que l'audition du responsable du service des systèmes d'information du ministère de l'intérieur sur les systèmes de gestion du contingent préfectoral des logements sociaux.

Il a souligné également qu'un certain nombre de préconisations avaient fait l'objet d'amendements de la commission lors de la discussion du projet de loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion en octobre 2008.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a ensuite présenté le dispositif du droit au logement opposable.

Il a énuméré les critères qui caractérisent les bénéficiaires prioritaires admis à exercer un droit de recours amiable devant les commissions départementales de médiation, sans attendre la fin du délai anormalement long défini au niveau départemental pour l'accès au logement social.

Il a observé que le recours contentieux devant le juge administratif serait ouvert le 1er décembre 2008 aux demandeurs prioritaires qui n'auront pas obtenu satisfaction après une décision favorable de la commission de médiation et qu'il serait élargi au 1er janvier 2012 à toutes les personnes éligibles au logement social qui n'ont pas obtenu de logement à l'expiration d'un délai anormalement long.

Il a ensuite présenté des éléments sur le bilan du droit au logement opposable à la date du 1er septembre 2008, précisant que plus de 40.000 recours, dont 93 % concernent le logement et 7 % l'hébergement, avaient été déposés sur la France entière, sur un rythme régulier de 5.000 recours par mois.

La répartition entre les régions, qui reste stable, fait apparaître une très forte disparité : près des deux tiers des recours sont déposés en Ile-de-France (soit 26.000) et près du quart à Paris (soit 9.200), 90 % des recours étant toujours concentrés dans six régions.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a souligné le décalage existant entre les besoins initialement estimés, soit près de 600.000, et le nombre des recours effectivement déposés. Il en a attribué la raison autant aux lacunes de l'information mise en place à destination des bénéficiaires qu'à l'incertitude entourant les chiffres du « mal-logement ».

Il a considéré que la modération de l'afflux des recours avait permis aux commissions de médiation de répondre globalement à la demande, dans la mesure où 46 % des recours déposés en vue de l'attribution d'un logement ont été examinés par ces commissions, qui ont donné une majorité de décisions favorables (57 %).

Il a observé, toutefois, que si l'accélération du travail des commissions avait permis d'améliorer le pourcentage de recours examinés, c'était au prix d'un examen très rapide des dossiers par les commissions les plus sollicitées et que subsistait, par ailleurs une divergence importante entre les jurisprudences des commissions.

Il a fait part de ses inquiétudes sur la capacité à faire face à la demande dans les zones tendues, qu'il s'agisse de l'examen des dossiers dans le délai de 6 mois imposé par la loi ou des propositions de logements adaptés qui doivent être faites aux bénéficiaires par les préfets dans un délai identique.

Il a toutefois souligné le taux élevé de refus (19 %) opposé par les bénéficiaires aux propositions de logement qui leur sont présentées.

Il a insisté aussi sur la nécessité de provisionner le coût des éventuelles condamnations de l'Etat, du fait de la mise en cause de sa responsabilité dans les recours contentieux, et a signalé le risque non négligeable d'un détournement de l'objet du droit au logement opposable, qui a été conçu comme une voie de recours ultime, mais pourrait devenir une « filière » supplémentaire pour l'obtention d'un logement social.

Abordant les améliorations souhaitables, **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a évoqué la nécessité, à court terme, d'améliorer les conditions de travail des commissions et leur efficacité. Il a précisé qu'il avait défendu, sur ce point, deux amendements comme rapporteur pour avis de la commission sur le projet de loi de mobilisation pour le logement, l'un permettant la création de plusieurs commissions par département si nécessaire et l'autre mettant en place un guichet unique de réception des recours en Ile-de-France pour éviter les doubles examens de dossiers et alléger le travail des commissions. Il s'est déclaré convaincu qu'en 2009 seraient mis en place des systèmes de gestion informatique fiables pour la gestion des contingents préfectoraux et des recours.

Il a suggéré, à moyen terme, plusieurs voies d'optimisation des procédures et des financements disponibles, grâce à l'harmonisation des jurisprudences des commissions et à l'utilisation des contingents du 1 % Logement au profit des salariés pauvres.

Il s'est enfin prononcé pour une évolution de la législation permettant de prendre en compte le contexte particulier de certaines zones, notamment de l'Ile-de-France, et de redéfinir le périmètre de gestion actuel du logement et de l'hébergement d'urgence.

M. Jean Arthuis, président, s'est étonné de la divergence entre l'évaluation des besoins initiaux et le nombre effectif des demandes, suggérant que l'examen en urgence du projet de loi instituant le droit au logement opposable avait été entouré d'une « forte pression médiatique ». Il a observé également que le risque élevé de condamnation de l'Etat au titre du droit au logement opposable justifiait que la commission ait adopté un amendement visant à provisionner ce risque dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, au titre de la mission « Ville et logement ».

La commission a alors décidé, à l'unanimité, de **publier** ces travaux sous la forme **d'un rapport d'information**.

ANNEXES

I. LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES

Bernard Lacharme, Secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

Dominique Dujols, Union des HLM (USH)

Patrick Doutreligne, délégué général de la Fondation Abbé Pierre

Alain Régnier, préfet, délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées

Bruno Morel, Directeur du GIP « Habitat et interventions sociales »

Didier Cusserne, délégué général et Frédérique Rastol, association Emmaüs

Jean Perrin, Président et Régine Ricour, Secrétaire générale de l'UNPI

Jeudi 22 mai : Commission de médiation de Paris

Hélène Gebhardt, Présidente

Mardi 27 mai : Préfecture de Paris

Jean Benet sous-directeur, Vice-Président de la commission de médiation

Philippe Cèbe, directeur de l'urbanisme, du logement et de l'équipement

Olivier Filliette, sous directeur de la politique de l'habitat

Jacqueline Badoux-Pélissier, chef de projet DALO

Jeudi 29 mai : Préfecture de Seine-Saint-Denis - 17 septembre : commission de médiation de Seine-Saint-Denis

Christiane Barret, Préfet délégué à l'égalité des chances

Jocelyne Madej, directrice de la cohésion sociale

Pauline Le Quang Sang, chef du bureau du logement et de la rénovation urbaine

Josette Richard, Présidente de la Commission de médiation

Hubert Valade, Directeur départemental de l'action sanitaire et sociale

Patrick Berg, Directeur départemental de l'équipement

Hervé Schmitt, directeur-adjoint aménagement habitat

Thierry Febvay, adjoint au chef du service habitat et renouvellement urbain

11 septembre 2008 : service des systèmes d'information du ministère de l'Intérieur

Bertrand Maréchaux, directeur

16 septembre 2008 : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire.

Etienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Hélène Sainte Marie, directrice du projet DALO

18 septembre 2008 : déplacement en Ille-et-Vilaine

Jean Daubigny, Préfet d'Ille-et-Vilaine, préfet de région

Franck-Olivier Lachaud, secrétaire général de la préfecture

Guy Potin, Vice-président de Rennes Métropole, délégué à l'habitat

M. Bras, chef du service habitat et construction DDE 35

M. Le Dû, chef du bureau de l'action territoriale et de la cohésion sociale

M. Fontaine, directeur de l'association départementale des organismes HLM

M. Ulliac, directeur général adjoint de Aiguillon Construction

Mme Chapdelaine, conseiller communautaire et conseiller municipal de Rennes

Mme Chaussumier, directrice départementale des affaires sanitaires et sociales.

II. L'ACCUEIL DES DEMANDEURS DANS LES CAF DE PARIS : COMPTES RENDUS DE VISITE

A Paris, la préfecture a conclu avec la Caisse d'allocations familiales, une convention en vue de la distribution des formulaires de demandes de logement et d'hébergement ainsi que de leur réception. Au premier trimestre 2008, 5 antennes de la CAF devaient assurer ce service. La convention prévoyait ensuite une diminution progressive du nombre de sites : 3 centres au 3^{ème} trimestre 2008, 2 centres au 4^{ème} trimestre puis un seul centre à compter du 1^{er} janvier 2009.

Vendredi 30 mai 13h30

CAF, 19 de la rue du Pot de Fer Paris 5^{ème}

- un présentoir mural dans la salle d'attente, en libre service. Avec un nombre suffisant de dossiers.

- au guichet d'accueil : on ne prend pas de rendez-vous pour le Dalo, le seul « service » est d'indiquer l'emplacement du présentoir. On précise que la CAF est simplement chargée de réceptionner les dossiers qu'il faut ramener remplis et complétés par les pièces qui sont demandées. Pour plus d'information ou pour se faire aider pour remplir le dossier, il faut s'adresser aux services sociaux (plutôt les assistantes sociales) de la mairie d'arrondissement.

- deux dossiers différents sont exposés dans le présentoir : un marqué « logement », l'autre « hébergement ». Réponse du guichet d'accueil quand on demande lequel il faut prendre ou si on peut prendre les deux : « il faut demander à la mairie ; de toute façon, on peut toujours prendre un de chaque ».

Lundi 2 juin 11 h 30

CAF, 47 rue de la Chapelle Paris 18^{ème}

- aucune publicité particulière à l'accueil de la CAF. Pas de libre-service. Une inscription « dépôt des demandes droit au logement » sur le comptoir d'accueil.

- la personne qui retire un dossier donne son nom qui est inscrit sur une liste à l'accueil. La liste de la matinée comporte 6 noms.

- au guichet d'accueil : on ne prend pas de rendez-vous pour aider une personne à remplir un dossier Dalo et on ne donne pas d'informations (« ce n'est pas à nous de le faire »). On distribue un dossier (sans sa chemise de présentation) et une liste d'associations.

- sur la distinction entre demande « logement » ou « hébergement », il est impossible de la faire puisque les dossiers sont distribués sans chemise de présentation. Réponse à la question sur l'existence de deux demandes différentes : « il n'y a que ce dossier, c'est marqué droit au logement ».

Lundi 2 juin 12 h 10

CAF, 67 avenue Jean Jaurès Paris 19^{ème}

- aucune publicité particulière à l'accueil de la CAF. Pas de libre-service. Une inscription « dépôt des demandes droit au logement » derrière le guichet d'accueil.

- au guichet d'accueil : on ne prend pas de rendez-vous pour aider une personne à remplir un dossier Dalo : « pour se faire aider, il faut voir la mairie et un écrivain public ». On ne donne pas d'informations (« on récupère les dossiers et on les envoie à la préfecture, c'est tout »). On distribue un dossier avec sa chemise de présentation. Les deux piles « hébergement » et « logement » sont derrière le comptoir, l'employé de l'accueil choisit de donner une demande de logement.

- sur la distinction entre demande « logement » ou « hébergement », réponse du guichet d'accueil « peu importe, ça ne dépend pas de vos droits, c'est le préfet qui décide ».

Mardi 3 juin 13 h 15

CAF, 50 rue du Docteur Finlay Paris 15^{ème}

- un présentoir mural dans la salle d'attente, en libre service, juste devant l'entrée. Il est vide mais le centre est ouvert depuis peu.

- au guichet d'accueil (où l'accueil est particulièrement attentif !) : on ne prend pas de rendez-vous pour le Dalo. On précise que pour se faire aider pour remplir le dossier, il faut s'adresser aux assistantes sociales de secteur. On distribue un dossier (sans sa chemise de présentation) et une liste d'associations tout en précisant qu'il vaut mieux s'adresser aux assistantes sociales car « les associations ne sont pas toutes recommandables, ce sont les personnes qui leur ont demandé de l'aide qui l'ont dit ». La liste d'associations est la même que celle distribuée dans le 18^{ème}, mais l'association FREIHA n'y est pas barrée.

- sur la distinction entre demande « logement » ou « hébergement », elle ne semble pas connue. Le seul dossier distribué est celui de demande de logement.

Vendredi 6 juin 13 h 40

CAF, 101 rue Nationale Paris 13^{ème}

- aucune publicité particulière à l'accueil de la CAF. Pas de libre-service. Une petite inscription « dépôt des demandes droit au logement » derrière le comptoir d'accueil.

- au guichet d'accueil : on ne prend pas de rendez-vous pour aider une personne à remplir un dossier Dalo et on ne donne pas d'informations (« on ne fait que récupérer les dossiers remplis »). On distribue un dossier (avec une photocopie de la chemise de présentation) et une liste d'associations (la même que dans le 15^{ème}) ; on recommande d'aller voir l'association la plus proche du domicile, tout en regrettant de ne pouvoir conseiller sur leur efficacité. « De manière générale, la CAF n'a eu aucune information sur le droit au

logement ». « on peut également déposer son dossier à la préfecture dans le 12^{ème} ».

- sur la distinction entre demande « logement » ou « hébergement », elle n'est pas connue. Le seul dossier distribué est celui de demande de logement.

III. LE FONDS D'AMÉNAGEMENT URBAIN

Régi par les articles R. 302-20 à R. 302-24 du code de la construction et de l'habitation (CCH), le fonds d'aménagement urbain (FAU) est abondé, depuis 2002, par les prélèvements opérés sur les ressources fiscales des communes concernées par l'article 55 de la loi SRU lorsque celles-ci ne font pas partie d'un établissement public de coopération intercommunale doté d'un programme local de l'habitat ou n'appartiennent pas à un établissement public foncier. Il a vocation à aider financièrement les communes éligibles et leurs EPCI dans la réalisation d'actions foncières et immobilières en faveur du logement social. Le FAU est administré par un comité de gestion présidé par le préfet et composé d'élus locaux de la région. Il instruit les demandes de subvention déposées par les communes ou les EPCI.

Au cours de l'année 2008, les fonds d'aménagement urbain des différentes régions ont perçu un total de 12.261.912 €.

Certaines régions n'ont pas constitué de fonds d'aménagement urbain. Tel est le cas de l'Auvergne, dans la mesure où le territoire n'a pas de commune soumise aux dispositions de l'article L. 302-5 du CCH. Pour d'autres régions, un FAU n'est pas nécessaire car toutes les communes assujetties au quota de 20 % de logement social font partie d'un EPCI à qui est reversé le prélèvement. C'est le cas de la Basse-Normandie. Au fil des années, du fait d'une montée en puissance de l'intercommunalité, certaines régions ont vu les ressources du FAU diminuer, voire s'éteindre. On peut citer la Bretagne, la Bourgogne ou encore le Centre. Ainsi, sur un total de 34.223.941 € perçu par les FAU en 2002, on est passé en 2008 à un total de 12.261.912 € soit une baisse des ressources annuelles du fonds de 64 %.

L'évolution est la suivante :

Ressources annuelles du FAU (en euros)

Région	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ile-de-France	10 432 204	9 131 877	8 783 893	6 711 574	8 926 263	8 368 799	8 439 407
Alsace	1 716 441	1 458 386	348 001	105 205	207 634	361 221	104 725
Aquitaine	1 336 576	827 425	796 019	706 283	415 361	339 395	367 800
Auvergne	pas de FAU en Auvergne						
Bourgogne	21 191	46 856	9 843	0	0	0	0
Bretagne	129 012	67 145	36 436	0	0	0	0
Centre	421 044	210 498	202 763	53 967	9 757	0	0
Champagne-Ardenne	75 244	27 479	0	0	31 100	26 917	27 894
Franche-Comté	pas de FAU en Franche-Comté						
Languedoc-Roussillon	1 157 111	1 185 662	1 097 373	769 567	545 570	231 216	201 106
Limousin	212 663	120 948	175 656	82 047	75 218	30 968	32 786

Région	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Lorraine	486 226	212 313	307 641	266 080	155 986	59 143	98 990
Midi-Pyrénées	582 056	307 244	347 274	353 074	323 103	96 711	54 579
Nord-Pas-de-Calais	975 592	1 553 825	1 379 234	1 309 180	401 759	148 605	98 586
Basse-Normandie	18 751	18 446	19 514	0	16 312	13 209	0
Haute-Normandie	pas de FAU en Haute-Normandie						
Pays de la Loire	1 386 995	1 626 302	1 608 291	468 199	639 571	596 711	109 523
Picardie	76 421	77 916	77 309	83 148	81 493	76 738	59 084
Poitou-Charentes	446 143	125 771	0	0	0	0	0
PACA	11 898 873	10 383 497	7 613 995	4 325 764	4 811 314	2 162 669	2 136 769
Rhône-Alpes	2 851 398	1 179 461	631 136	729 164	548 347	520 194	446 411
Corse	0	259 012	0	81 714	87 193	78 171	84 254
TOTAL :	34 223 941	28 820 063	23 434 377	16 044 967	17 275 981	13 110 665	12 261 912

Source : ministère du logement et de la ville

L'emploi des fonds des FAU est soumis à l'évolution des prélèvements. Néanmoins, du fait d'une trésorerie relativement confortable, un nombre important de dossiers peut être déposé alors que le montant du prélèvement de l'année est faible. A titre d'exemple, le Nord-Pas-de-Calais, en 2007, a reçu 148.605 euros et a retenu 37 dossiers pour un montant de 3.101.490 euros.

L'emploi des fonds est défini par le CCH à l'article R. 302-23 : *« peuvent être subventionnés (...) les actions foncières et immobilières destinées à la réalisation de tels logements¹, les opérations de restructuration foncière et urbaine de grands ensembles de logements sociaux, ainsi que les actions relatives au logement locatif social dans le cadre d'opérations menées en application de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ».*

L'emploi des fonds et le type d'opérations subventionnés est défini dans le règlement intérieur institué dans chaque région par le comité de gestion.

Le tableau ci-dessous récapitule l'emploi des fonds pour chaque région ainsi que les montants que le FAU réserve aux opérations subventionnables.

¹ Logements locatifs sociaux.

Régions	Type d'opérations subventionnées	2005	2006	2007	2008
Ile-de-France	acquisitions foncières et immobilières financement accordé pour équilibrer le plan de financement d'une opération subvention d'équilibre travaux de réhabilitation, de restructuration d'espaces extérieurs	23,5 M€ retenus		10,7 M€ retenus	
Alsace	cession de terrains ou immeubles pour créer du LLS travaux de VRD pour la réalisation d'opération de LLS travaux de démolition pour créer du LLS	6 dossiers retenus pour 860 737 €.	2 dossiers retenus pour 256 968 €	8 dossiers retenus pour 527 393 €	
Aquitaine	aide à l'action foncière aide à l'acquisition d'immobilier aide à la production de LLS		37 dossiers retenus pour 2 978 420 €	27 dossiers retenus pour 1 345 804 €	
Auvergne	pas de FAU				
Bourgogne	pas de réunion du comité de gestion, aucune subvention versée				
Bretagne	acquisitions foncières et immobilières opérations de restructuration foncière et urbaine de grands ensembles de LLS actions relatives au LLS réalisées (L.300-1 CU)		10 dossiers retenus pour 232 592,11 €		
Centre	acquisitions foncières et immobilières opérations de restructuration foncière et urbaine de grands ensembles de LLS actions relatives au LLS réalisées (L.300-1 CU)		7 dossiers retenus pour 515 536 €	8 dossiers retenus pour 220 489,76€	
Champagne-Ardenne	acquisitions foncières et immobilières opérations de restructuration foncière et urbaine de grands ensembles de LLS actions relatives au LLS réalisées (L.300-1 CU)				

Franche-Comté	pas de FAU				
Languedoc-Roussillon	en faveur des structures d'hébergement - acquisitions foncières et immobilières - subvention d'équilibre		32 dossiers retenus pour 1 643 779 €	4 dossiers retenus pour 116 800 €	
Limousin	opérations de restructuration foncière et urbaine, de grands ensembles de logements sociaux actions relatives au logement locatif social (art. L.300-1 CU).	11 dossiers retenus pour 367 331,23 €	18 dossiers retenus pour 242 437 €		3 dossiers déposés
Lorraine	pas de réunion du comité de gestion, aucune subvention versée				
Midi-Pyrénées	actions foncières ou immobilières en faveur du LLS (PLUS, PLAI, PALULOS COMMUNALE, PSLA)				1 dossier retenu pour 173 430 €
Nord-Pas de Calais	acquisition d'un terrain ou d'un immeuble destiné à la création de LLS subvention d'équilibre subvention pour la création de places en structures d'hébergement, résidences sociales, maisons-relais		12 dossiers retenus pour 1 346 302 €	37 dossiers retenus pour 3 101 490 €	
Basse-Normandie	comité de gestion en cours de création				
Haute-Normandie	pas de FAU				
Pays-de-la-Loire	acquisitions foncières et immobilières opérations de restructuration foncière et urbaine de grands ensembles reconversion de friches à des fins de LLS actions relatives au LLS dans le cadre d'opérations d'aménagement (L. 300-1 CU)			6 192 191 € pour 109 dossiers déposés	
Picardie					
Poitou-Charentes	acquisitions foncières et immobilières opérations de restructuration foncière et urbaine de grands ensembles de LLS actions relatives au LLS réalisées (L.300-1 CU)			11 dossiers retenus pour 313 500 €	

PACA	acquisitions foncières et immobilières subvention d'équilibre travaux de réhabilitation, de restructuration d'espaces extérieurs	2 540 634 €	12 047 963 €	79 dossiers retenus pour 9 701 538 €	
Rhône-Alpes	acquisitions foncières travaux de VRD dépenses destinées à participer à l'équilibre d'une opération de LLS	22 dossiers retenus pour 375 217 €	67 dossiers retenus pour 1 831 230 €	88 dossiers retenus pour 994 803 €	
Corse	pas de réunion du comité de gestion, aucune subvention versée				

Du fait de l'évolution des recettes des fonds liée au contexte évoqué ci-dessus, certaines régions ont estimé nécessaire de revoir leur règlement intérieur. Le Languedoc-Roussillon écrit ainsi, dans son compte-rendu d'activités 2007 : *« Les sommes prélevées au titre de l'article 55 de la loi SRU le sont désormais pour l'essentiel au bénéfice des communautés d'agglomération. La part qui alimente le Fonds ne cesse par conséquent de se réduire. Afin que l'aide du FAU ne se réduise pas à un saupoudrage sur un grand nombre de dossiers, il a été proposé d'en modifier les règles d'attribution en ne retenant que les opérations les plus sociales, telles que les structures collectives d'hébergement d'urgence. »*.

La différence entre les subventions qui paraissent faibles par rapport au montant des ressources du fonds vient d'une part, d'une constitution parfois tardive du comité de gestion et d'autre part, d'un manque d'information des élus sur ce dispositif.

Ainsi, l'Île-de-France a élaboré une plaquette intitulée « mode d'emploi du FAU » destinée à informer les éventuels bénéficiaires sur cet outil. En Midi-Pyrénées, il a été décidé d'adresser un courrier de présentation à toutes les collectivités locales éligibles et à l'Association Régionale des organismes HLM de Midi-Pyrénées. Dans le même esprit, la direction régionale de l'équipement de la région Provence Alpes Côte d'Azur, en juillet 2005, a réalisé un guide sur le FAU.

Le CCH définit, à son article R. 302-24, les critères d'éligibilité aux subventions du fonds : seules les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Île de France et 3 500 habitants dans les autres régions lorsque ces communes sont comprises dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants et les EPCI dont ces communes sont membres peuvent en bénéficier.

Les actions subventionnables sont rappelées supra.

De nombreuses régions se réfèrent avant tout à ces deux critères sans retenir de priorisation précise dans les critères d'attribution. C'est par exemple, le cas de Midi-Pyrénées qui reste sur les termes du décret en ciblant sur les « actions

foncières ou immobilières en faveur du logement locatif social ». PACA fait de même en ne citant que les opérations les plus courantes qui sont subventionnées.

En revanche, certaines régions arrêtent des ordres de priorité assez similaires dans leur ensemble :

- peuvent être prioritaires les communes déficitaires au titre de l'article L. 302-5 du CCH (Aquitaine, Limousin, Alsace, Rhône-Alpes) ;

- peuvent être prioritaires les opérations visant à réaliser des logements PLAI (Champagne-Ardenne, Poitou-Charentes et Pays de Loire).

Les différences entre les critères d'attribution sont assez minimes. La différence de ressources du fonds n'entre pas en ligne de compte puisque le Limousin adopte des critères similaires à ceux de Rhône-Alpes.

On peut néanmoins rappeler le cas du Languedoc-Roussillon, qui, du fait de ressources de plus en plus faibles, s'est mobilisé sur l'hébergement.

Le cas du Nord-Pas-de-Calais peut également être évoqué du fait de critères assez sélectifs : la priorité est donnée à des projets dans lesquels un PLH a été approuvé ou est en cours, et comprend un volet foncier conséquent ; correspondant à une opération prévoyant la réalisation effective de logements sociaux dans un délai de 2 ans ou à une opération nécessitant du fait de sa nature ou de sa localisation, une intervention financière spécifique (tension foncière, contraintes du site...).

L'Ile-de-France distingue deux cas de communes pour décider de l'attribution de subventions, certaines sont dites dynamiques en matière de construction de logements et justifient d'investissements financiers importants en faveur du logement social, les autres sont les 374 communes et EPCI concernées par la loi SRU et éligibles au FAU (cf. art. R. 302-23 du CCH).

Comme cela a déjà été évoqué, les ressources du FAU ont vocation à diminuer du fait du développement de l'intercommunalité et de la compétence « habitat » qu'elles adoptent. Sur les 19 régions disposant d'un FAU, 5 n'ont bénéficié d'aucune ressource en 2008 et 7 ont reçu moins de 100 000 euros. Cependant, l'article 9 de la loi 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable codifié à l'article L. 441-2-3-1 prévoit que le FAU bénéficie du reversement du produit du montant des astreintes versées par l'Etat.

IV. LES DÉLAIS ANORMALEMENT LONGS POUR L'ATTRIBUTION D'UN LOGEMENT SOCIAL

Région	Département	Délai anormalement long
Alsace	Bas-Rhin	24 mois
	Haut-Rhin	30 mois
Aquitaine	Dordogne	14 mois
	Gironde	36 mois
	Landes	20 mois
	Lot-et-Garonne	18 mois
	Pyrénées-Atlantiques	12 ou 24 mois (côte basque)
Auvergne	Allier	14 mois
	Cantal	12 mois
	Haute-Loire	18 mois
	Puy-De-Dôme	15 mois
Basse-Normandie	Calvados	24 mois
	Manche	18 mois
	Orne	13 mois
Bourgogne	Côte-d'Or	24 mois
	Nièvre	12 mois
	Saône-et-Loire	18 mois
	Yonne	12 mois
Bretagne	Côtes-d'Armor	18 mois
	Finistère	24 mois
	Ille-et-Vilaine	30 (Rennes métropole) 24 (littoral) et 15 mois
	Morbihan	24 mois

Source : ministère du Logement

Région	Département	Délai anormalement long
Centre	Cher	13 mois
	Eure-et-Loir	12 mois
	Indre	12 mois
	Indre-et-Loire	12 mois
	Loir-et-Cher	14 mois
	Loiret	12 mois
Champagne-Ardenne	Ardennes	15 mois
	Aube	6 mois
	Marne	15 mois
	Haute-Marne	9 mois
Corse	Corse-du-Sud	30 mois
	Haute-Corse	30 mois
Franche-Comté	Doubs	12 mois
	Jura	12 mois
	Haute-Saône	12 mois
	Territoire-de-Belfort	12 mois
Haute-Normandie	Eure	18 mois
	Seine-Maritime	18 mois
Île-de-France	Paris	6 ans (T1) 9 ans (T2/T3) 10 ans (>T3)
	Seine-et-Marne	36 mois
	Yvelines	36 mois
	Essonne	36 mois
	Hauts-de-Seine	4 ans
	Seine-St-Denis	36 mois
	Val-de-Marne	36 mois
	Val-d'Oise	36 mois

Région	Département	Délai anormalement long
Languedoc-Roussillon	Aude	30 mois
	Gard	36 mois
	Hérault	36 mois
	Lozère	13 mois
	Pyrénées-Orientales	24 mois
Limousin	Corrèze	9 mois
	Creuse	13 mois
	Haute-Vienne	13 mois
Lorraine	Meurthe-Et-Moselle	16 mois
	Meuse	15 mois
	Moselle	18 mois
	Vosges	18 mois
Midi-Pyrénées	Ariège	13 mois
	Aveyron	13 (secteur urbain) ou 9 mois (secteur rural)
	Haute-Garonne	13 mois
	Gers	13 mois
	Lot	12 mois
	Hautes-Pyrénées	13 mois
	Tarn	12 mois
	Tarn-et-Garonne	13 mois
Nord-Pas-de-Calais	Nord	18 à 24 mois
	Pas-de-Calais	24 mois
Pays de la Loire	Loire-Atlantique	30 (Nantes métropole) 24 ou 18 mois
	Maine-et-Loire	24 (Angers métropole) et 18 mois
	Mayenne	16 mois
	Sarthe	12 mois
	Vendée	24 (littoral) et 15 mois

Région	Département	Délai anormalement long	
Picardie	Aisne	16 mois	
	Oise	24 mois	
	Somme	22 mois	
Poitou-Charentes	Charente	13 mois	
	Charente-Maritime	18 mois	
	Deux-Sèvres	15 mois	
	Vienne	18 mois	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Alpes-de-Haute-Provence	30 et 24 mois	
	Hautes-Alpes	24 mois	
	Alpes-Maritimes	30 mois	
	Bouches-du-Rhône	30 mois	
	Var	30 mois	
	Vaucluse	30 mois	
	Rhône-Alpes	Ain	12 mois
Ardèche		13 mois	
Drome		12 mois	
Isère		25 (zone tendue) ou 13 mois	
Loire		15 mois	
Rhône		24 mois	
Savoie		24 mois	
Haute-Savoie		36 mois	
DOM		Guadeloupe	5 ou 10 ans
		Martinique	7 ans ou 5 ans
	Guyane	inconnu	
	La Réunion	5 ans	

V. LES FORMULAIRES DE RECOURS LOGEMENT ET HÉBERGEMENT

DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE (loi n° 2007-290 du 5 mars 2007)

*Recours devant la COMMISSION DE MEDIATION
du DEPARTEMENT de.....
en vue d'une offre de logement
(article L. 441-2-3, II, du code de la construction et de l'habitation)*

- 1*) Identité du requérant : Monsieur, Madame (rayez la mention inutile)
Situation familiale :
Nom :
Prénoms :
Date de naissance :

Désignez ici les pièces jointes à votre dossier qui attestent de votre identité :
.....
.....

- 2*) Adresse à laquelle le courrier doit vous être adressé :
.....

- 3*) Êtes-vous ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat membre de l'Espace économique européen, ou de la Confédération suisse ?

oui non

- Si vous êtes ressortissant d'un autre Etat, êtes-vous titulaire d'une carte de résident ou d'un certificat de résidence algérien de 10 ans ?

oui non

- Si oui, précisez le numéro et la date de la carte de résident :

.....
.....

- Si non, précisez la nature et le numéro du titre de séjour :

.....
.....

- Résidez-vous en France de façon ininterrompue depuis plus de deux ans ?

oui non

**Si oui, joindre une copie des titres de séjour antérieurs.*

4*) Montant annuel des ressources du ménage au cours de l'avant-dernière année précédant celle du recours (ou à défaut d'une année ultérieure) :

Indiquez ici les pièces jointes à votre dossier qui définissent ces ressources :

Si vos ressources ont évolué, indiquez ici leur montant actuel

5*) Nombre de personnes composant votre ménage :

Pour chacune de ces personnes, indiquez leurs nom, prénoms, sexe, date de naissance et lien de parenté avec vous :

.....

Précisez votre lieu de travail et celui des autres personnes composant votre ménage :

.....

6) Avez-vous déposé une ou plusieurs demandes de logement locatif social ?

oui non

Si oui, indiquez ici le numéro d'enregistrement qui vous a été délivré :

ainsi que le nombre de demandes déposées :

Désignez les bailleurs que vous avez sollicités (ou à défaut la commune, la préfecture ou tout autre destinataire de vos demandes) :

.....

7*) Adresse du local dans lequel vous vivez :

.....

8*) Conditions actuelles de logement justifiant le recours : cochez la ou les cases correspondant à votre situation (au moins une case) :

8.1 Vous êtes dépourvu(e) de logement (exemples : sans domicile fixe, sur la voie publique, habitant dans un camping, hébergé(e) chez une autre personne) :

Si les personnes qui vous hébergent vous sont apparentées en ligne directe (grands-parents, parents, enfants) précisez-le : oui non

Précisez ici depuis quelle date ces personnes vous hébergent, ainsi que leurs nom et adresse :

.....

8.2 Vous êtes menacé(e) d'expulsion sans relogement
Indiquez le dernier document reçu et sa date (exemple : jugement d'expulsion) :

8.3 Vous êtes hébergé(e) de façon continue dans une structure d'hébergement
Désignez cette structure (exemples : centre d'hébergement d'urgence (CHU), centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)...) et précisez depuis quelle date vous y êtes hébergé :

Vous êtes logé(e) dans un logement de transition (par exemple logement en sous-location)
Précisez son adresse et depuis quelle date vous y êtes logé(e), et indiquez le nom et l'adresse de la personne ou de l'organisme qui vous procure ce logement :

8.4 Vous êtes logé(e) dans des locaux impropres à l'habitation (exemples : caves, sous-sol, garage, combles, cabanes...)
Désignez ici les documents joints à votre dossier qui attestent de l'état de ces locaux :

Précisez si ces locaux ont fait l'objet d'une mise en demeure du bailleur par le préfet :
oui non

Vous êtes logé(e) dans des locaux présentant un caractère insalubre ou dangereux
Désignez ici les documents joints à votre dossier qui attestent de l'état de ces locaux :

Précisez si ces locaux ont fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité, de péril ou de fermeture administrative
oui non

En l'absence d'arrêté, une procédure a-t-elle été engagée à cette fin ? oui non

8.5 Vous êtes handicapé(e) ou vous avez à charge une personne handicapée, ou vous avez à charge au moins un enfant mineur et votre logement n'est pas décent
Désignez ici les documents qui attestent de l'état de ce logement et du handicap concerné :

Vous êtes handicapé(e) ou vous avez à charge une personne handicapée,
ou vous avez à charge au moins un enfant mineur

et vous êtes logé(e) dans des locaux manifestement suroccupés

Précisez le nombre de personnes occupant le logement, ainsi que sa surface et indiquez les documents
qui attestent du handicap concerné :

.....
.....

8.6) Vous avez déposé une demande de logement locatif social et n'avez reçu aucune proposition
adaptée.

Depuis combien de temps ? (indiquez ici, le nombre de mois)

ainsi que le numéro d'enregistrement qui vous a été délivré :

Désignez les bailleurs que vous avez sollicités (ou à défaut la commune, la préfecture ou tout autre
destinataire de vos demandes) :

.....
.....

9) Si vous êtes en contact avec un travailleur social,

Indiquez ici son nom et ses coordonnées :

.....
.....

10) Si vous bénéficiez pour le présent recours de l'assistance d'une association,

Indiquez ici le nom de cette association :

.....
.....

11) Si vous avez déposé un recours devant une ou plusieurs autres commissions de médiation,

Indiquez lesquelles, ainsi que la date de dépôt de ces recours :

.....
.....

12) Sur papier libre, apportez si vous le souhaitez toutes précisions sur votre situation personnelle.

N.B. : Toutes les pièces mentionnées ci-dessus ainsi que toutes celles que vous jugerez utile de joindre
à votre dossier (notamment vos courriers) devront être récapitulées par vos soins dans l'annexe au
présent formulaire.

Date

Signature du requérant

ANNEXE
au recours adressé à la commission de médiation

Liste des pièces jointes (à remplir par le requérant)

DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

(loi n° 2007-290 du 5 mars 2007)

*Recours devant la COMMISSION DE MEDIATION
du DEPARTEMENT de.....
en vue d'une offre d'hébergement, d'un logement de transition, d'un logement-foyer ou d'une
résidence hôtelière à vocation sociale
(article L. 441-2-3, III, du code de la construction et de l'habitation)*

1*) Identité du requérant : Monsieur, Madame (rayez la mention inutile)

Situation familiale :

Nom :

Prénoms :

Date de naissance :

Désignez ici les pièces jointes à votre dossier qui attestent de votre identité :

.....
.....

2*) Adresse à laquelle le courrier doit vous être adressé :

Et si elle est différente, l'adresse du local dans lequel vous vivez :

3*) Donnez la liste des demandes d'hébergement que vous avez effectuées en précisant les organismes auxquels elles ont été adressées et leur date :

4*) Nombre de personnes composant votre ménage :

Pour chacune de ces personnes, veuillez indiquer leurs nom, prénoms, sexe, date de naissance et lien de parenté avec vous :

5) Sur papier libre, apportez, si vous le souhaitez, toutes précisions sur votre situation personnelle et vos ressources.

Date

Signature du requérant

ANNEXE
au recours adressé à la commission de médiation

Liste des pièces jointes (à remplir par le requérant)

INFORMATIONS

(à joindre au formulaire de recours à la commission de médiation)

Les rubriques du formulaire de recours marquées d'un * constituent des renseignements obligatoires, indispensables pour rendre votre recours recevable par la commission de médiation. Le secrétariat de la commission pourra vous retourner le formulaire si ces renseignements sont manquants et ne pourra vous délivrer un accusé de réception que lorsque chacun de ces renseignements aura été apporté.

Les autres rubriques du formulaire, ainsi que toute pièce justificative apportée à l'appui des renseignements obligatoires ou non, sont facultatives. Toutefois, il est de votre intérêt d'apporter à la commission de médiation toutes informations et preuves lui permettant d'apprécier votre situation.

Vous aurez par conséquent avantage à compléter chacune des informations déjà apportées dans le formulaire de recours, de tout moyen de preuve que vous jugerez utile (copies de documents officiels, de courriers antérieurs, d'attestations émanant de tiers, explications sur votre situation, photographies, etc...).

Il est recommandé de déposer, en même temps, le formulaire de recours et l'ensemble de ses pièces justificatives.

Rappel : Le droit au logement opposable a été défini en particulier par les articles 1^{er}, 5, 7 et 9 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 ainsi que par les articles L. 441-2-3 à L. 441-2-3-2 et R. * 441-13 à R. 441-18-I du code de la construction et de l'habitation.

La loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés s'applique aux réponses faites sur ce formulaire. Elle garantit un droit d'accès et de rectification pour les données vous concernant.

Informations complémentaires relatives à certaines rubriques du formulaire de saisine de la commission de médiation en vue d'une offre de logement (article L. 441-2-3, II du code de la construction et de l'habitation) :

3*) Les pays membres de l'Union Européenne et de l'Espace économique européen sont les suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède.

4*) Montant annuel des ressources au cours de l'avant-dernière année précédant celle du recours :

Les ressources sont celles de chaque personne composant le ménage perçues au titre de l'avant-dernière année précédant celle du recours, soit l'année N-2 (exemple : en 2008, vous devez produire l'avis d'imposition ou de non imposition 2006 de chaque personne composant le ménage).

Le ménage comprend l'ensemble des personnes destinées à occuper le logement (y compris les enfants et personnes à charge).

8*) Conditions actuelles de logement justifiant le recours

8.3 Vous êtes hébergée de façon continue dans une structure d'hébergement

Si vous avez été hébergé dans plusieurs structures, indiquez le nom et l'adresse de chacune de ces structures, ainsi que la durée de chaque séjour.

8.4 Vous êtes logé(e) dans des locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux

Locaux impropres à l'habitation

Sont notamment impropres à l'habitation les locaux suivants : les caves, les sous-sols, les combles, les locaux dépourvus d'ouvertures sur l'extérieur et plus généralement, ceux qui ne sont manifestement ni destinés, ni aménagés aux fins d'habitation.

Locaux insalubres

Sont insalubres les locaux présentant un danger pour la santé des occupants.

(Exemple : absence de chauffage, logement comportant des désordres liés à des réseaux sanitaires défectueux, présence d'une humidité de condensation, installation électrique très vétuste, une toiture non étanche...).

Locaux dangereux

Trois types de désordres peuvent relever de l'insécurité :

- l'instabilité du bâtiment, de ses éléments de structure ou de certains éléments (exemple : le risque d'affaissement d'un plancher) ;
- le dysfonctionnement ou le mauvais entretien d'équipements communs (exemple : le raccordement à l'égout est défectueux, réseau électrique dangereux) ;
- les risques d'incendie.

En l'absence d'arrêté d'insalubrité, de péril, de fermeture des locaux :

- vous pouvez produire un constat ou un document, attestant du mauvais état du logement et réalisé par tout organisme habilité (opérateur habilité, huissier...) ou par l'administration ou toute autre institution (DDASS, service communal d'hygiène et de santé, mairie, Caisse d'allocations familiales ou mutualité sociale agricole...);
- vous devez préciser les démarches engagées : mise en demeure par lettre recommandée au propriétaire, démarches judiciaires (assignation en justice), plainte déposée auprès de la DDASS, de la mairie

Vous occupez un logement non décent

Vous pouvez notamment rapporter la preuve de la non-décence de votre logement par :

- une attestation de l'organisme payeur des aides au logement (CAF ou CMSA) ;
- un constat ou un document réalisé par tout organisme habilité (opérateur habilité, huissier...) ou par l'administration (DDASS, service communal d'hygiène et de santé, mairie).

Vous êtes handicapé ou si vous avez à charge une personne handicapée

Constitue un handicap toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant.

Vous pouvez justifier de la situation de handicap en produisant une copie des documents dont vous disposez : carte d'invalidité, attestation de la commission des droits et de l'autonomie pour les personnes handicapées....

DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE
(loi n° 2007-290 du 5 mars 2007)

ACCUSE DE RECEPTION

§ 1

Commission de médiation du département de :
Adresse postale :
Adresse électronique :
Téléphone :
Télécopie :

§ 2

- a) Vous avez adressé à la commission de médiation un recours daté du :
- b) Ce recours a été enregistré par le secrétariat de la commission
sous le numéro : _____
(ce numéro doit être rappelé dans toute correspondance que vous pourriez adresser ultérieurement à la commission)
- c) La commission de médiation se prononcera dans le délai de 3 mois (ou 6 mois selon le département concerné) suivant la date du présent accusé de réception.
En ce qui vous concerne, ce délai expire le :
- d) Si, passé ce délai, la commission ne s'est pas prononcée sur votre recours, celui-ci sera considéré comme rejeté (rejet implicite).
- e) **N.B.** : Le rejet éventuel de votre recours (explicite ou implicite) par la commission vous laisse la possibilité :
-soit de formuler un nouveau recours ;
-soit de vous pourvoir devant le tribunal administratif contre la décision de la commission si vous estimez celle-ci infondée. Ce pourvoi doit être formé dans le délai de 2 mois suivant la date de la décision, ou dans un délai de 2 mois suivant la fin du délai mentionné au paragraphe 2 c) si la commission n'a pas rendu de décision explicite.

(attention : ce pourvoi est distinct du recours prévu à l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation. Ce dernier, en effet, pourra être dirigé contre l'Etat par les demandeurs reconnus prioritaires par la commission de médiation mais n'ayant pas reçu de proposition adaptée à leurs besoins, de la part du préfet).

Date

Le secrétaire de la
commission de médiation