



LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE DANS LES TERRITOIRES

Paris, le 28 novembre 2008

SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT	1
II.	LES COMMISSIONS DE MEDIATION : DE LA LOI A LA MISE EN ŒUVRE, UN PREMIER BILAN	1
A.	Eléments quantitatifs	2
B.	Les points forts et les faiblesses	2
1.	Les points forts	2
2.	Les faiblesses	3
C.	Questions et débat avec les participants	4
III.	LES COMMISSIONS DE MEDIATION : COMPETENCES, ORGANISATION, FONCTIONNEMENT, DIVERSITE DES SITUATIONS RENCONTREES	5
A.	Le fonctionnement des commissions de médiation : cadre législatif et réglementaire	5
1.	Les bénéficiaires	5
2.	La composition de la commission de médiation	6
3.	Les étapes : de la saisine au recours contentieux	7
B.	Table ronde	9
IV.	LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT SUR LES TERRITOIRES : TABLE RONDE	17
V.	QUEL EFFET LEVIER DU DALO SUR LA PRODUCTION DE REPONSES ? QUEL IMPACT EN TERME DE MIXITE SOCIALE ? QUELS AXES DE PROGRES ? TABLE RONDE	21
VI.	CONCLUSION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT	26
	LES INTERVENANTS	27
	LES ANIMATEURS	28

I. INTRODUCTION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT

Augustin ROSSI, Assemblée des Départements de France

La présente journée consacrée au droit au logement opposable répond à une demande des membres du réseau des acteurs de l'habitat ; le sujet est d'une actualité forte avec l'entrée en vigueur au 1^{er} décembre 2008 de la possibilité des recours juridictionnels. Au-delà de la question du DALO, et au nom de l'Assemblée des Départements de France, je tiens à souligner l'ampleur des nouvelles responsabilités qui pèsent sur les collectivités en terme d'accompagnement social.

La mise en œuvre du droit au logement opposable sur les territoires sera appréhendée au cours de cette journée autour de trois séquences fortes : un bilan quantitatif et qualitatif sur les résultats et le fonctionnement des commissions de médiation, des témoignages sur les conditions de mise en œuvre du DALO sur les territoires, et enfin une table ronde prospective sur l'avenir du droit au logement.

Dominique DUJOLS, L'Union sociale pour l'Habitat

Il est important de replacer le sujet, dans un contexte en forte évolution ces derniers mois. Il y a tout d'abord la prise de conscience de la crise immobilière et financière qui survient à un moment où les prix étaient devenus déconnectés de la demande solvable, tant en locatif qu'en accession. Même si la baisse des prix immobiliers doit nous réjouir en redonnant aux plus modestes une plus grande chance d'accéder au logement, cette crise risque également d'avoir un effet négatif sur le secteur du bâtiment.

Le contexte est aussi marqué par le projet de loi porté par le Ministre du logement, Christine Boutin, qui vise notamment à optimiser les dispositifs du droit au logement opposable (mise en cohérence des dispositifs existants, meilleure coordination pour l'Ile-de-France), et par une action du mouvement Hlm pour s'engager fortement en faveur du droit au logement et de la mixité sociale. Mais il faut bien avoir conscience que l'ensemble de nos actions devront se mettre en œuvre dans un contexte de désengagement budgétaire de l'Etat et des budgets associés de l'ANRU, de l'ANAH ; la ligne fongible du logement social devrait ainsi passer de 850 M€ à 350 M€ entre 2008 et 2010.

II. LES COMMISSIONS DE MEDIATION : DE LA LOI A LA MISE EN ŒUVRE, UN PREMIER BILAN

Hélène SAINTE MARIE, Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et du Paysage

La loi du 5 mars 2007 a rendu opposable un droit existant « à occuper un logement décent et indépendant ou à s'y maintenir », droit qui figurait déjà dans de nombreuses lois. Elle lui reconnaît une valeur constitutionnelle. Cette loi a sanctionné en quelque sorte un échec collectif : le fait que l'ensemble des partenaires n'ait pas mis en œuvre tous les dispositifs préexistants du droit au logement sur les territoires. Si cela avait été fait, il n'y aurait eu nul besoin de rendre le droit au logement opposable.

En dépit des délais très courts pour l'introduction possible des recours contentieux (1^{er} décembre 2008), la loi DALO doit être l'occasion de dynamiser les dispositifs existants. De même que la loi DALO n'a pas multiplié le nombre de personnes défavorisées, elle n'a pas non plus multiplié les dispositifs : le recours à l'opposabilité doit être le dernier recours. Cette loi doit être ainsi l'occasion de relancer la mobilisation des partenaires et de permettre la mise en œuvre du plan de cohésion sociale, tout comme la mobilisation d'une offre qui pourrait être rendue disponible et dont on ne s'est pas donné la peine de capter totalement

jusqu'ici. L'Etat, qui est le garant de la loi, n'est pas le seul responsable de sa mise en œuvre : l'ensemble des collectivités doit y contribuer.

A. Eléments quantitatifs¹

Toutes les données présentées sont indicatives et provisoires en date du 31 octobre 2008 et seront actualisées à l'occasion du comité de suivi DALO du 22 décembre 2008.

A fin octobre, on notait un rythme mensuel de 5 000 recours (47 000 recours amiables déposés au total). Ces recours sont majoritairement concentrés, pour 90% d'entre eux, sur six régions : Ile-de-France (pour les deux tiers), Rhône-Alpes, PACA, Nord Pas-de-Calais, Pays de la Loire et Languedoc-Roussillon.

Sur ces recours, 56% ont été examinés. Parmi eux 51% (soit 12 200 dossiers) ont reçu une décision favorable de réorientation vers un logement (11 600) ou vers un hébergement (600), même si ces dernières décisions ne sont pas toujours ressenties favorablement par les intéressés. Dans les relogements (près de 3 400), les services du Ministère comptabilisent également les solutions trouvées en dehors de la procédure, notamment les personnes qui se logent avant la décision de la commission ou avant l'intervention du Préfet. Quant aux refus de la solution proposée (600 refus pour le logement et 220 pour l'hébergement), le Ministère a souhaité engager une réflexion sur la part imputable à un défaut d'accompagnement des personnes et la part de l'inadaptation de la solution proposée. Des propositions seront faites au Ministre avant la fin de l'année 2008.

B. Les points forts et les faiblesses

1. Les points forts

Le nombre de recours assez important (au regard du caractère récent de la loi DALO) atteste d'une appropriation du droit et de la loi, qui rappelle que l'intervention intervient en dernier recours pour des personnes qui ont échappé à tous les dispositifs et viennent saisir la commission de médiation. Cependant, moins il y aura de recours, mieux la loi fonctionnera.

Le nombre de relogements et d'hébergements effectifs, même si les chiffres peuvent sembler modestes, attestent pour leur part du bon fonctionnement du dispositif pour des personnes ayant eu un parcours difficile et qui se trouvaient dans l'impossibilité de se loger ou de se maintenir dans le logement par leurs propres moyens. C'est le cœur et l'esprit du dispositif que de venir en aide aux ménages de bonne foi, ayant fait les démarches préalables pour trouver une solution avant de saisir la commission. C'est d'ailleurs ce qui devrait nous permettre de réfléchir au dispositif de prévention des expulsions : la personne qui organise systématiquement son insolvabilité et fait son parcours de bailleur à bailleur, n'a pas sa place dans le dispositif DALO.

¹ Les diapositives présentées lors de l'intervention sont sur le site Internet du réseau des acteurs de l'habitat

D'un point de vue des outils, la mise en place des commissions et l'accélération du traitement administratif des recours (60% du stock) constituent également un point fort du bilan. L'Etat est responsable de la « mise en musique » du dispositif de recours amiable et des suites qu'il convient de donner aux décisions favorables. Le budget 2008 a permis de recruter 100 cadres de catégorie A, et de dégager des crédits d'externalisation pour sous-traiter l'instruction des dossiers ou pour ouvrir des postes de vacataires dans les services déconcentrés pour la saisie des données dans le logiciel national. Néanmoins, il reste un fort besoin de renforcement de compétences de nature juridique pour qualifier les faits rapportés dans les dossiers de recours. Les préfetures ont su également mobiliser leur contingent, engager des discussions approfondies avec les bailleurs sociaux ou encore engager la révision de documents tels que les accords collectifs.

Enfin, la loi DALO a permis la détection de situations de mal logement non repérées jusqu'alors et d'engager le traitement de ces situations, en lien avec les services de l'Etat et le pôle de lutte contre l'habitat indigne pour empêcher la création de filières.

2. Les faiblesses

Un premier point faible est imputable aux « péchés de jeunesse de la procédure » introduite par la loi :

- des retards sont constatés dans la délivrance des accusés de réception des dossiers. Ces accusés de réception sont parfois, par cause d'encombrement des services et faute de moyens, délivrés après plusieurs semaines. C'est une situation critiquable car elle accroît les délais impartis à la commission de médiation.
- Il subsiste une incertitude sur la nature et le rôle des commissions placées auprès des Préfets. Il y a manifestation des divergences d'interprétation de la loi de la part des commissions. Dans certains départements, l'appartenance à l'une des catégories dites prioritaires peut suffire à obtenir le droit au logement ; dans

d'autres départements, l'examen de la situation individuelle est effectif et permet de discriminer les cas selon l'urgence. Il convient de rappeler que la loi précise que le rôle de la commission est de déterminer si les personnes sont prioritaires, mais que la commission n'a pas à prendre en compte le contexte local du logement, notamment la rareté de l'offre.

- Enfin, un certain manque de performance des dispositifs amont porte atteinte à la qualité même du système DALO dans son ensemble : les points perfectibles portent sur la connaissance des dossiers qui auraient pu trouver une issue dans le cadre d'autres dispositifs, sur la concertation nécessaire avec les élus ou les bailleurs, sur la stigmatisation des personnes et des logements « labellisés » DALO.

Un second point d'insuffisance concerne directement l'accès au droit, avec des lacunes au niveau de l'information des publics concernés, de l'assistance aux demandeurs, avant et après la décision. Des actions sont à conduire de la part des collectivités locales, des associations, des pouvoirs publics, de l'Etat. Avant la décision, il convient d'aider les personnes à remplir un dossier convenable pour apporter les preuves de la situation qu'elles revendiquent. Après la décision, il s'agit de prévenir les refus, d'accompagner les personnes vers l'appropriation de la proposition qui leur est faite. C'est d'ailleurs par l'assistance aux demandeurs que nous traiterons des dossiers de meilleure qualité, avec des instructions plus efficaces et de meilleures décisions des commissions. On rappellera ici que les commissions ne sont tenues de faire officiellement qu'une seule proposition.

Un troisième point d'insuffisance concerne enfin les suites données aux décisions, du fait de l'insuffisance du nombre de logements disponibles. Cela doit nous inciter à rechercher des solutions dans le parc privé. Mais aussi nous pousser à inviter les bailleurs sociaux à diversifier leur offre et à accepter la dispersion géographique de leur patrimoine. L'insuffisance des solutions transitoires (qui ne permettent pas la fluidité entre l'hébergement et le logement banalisé) et de l'accompagnement social font encore cruellement défaut aux ménages qui en ont le plus besoin.

C. Questions et débat avec les participants

Dominique DUJOLS, L'Union sociale pour l'Habitat

Vous avez évoqué les difficultés en amont quant au maintien dans un logement non décent. Une disposition prévoyait l'expérimentation du permis de louer dans le Nord ? A-t-on un retour d'expérience à ce jour ?

Lorène TINANT, Lille Métropole Communauté Urbaine

La Communauté urbaine de Lille est effectivement maître d'ouvrage d'une expérimentation à venir sur 7 communes de la métropole, sur la « déclaration préalable à la mise en location ».

Dominique BELARGENT, L'Union sociale pour l'Habitat

L'exposé a bien expliqué le rôle de l'Etat comme garant de la loi. Qu'attend précisément l'Etat des différents acteurs responsables des politiques locales de l'habitat et des politiques sociales, dans la mise en œuvre du droit au logement opposable ?

Hélène SAINTE MARIE

Trop souvent, nous n'avons pas été en mesure de croiser une approche par les personnes avec une approche par les territoires. Néanmoins, dans des dispositifs dynamiques déclinés au niveau infra départemental, comme les PDALPD, nous devons nous donner les moyens de traiter les cas les plus difficiles, par une meilleure connaissance de ces derniers, pour envisager une diversification de l'offre, une coordination des outils qui aujourd'hui s'ignorent au lieu d'être complémentaires. Les collectivités et les intercommunalités qui sont responsables de la politique locale de l'habitat doivent enfin intégrer dans leurs différents documents la dimension des personnes défavorisées. Elles ont tous les atouts pour croiser la compétence technique, le bon niveau hiérarchique et la volonté d'agir. Une collectivité dynamique aura toujours moins de problèmes pour prendre en charge les différentes catégories de populations ; alors que l'Etat central n'a sans doute pas tout à fait pris la mesure que le logement est essentiel.

Jean-Pierre TROCHE, Ville et Habitat

Y a-t-il une différence d'approche territoriale du DALO entre l'urbain et le rural, voire entre l'Ile-de-France et le reste du territoire ?

Hélène SAINTE MARIE

La question du DALO se pose de manière différente en Ile-de-France où la disproportion entre le public potentiel, le public ayant déjà fait l'objet de décisions et l'offre est considérable. Dans ce contexte, la territorialisation de la procédure contribue à aggraver le problème. Aujourd'hui, il n'y a aucune condition sur le lieu de résidence pour saisir la commission. Nous souhaitons que désormais les dossiers soient gérés d'une manière plus volontariste. C'est pourquoi, si la loi Boutin est confirmée à l'Assemblée Nationale dans son article 24, nous devrions avoir les outils juridiques pour mettre en place une gestion interdépartementale de l'action du Préfet.

Dominique BELARGENT

Nous pouvons également inviter les participants à consulter le rapport du comité de suivi de la loi DALO qui a mis en place une grille d'analyse des territoires pour qualifier les tensions existantes.

III. LES COMMISSIONS DE MEDIATION : COMPETENCES, ORGANISATION, FONCTIONNEMENT, DIVERSITE DES SITUATIONS RENCONTREES

A. Le fonctionnement des commissions de médiation : cadre législatif et réglementaire

Juliette FURET, L'Union Sociale pour l'Habitat

1. Les bénéficiaires²

² Les diapositives présentées lors de l'intervention sont sur le site Internet du réseau des acteurs de l'habitat

Les bénéficiaires du droit au logement opposable sont toutes les personnes résidentes en France dans des conditions de permanence définies par décret et qui ne sont pas en mesure d'accéder par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant et de s'y maintenir.

Peuvent être désignées comme prioritaires et à loger d'urgence les personnes de bonne foi qui satisfont aux conditions d'accès au logement social :

- sans proposition adaptée dans le délai fixé localement (recours contentieux à partir du 1er janvier 2012)
- certaines catégories de ménages sont jugées prioritaires (recours contentieux à partir du 1^{er} décembre 2008) :
 - § dépourvus de logement,
 - § logés dans des locaux impropres à l'habitation ou insalubres ou dangereux,
 - § menacés d'expulsion, sans relogement,
 - § hébergés en continu dans une structure d'hébergement ou un logement de transition,
 - § en situation de handicap ou ayant à charge une personne handicapée ou ayant à charge au moins un enfant mineur et qui occupent un logement présentant un risque (pour la sécurité ou la santé) ou auquel font défaut au moins deux éléments de confort ou en suroccupation.
- Sans condition de délai, les personnes sollicitant un accueil en structure d'hébergement, en établissement en logement de transition, en logement-foyer ou en résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) sans proposition à leur demande (recours à partir du 1^{er} décembre 2008)

2. La composition de la commission de médiation

La commission de médiation est composée de 12 membres nommés pour 3 ans répartis entre 4 collèges (Etat, bailleurs, associations, collectivités territoriales), composés de 3 membres chacun. Tous les membres sont désignés par l'Etat, à l'exception du représentant de l'EPCI nommé sur proposition des EPCI concernés et du représentant des maires désigné par l'AMF. En cas d'absence d'accord intercommunal d'attribution, la commission comprend deux représentants des maires. La commission a à sa tête un président qui est une personnalité qualifiée avec voix prépondérante en cas de partage de voix. La durée du mandat de la commission est de trois ans.

Les délibérations de la commission se prennent à la majorité simple. Pour être valides, les délibérations doivent être prises en présence d'au moins 50% des membres (ou d'un tiers des membres à la seconde convocation). Toutes les commissions disposent d'un règlement intérieur qui fixe les règles d'organisation et de fonctionnement. Quant au secrétariat de la commission, il est assuré par un service de l'Etat désigné par le Préfet.

3. Les étapes : de la saisine au recours contentieux

La première étape est la **saisine de la commission** par le remplissage d'un formulaire défini par arrêté. En l'état actuel, le formulaire précise l'objet et le motif du recours, les conditions de logement et d'hébergement. Le requérant est incité à fournir les pièces justificatives (non obligatoires) et de mentionner les demandes de logement effectuées précédemment. Il mentionne également l'existence d'un arrêté d'insalubrité, de péril ou de fermeture administrative de son logement. Pour déposer son dossier, le demandeur peut être assisté par une association d'insertion ou par une association de défense des personnes en situation d'exclusion agréée par le Préfet. La réception du dossier donne lieu à la délivrance d'un accusé de réception par le secrétariat de la commission dont la date fait courir le délai dont dispose la commission pour rendre sa décision.

La seconde étape est **l'instruction du dossier** pour laquelle le Préfet peut faire appel aux services compétents de l'Etat ou des collectivités locales ou à toute autre personne ou organisme compétent pour faire des constatations sur place ou une analyse de la situation sociale du demandeur. C'est ce qui permet de faire les liens avec les dispositifs de droit commun. Les bailleurs doivent apporter une contribution à la phase d'instruction des dossiers. En effet, la commission reçoit des bailleurs sociaux en charge de la demande tous les éléments d'information sur le demandeur et sur les motifs expliquant l'absence de propositions.

La troisième étape est celle de l'**examen des recours**. Les textes précisent que la commission peut auditionner toute personne utile. Elle doit apprécier la bonne foi, se prononcer sur le caractère prioritaire, l'urgence du relogement ou d'un accueil en structure d'hébergement. Elle doit tenir compte des démarches précédemment effectuées. Elle peut par décision spécialement motivée désigner comme prioritaire une personne ne répondant que partiellement aux critères d'éligibilité. Elle détermine les caractéristiques du logement à attribuer en tenant compte des capacités et des besoins du demandeur. Si nécessaire, la commission peut prévoir un hébergement à un demandeur de logement, si elle estime qu'un logement n'est pas adapté. Dans tous les cas, elle doit notifier et motiver sa décision aux requérants. Pour les demandeurs non prioritaires, la commission pourra faire des propositions d'orientation. Pour les demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement, la liste devra être transmise au Préfet.

Les trois premières étapes doivent intervenir dans un délai compris entre 3 et 6 mois, selon que l'on se situe ou non dans un agglomération de plus 300 000 logements.

L'étape suivante est celle de la **désignation du demandeur à un bailleur** par le Préfet. Après avis des maires concernés et en tenant compte des objectifs de mixité sociale définis dans l'accord collectif départemental ou intercommunal d'attribution, le Préfet désigne chaque demandeur reconnu prioritaire et devant être relogé d'urgence à un bailleur social disposant des logements correspondant aux besoins et capacités des demandeurs. Le Préfet peut également proposer à un demandeur un logement privé conventionné. Le Préfet définit le délai et le périmètre de relogement. L'attribution s'impute sur le contingent préfectoral. En cas de refus de l'organisme, le Préfet procède à l'attribution du logement. Si l'organisme fait obstacle, le Préfet peut désigner un délégué spécial chargé d'effectuer les attributions. Cette étape doit intervenir dans un délai compris entre 3 et 6 mois selon les départements.

Enfin, vient l'étape éventuelle du **recours contentieux**. Le demandeur reconnu prioritaire par la commission de médiation sans offre adaptée à ses besoins et ses capacités dans le délai défini par la loi, peut introduire un recours devant le tribunal administratif tendant à ce que soit ordonné son logement ou relogement. Le demandeur peut être assisté par une association d'insertion lors de cette étape. Lorsqu'il constate que la demande a été reconnue prioritaire et que n'a pas été proposé un logement tenant compte des besoins et des capacités du demandeur, le tribunal administratif ordonne le relogement par l'Etat et peut assortir son injonction d'une astreinte. Le tribunal administratif peut également ordonner l'accueil d'un demandeur de logement dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale. Cette étape doit intervenir sous 2 mois.

B. Table ronde

Juliette FURET, L'Union Sociale pour l'Habitat

Monsieur Langlois, quelles sont vos attentes, en tant que président de la commission de médiation du Val d'Oise, concernant la phase d'instruction des dossiers ?

Michel LANGLOIS, Commission de médiation du Val d'Oise

Cela va faire un an que la commission du Val d'Oise est installée. Je pense qu'on n'accepte pas de présider une commission si l'on ne se pose pas certaines questions préalables sur la connaissance de la situation locale, la question du temps et de l'engagement que cela va exiger.

Le Val d'Oise est un territoire d'1,1 million d'habitants. C'est un Département qui regroupe 187 communes, avec des approches très différentes, des cultures diverses, un habitat par endroit rural et à d'autres très urbain. Cette diversité des territoires fait remonter des demandes tout aussi diverses.

Nous avons traité 3 400 dossiers. Nous avons délivré 2 600 accusés de réception et sur ces dossiers, nous avons délivré 500 avis favorables, 148 ménages ont été relogés et nous avons actuellement 102 propositions en cours. Nous avons également eu 17 refus des candidats et 15 refus des bailleurs. Enfin, 100 dossiers concernent l'hébergement. Sur ces derniers cas, 45 ont reçu une décision favorable et 12 une décision pour rejoindre une structure. 32 autres dossiers sont en cours de propositions. En somme, nous atteignons un taux de 80% de traitement.

Les demandes principales pour le Val d'Oise se résument en quelques grandes catégories : les menacés d'expulsion (22%), les dépourvus de logement (32%), les logés dans un établissement insalubre ou dangereux (15%), les délais anormalement longs (11%). Nous avons aussi 20% de personnes handicapées parmi nos demandeurs.

Concernant le fonctionnement, nous nous appuyons sur un service instructeur : la CAF, qui est certainement l'organisme qui détient aujourd'hui les données les plus complètes sur les familles, ce qui permet d'avoir la connaissance fine à l'instant de la demande et une instruction plus rapide. Les CAF ont des outils que les bailleurs connaissent bien. Quand l'instruction est faite, les membres de la commission ont une réunion préparatoire et nous envoyons toutes les informations disponibles à l'ensemble des services concernés pouvant apporter un complément d'information : le pôle insalubrité, les mairies, la DDE. Ce travail en amont a permis à la commission de juger en plus grande équité.

La commission a également fait le constat d'un remplissage relativement complet des dossiers (même si l'on perçoit qu'il existe une confusion entre logement et hébergement : les personnes parlent d'un « toit »). Par contre, après validation et en accord avec le Préfet, la commission propose d'adjoindre une série de documents complémentaires pour faciliter l'instruction : une photocopie du livret de famille, un relevé de moins de trois mois de la CAF, une déclaration fiscale ou le dernier bulletin de salaire.

Enfin, en tant que président, j'ai l'occasion d'aller présenter le mode de fonctionnement de la commission et du DALO auprès d'associations. Nous organisons aussi des réunions régulières auxquelles nous convions le Préfet, ou alors les services de l'Etat, les services sociaux pour partager nos connaissances du droit. Enfin, nous organisons des réunions particulières dans lesquelles nous discutons et réfléchissons sur notre jurisprudence.

Juliette FURET

Monsieur Schmitt, vous représentez l'Etat dans une commission de médiation d'un autre département d'Ile-de-France : la Seine-Saint-Denis. Quelle organisation a été mise en place pour instruire les recours de manière satisfaisante ?

Hervé SCHMITT, DDE de Seine-Saint-Denis

Le département de la Seine-Saint-Denis comporte 1,4 million d'habitants, 550 000 logements dont 200 000 logements sociaux, 58 000 demandeurs et 2 200 logements au titre du contingent préfectoral. Concernant les dossiers DALO, nous en avons traité 3 900 sur 5 500 reçus. Nous avons pris 540 décisions favorables et avons réussi à reloger 180 ménages. Les demandes concernent principalement les délais anormalement longs, les dépourvus de logement, un fort taux d'insalubrité.

En terme d'organisation, nous avons développé une synergie au niveau du secrétariat de la commission de médiation en y associant tous les partenaires de la politique du logement, le service de prévention des expulsions, du relogement, du bureau des étrangers, une équipe dédiée DALO de 5 personnes à la DDE, un service externe (ADIL) pour nous aider dans le traitement des dossiers. Comme dans le Val d'Oise, nous préparons nos décisions par une pré-commission qui se tient au niveau des services de l'Etat, pour que les débats en commission soient le mieux étayés possible.

En terme d'outils, nous avons développé un référentiel d'aide à la décision qui permet de sécuriser les décisions et d'instaurer un climat de confiance entre les partenaires (membres de la commission, bailleurs, associations).

Juliette FURET

Monsieur Gachet, nous voyons bien que les décisions font appel aux partenaires associatifs, dont vous êtes un représentant. Comment vous positionnez-vous par rapport aux instructions des dossiers ?

André GACHET, ASLIM, ALPIL (Action lyonnaise pour l'insertion par le logement)

Le contexte dans lequel nous travaillons a fortement changé : l'action des associations est inscrite dans le partenariat local pour accueillir et accompagner les personnes. Or aujourd'hui, l'accueil ouvert des personnes par les associations n'est pas inscrit dans la commande publique. Je dis cela avec beaucoup d'amertume car on sent

l'appauvrissement de l'action et de l'imagination associative pour apporter une valeur ajoutée au travail partenarial, notamment en terme d'information du public. Nous avons pu en voir les effets positifs avec le bus de la fondation Abbé Pierre à Lyon et dans d'autres villes et qui a permis d'identifier des situations en souffrance qui échappaient aux dispositifs existants.

Cependant le partenariat existe dans certains départements et les associations prennent des initiatives intéressantes. Nous pouvons citer les ateliers Recherche Logement dont certains se sont spécialisés sur des ateliers DALO qui permettent d'expliquer, d'informer et d'individualiser le traitement. On peut aussi citer une expérience intéressante à Marseille de mise en place d'un numéro de téléphone unique pour orienter les demandeurs vers l'ensemble du secteur associatif.

Juliette FURET

Madame Tinant, sur la communauté urbaine de Lille, vous avez mis en place une instance particulière : une comité technique qui instruit les dossiers en amont et rend un avis à la commission de médiation. Comment se passe le fonctionnement de cette instance et quelle est la contribution de la communauté urbaine, qui n'est pas membre de la commission de médiation ?

Lorène TINANT, Lille Métropole Communauté Urbaine

Le comité technique d'analyse et d'orientation (CTAO) des demandes de logement sur l'arrondissement de Lille (125 communes) ne cherche pas à revenir sur le bénéfice du partenariat local constitué antérieurement à sa mise en place. C'est pour cela que nous cherchons plutôt à jouer l'articulation des dispositifs dans une visée qualitative du traitement des dossiers, pour que la réponse soit maillée dans une chaîne d'interventions.. Nous nous sommes donc impliqués pour que le CTAO soit à la fois un comité DALO et PDALPD car nous craignons que l'ensemble des requérants DALO ne soit pas tout à fait les mêmes que les bénéficiaires au titre du PDALPD.

Le CTAO regroupe les bailleurs, les associations, la préfecture, les services de l'Etat, les mairies, les CAF, l'équipe de la communauté urbaine au titre de la représentation de l'EPCI. Pour la communauté urbaine, le point important est constitué de la relation entre les services des communes et l'EPCI dans le cadre de l'instruction des dossiers, dans la mesure où 95% des avis sollicités par le Préfet auprès des maires sont négatifs. Cette situation témoigne de la nécessité d'un accompagnement de la démarche de manière plus articulée pour une meilleure connaissance des dossiers.

Juliette FURET

Madame Carudel, vous représentez les bailleurs sociaux à cette table ronde, qui sont les principaux acteurs mobilisés pour le relogement. Quelle est la contribution des organismes Hlm à l'instruction des dossiers ?

Evelyne CARUDEL, Nantaise d'Habitations

Sur le département de Loire-Atlantique où nous avons enregistré 1 400 recours, la loi DALO nous a permis de renforcer le partenariat avec l'Etat, d'apporter de la transparence sur la mobilisation du contingent préfectoral ou encore de renforcer l'évaluation et la mise en œuvre de la mixité par les bailleurs sociaux. Toutefois, nous pouvons affirmer que le principal point d'achoppement se situe au niveau du déficit d'information lors de la phase d'instruction et peu de moyens sont mis en place pour remédier à cela. Cette situation conduit à apporter une réponse défavorable pour la moitié des dossiers et à l'ajournement de la décision dans de nombreux cas.

Aujourd'hui, avec la mise en place d'un protocole Etat/bailleurs³, qui fixe des objectifs quantitatifs (1500 relogements) en remobilisant le contingent préfectoral sur la base de critères transparents, le partenariat se porte mieux. Ce qui nous permet d'annoncer qu'à ce jour, 80% de l'objectif fixé par le protocole est atteint.

Juliette FURET

Monsieur Schmitt, vous avez évoqué un référentiel d'aide à la décision. Quels sont les critères d'appréciation pris en compte ?

Hervé SCHMITT

Je tiens à préciser que ce référentiel n'est ni un coupe-file ni un dispositif de substitution aux procédures de droit commun, mais il permet d'identifier les personnes qui n'arrivent pas à accéder à un logement ou de s'y maintenir par eux-mêmes. Parmi les éléments de ce référentiel, nous portons une vigilance particulière sur l'insalubrité du logement, l'endettement des ménages, la capacité à se maintenir dans le logement, l'existence d'un plan de relogement dans le cadre d'un projet ANRU.

Ce référentiel est un document évolutif, rédigé pour sa première mouture au même moment que le règlement intérieur. Au sein de la commission, le travail sur le référentiel a permis de faciliter l'instruction et de favoriser les prises de décision consensuelles.

Michel LANGLOIS

Sur le Val d'Oise, nous essayons toujours de respecter les règles (notamment le fait pour le demandeur d'avoir été actif dans la recherche d'une solution logement), mais aussi de tenir compte des réalités particulières. Car des situations nouvelles sont en train de surgir dans les demandes pour lesquelles nous tentons d'apporter des réponses dérogatoires comme la prise en compte du handicap et l'accessibilité, la monoparentalité, le cas de salariés pauvres et pour qui le 1% ne joue plus son rôle, la suroccupation, les gens du voyage souhaitant disposer d'un terrain. Enfin, nous avons une difficulté quant à la fiabilité de la gestion du numéro unique de la demande et nous souhaiterions disposer d'un outil régional sur l'ensemble de l'Ile-de-France.

Juliette FURET

Comment appliquez-vous le décret du 8 septembre 2008 sur les titres de séjours DALO ?

³ Le protocole d'accord est présenté sur le site Internet du réseau des acteurs de l'habitat

Michel LANGLOIS

Nous ne vérifions que la régularité de la situation du demandeur depuis au moins deux ans, et pas celle des autres personnes formant le ménage. Nous attendons la circulaire d'application.

Hélène SAINTE MARIE

Le ministère travaille en effet sur cette circulaire, qui ne doit pas venir alourdir l'instruction. Paradoxalement, ce sont les cas des étrangers de l'Union Européenne qui vont poser le plus de difficultés car ces derniers n'ont pas besoin d'avoir de titre de séjour, mais doivent répondre à une des situations mentionnées par les textes qui sont difficiles à apprécier. Enfin, je précise que nous nous sommes mis d'accord pour que la notion de renouvellement du titre de séjour soit considérée comme pouvant être satisfaite lorsqu'il y a eu des titres de séjour successifs.

Juliette FURET

Madame Carudel, jugez-vous que l'instruction des dossiers permet de déterminer la capacité des ménages à s'insérer dans un logement et d'identifier les besoins d'accompagnement ?

Evelyne CARUDEL

L'instruction sur le département de Loire-Atlantique ne nous permet pas aujourd'hui d'y répondre. De plus, nous avons des difficultés à obtenir des documents complémentaires de la part des demandeurs pour faciliter le traitement des dossiers DALO. Pour que cela fonctionne, les bailleurs sont moteurs pour travailler davantage avec les associations d'insertion et avoir des relations privilégiées avec les membres de la commission, même si cela tend à allonger le délai de réponse. Enfin, nous avons pris le parti de ne pas traiter au sein de la commission les demandeurs déjà logés dans le logement social, mais de les renvoyer dans les dispositifs d'attribution et de mutation existants.

Lorène TINANT

J'aimerais apporter des compléments par rapport à trois points évoqués précédemment : l'information, la mobilisation du parc privé et les besoins en logements adaptés. Sur le premier point, la Communauté Urbaine a proposé au comité technique d'analyse et d'orientation de recevoir les ménages avec l'association d'accompagnement, puisque la DDE ne souhaitait pas le faire. Sur le second point, il nous semble important que le DALO ne soit pas uniquement un droit au logement social. C'est pour cela, en tant que délégataire des aides à la pierre, que la Communauté urbaine négocie avec l'ANAH pour que le parc privé conventionné soit aussi mobilisé et concourt au relogement des

requérants DALO. En tant que délégataire également, l'EPCI s'est battu pour que les demandes de logements adaptés cessent d'être considérées systématiquement irrecevables au motif que l'offre n'existe pas ; les opérateurs doivent infléchir leur programmation. Nous avons eu gain de cause avec l'information faite récemment par le Ministère rendant recevables ces cas spécifiques.

Juliette FURET

Monsieur Gachet, quels sont les critères que le milieu associatif prend en compte ?

André GACHET

Nous entendons deux éléments contradictoires : le risque d'augmenter le nombre d'éléments nécessaires à l'instruction et la difficulté de faire circuler l'information existante entre les différents dispositifs qui la détiennent. Aussi, certaines situations de personnes restent mal traitées : c'est le cas du « dépannage » amical ou familial qui est minimisé quand on sait que la durée moyenne du « dépannage » est de deux ans sur l'agglomération lyonnaise, de la non inscription de la demande dans le territoire, de la notion de bonne foi des demandeurs qui n'est pas toujours présumée.

Juliette FURET

Comment analysez-vous les refus de propositions ?

André GACHET

Le premier motif de refus que nous avons pu identifier au niveau du département est la localisation proposée. On pourrait y lire le refus d'habiter un lieu stigmatisé ou éloigné de la zone d'emploi. Mais la question posée par les refus est celle de l'accompagnement en amont et au moment de la réponse pour une bonne appropriation de la démarche par les ménages.

Evelyne CARUDEL

La commission a pris position sur la question des refus : dès lors que la personne refuse une proposition adaptée en localisation, elle s'exclut du dispositif DALO. En tant que bailleur et compte tenu du nombre de demandeurs en attente d'un logement, on considère qu'une proposition ne peut pas être refusée si l'on répond aux principaux critères recherchés. Pour éviter ces situations, à l'instar de ce que les bailleurs ont fait dans les opérations de renouvellement urbain, nous avons mis en place pour la loi DALO un groupe interbailleurs pour se répartir les dossiers en fonction des demandes, agissant en amont de la désignation du bailleur par le Préfet.

Juliette FURET

Mme Tinant, comment l'agglomération articule droit au logement et mixité sociale dans les décisions de la commission ?

Lorène TINANT

Avec le dispositif DALO, nous avons enfin l'occasion de porter le débat sur le peuplement au bon niveau territorial et politique : celui d'un intérêt communautaire d'agglomération. Cette évolution est très importante dans une agglomération qui revient de loin en matière d'habitat, question sensible sur laquelle les élus ont refusé de prendre la compétence pendant plusieurs mandats successifs. Aujourd'hui, les choses ont changé et

prochainement, la Communauté Urbaine va organiser un grand débat sur le logement et ses « missions sociales en matière d'habitat ».

A présent, nous devons faire un travail de mise en adéquation de l'offre et de la demande des publics prioritaires. Il faut mener un travail de pédagogie sur la lisibilité de l'occupation des parcs et des attributions. Dans ce chantier, la Communauté urbaine veut pouvoir porter auprès de ses partenaires des outils techniques. C'est ce que nous faisons notamment avec le système d'information géographique du patrimoine social qui permet de travailler sur les propositions faites aux requérants DALO sur lesquelles l'interbailleur ne s'est pas prononcé en amont de la commission.

Michel LANGLOIS

Sur le département du Val d'Oise, la commission a mis en place un système de suivi des refus, tant de la part des bailleurs au titre de la mixité que de la part des demandeurs.

Hervé SCHMITT

Sur notre département, nous sommes très attachés à maintenir une relation régulière avec les bailleurs pour évoquer la question du contingent, de la production de l'offre nouvelle et de l'adaptation des produits aux publics prioritaires. Auprès des mairies, nous essayons enfin de saisir toutes les occasions de révision de documents d'urbanisme, pour une meilleure prise en compte des objectifs du droit au logement.

C. Questions et débat avec les participants

Alice OECHSNER, agence d'urbanisme de Tours

L'appropriation de la demande par les requérants pose la question du délai de réponse très court qui leur est accordé pour se prononcer sur la proposition de logement. De plus, la proposition intervient parfois sur des quartiers où les familles ne retrouveront pas le capital social qu'elles possèdent par ailleurs sur d'autres territoires.

Hélène SAINTE MARIE

Le DALO est une réponse à un besoin de logement et pas à un souhait d'une personne. Si les requérants souhaitent faire coïncider leur besoin avec leurs souhaits, ils doivent se donner le temps de chercher différemment.

André GACHET

La question de l'appropriation de la demande est très liée à une connaissance de l'offre.

Jean-Jacques BOURSON, BATIGERE, Commission de médiation de la Moselle

En Moselle, une commission technique inter bailleurs (11 bailleurs) s'est mise en place avec trois missions : apporter des informations complémentaires sur les dossiers pour l'aide à la décision de la commission de médiation, se répartir les dossiers une fois que la commission s'est prononcée, s'assurer du suivi des relogements. Aujourd'hui, les seuls dossiers sur lesquels la commission technique n'arrive pas à trouver de solutions sont les cas de refus, les cas de ménages qui ne gardent pas le contact après la décision de la commission, ou les délais de disponibilité des logements.

Hélène SAINTE MARIE

Je ne suis pas favorable à ce que les commissions de médiation se prononcent sur la localisation. Cette question est normalement du domaine du Préfet qui fixe le périmètre et prend les contacts en amont pour organiser ce périmètre et ne pas laisser les bailleurs seuls face aux communes.

Michel LANGLOIS

Tout cela nous invite à créer les liens nécessaires avec les assistantes sociales, qui ont un rôle primordial sur les dossiers DALO car elles portent une information spécifique sur les personnes.

Hélène SAINTE MARIE

La formation des travailleurs sociaux sur le dispositif DALO, en amont et en aval, est prévue par la loi, mais nous ne voyons rien venir sur le sujet.

André GACHET

La formation du travailleur social, pour être efficace, ne devra pas porter exclusivement sur le droit au logement et les droits sociaux, mais aussi sur une approche du marché local du logement.

IV. LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT SUR LES TERRITOIRES : TABLE RONDE

Jean-Pierre TROCHE, Ville et Habitat

La loi DALO est faite pour qu'on s'en serve le moins possible. Tel est le message de la première partie de nos échanges. La vraie question posée est donc de savoir en quoi la loi DALO a-t-elle un effet accélérateur, un rôle d'aiguillon sur les différents documents (PLH, plans départementaux de l'habitat, PDALPD) et sur le développement de l'offre.

Je poserais donc la première question à Laurent Colobert. Quels ont été les axes de développement du partenariat local et en quoi la loi DALO a eu un effet accélérateur sur la production de l'offre ?

Laurent COLOBERT, Conseil Général du Maine et Loire

Le Conseil Général a décidé de prendre en décembre 2007 une compétence pleine et entière en matière d'habitat et de logement, en complément de son intervention sur l'action sociale, le logement des personnes défavorisées et la réhabilitation du parc social. 2007 a aussi été l'année de mise à l'étude d'un plan départemental de l'habitat et d'un nouveau plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. La collectivité souhaitait donc avoir une réponse à la fois en terme d'aides à la pierre et d'aides à la personne, avec des outils adaptés pour contextualiser son intervention en fonction des territoires. Ce dispositif sera complété en janvier 2009 avec l'internalisation du FSL en gestion directe.

Le partenariat avec les territoires (délégués ou pas) s'appuie sur des contrats de territoires qui reprennent les aides à la pierre et les aides à la personne, en les accompagnant sur leurs politiques et leurs priorités. En parallèle, le Conseil Général conduit une vraie politique partenariale avec les bailleurs.

Toutes ces initiatives ont permis le développement de l'offre. A partir de l'analyse des besoins, le département a maintenu ses efforts sur le développement de logements d'intégration (nous sommes ainsi passés de 20 logements financés en 2007 à 220 logements en 2008), a développé un PLAI ressources et adossé toutes les opérations PLUS de 20% de PLAI. Aujourd'hui, nous disposons donc d'un volume de logements en adéquation avec les besoins des publics relevant du DALO.

Enfin, le Conseil Général a mis en place un dispositif d'accompagnement des propriétaires du parc privé qui mettent à disposition leur bien pour des personnes défavorisées. Nous espérons en 2009 arriver à mettre en place un Programme Social Thématique (PST) pour développer du logement privé dédié au DALO.

Jean-Pierre TROCHE

A Nancy, vous avez une expérience ancienne en matière de PLH. Aujourd'hui, après ce parcours qui a vu naître de nombreux dispositifs, quels sont les effets de la loi DALO ?

Sylvain PELTIER, Grand Nancy

Bien avant la mise en place de la loi DALO, les acteurs de l'habitat se sont organisés. Du côté de l'agglomération, nous en sommes effectivement au cinquième PLH qui a été voté en 2002 et territorialisé en

2005 au moment où la Communauté Urbaine prenait la délégation des aides à la pierre. Les bailleurs sociaux ont quant à eux mis en commun dès 1997 leurs moyens, au travers d'une association « Union et Solidarité » et développé l'activité d'acquisition-amélioration.

La loi DALO a donc été appréhendée selon deux axes : organiser une production de PLAI régulière dans les opérations financées et créer une instance territoriale (la Commission territoriale DALO) qui s'intercale entre le secrétariat technique et la commission de médiation.

Nous sommes en présence d'un parc social de 26 000 logements (et 4 000 autres conventionnés) prêts à accueillir les publics DALO ; le contexte de faible tension du marché du logement et les relations privilégiées avec le secteur associatif et médico-social jouent également en notre faveur.

Jean-Pierre TROCHE

Au niveau de la région Rhône-Alpes, la DRE joue un rôle fort en matière d'observation et de coordination des différents dispositifs d'hébergement et de logement.

Michel PROST, DRE Rhône-Alpes

Le DALO a eu un rôle d'électrochoc qualitatif sur les PDALPD qui sont en train de s'améliorer, avec la création de dispositifs comportant une maille infra départementale. Il y a sur la région une démarche de production de PLAI imputable tant au plan de cohésion sociale qu'au DALO ou encore à l'engagement collectif des acteurs du logement. Par ailleurs, cette politique est soutenue par un effort financier important des collectivités locales (sur le PLUS et le PLAI) et en direction des observatoires comme celui de l'hébergement. Cet observatoire de l'hébergement qui fonctionne à ce jour sur trois départements permet à toutes les associations gérant une structure d'hébergement d'y renseigner les caractéristiques de tous les demandeurs afin d'augmenter le partage de la connaissance et le suivi des populations.

Jean-Pierre TROCHE

Monsieur Gachet, votre association peut être amenée à travailler avec le parc privé dans la production de solutions logement pour des publics concernés par la loi DALO.

André GACHET

Le mouvement HLM est, et restera, le principal acteur de la production du logement accessible. Le parc privé a aussi un rôle à jouer et des partenariats sont possibles. C'est vrai pour le maintien dans le logement et la prévention des expulsions locatives. Cela devra passer par de la pédagogie pour éviter les recours contentieux. Nous organisons par ailleurs des rencontres avec les propriétaires privés mais aussi avec la justice, où nous tenons des permanences dans les palais de justice.

Nous comptons sur la loi autour des commissions départementales de prévention des expulsions pour faire avancer les choses. Mais les initiatives sont payantes : avec le secteur HLM par exemple, nous avons monté un dispositif de traitement des dossiers d'expulsion pour endettement où l'association contracte un bail glissant avec le bailleur.

Nous comptons aussi sur une commande publique qui laisse la place à l'innovation des associations.

Jean-Pierre TROCHE

Madame Régnier, quel regard portez-vous sur la loi DALO, en tant que représentante du milieu HLM ? En quoi cette loi peut-elle faire évoluer les choses ?

Sylvie REGNIER, AROSHA

La région Aquitaine est composée de cinq départements dont deux urbains – où la pression de la loi DALO est forte - et trois ruraux, où la loi DALO n'a pas fait changer fondamentalement les choses. Je prendrai l'exemple de la Gironde, car c'est le département où les initiatives sont les plus abouties, avec un tissu d'acteurs qui s'est peu à peu professionnalisé après quinze années de PDALPD.

Le premier apport de cette mobilisation est la connaissance partagée des problématiques. Nous avons ainsi des dispositifs de traitement des situations de difficultés d'accès et de maintien. Ces dispositifs ont su s'adapter pour tenir compte de l'évolution des contextes et des besoins. Avant même la loi DALO, les acteurs ont eu la volonté d'actionner les dispositifs pour que cette loi reste une solution de dernier recours et ne devienne pas une nouvelle filière. Cela s'est fait autour de la prévention des expulsions, d'un FSL doté d'un dispositif de garantie des loyers, d'un engagement autour d'un protocole de gestion du contingent prioritaire du Préfet depuis 1992. En 2007, ce protocole a été revu pour prendre en compte les populations non ciblées à l'origine. Aujourd'hui, le contingent prioritaire permet 1 200 relogements par an, avec un tiers sur saisine de l'Etat et le reste sur des demandes prioritaires des organismes.

La loi DALO n'a pas eu d'effet accélérateur quantitatif sur la production de logements. Dès le plan de cohésion sociale, nous avons doublé le nombre de logements financés. Par contre, cette loi a certainement eu un effet qualitatif, par une inflexion dans les opérations avec 15 à 20 % de PLAI ressources. Reste encore à booster la production de PLAI adaptés. Mais il faudra lever des difficultés : convaincre les collectivités locales, par un plan pluriannuel territorialisé de PLAI, mettre en place un système de prise en charge des surcoûts de gestion, et accroître les structures d'hébergement.

Hélène SAINTE MARIE

Monsieur Gachet, pouvez-vous préciser ce que vous entendez par la notion de commande publique vis-à-vis des associations sur la question du DALO ? Nous savons pertinemment que les populations ont besoin d'être accueillies et assistées et que les services de l'Etat ne le font pas toujours très bien. Faut-il un cahier des charges national ou local ?

André GACHET

Le cahier des charges idéal est celui qui fixe les objectifs et qui va rechercher le service qui permettra d'arriver à cet objectif. Or le dernier appel à proposition pour l'accompagnement des demandeurs lors de l'instruction des dossiers ne laissait pas de place à l'innovation dans la réponse. Dans ce contexte de transformation du milieu associatif militant en prestataire de services, la marge de l'innovation est réduite. C'est une perte pour les associations, mais aussi pour toute la société, que de ne pas laisser des marges d'expérimentation dans les réponses à apporter.

Evelyne CARUDEL

De nombreux départements font appel à des associations et disposent d'une prestation qui permet d'instruire les dossiers en amont de la commission. Qui finance cette prestation et qui peut décider de la mettre en place ?

Hélène SAINTE MARIE

La première phase du recours est fondée sur le déclaratif du requérant : c'est le premier stade où les associations pourraient intervenir, mais il n'y a pas de cahier des charges ni de financement spécifique. La phase de l'instruction peut se forger autour de trois types d'apports : les dossiers, les renseignements complémentaires demandés et le recours à des enquêtes spécifiques d'ordre social et technique le cas échéant. Je précise que les organismes d'HLM doivent donner les informations dont ils disposent sur les familles. Pendant l'instruction, les moyens existent : recrutement, redéploiement, crédits d'externalisation. Mais pour pouvoir exercer pleinement la maîtrise d'ouvrage des trois sources d'informations citées précédemment, la vraie question n'est pas tant celle des moyens des commissions que celle du nombre de dossiers à instruire.

Catherine MARIE, CAEN Habitat

Est-il possible de réaliser un premier retour d'expérience sur la gestion du délai de trois mois accordé pour effectuer une proposition au ménage, notamment quand la famille est en très grande difficulté et pour laquelle la solution logement devra être adaptée ?

André GACHET

Nous sommes face à une situation paradoxale : nous avons une loi avec une ambition extraordinaire, une politique qui ne suit pas au niveau des moyens et une pénurie des dispositifs d'hébergement.

Michel PROST

N'oublions pas que la loi DALO a permis de se re-saisir des politiques d'attribution au niveau local, mais aussi de se re-saisir de la gestion des contingents préfectoraux et de certaines réservations.

Sylvain PELTIER

Sur le territoire du Grand Nancy, la question du temps ne se pose pas dans la mesure où nous avons pensé en amont la question de la production et de la disponibilité des informations relatives aux familles grâce à la collaboration de tous les acteurs.

Michèle LEROY, AORIF

La première table ronde a abordé la question des titres de séjour. Quelle est la position du milieu associatif ?

André GACHET

Vis-à-vis de l'hébergement, il n'y a pas de condition de séjour et il faut se battre pour cela. Vis-à-vis de la durée des titres de séjour, la réponse a été apportée par Mme Sainte Marie. Mais nous sommes convaincus que la France est en contradiction avec les dispositions internationales et les positions du conseil de l'Europe.

Sylvie REGNIER

On voit apparaître deux types de situations que nous avons du mal à appréhender et qui interrogent les organismes et les politiques locales : l'insalubrité d'immeubles entiers dont les logements doivent être traités et qui ne seront pas remis sur le marché et l'adaptation du parc au vieillissement et aux handicaps.

Laurent COLOBERT

La loi DALO qui est arrivée en même temps que la mise en place du nouveau PDALPD nous a permis de réfléchir avec les bailleurs sur la configuration de l'accord collectif départemental et sur la façon dont nous pouvions les articuler. Le DALO a permis aussi de se poser la question de la prévention des expulsions et de l'accompagnement des ménages le plus en amont possible. Enfin, nous avons décidé de mettre en place des moyens forts sur le traitement du parc privé non décent.

V. QUEL EFFET LEVIER DU DALO SUR LA PRODUCTION DE REPONSES ? QUEL IMPACT EN TERME DE MIXITE SOCIALE ? QUELS AXES DE PROGRES ? TABLE RONDE

Jean-Pierre TROCHE, Ville et Habitat

Cette troisième table ronde se veut l'occasion d'échanger sur les points forts et les points faibles de la loi DALO, mais aussi sur les risques à maîtriser pour progresser collectivement. Nous aborderons également l'échéance de 2012 qui interroge nos dispositifs de droit commun en mettant en avant les notions de co-responsabilité et de partenariat entre l'Etat, les collectivités, les bailleurs et le milieu associatif.

Dominique LEFEBVRE, Communauté d'agglomération de Cergy Pontoise, Commission Politique de la ville et de l'habitat de l'AMGVF

Pour les maires de villes populaires d'Ile-de-France comme Cergy Pontoise, la loi DALO ne règle rien ni sur la connaissance de la demande (que nous maîtrisons déjà) ni sur la mobilisation du parc (nous avons 42% de logements sociaux et un pourcentage de logements sociaux de 30% sur les nouvelles constructions sur Cergy). A contrario, la loi conduit à des effets pervers : « labelliser » des familles DALO, fragiliser les équilibres

sociaux d'une ville, impacter les partenariats conduits de longue date sur les territoires à travers des dispositifs existants (accords collectifs, PLH, projets ANRU...). La loi ne conduit peut-être même pas à traiter les cas vraiment prioritaires.

Les deux questions essentielles sont donc d'une part celle de la disponibilité des logements (c'est la position de l'AMGVF) et d'autre part celle de la typologie des logements disponibles à loyer abordable. Il faudra aussi poser la question de la mobilisation de tout le parc, et pas uniquement celui des bailleurs et des contingents ; cela veut dire qu'il faut demander au 1% de s'impliquer. Sans cela, nous ne saurons répondre qu'à une partie de la demande et qu'à une partie du droit au logement, sans coordination d'ensemble. A titre d'illustration, la commission de médiation du Val d'Oise a reçu 3 400 dossiers déposés et moins de 300 ont reçu une réponse positive à ce jour.

Jean-Pierre TROCHE

Nous ressentons que cohabitent deux réalités de la mise en œuvre du DALO : en Ile-de-France et ailleurs. Monsieur Lacharme, comment réagissez-vous ?

Bernard LACHARME, Haut Comité pour le Logement des personnes défavorisées

La loi DALO est une bonne loi et je me réjouis qu'aucune voix ne s'y soit opposée lors du vote. Elle était devenue indispensable. C'est d'abord un problème humanitaire (donner un logement décent à tout citoyen), mais aussi un défi pour notre démocratie : lorsqu'un droit est proclamé, nous devons être capables de le mettre en œuvre car il relève de la crédibilité de l'action publique. Les expériences locales nous montrent que cela est possible quand on est organisé autour d'une politique et d'objectifs clairs sur le long terme.

Il y a, il est vrai, le territoire particulier de la région Ile-de-France où il faudra mettre d'accord 1 300 maires, mettre en place une politique cohérente qui est rendue difficile à partir du moment où les compétences sont décentralisées.

Le DALO doit alors être cette occasion qui nous fera passer d'un droit au logement en tant qu'objectif à un droit en tant que contrainte avec des obligations de résultats. La loi DALO doit être aussi une étape dans la construction de l'opposabilité. Après avoir désigné l'autorité politique responsable et avoir ouvert la voie aux recours, reste à délivrer les moyens (budgétaires et politiques) à l'autorité responsable et à ses partenaires.

Dominique LEFEBVRE

Il ne faudrait pas mal interpréter mes propos : la loi DALO est en effet une bonne loi, mais elle n'était pas nécessaire. On aurait dû aller au bout de la logique de la loi Besson et se demander comment contraindre les acteurs pour la mettre en application. Le risque est d'avoir une loi DALO qui restera sans effet si on ne construit pas davantage de logements ou si l'on n'arrive pas à contraindre certains maires à loger les plus pauvres sur leur territoire. Les groupes de travail mis en place sur l'Île-de-France sont de ce point de vue décevants, car on ne perçoit pas comment nous allons arriver à articuler les pouvoirs locaux. Personnellement, je suis favorable à une remontée au niveau intercommunal du pouvoir de décision sur l'ensemble de l'architecture urbaine.

Jean-Pierre TROCHE

Quelle est la position de l'USH par rapport à une question que nous avons évoquée : la loi DALO en tant qu'accélérateur de la production de l'offre. Enfin, quels sont les risques identifiables qu'il conviendrait de mieux maîtriser ?

Pierre QUERCY, Délégué général de l'Union Sociale pour l'Habitat

L'échéance de 2012, prévue dès l'origine du calendrier de la loi DALO, représentait une incitation à construire. Aujourd'hui, nous pouvons dire que l'effet de la loi sur la production est faible : je ne vois pas de mobilisation forte pour le logement social. Dans l'immédiat, la loi (qui a des effets différents selon les territoires plus ou moins tendus et des effets particuliers sur l'Île-de-France) véhicule des difficultés d'au moins deux ordres : l'accompagnement social amont et aval (avec une inégalité de prise en charge) et la question de la mixité avec ici un risque de recréer des concentrations sur certains quartiers que nous avons combattues.

Pour sortir de ce constat, j'évoquerais trois pistes de solutions : faire davantage d'attributions dans les quartiers hors ZUS dans le parc des bailleurs sociaux (en jouant d'une manière générale sur le niveau des loyers pour rééquilibrer), augmenter la production de logements et de l'habitat d'insertion, mobiliser le parc existant en faisant en sorte que toutes les leviers soient activés pour mettre en œuvre le droit au logement et le traitement des situations d'urgence.

Jean-Pierre TROCHE

Monsieur le Préfet Régnier, pouvez-vous nous définir la mission qui vous a été confiée ?

Alain REGNIER, Préfet délégué à la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées

La mission qui m'a été confiée auprès du Premier Ministre est de mieux faire fonctionner ensemble les administrations centrales et locales qui n'ont pas forcément une culture de la transversalité. Il s'agit aussi d'apporter des réponses concrètes sur les enjeux de l'hébergement et de l'accès au logement alors qu'un grand nombre de nos concitoyens

connaît une réalité dramatique de grande exclusion ou de précarité. Ma conviction est que le droit au logement et son opposabilité concerne en réalité l'opposabilité de l'ensemble des droits sociaux.

Cette fonction m'amène à faire de nombreux déplacements sur les territoires, à partir à la rencontre des acteurs de terrain et à constater des contradictions. D'un côté, nous devons mettre en place des réponses de proximité ; d'un autre côté, nous n'acceptons pas que ces réponses soient mises en place près de chez soi.

Si nous pouvons affirmer que la France a un dispositif social qui fait partie des plus complets d'Europe, il faut reconnaître que nous avons également un problème de pilotage et de gouvernance. Ceci est flagrant sur la question du DALO : la décentralisation n'est pas aboutie, les régulations locales ne sont pas simples, le jeu d'acteurs est complexe et l'Etat a de moins en moins la capacité à promouvoir une régulation efficace. Toutes ces difficultés sont accentuées sur la région Ile-de-France.

Dans la grande majorité des départements, nous avons enregistré moins de 100 recours, et nous arrivons à trouver des solutions pour que le DALO reste une procédure d'exception. En Ile-de-France, la particularité de la région nous conduit dans des impasses sur tous les segments de l'intervention publique. Sur le DALO, nous enregistrons de faibles résultats des commissions et un nombre de refus trop important, ce qui pose la question du logement souhaité, du logement adapté et de l'accompagnement ; je suis d'ailleurs favorable à ce que l'Etat se réinvestisse sur ce point pour garantir une égalité de traitement. Nous sommes donc très loin de la cible qu'on visait initialement.

Quelles solutions pouvons-nous proposer pour la région capitale ? Une première réponse sera apportée par le projet de loi de Mme Boutin qui vise à mutualiser la réponse de l'Etat en Ile-de-France sur son contingent. Il faudra demander également au 1% de prendre sa part de responsabilité. Un accord est en cours pour dédier 25% des réservations aux publics DALO sur le contingent du 1%, ce qui nous permettrait de passer le cap des décisions favorables des commissions de médiation.

Nathalie DEMESLAY, Rennes Métropole

Nous avons passé, sur Rennes, une convention depuis 2006 avec l'UESL : un tiers des logements réservés au titre du financement 1% sont mis à disposition de la filière de relogements des publics prioritaires (hors DALO).

Bernard LACHARME

Dès à présent, nous devons nous poser la question de la gestion des dispositifs d'attribution pour qu'ils prennent mieux en compte les priorités sociales. Cela doit se faire dans une logique de transparence vis-à-vis des demandeurs. La perspective de 2012 a une signification particulière : on va passer d'un droit mis en œuvre pour les personnes les plus précaires à un droit pour tous. Sans cela, on risque de voir une partie de nos concitoyens penser que la DALO se fait contre eux, en donnant des priorités dans les attributions. C'est donc dès maintenant que nous devons travailler à réduire les délais d'attribution.

Dominique LEFEBVRE

Indépendamment des problèmes politiques, je rappelle qu'on ne sait pas produire un logement social en moins de trente mois. Je suis donc d'accord pour accélérer les délais d'attribution et que le DALO soit un aiguillon, mais il faudra mettre en ordre les procédures, les acteurs de la production et les budgets. Sans ces pré-requis, l'accélération de la mise en œuvre du droit au logement serait une décision incohérente, voire inconséquente.

Alain REGNIER

J'indique également que nous avons engagé une expérience à Paris et la petite couronne de 500 logements intermédiaires dans le parc privé, comme cela se pratique sur la ville de Londres. Nous disposons d'une enveloppe de 4 M€ pour cette expérimentation. L'Etat prend à sa charge le différentiel entre le coût du loyer payé au propriétaire et le loyer payé par l'occupant. L'objectif est d'atteindre un volume de 5 000 logements en 2009 et un volume, à terme, de 30 000 logements.

Pierre QUERCY

Mis à part le cas de l'Ile-de-France où il faudra trouver des pistes adaptées complémentaires au développement de l'offre nouvelle, on peut être optimiste sur l'évolution du rapport entre l'offre et la demande sur le territoire pour aborder l'échéance de 2012. Par contre, on reste encore avec une insuffisance d'offre économiquement accessible.

Bernard LACHARME

La loi prévoit que les intercommunalités peuvent, à titre expérimental, assumer la responsabilité en matière de droit au logement. Il faudra qu'on regarde cela de plus près, maintenant que les agglomérations ont levé les craintes qu'elles pouvaient avoir à l'origine sur le dispositif DALO. Ce serait une façon d'aller jusqu'au bout de la logique de cohérence des politiques du logement qui répondent non seulement aux besoins des plus défavorisés, mais aussi à ceux de l'ensemble de la population.

VI. CONCLUSION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT

François SALZGEBER, FNAR

Trois grands thèmes me semblent importants à mettre en avant concernant le DALO, à la lumière des exposés et des débats que nous avons eus aujourd'hui. La mise en œuvre du DALO met clairement en évidence le traitement de situations individuelles contrastées, situations qui jusqu'à présent ne trouvaient pas d'issue à l'intérieur des dispositifs de droit commun. En second lieu, la qualité des démarches présentées nous invite à accroître nos actions de pédagogie vis-à-vis du droit au logement en direction des acteurs et de tous les partenaires à mobiliser. Le DALO doit devenir une culture partagée. Enfin, la question du temps est centrale. Nous devons l'intégrer car il y a une certaine inertie des marchés et des acteurs. A ce jour, nous ne sommes qu'à un an de la mise en place des commissions et le bilan que nous pouvons en tirer n'est que partiel.

Emmanuel HEYRAUD, AMG VF

La loi DALO constitue un levier pour l'avenir. L'AMGVF fera en sorte de la décliner au mieux. Toutefois, je souhaiterais partager trois enseignements sur le DALO.

Le premier est en réalité une limite du dispositif qui n'a pas su prévoir de dispositions spécifiques pour des territoires particuliers comme l'Île de France. Certes la loi Boutin prévoit des outils, mais cela sera-t-il suffisant ? L'AMGVF en doute.

Le second enseignement concerne une loi DALO qui reste inapplicable sur certains marchés tendus. Les efforts de construction ne sont pas à la hauteur des demandes, notamment des plus prioritaires et en particulier dans les communes relevant de l'article 55. La position de l'AMGVF est de tendre vers 30% de logements sociaux avec une part significative de logement très sociaux.

Enfin, nous devons nous poser la question de l'information sur un dispositif DALO complexe, tant pour les acteurs que pour les publics. Il en est de même pour la formation des intervenants si nous voulons réussir l'accompagnement social individuel et collectif.

LES INTERVENANTS

Evelyne CARUDEL, Directrice du Patrimoine, La Nantaise d'Habitations

Laurent COLOBERT, Chef du service Habitat et Cohésion sociale, Conseil Général du Maine et Loire

Dominique DUJOLS, Directrice des Relations institutionnelles et du Partenariat, L'Union Sociale pour l'Habitat

André GACHET, Chargé de mission, Association Lyonnaise pour l'insertion par le logement

Emmanuel HEYRAUD, Chargé de mission, Association des maires de grandes villes de France (AMGVF)

Bernard LACHARME, Secrétaire général, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées

Michel LANGLOIS, Président, Commission de médiation du Val d'Oise

Dominique LEFEBVRE, Président de la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, Vice-Président de la commission Habitat et Politique de la ville, AMGVF

Sylvain PELTIER, Chargé de mission Habitat, Communauté urbaine du Grand Nancy

Michel PROST, Chef du service Habitat, Logement, Statistiques, DRE Rhône-Alpes

Pierre QUERCY, Délégué Général, L'Union Sociale pour l'Habitat

Alain REGNIER, Préfet délégué à la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes mal logées

Augustin ROSSI, Chargé de mission, Assemblée des départements de France

Sylvie REGNIER, Directrice, AROSHA

Hélène SAINTE MARIE, Directrice de projet, Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

François SALZGEBER, Directeur, Fédération nationale des associations régionales (FNAR)

Hervé SCHMITT, Directeur-Adjoint, DDE de Seine-Saint-Denis

Lorène TINANT, Responsable Habitat et Solidarité, Lille Métropole Communauté Urbaine

LES ANIMATEURS

Dominique BELARGENT, Conseiller technique, L'Union Sociale pour l'Habitat

Juliette FURET, Conseillère technique, L'Union Sociale pour l'Habitat

Jean-Pierre TROCHE, Directeur, Ville et Habitat

réseau des acteurs de l'habitat



contact@acteursdelhabitat.org
www.acteursdelhabitat.com