

# Logement social : l'État bafoue la loi sur le droit au logement opposable

9 avril 2023

C'est une petite bombe déposée dans le jardin des bailleurs sociaux et de l'État en pleine crise du logement. Le Haut Comité pour le droit au logement (HCDL) publie, mercredi 27 septembre, un rapport intitulé « L'accès au logement des ménages mal logés ». Ses conclusions sont explosives. Elles sont le fruit d'années de travail pour récupérer des données que les acteurs n'avaient manifestement pas très envie de voir sortir.

Il montre, grâce à des chiffres inédits, que l'État n'utilise pas ses prérogatives pour loger dans le parc social les publics les plus prioritaires, contrairement aux objectifs affichés par la loi sur le droit au logement opposable (Dalo).

Instauré en 2007, après les mobilisations pour les sans-abri autour des Enfants de Don Quichotte, le droit au logement opposable implique en effet que l'État soit garant du logement des personnes qui ne peuvent accéder à un logement par leurs propres moyens. L'État est sanctionné pour chaque manquement. À ce titre, depuis douze ans, il a dû payer 374 millions d'euros.

Dans les quartiers populaires de Marseille en 2020. © Photo Théo Giacometti / Hans Lucas via AFP

Aujourd'hui, 93 116 ménages reconnus au titre du Dalo, c'est-à-dire les plus prioritaires des plus prioritaires, sont toujours en attente d'un logement et 90 % le sont en dehors des délais légaux.

L'État possède un « *contingent prioritaire* » de 25 % du parc des logements sociaux qui doit être intégralement consacré au logement des ménages reconnus Dalo et, à défaut, aux personnes « *prioritaires* ». Ce sont les préfets qui sont chargés de veiller à ce que les bailleurs sociaux réservent bien au moment des commissions d'attribution de logements cette part réservée à l'État.

Or, sur les 440 000 logements attribués en 2021, 5 % seulement le sont au titre du Dalo, soit près de 22 000

attributions par an, montre le rapport.

À la veille d'une réforme sur les attributions de logements sociaux qui seront désormais faites en flux et plus en stock, le Haut Comité pour le droit au logement s'est donc lancé dans un minutieux travail d'investigation dans les 19 départements les plus tendus pour voir si l'État avait bien identifié les logements de son contingent et si les attributions atteignaient les 25 % prévus par la loi.

Premier constat : il s'est heurté à la défaillance généralisée des systèmes de collecte des données. « *En effet, aucun bilan national d'identification et de gestion du contingent préfectoral n'est aujourd'hui disponible* », pointe le rapport. Il a dû croiser plusieurs systèmes existants pour parvenir dans certains départements à recouper ses données.

En l'absence d'éléments suffisamment fiables, l'Île-de-France a été ainsi écartée de ce bilan sur l'utilisation du contingent préfectoral.

## **Des milliers de logements perdus pour le public prioritaire**

Selon le RPLS (répertoire du parc locatif social), seuls 647 709 logements sur les 5 millions du parc social sont identifiés dans le contingent des personnes « *prioritaires* », soit seulement 12 %.

« *Il manque donc en moyenne 37 à 38 % d'attributions*

*pour le droit au logement et pour les publics prioritaires »*, révèle le rapport, qui estime que *« les marges de manœuvre sont donc importantes et [qu']il semble possible aujourd'hui de reloger l'ensemble des ménages Dalo »*.

## **Qui sont les ménages Dalo ?**

Dans les départements les plus tendus, ce sont des milliers de logements qui échappent à ce public en situation d'urgence et ce, depuis souvent plusieurs années.

Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, 13,2 % seulement des 25 % du contingent préfectoral sont identifiés, dans le Rhône à peine 16,5 %, et 15,3 % en Occitanie.

Le rapport identifie principalement trois très mauvais élèves – sur l'identification mais aussi sur l'attribution aux ménages Dalo – dans ce tableau déjà peu reluisant : les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône et le Rhône.

Dans les Alpes-Maritimes, *« le contingent préfectoral des Alpes-Maritimes n'est pas identifié correctement et en conséquence partiellement mobilisé »*, indique le rapport.

L'an dernier, l'État a déjà été condamné à plus de 500 000 euros d'amende dans ce département, à la suite de contentieux au titre du Dalo. En 2021, il avait déjà dû s'acquitter d'une amende de près de 1,5 million d'euros.

Aujourd'hui, 247 ménages Dalo y sont en attente d'un logement depuis un à quinze ans.

*« Les 482 attributions annuelles manquantes en 2021 auraient permis à l'État de remplir son obligation d'accès au logement des ménages reconnus au titre du Dalo et à éviter des millions d'euros de condamnation »*, cingle le rapport.

L'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols) souligne depuis des années l'opacité des attributions chez le principal bailleur Côte d'Azur Habitat, dont il notait en 2018 qu'il n'était *« pas suffisamment impliqué dans le processus Dalo et n'appliquait pas de véritables critères objectifs pour l'attribution des logements »*. Très mobilisé sur l'expulsion des délinquants des HLM – un sujet sur lequel il travaille main dans la main avec la préfecture –, ce bailleur est bien moins volontaire pour loger dans son parc le public prioritaire.

© Infographie Mediapart

Dans les Bouches-du-Rhône, et donc principalement dans la métropole marseillaise, ce sont 7 897 logements qui manquent au contingent préfectoral. Le rapport du Haut Comité au droit au logement rappelle sur ce point que les rappels à l'ordre de l'Ancols au principal bailleur 13 Habitat ont, là aussi, été nombreux ces dernières années.

Absence de remontées d'informations fiables, abandon du contingent préfectoral aux collectivités... les

ingrédients d'une politique clientéliste dénoncée de longue date à Marseille n'ont pas disparu. Les rapporteurs s'indignent d'autant plus de cette situation que, rappellent-ils, « *à Marseille, la crise du logement a pris la tournure d'une crise humanitaire après les effondrements de la rue d'Aubagne* », qui ont provoqué huit morts en 2018, rappelle le rapport.

Il manque 15 372 logements dans le contingent des personnes « prioritaires » dans le Rhône, où ledit contingent n'est pas correctement identifié. « *Ces chiffres étonnent le Haut Comité sur les orientations des politiques de l'État dans ce département considéré comme l'un des précurseurs de la reconquête du contingent préfectoral* », note le rapport.

## **Des préfets aux abonnés absents**

Face à des bailleurs et à des élus locaux peu enclins à accueillir un public perçu comme fragile, le moins qu'on puisse dire est que l'État ne joue pas son rôle.

Les préfets, qui ont, en théorie, toute latitude pour faire respecter les droits de réservation de l'État, n'exercent pas leur pouvoir. Alors qu'ils ont le devoir d'attribuer eux-mêmes un logement aux demandeurs Dalo en cas de défaillance des bailleurs sociaux, très peu le font. « *Dans le cadre des auditions, moins d'une dizaine de décisions de substitution auraient été prises par le préfet ces dernières années, selon le ministère du logement* »,

souligne le rapport.

En pratique et sous la pression des élus locaux, un certain nombre de préfets préfèrent bien souvent regarder ailleurs. Aucune sanction financière n'a, par exemple, été prise récemment contre les bailleurs qui ne font pas remonter correctement les informations sur l'état de leur parc. À noter que les moyens humains « *pour assurer le suivi et la gestion du contingent préfectoral ont considérablement diminué* », avance le rapport. De la même manière que « *l'ambition politique qui a suivi l'adoption de la loi Dalo s'est essoufflée* ».

Les préconisations du rapport pour « *reloger les naufragés du Dalo* » sont claires : l'État doit désormais « *opérer un rattrapage des attributions manquantes depuis dix ans dans les territoires où le contingent préfectoral était mal identifié par la mise en place d'un plan d'urgence* ». En clair, attribuer aux ménages Dalo en priorité tous les logements sociaux qui se libèrent.

« *Ce rapport est un gros message d'alerte pour que l'État soit enfin sérieux et strict dans la récupération de son contingent. Il doit remettre tous les acteurs dans les clous en matière de respect du droit au logement* », assure Noria Derdek, chargée d'études à la Fondation Abbé Pierre et qui a participé aux travaux du Haut Comité pour le droit au logement.

Dans un contexte d'extrême tension sur le parc social,

avec plus de 2,5 millions de ménages en attente d'un logement, une construction en berne et un taux de rotation historiquement bas, l'Union sociale de l'habitat (USH), qui représente l'ensemble des bailleurs sociaux, a d'ores et déjà manifesté son désaccord avec ce principe de « rattrapage ».

*« Cela nous semble être une mesure arithmétique et peu réaliste dans sa mise en œuvre »,* affirme Delphine Baudet-Collinet, directrice adjointe au sein de la direction des politiques urbaines et sociales de l'USH. *« Pour nous, la priorité est d'accompagner ces personnes qui sont parfois en attente depuis plusieurs années pour comprendre leur situation »,* précise-t-elle. Une solution qui ne suffira pas à combler l'immense retard pris en la matière.