



CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
CGEDD N°005953-01

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES
SOCIALES
RM 2009-087

Evaluation des besoins liés au droit au logement opposable (DALO)

établi par

Marc PREVOT

Inspecteur général de l'Équipement

Philippe SCHMIT

Inspecteur général de l'Équipement

Isabelle ROUGIER

Inspectrice des Affaires Sociales

juin 2009

Sommaire

Sommaire.....	1
Résumé.....	6
Introduction.....	8
1. Des catégories législatives, difficiles à approcher par un appareil statistique lui même perfectible.....	9
1.1. La loi a défini les catégories de ménages pouvant accéder au DALO.....	9
1.2. A partir de ces définitions et de statistiques publiques identiques, les estimations nationales parviennent à des résultats divergents.....	10
1.3. Les définitions et méthodes utilisées ne font pas consensus.....	13
1.3.1. Les définitions retenues par la loi font l'objet d'interprétations variées.....	13
1.3.2. D'importants problèmes de méthode fragilisent le dénombrement rigoureux des publics potentiels.....	18
1.3.3. les commissions de médiation elles aussi interprètent différemment les définitions données par la loi.....	20
1.3.4. La jurisprudence des tribunaux administratifs commence à préciser les définitions et encadrer les pratiques.....	24
1.4. L'appareil statistique est perfectible	24
<i>L'étude méthodologique du groupe sur les situations marginales de logement (SML) piloté par Maryse MARPSAT (INSEE) plaide pour une amélioration des statistiques.....</i>	<i>24</i>
1.5. La demande exprimée n'est toujours pas connue.....	25
1.6. Conclusion.....	26
2. La statistique publique permet de traiter du logement dans sa globalité, mais pas de la procédure spécifique DALO.....	27
2.1. Le non recours au droit.....	27
2.2. Le nombre de recours diffère sensiblement en fonction des marchés locaux du logement et du volontarisme préventif local.....	28
2.2.1. Les recours se concentrent naturellement sur les marchés les plus tendus.....	28
2.2.2. Le volontarisme préventif local permet de limiter les recours.....	31
2.3. Les personnes sans papiers.....	33
2.4. La sélectivité différentielle des commissions de médiation.....	33
2.5. Conclusion.....	34
3. Utiliser les instruments de suivi des recours et en tirer des prévisions.....	35
3.1. Les logiciels existants : COMDALO et DALORIF.....	35

3.2. Une montée en charge progressive dans le temps et dans l'espace.....	35
3.2.1. <i>La montée en charge progressive du DALO</i>	35
3.3. Prévoir les besoins.....	39
4. Propositions pour mieux mesurer les besoins liés à la mise en œuvre du droit au logement.....	49
4.1. Proposition n°1 : poursuivre le développement des logiciels COMDALO et DALORIF et en faire le support d'un système de prévision.....	49
4.2. Proposition n°2 : le combat contre le mal logement devrait devenir un objectif gouvernemental au sens de la LOLF, appuyé sur des instruments statistiques renforcés, et donner lieu à un rapport annuel.....	49
4.3. Proposition n°3 : rendre enfin opérationnel le numéro unique.....	50
4.4. Proposition n°4 : mettre en place un système d'information permettant de mesurer et gérer la demande et l'offre d'hébergement.....	51
4.5. Proposition 5 : en région Ile de France, passer à un dispositif inter-départemental, voire véritablement régional.....	51
4.6. Proposition n°6 : donner priorité aux mutations au sein du parc social.....	51
5. Conclusion générale.....	53
6. Annexes.....	55

Résumé

La loi du 5 mars 2007 a instauré un droit au logement opposable. Celui-ci confère aux ménages répondant à certains critères de mal logement et en recherche de logement ou d'hébergement un droit de priorité. Ce droit est mis en oeuvre par le préfet dès lors que la commission départementale de médiation saisie d'un recours reconnaît la demande comme prioritaire et urgente. Les requérants peuvent saisir la justice pour faire valoir leur droit, voire obtenir la condamnation de l'Etat pour ne pas leur avoir proposé de logement ou hébergement dans le délai fixé.

Le ministre du logement a souhaité que les publics concernés par ce nouveau droit soient dénombrés.

Les études chiffrées disponibles sont fondées sur les mêmes statistiques, essentiellement celles de l'INSEE et des administrations compétentes. Elles sont néanmoins divergentes. Elles évaluent les demandeurs potentiels de ce droit entre 483 000 et 773 000.

Première raison de cette divergence, le mal logement est peu connu. Un rapport récent sur les situations marginales de logement montre la nécessité d'améliorer les statistiques publiques qui portent plus sur le logement en général que sur le mal logement. Des phénomènes comme l'hébergement contraint, l'insalubrité ou l'indécence sont identifiés de manière approximative. La collecte des informations est répartie entre différentes enquêtes non coordonnées entre elles.

Par ailleurs les définitions des situations retenues par la loi ne répondent pas aux définitions statistiques, ne font pas l'objet d'un consensus et obligent à construire des évaluations empiriques parfois très différentes les unes des autres.

Il existe en outre un écart de 1 à 10 entre le nombre de recours déposés durant l'année 2008 (60 000 environ) et la moyenne des études nationales sur les demandeurs potentiels (600 000 environ).

Les raisons en sont analysées :

- délai nécessaire pour l'appropriation du dispositif et sa montée en charge,
- disparités territoriales des marchés du logement,
- existence ou non d'un volontarisme local pour prendre les problèmes en amont,
- existence d'une population défavorisée n'exerçant pas ses droits,
- personnes sans papiers n'ayant pas droit au logement social, etc.

Il convient de rappeler, malgré les préconisations des rapports d'inspection antérieurs, que la demande exprimée tant en matière de logement social (numéro unique) que d'hébergement n'est toujours pas évaluée.

Enfin, pour parvenir aux chiffres de personnes à reloger par le préfet après décision des commissions de médiation, il faut tenir compte à la fois de la doctrine des commissions et de la jurisprudence du juge, toutes deux en cours d'élaboration.

La mission a examiné, compte tenu des tendances enregistrées jusqu'à présent, l'évolution possible des recours et les a comparés avec les disponibilités de logements sociaux des préfets. Elle constate à Paris un déficit structurel qui ne permet pas de répondre aux décisions favorables de la commission de médiation. La situation paraît moins difficile à l'échelle de l'Île-de-France à la condition impérative d'augmenter rapidement les offres de relogement. La situation est plus favorable à l'échelle du pays.

La mission préconise :

- de renforcer le suivi déjà très pertinent par l'Etat des travaux des commissions de médiation et d'en tirer un système permanent de projection prévisionnelle,
- de faire du mal logement un objectif spécifique de l'action gouvernementale en veillant à améliorer la connaissance statistique et en publiant un rapport annuel,
- de rendre opérationnel le numéro unique de la demande de logement social en y incluant les critères de la loi DALO,
- de mettre en place un système d'information permettant de mesurer et gérer la demande et l'offre d'hébergement,
- d'établir pour la région Ile de France un véritable dispositif inter-départemental sur le fondement des nouvelles dispositions de l'article 75 de la loi du 25 mars 2009,
- Pour désengorger la file d'attente du DALO, la mission recommande de donner une priorité aux demandes de mutation dans le parc social,
- Elle propose de revoir le décret d'application de la loi pour ce qui concerne la définition des situations d'expulsion,
- Enfin elle souligne en conclusion la nécessité dans les zones tendues :
 - d'une permanence de la mobilisation des préfets,
 - de l'utilisation des ressources du parc privé grâce à l'ANAH et à l'intermédiation locative,
 - d'une coordination des instruments au service du logement des personnes défavorisées notamment entre collectivités territoriales, bailleurs sociaux et Etat,
 - d'un effort à long terme de construction de logements sociaux à loyer accessible dans les zones tendues, en évitant leur concentration sur les mêmes localisations, dans la poursuite de la logique propre au plan de cohésion sociale et avec un financement pérenne du suivi social des familles qui le nécessitent.

Introduction

La commande : estimer le nombre de ménages susceptibles de bénéficier du droit au logement opposable

La loi du 5 mars 2007, relative au droit opposable au logement (DALO) reconnaît à cinq catégories prioritaires la possibilité de saisir la commission de médiation sans condition de délai. Une sixième catégorie concerne les demandes sans proposition pendant un délai anormalement long. Différentes études ont été réalisées pour mieux cerner le nombre de ménages susceptibles de bénéficier du nouveau droit. Elles conduisent à des estimations hétérogènes.

Dans ce contexte, par courrier du 31 juillet 2008, Mme BOUTIN, ministre du logement, a souhaité saisir le Conseil Général des Ponts et Chaussées (devenu depuis Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable) et l'Inspection Générale des Affaires Sociales d'une mission relative à l'estimation des besoins liés à la mise en œuvre de la loi DALO.

La mission, confiée à trois inspecteurs - MM. Marc PREVOT et Philippe SCHMIT, pour le C.G.E.D.D, et Mme Isabelle ROUGIER, pour l'I.G.A.S, s'articule avec les rapports produits précédemment par les deux inspections, respectivement sur le fichier unique de la demande de logement social et sur l'accès au logement des personnes en situation d'hébergement.

Il appartenait à la mission de mieux définir et comptabiliser les catégories de publics prioritaires au sens de la loi en distinguant :

- « les catégories de publics pour lesquels nous disposons d'ores et déjà de données précises ;
- celles pour lesquelles ces données résulteront de la mise en place des systèmes d'observation et de suivi ;
- - celles qu'il n'est structurellement pas possible de recenser pour des raisons objectives ».

Pour parvenir à cet objectif, la mission a procédé en trois temps :

- la description des études de dénombrement, le constat de leurs écarts et l'analyse de leurs limites ;
- la recherche des différences structurelles entre demande théorique et demande exprimée ;
- l'examen de l'évolution des recours et une esquisse de projection dans l'avenir.

1 Des catégories de prioritaires DALO déconnectées d'un appareil statistique lui-même perfectible

1.1 La loi a défini les catégories de ménages pouvant accéder au DALO

Six catégories de ménages sont considérées comme prioritaires par la loi du 5 mars 2007. Elles figurent au II de l'article 7 de la loi, codifié au L 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation. Il s'agit des demandeurs "satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social" et "de bonne foi" qui sont :

- dépourvus de logement ;
- menacés d'expulsion sans relogement ;
- hébergés ou logés temporairement dans un établissement ou logement de transition ;
- logés dans des locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- logés dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'ils ont au moins un enfant mineur ou présentent un handicap au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles ou s'ils ont au moins une personne à charge présentant un tel handicap ;
- sans proposition adaptée en réponse à leur demande de logement social dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4, cette dernière catégorie ne pouvant faire un recours contentieux auprès du tribunal administratif qu'à partir du 1^{er} janvier 2012.

Le décret du 28 novembre 2007¹ a apporté les précisions suivantes :

- la situation des ménages dépourvus de logement est appréciée au regard de l'obligation d'aliments définie par les articles 205 et suivants du code civil ;
- les ménages menacés d'expulsion sont ceux ayant fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion ;
- les personnes hébergées dans une structure d'hébergement doivent l'être de façon continue depuis plus de six mois ou être logées dans un logement de transition depuis plus de 18 mois. Un logement ou un autre hébergement peut leur être proposé ;
- pour les ménages vivant dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, il est tenu compte des droits à relogement prévus par les textes, notamment du code de l'urbanisme ;
- les logements indécents sont ceux présentant au moins un des risques pour la sécurité ou la santé énumérés à l'article 2 du décret du 30 janvier 2002 relatif aux

¹ Décret n°2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution de logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

caractéristiques du logement décent, ou auxquels font défaut au moins deux des éléments d'équipement et de confort mentionnés à l'article 3 du même décret.

Pour bénéficier du droit ouvert par la loi, les ménages doivent présenter un recours devant une commission départementale de médiation. Ils peuvent demander un logement ou un hébergement. La commission se prononce sur le caractère prioritaire de la demande et sur son urgence. Le préfet n'est tenu juridiquement de faire une proposition au ménage qu'en cas de décision favorable de la commission ou de décision favorable du tribunal administratif en cas de recours contentieux contre la décision de la commission. Il dispose d'un délai de trois mois pour proposer un logement ou six semaines pour proposer un hébergement.

Enfin, les demandeurs reconnus par la commission "prioritaires et devant être relogés en urgence" qui n'ont pas reçu de proposition dans le délai ci-dessus peuvent saisir le tribunal administratif.

1.2 A partir de ces définitions et de statistiques publiques identiques, les estimations nationales parviennent à des résultats divergents

Le tableau ci-dessous compare entre elles les estimations chiffrées nationales, catégorie par catégorie de la loi DALO, en mentionnant les sources utilisées. Leurs auteurs ont bénéficié des mêmes sources statistiques. Les chiffres représentent en principe des ménages et non des personnes sauf pour la Fondation Abbé Pierre.

Ces études ont été réalisées par le Secrétariat d'Etat à la prospective (SEP), l'Union sociale pour l'habitat (USH), la Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE), la Fondation Abbé Pierre, le ministère du logement (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages).

Hors critère du délai anormalement long, les estimations dues à ces études nationales vont de 483 000 à 773 000 ménages concernés.

Comparaison des différentes études ou estimations des publics DALO

Estimation	SEP secrétariat d'Etat chargé de la prospective (rattaché au Premier ministre)	USH Union Sociale de l'Habitat	DGTPE Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (Bercy)	Fondation Abbé Pierre (chiffres d'individus et non de ménages) La FAP ne chiffre pas en tant que tel les publics DALO mais traite plus globalement du mal logement	DGUHC/DH UP Direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction MEEDDAT, enquête auprès des préfets	Sources les sources sont indiquées par un nombre d'astérisques. Voir dans cette colonne les correspondances entre sources et astérisques
Catégorie 1.						
Sans abris.	12 000 **	12 000 **	70 500***	100 000**	49 273	RP 2006* SD 2001*** SD 2001+ RP 2006 **
Hébergement contraint.	101 000	70 000	–	152 100	64 000	ENL 2002
Catégorie 2.						
Demandes de concours de la force publique.	39 000***	40 000**	23 000 à 44 000*	221 000	65 564	Ministère de l'intérieur statistiques 2004* FAP 2005** statistiques 2006 ***
Catégorie 3.						
Structures d'hébergement.	58 000 *	76 000**	Estimation globale 108 000* à 140 000 (ENL 2002)	152 100	Estimation globale 41 453	ES 2004* ES 2004+DGHHC+ UFJT** RGP 1999 ENL 2002, ENL 2006*
Hôtels.	39 000	39 000		50 000		
Sous location.	23 500	10 000		640 000*		
Catégorie 4.						
Habitat mobile/caravan es	50 000*	19 000	Estimation globale 301 000 (ENL 2002)	100 000	Estimation globale 90 114	RP2006 RGP 1999 * RGP 1999 ENL 2006
Habitat de fortune.	19 000	26 000		41 400		
Immeubles. insalubres	190000	–		Voir suroccupation en catégorie 5		
Catégorie 5.						
Indécent + personne handicapée	105 000 **	200 000 *	38 000 ménages sans enfant + handicap		Estimation globale 173 198	ENL 2002* et 2006** ENL 2006** ENL 2002 + HID

Comparaison des différentes études ou estimations des publics DALO						
Suroccupation. + personne handicapée	52 000 **	130 000 *	0 à 180 000 suroccupation. non insalubre+ handicap	2044000		1999*
TOTAL GENERAL	688 000	610 000	540 500* à 775 000	3 498 800	483 602	ENL 2002*

Bref rappel sur les différentes sources

RGP 1999

Le recensement général de la population effectué par l'INSEE en mars 1999 a été le dernier du genre à enquêter l'ensemble des français en même temps. S'il traite des questions de logement, de déplacement ou de travail, sa destination principale est un dénombrement de la population. Ce type de recensement était pratiqué tous les 9 ans. Il est rappelé que pour l'INSEE un ménage est égal à un logement et vice-versa (sauf rares exceptions).

RP 2006

Le recensement de la population a évolué depuis 2004. Les premières données exploitables de ce nouveau recensement sont issues des campagnes de 2004, 2005 et 2006. Elles sont comptabilisées dans l'enquête RP 2006 dont les résultats détaillés seront publiés en 2009. La nouvelle méthode recense tous les cinq ans l'ensemble des habitants et des logements des communes de moins de 10.000 habitants alors que pour celles situées au dessus de ce seuil, une partie correspondant à 8% de la population est enquêtée chaque année. (enquête par échantillon. Au terme des 5 ans, seulement 40% de la population a été enquêtée).

ENL 2002

L'enquête nationale logement est menée par l'INSEE sur un échantillon de 45.000 logements. Elle connaît une récurrence de quatre à cinq ans. Son objet est la connaissance des modes et caractéristiques de l'habitat. L'enquête n'est pas déclarative contrairement au recensement que la personne renseigne elle-même. Elle fait l'objet d'un entretien approfondi au cours duquel l'enquêteur note certaines caractéristiques physiques du logement. Elle est plutôt centrée sur le logement "ordinaire".

ENL 2006

L'enquête nationale logement de 2006 répond aux mêmes caractéristiques que celle de 2002. Toutefois l'INSEE a allégé dans la version 2006 les questions sur l'hébergement. De ce fait l'information sur l'hébergement contraint ne peut plus être collectée.

HID

L'enquête Handicap, Incapacités Dépendance est menée par l'INSEE. Elle s'est déroulée de 1998 à 2002 auprès des personnes connaissant une situation d'incapacité reconnue.

L'échantillon retenue correspond à 50.000 personnes. L'enquête vise à mesurer les besoins de ces populations et à connaître l'évolution de leur vie sociale pendant plusieurs années.

SD 2001

L'enquête Sans Domicile (SD) menée par l'INSEE dans les communes de plus de 20 000 habitants vise notamment à appréhender les processus conduisant à la marginalisation des personnes fragiles en matière de logement. Elle consiste à interroger les utilisateurs des services d'hébergement et de distribution de repas. Elle a conduit à la tenue de 4000 entretiens avec les publics concernés et à la visite de 800 structures d'hébergement ou de restauration par des enquêteurs spécialement formés. Sa fréquence a été fixée à 10 ans. La dernière enquête SD date de 2001.

ES 2004

L'enquête ES 2004 a été menée par la DREES (Direction des recherches, des études, de l'évaluation et de la statistique du Ministère des affaires sociales). Les établissements sociaux (ES) accueillant des enfants ou des adultes en grande difficulté font l'objet de l'enquête. Celle-ci vise à évaluer les publics fréquentant ces lieux et les moyens humains et matériels dont disposent ces structures. Un échantillonnage des établissements est établi en prenant en compte notamment la nomenclature FINESS (Fichier National des Etablissements Sanitaires et Sociaux).

1.3 Les définitions et méthodes utilisées ne font pas consensus

1.3.1 Les définitions retenues par la loi font l'objet d'interprétations variées

1ère catégorie définie par la loi : les personnes dépourvues de logement

Suivant les différentes études nationales répertoriées ci-dessus, cette catégorie est évaluée entre 12 000 et 163 000 ménages. D'autres sources amèneraient à un chiffre plus élevé, en particulier du fait de l'hébergement contraint.

- Sans domicile et sans abri.

Les sources utilisées pour les sans domicile ou sans abri sont le recensement de la population et l'enquête sans domicile (SD) de 2001.

Les notions de « sans domicile » et de « sans abri » ne sont pas superposables. La population sans-abri correspond aux personnes qui vivent à la rue. Les personnes hébergés pour une durée plus ou moins longue dans des structures d'hébergement ne sont pas sans abri mais sont sans domicile ou sans domicile fixe. Il peut y avoir des allers et retours entre les deux.

Le recensement et l'enquête SD 2001 n'ont pas la même définition des sans abri. Le recensement considère comme « sans abri » une personne hébergée ponctuellement en hôtel par un organisme d'aide. L'enquête SD 2001 la considère comme « sans domicile » mais pas « sans abri » si elle a passé la nuit précédant l'enquête en hôtel grâce à un organisme d'aide, sous réserve que l'organisme d'aide l'ait signalé.

Dans son rapport sur l'observation des personnes sans abri², l'IGAS constatait que le terme de « sans abri » ne bénéficiait pas d'une définition parfaitement fixée et qu'elle pouvait varier selon les types d'enquêtes. Elle considérait que la définition des personnes sans domicile (y compris les sans abri) utilisée dans le cadre de l'enquête SD 2001 constituait la référence.

**La définition des personnes sans domicile retenue par l'INSEE
dans l'enquête SD 2001**

Une personne est dite sans domicile si elle dort dans un lieu non prévu pour l'habitation³ ou si elle est prise en charge par un organisme fournissant un hébergement gratuit ou à faible participation. Ces organismes peuvent fournir des places dans des structures collectives, des chambres d'hôtel ou des appartements ordinaires. Ces hébergements peuvent être proposés pour des durées différentes : d'une nuit à quelques jours, voire plusieurs semaines ou plusieurs mois.

La situation des sans-domicile est définie par la combinaison de deux critères : (...) le type d'habitat et (...) le statut d'occupation. Une personne sera dite sans domicile un jour donné, si la nuit précédente elle a été dans l'une ou l'autre des situations suivantes : soit elle a eu recours à un service d'hébergement, soit elle a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune).

Cette enquête, qui dénombrait 86 000 personnes sans domicile en 2001, comporte cependant des limites méthodologiques soulignées par la Cour des comptes dans son rapport de 2007⁴ : définition des publics laissant de côté les personnes qui n'utilisent pas les services d'aide, estimées à 10 à 15 % des sans abri par une enquête de l'INED ; non prise en compte des départements d'outre-mer ; définition de l'hébergement indépendante des définitions administratives, ce qui rend difficile le rapprochement avec les données sur les établissements collectées par la DGAS ou la DREES. La principale difficulté tient cependant aux délais de réalisation d'une telle enquête, nécessairement lourde et coûteuse, ce qui a conduit l'INSEE à retenir une périodicité décennale. L'actualisation ne pourra donc intervenir qu'en 2012.

- Hébergés contraint.

Pour cerner la catégorie 1 de la loi DALO, on peut tenir compte de l'hébergement contraint chez une famille, le ménage hébergé n'ayant pas alors de domicile propre autonome. On

² *La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri*, L. Chambaud, IGAS, 2007

³ Les lieux non prévus à l'habitation sont les suivants : cave, parking fermé, grenier, cabane, voiture, wagon, bateau, usine, bureau, entrepôt, bâtiment technique, parties communes d'un immeuble d'habitation, ruines, chantiers, grotte, tente, métro, gare, couloir d'un centre commercial, rue, pont, parking extérieur, jardin public, terrain vague, voie ferrée.

⁴ *Rapport thématique sur les personnes sans domicile*, Cour des comptes, 2007.

retiendra ici cette position. Toutefois certaines études ne les classent pas en catégorie 1 mais dans la catégorie 3 (hébergement temporaire).

L'hébergement contraint est estimé à travers l'enquête nationale logement (ENL) de 2002 entre 70 000 et 101 000 *ménages*. L'actualisation d'une note de Mme LAFERRERE, ancienne responsable du secteur logement à l'INSEE, par le Service d'observation et d'études statistiques du MEEDDAT l'estime aujourd'hui à 376 000 *personnes* (et non ménages). Sont considérés comme hébergés contraints « d'une part les personnes hébergées de 18 ans ou plus qui ne cherchent pas de logement indépendant et qui de toutes façons n'en auraient pas les moyens financiers, et d'autre part ceux qui sans être dans ce cas indiquent être hébergés en raison de difficultés financières. Ils sont 376 000, dont 262 000 sont enfants de la personne de référence ou de son conjoint (tableau 1) ».

Tableau 1 : effectif des personnes hébergées, en milliers

Lien avec la personne de référence PR	Contraints	Non contraints	Ensemble
Enfants de la PR ou de son conjoint	262	195	457
Autre parent de la PR ou de son conjoint	77	233	310
Ami ou amie de la PR	38	98	136
Pensionnaire, sous-locataire	0	64	64
Domestique ou salarié(e) logé(e)	0	6	6
Total	376	597	973

Champ : ménages ordinaires, France métropolitaine. Source : enquête logement 2002.

La position de la mission est que l'hébergement peut être défini comme contraint lorsqu'il existe une manifestation de volonté pour changer de logement, même si le ménage n'en a pas les moyens. Il est difficile de comptabiliser une demande qui ne s'exprime pas. Dans ce cas, on serait dans le bas de la fourchette (70 000). Mais il est aussi possible de soutenir qu'un ménage hébergé en sur-occupation est en hébergement contraint même s'il ne demande pas un autre logement faute de moyens.

L'enquête logement de 2006 n'a pas repris les questions qui étaient posées dans l'enquête logement de 2002 sur les ménages hébergés par la famille. L'enquête 2006 ne permet donc plus de les décompter.

- Ménages en caravane.

Sont classées dans les personnes en habitation mobile (caravanes, mobil-homes, roulottes...), celles qui y vivent de manière permanente, quel que soit le lieu (camping, aire pour gens du

voyage, parking réservé...) ainsi que les bateaux transformés en logements. Mais la personne occupant une habitation légère de loisirs (chalet, bungalow, mobile-home sans roues) est considérée comme occupante d'un logement.

Les ménages en caravanes sont considérés par une des études comme dépourvus de logement, par une autre comme en habitat impropre à l'habitation, par une autre encore comme non concernés par le DALO parce qu'ils sont censés avoir choisi leur mode d'habitat. Ils sont estimés par l'une à 50 000, par l'autre à 26 000, à zéro par la troisième. Seules des études sociologiques approfondies permettraient de savoir quelle partie de ces ménages a choisi ou au contraire subi ce type d'habitat. Le faible nombre de recours déposés par des ménages en caravane peut faire penser qu'ils ne sont pas demandeurs ou sont mal informés. Le raisonnement pourrait être le même pour la sous-location ou les hôtels.

- Ménages en habitat de fortune, squat, abri non destiné à l'habitation.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, si l'habitation de fortune, le squat ou l'abri non destiné à l'habitation ne fait pas partie du RIL (répertoire d'immeubles localisés), on le classe en sans abri ou habitation mobile. S'il fait partie du RIL, il est enquêté comme logement.

L'ENL 2006 compte 11 000 constructions provisoires et habitations de fortune, le recensement en compte 19 000.

2ème catégorie définie par la loi : les ménages menacés d'expulsion sans relogement

Cette catégorie est estimée entre 25 000 et 100 000 ménages.

Les sources des ministères de la Justice et de l'Intérieur sont particulièrement fiables et actualisées. La seule question concerne le sens même du concept de menace d'expulsion, compte tenu de la durée parfois très longue pendant laquelle le jugement d'expulsion peut rester sans application et sans octroi du concours de la force publique. Trois types de statistiques peuvent être retenus : le nombre de jugements d'expulsion, le nombre de demandes de concours de la force publique et le nombre de décisions d'octroi du concours de la force publique.

Expulsion d'un local d'habitation	2006	2007
Contentieux locatif avec demande de titre exécutoire (assignations)(1)	133 303	138 490
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	102 967	105 917
Nombre de commandements de quitter les lieux (2) CQL	48 273	56 461
Nombre de demandes de concours de la force publique (2) CFP	39 012	41 627
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique (2)	25 312	26 741
Nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	10 824	10 753

Source : base d'informations de 2006 et 2007 du ministère de la justice (1) et de l'intérieur (2)

Pour l'équipe de mission, seule la décision accordant le concours de la force publique crée une menace réelle et imminente, hors période d'hiver, pour la famille concernée (et hors expulsions accompagnées de relogement). La jurisprudence des tribunaux administratifs sur cette notion est en cours d'élaboration.

3ème catégorie définie par la loi : les personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition

Cette catégorie est évaluée par les études nationales entre 41 000 et 195 000 ménages.

Comme on l'a vu pour la 1ère catégorie, les personnes logées ponctuellement à l'hôtel peuvent être considérées par le recensement comme sans abri, par l'enquête SD comme sans domicile. Mais on peut aussi les classer dans l'hébergement temporaire.

Les personnes en hébergement contraint chez une famille ou hébergées dans une structure d'hébergement pourraient aussi être considérées comme en situation d'hébergement temporaire et non comme sans domicile ou sans abri.

Le recensement distingue bien établissements d'accueil d'urgence et établissements de plus long séjour mais il assimile sous la même rubrique établissements d'hébergement à caractère social et établissements de santé ou médico-sociaux. Le chiffre pertinent n'est donc pas disponible.

La DREES procède tous les quatre ans à une enquête statistique (enquête dite ES – personnes en difficulté) qui constitue la source d'information la plus complète sur les structures (publics accueillis, personnels et activités). La dernière enquête ES date de 2004. Le fichier national des établissements sanitaires et sociaux (FINESS), sur lequel elle s'appuie, n'est exhaustif que pour les structures disposant d'un financement pérenne de l'Etat. Il ignore l'offre des collectivités locales lorsqu'il n'y a pas d'aide de l'Etat. L'enquête laisse de côté une partie des personnes logées en hôtel.

L'enquête logement comporte un dénombrement des ménages vivant en chambres d'hôtel tirées lors de l'échantillonnage. Il faut donc que les chambres figurent dans l'échantillon maître. Selon l'enquête logement de 2006, 24 000 ménages seraient logés en permanence dans une chambre d'hôtel, estimation qui repose sur 26 ménages enquêtés. L'échantillon est très faible au regard de la précision que l'on peut escompter avec une enquête par sondage. Le recensement de la population compte 39 000 ménages en hôtel soit 15 000 de plus.

L'hébergement temporaire est comptabilisé sans généralement tenir compte des conditions de durée posées par le décret du 28 novembre 2007 (personnes hébergées depuis plus de 6 mois ou dans un logement de transition depuis plus de 18 mois).

4ème et 5ème catégories définies par la loi : situations d'habitat insalubre ou indécent avec enfants mineurs ou personnes handicapées

Ces deux catégories sont évaluées globalement entre 263 000 et 519 000 ménages.

Il est souvent difficile de distinguer l'habitat indécent de l'habitat insalubre, sauf à se référer à des arrêtés préfectoraux d'insalubrité bien loin de couvrir la totalité de ces situations. L'ENL, du fait de la précision des questions posées au ménage, notamment sur les caractéristiques

physiques du logement, est certainement l'instrument existant le mieux adapté au recensement des situations mentionnées par la loi DALO.

Le parc privé potentiellement indigne (PPPI) est estimé à partir de FILOCOM. Cette base de données établie par la DGFIP pour le compte du ministère du logement donne des informations complémentaires sur la qualité de l'habitat et les revenus des habitants jusqu'à une échelle infracommunale. "Elle ne permet pas un décompte des logements dégradés mais une hiérarchisation des territoires à risque", selon le rapport du groupe SML. Elle ignore la pose non déclarée d'éléments de confort et surestime les difficultés. Elle ne permet pas d'identifier précisément des logements mais seulement de localiser des zones à risque. Elle n'a pas été utilisée dans les estimations nationales ci-dessus. Par contre FILOCOM donne des informations précises sur la suroccupation.

Concernant le logement indécent, aucun dispositif permanent de mesure correspondant à la définition posée par le décret n'a été mis en place.

Enfin le relogement peut ne pas être la solution dans le cas d'une insalubrité ou d'une indécence remédiable. Il serait au contraire urgent que les préfets appliquent les procédures de travaux prévues par les textes sur l'habitat indigne. Ceci éviterait par ailleurs de faire de l'habitat insalubre une filière d'entrée dans le droit au logement opposable. Il n'est donc pas évident de comptabiliser tous les occupants de ces logements comme des personnes à reloger.

1.3.2 D'importants problèmes de méthode fragilisent le dénombrement rigoureux des publics potentiels

L'approche des publics DALO passe par une définition homogène et partagée des publics concernés. Elle suppose également que l'outil statistique soit en mesure de réduire la marge d'erreur de cette construction statistique à un niveau acceptable. Or, de nombreux écueils fragilisent le dénombrement de ces publics :

- **Personnes ou ménages.**

Les chiffres présentés correspondent tantôt à un nombre de personnes (RGP, enquêtes sur les sans domicile, enquête ES) tantôt à des ménages. La mission prend en compte exclusivement la notion de ménage. Dans la majorité des cas, un logement correspond au besoin d'un ménage. Pourtant, certaines statistiques prises en compte par les études sont centrées sur l'individu (sans abri, personnes en caravane...). Pour retrouver la notion de ménage, des ratios de redressement des chiffres statistiques sur les personnes sont utilisés. Concernant les sans abris, le secrétariat d'État à la prospective pratique un ratio de 0,89 pour convertir le nombre d'individus recensés en nombre de ménages.

- **Doubles comptes.**

Des doubles comptes sont probablement à l'origine d'une partie des écarts constatés.

Une même personne peut saisir plusieurs commissions de médiation différentes, en particulier dans les zones frontalières entre départements, voire entre régions.

Les doubles comptes peuvent être dus aux ménages répondant à plusieurs critères de priorité. A la demande de la mission, la DREIF a produit début décembre 2008 des statistiques portant sur un total de 12 197 dossiers. Le nombre de dossiers ayant pour motif le « délai anormalement long » (DAL) est de 9 354. 2 843 dossiers avaient un ou plusieurs critères sans le DAL et 8 875 requêtes comportaient deux critères parmi les six prévus par la loi. Ce chiffre représente 72,76 % des dossiers. Il est possible que dans les études mentionnées plus haut ces ménages aient été comptés au moins deux fois.

Lors des auditions de la mission, la directrice de l'ADIL de Seine-Saint-Denis a précisé que certains demandeurs cochaient l'ensemble des cases du dossier par méconnaissance du dispositif. L'exploitation du logiciel DALORIF par la DREIF montre que 6 % des demandeurs ont coché plus de trois critères sur six.

Dans le département de Charente-Maritime, il a été indiqué à la mission par l'ANIL que près de 5000 personnes seraient en hébergement dans des mobile-homes l'hiver pour se retrouver sous la tente lorsque les opérateurs touristiques reprennent leur habitat. Ils peuvent être également comptabilisés deux fois.

Les études nationales peuvent avoir intégré des doubles-comptes entre les catégories 1 et 3, voire entre la catégorie 2 et les catégories 4 et 5. Toutefois l'INSEE a expurgé les informations de l'enquête nationale logement des doubles comptes. Les chiffres ainsi retraités ont servi aux estimations des catégories 4 et 5.

- Temps des enquêtes.

Les enquêtes servant de base aux études nationales connaissent des temps différents (tous les dix ans pour l'enquête SD, tous les quatre ans pour l'enquête ENL, tous les cinq ou neuf ans pour les recensements) et des lieux également différents (enquête SD basée sur les individus menée auprès des communes de plus de 10.000 habitants, répertoire FINESS intégrant des capacités d'accueil et non un suivi des ménages, étude centrée sur les logements dans le cadre des enquêtes ENL, etc.). Un risque de doubles comptes existe.

- Base d'échantillonnage

Le groupe SML souligne: "Certaines situations comme la vie dans des constructions provisoires à l'écart (dans un bois, le long d'un fleuve, etc.) courent plus de risque de ne pas être repérées, donc de ne pas figurer dans la base de recensement des ménages et de ne pas être recensées lors du recensement des sans abri". Le bon échantillonnage du mal logement n'est donc pas complètement assuré dans le recensement. L'échantillonnage de l'enquête logement en subit nécessairement les conséquences.

- Champs. Périodicité.

On a vu plus haut que le recensement porte sur le dénombrement de la population en général, avec pour les villes de plus de 10 000 habitants un échantillonnage de 8% par an. L'enquête SD ne porte que sur les personnes faisant appel à des services

d'hébergement et de distribution de repas. L'enquête ES ne porte que sur les établissements sociaux. La périodicité n'est pas non plus la même.

Commentaire général sur les sources :

Au final, toute tentative d'évaluation se révélera incomplète tant qu'une correspondance entre catégories DALO et définitions statistiques ne sera pas établie. Les critères de priorité définis par la loi sont susceptibles d'interprétation et leur définition n'est pas stabilisée.

1.3.3 les commissions de médiation elles aussi interprètent différemment les définitions données par la loi

Le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, dans son 2ème rapport s'est interrogé sur la notion de logement de transition et sur la dissociation des critères de la priorité et de l'urgence⁵.

Pour faire face à l'afflux de demandes et tenter de rendre homogènes leurs décisions, les commissions ont établi au fur et à mesure de leurs travaux des éléments de doctrine aussi bien sur le classement des recours par critère que sur l'appréciation de l'urgence des situations. Elles ont parfois élaboré un véritable guide de doctrine.

La mission a notamment pu constater que le besoin de définir un corpus commun de règles d'instruction des recours avait conduit :

- en Essonne à la rédaction d'un document intitulé « éléments de jurisprudence de la commission de médiation de l'Essonne au 15 octobre 2008 »,
- en Seine-saint-Denis à un « document de consolidation des décisions prises par la commission »,
- dans les Hauts-de-Seine à l'élaboration d'un « référentiel relatif à la motivation des décisions de rejet rendues par la Commission de médiation »,
- une démarche de même type est en cours dans le Val-de-Marne.

La recherche d'une homogénéité dans la pratique des commissions a été confortée par la mise en ligne des questions/réponses publiées sur le site intranet de la DHUP (mission DALO). Cette démarche fort utile vise là aussi à une unification des pratiques, soit pour se conformer à des décisions de justice encore peu nombreuses soit pour tenir compte des débats au sein soit des commissions ou du Comité de suivi institué par la loi.

L'une des questions de la mission concernait les gens du voyage que certaines études réintroduisaient pour 50.000 ménages parmi les demandeurs potentiels. Un an après la mise en application de la loi, en Île-de-France, le nombre de recours émanant des gens du voyage

⁵Rapport du comité de suivi de la mise en oeuvre du DALO : « *assumer l'obligation de résultat du droit au logement opposable sur l'ensemble du territoire* » 1er octobre 2008, page 30

ne dépasse pas une dizaine pour toute l'Île-de-France. Ce constat, en région parisienne qui connaît une vraie difficulté à permettre à ces populations de bénéficier des terrains de stationnement et d'accueil prévus par la loi conduit à minorer sensiblement le nombre de ménages à intégrer parmi les demandeurs potentiels.

Les questions de définitions se posent donc aussi au niveau des commissions. On trouvera ci-dessous un tableau illustrant la doctrine de différentes commissions.

Tableau récapitulatif des pratiques des commissions de médiation

	Ville de Paris	Seine-et-Marne	Yvelines	Essonne	Hauts-de-Seine	Seine-Saint-Denis	Val-de-Marne	Val d'Oise
Instruction	Préfecture via le GIP Habitat et Interventions sociales (10 contractuels + 5 fonctionnaires) discussions en cours avec l'ADIL	CAF 88% des requérants sont allocataires de la CAF	CAF pour le logement ACR pour l'hébergement	CAF	CAF	ADIL 93	ADIL 94 mais accès au logiciel CAFPRO	CAF
Recevabilité	les dossiers ne comportant pas les pièces obligatoires au sens du formulaire sont déclarés irrecevables au terme d'un délai de 2 mois laissé au requérant pour compléter (doctrine issue de la réunion plénière de la commission du 2 février 2009). Il n'est pas indispensable d'avoir déposé une demande de logement social	Impératif : avoir déposé une demande de logement social	La présentation d'une demande de logement est une condition suffisante, mais des dossiers présentant d'autres modes de preuve sont acceptés. Examen aussi de la recevabilité au regard du droit au séjour pour les étrangers		La CDM se prononce conformément au décret du 28/11/2007 en tenant compte des démarches précédemment effectuées	Impératif : avoir déposé une demande de logement social		Recevabilité du dossier même si aucun dépôt de demande de logement social – A noter que dans ce cas le dossier a peu de chances d'être reconnu Prioritaire et urgent.
Catégorie 1 dépourvus de logement	Implication forte des associations dans l'apport de requérants au titre de cette catégorie, moins de cinq demandes formulées par des « gens du voyage »	Enquête sociale pour les sans-domicile	Le service préfectoral a indiqué à la mission la difficulté de cerner ce public. Il indique avoir connaissance de situations de personnes vivant dans les massifs forestiers. Leur recensement est difficile voire impossible même si le SAMU social les connaît plus ou moins	Dès la mise en œuvre du DALO, il a été considéré logique de donner la priorité au dispositif de droit commun. Ainsi, dans le cas des gens du voyage priorité est donnée au schéma d'accueil des gens du voyage. Un seul cas de demandeur appartenant aux gens du voyage.	Constat de nombreuses doubles demandes (logement et hébergement) en raison d'une confusion des demandeurs entre les procédures			Si la personne n'est pas connue des services sociaux et que la situation semble poser plusieurs problématiques la commission diligente une enquête des services sociaux Les services des mairies apportent sur ces cas des informations qui permettent de corroborer les informations contenues dans le dossier DALO
Catégorie 2 menacés d'expulsion	Critère retenu : stade du jugement prononçant l'expulsion	Critère retenu l'accord du concours de la force publique	Critère retenu l'accord du concours de la force publique	Critère retenu la demande du concours de la force publique sauf dans les cas de congé pour vente ou pour habiter. Pour ces 2 cas, la commission s'assure simplement de la bonne et due forme du congé et déclare prioritaire et urgent sans attendre	Critère retenu l'existence d'un jugement d'expulsion et seulement lui	Critère retenu : l'existence d'un jugement d'expulsion ou tout document postérieur à l'ordonnance d'expulsion du juge	Critère retenu l'existence d'un jugement d'expulsion mais la pratique montre que c'est plutôt la demande de réquisition de la force publique qui est prise en compte	Recherche de la bonne foi en lien avec la sous préfecture et éventuellement les services sociaux, dossier examiné si il y a une décision de justice (application stricte des termes des textes réglementaires)

	Ville de Paris	Seine-et-Marne	Yvelines	Essonne	Hauts-de-Seine	Seine-Saint-Denis	Val-de-Marne	Val d'Oise
				que le propriétaire engage une procédure judiciaire.				
Catégorie 3	De très nombreuses situations relèvent de cette catégorie et de la n°1 dans la mesure où 10 000 nuitées d'hôtel par jour sont prises en charge pour l'hébergement de personnes ou de ménages		La commission de médiation tient compte des délais de continuité de 6 ou 18 mois imposés par le décret	La commission préconise des délais de séjour par structure (6 mois en structure adaptée type CHRS et 18 mois en logement de transition type Résidences sociales)	Les hôtels ne sont pas pris en compte au titre de cette catégorie3, mais de la 1	Le requérant n'est recevable qu'à la condition d'apporter les preuves de son séjour dans l'établissement d'hébergement ou dans le logement de transition. Quelques personnes ont relevé de l'appellation « gens du voyage »		Pour les sorties d'hébergement, la durée du séjour dans la structure est moins prise en compte que les éléments d'insertion transmis par le directeur de la structure
Catégorie 4	Priorité est donnée à la procédure de droit commun mais à défaut de la voir prospérer, la situation est traitée selon le DALO. Le service technique de l'habitat intervient depuis la mise en place du DALO.	Renvoi quasi-systématique vers la procédure de droit commun	Exigence arrêtée d'insalubrité, sinon enquête	Priorité est donnée à la procédure de droit commun que la commission active (ou réactive) en écrivant au maire, en déclenchant une enquête par un prestataire recruté et toutes ces démarches dans le cadre d'un partenariat rapproché avec le Bureau du Parc Privé du SHRU/DDEA91 et la DDASS. Dans le cas d'un logement indécemment, il y a réorientation vers la commission de conciliation.	Priorité est donnée à la procédure de droit commun la CDM émet une décision favorable si la responsabilité du bailleur n'a pas été mise en jeu.	L'avis de la DDASS est systématiquement requis dès lors que les éléments du dossier ne permettent pas d'identifier une situation d'insalubrité avérée. Le recours recevra une suite favorable de la part de la commission DALO dès lors que les procédures de droit commun et les obligations du propriétaire ne peuvent être mises en oeuvre	Priorité est donnée à la procédure de droit commun, si après mise en demeure le propriétaire d'un logement insalubre ne s'exécute pas, le ménage auteur du recours est considéré comme prioritaire	Transmission systématique des dossiers à la DDASS pour enquête de salubrité qui traite directement ou transmet aux services d'hygiène des communes dotées de ce service .
Catégorie 5	La suroccupation est rapidement diagnostiquée en raison du grand nombre de petits logements à Paris	-	La commission de médiation, pour la prise en compte de la suroccupation, se montre souple pour les familles très nombreuses	Un ménage logé dans le parc social n'est ni considéré comme prioritaire ni comme urgent sauf suroccupation manifeste	Pas de spécificités	Pour la définition du handicap, il est exigé un justificatif officiel comme la carte COTOREP ou AAH		
DALO et procédures de droit commun	Le droit commun est valorisé (cas d'insalubrité par exemple). Il gèle temporairement l'application du DALO en début de procédure de droit commun puis DALO prend le relais si	Le droit commun est privilégié	Les procédures DALO et de droit commun sont menées en parallèle	Le droit commun est privilégié. Cela signifie que la commission déclare « non prioritaire non urgent » et active les procédures de droit	la mise en oeuvre des procédures d'insalubrité ne stoppe pas l'instruction DALO, le recours est instruit, puis examiné par la Commission et pourra	Les procédures de droit commun constituent la priorité. La procédure DALO ne vient qu'après échec des procédures de droit commun.		La commission a été sensibilisée par le bureau du logement aux directives de Mme BOUTIN concernant l'insalubrité. Un grand

Tableau récapitulatif des pratiques des commissions de médiation

	Ville de Paris	Seine-et-Marne	Yvelines	Essonne	Hauts-de-Seine	Seine-Saint-Denis	Val-de-Marne	Val d'Oise
	nécessaire.			commun. L'expérience démontre que peu de cas d'insalubrité sont avérés.	faire l'objet d'une décision défavorable motivée.			nombre de ces dossiers sont refusés en renvoyant aux relations bailleur/locataire et aux obligations du premier.
Appréciation des requérants déjà logés dans le parc social	Non évalué	5 à 10%	Pas d'informations disponibles sur ce point	Une lettre au bailleur concerné est dans la plupart des cas transmise pour signaler le problème et/ou demander des explications complémentaires. Dans la lettre de notification au requérant, il est précisé de se rapprocher de son bailleur.	Inférieur à 10%	10 à 15% au plus	Environ 10 % Quand le ménage est déjà dans le parc social, il est considéré comme ni prioritaire ni urgent	Sauf situation particulière (présence d'une personne handicapée dans une commune où il y a très peu de parc social par exemple) la commission refuse le dossier en préconisant au requérant un rapprochement avec son bailleur dans le cadre d'un échange. En parallèle le bureau du logement a sensibilisé les bailleurs par l'intermédiaire de l'AORIF pour que la pratique se développe
Notion de prioritaires et urgents	La commission examine la situation de priorité puis celle de l'urgence, mais l'appréciation résulte de la combinaison des deux critères.	La commission considère qu'un ménage déclaré prioritaire est de fait dans une situation d'urgence	La commission examine la situation de priorité puis celle de l'urgence		La commission examine la situation de priorité et d'urgence	Notion globale de prioritaires et urgents et non notions cumulatives	La commission examine la situation de priorité puis celle de l'urgence	La commission examine la situation de priorité puis celle de l'urgence
Accessibilité des formulaires	Guichet d'accueil spécifique DALO créé selon les règles de la charte Marianne. Les requérants peuvent également retirer et déposer un dossier DALO dans quelques guichets parisiens de la CAF.	Formulaire DALO non distribué en DDE et Préfecture mais présent dans les mairies ou les unités sociales du CG	Formulaires disponibles pour le requérant : préfecture, sous-préfectures, mairies, associations, points CAF, site Internet préfecture, services sociaux du conseil général, envoyés à la demande	Sur le site Internet de la préfecture dans les sous-préfectures et dans la plupart des mairies	Préfecture, CAF, Internet	En préfecture, en sous-préfectures, en DDE, à la DDASS, sur le site internet de la préfecture et dans la plupart des mairies		Préfectures, sous-préfectures, principales antennes CAF, et site Internet de la préfecture
Délais anormalement longs	L'arrêté préfectoral fixant ces délais n'est pas encoresigné à Paris, il devrait l'être prochainement	36 mois	Les dossiers sont étudiés au cas par cas selon l'urgence de la situation. Le seul critère	La commission de médiation ne déclare pas forcément prioritaires et urgents	48 mois	Le délai anormalement long retenu en Seine-Saint-Denis est de 3 ans. Ce délai est inscrit dans le	36 mois	Le délai a été fixé à 3 ans par arrêté préfectoral Les personnes ayant

	Ville de Paris	Seine-et-Marne	Yvelines	Essonne	Hauts-de-Seine	Seine-Saint-Denis	Val-de-Marne	Val d'Oise
	En attendant, la commission se déclare incompétente sur ce point, position confirmée par le tribunal administratif		du délai anormalement long n'est pas suffisant si la situation locative du requérant est adaptée	même si la demande de logement entre dans le cadre du délai anormalement long c'est à dire à plus de 36 mois (ce qui est le délai anormalement long en Essonne).		protocole de l'accord collectif départemental signé entre les bailleurs et l'Etat		une demande déposée depuis plus de 3 ans ne sont pas prioritaires et urgentes de ce seul fait
Doctrine de la commission	Une réunion de la commission se tient tous les semestres pour définir sa « jurisprudence »		La commission s'est dotée d'une doctrine consensuelle issue de la pratique	Une synthèse a été élaborée sur la base des décisions adoptées et ce afin de tenter de poser des repères aux travaux de la Commission	Un référentiel de motivation a été constitué	Un document de consolidation des décisions établi par la commission permet d'explicitier les principes d'examen des dossiers sur la base des textes législatifs et réglementaires relatifs au DALO	Doctrine en cours d'élaboration en avril 2009	Pas de doctrine définie

1.3.4 La jurisprudence des tribunaux administratifs commence à préciser les définitions et encadrer les pratiques

A la suite des travaux des commissions, les tribunaux ont été saisis par certains requérants soit parce que la commission de médiation avait donné une issue défavorable au recours, soit parce qu'après une décision favorable, le préfet n'a pu reloger dans le délai requis le demandeur. C'est ainsi qu'au fur et à mesure des jugements, un certain nombre de notions ont été précisées ou affinées (cf l'annexe du présent rapport consacrée aux jurisprudences).

1.4 L'appareil statistique est perfectible

L'étude méthodologique du groupe sur les situations marginales de logement (SML) piloté par Maryse MARPSAT (INSEE) plaide pour une amélioration des statistiques

Ce groupe a examiné l'ensemble des sources statistiques sur les situations marginales de logement. Il fait des propositions sur la manière dont les enquêtes nationales devraient évoluer pour mieux cerner ces populations.

L'étude met en lumière certains prismes de lecture selon les enquêtes:

- le RGP 1999 dénombre 39 112 ménages vivant à l'hôtel, l'ENL 2006, 24003 soit 38 % de moins;
- les habitations de fortune sont 19 068 au RGP 1999, 10 948 à l'ENL 2006 soit 42 % de moins.
- les logements dans un immeuble collectif à usage autre que d'habitation sont 252 332 au RGP 1999, contre 204 063 à l'ENL 2006 soit 19 % de moins.

N'apportant pas de chiffrage puisque son objet est méthodologique, le groupe SML (cf. partie "DALO" ci-annexée) démontre la difficulté d'approche des catégories prioritaires. Celles-ci ne correspondent pas aux définitions statistiques. Il affirme la nécessité de définir un vocabulaire commun.

Plus globalement, la mesure du mal-logement exige une adaptation des outils statistiques existants, par exemple le besoin de revoir l'échantillon servant de base à l'enquête ENL pour y sur-représenter les ménages en situation marginale de logement afin de mieux les analyser. Le rapport contient 18 préconisations qui amélioreraient la fiabilité des chiffres, notamment pour les publics DALO. **Ces préconisations sont jointes en annexe.**

1.5 La demande exprimée n'est toujours pas connue

- La demande de logements

Les différentes études renseignent sur un "public-cible" théorique mais non sur le nombre de personnes susceptibles de faire recours.

Le numéro unique d'enregistrement des demandes de logements sociaux mis en place par la loi de lutte contre l'exclusion de 1998 est aujourd'hui insuffisant pour caractériser les publics relevant du DALO puisqu'il ne dispose que de sept informations par demande. Plusieurs missions l'ont montré .

Si ce dispositif fonctionnait correctement et incluait les critères de priorité de la loi DALO, ce serait une extraordinaire source d'information pour dénombrer les ménages prioritaires, avec une probabilité sérieuse de rapprochement des chiffres théoriques et des chiffres réels puisque les ménages inscrits ne seraient pas de simples bénéficiaires potentiels mais des ménages ayant déjà engagé une démarche⁶.

La mission rappelle que les fichiers partagés de la demande, lorsqu'ils sont déjà en place (actuellement dans une dizaine de départements), permettent un suivi statistique de la demande. Le CREHA-Ouest (Pays de la Loire) a intégré depuis le mois de janvier 2009 dans son formulaire de demande de logement et dans son système d'information les critères DALO.

C'est le sens de l'article 117 de la loi de mobilisation pour le logement qui doit servir de support à la refondation du dispositif de numéro unique et de fichiers partagés de la demande. Dans ce cadre, la DHUP a engagé une redéfinition du système informatique et une standardisation des formulaires de demande et du vocabulaire technique.

Nota: Les enquêtes des CAF, si elles étaient généralisées, pourraient renseigner sur l'indécence des logements.

- La demande d'hébergement

Il n'existe pas, sauf de manière ponctuelle au plan local, de système d'information permettant de recenser la demande **globale** d'hébergement et de gérer l'interface offre/demande.

Le seul outil existant au niveau national est le système dn@ qui permet de mesurer la demande à destination des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile (CADA). Il ne porte que sur une partie de la demande d'hébergement, la plus aisée à repérer compte tenu du nombre limité d'acteurs.

Les « 115 », numéros uniques d'appel gratuit, désormais généralisés sur l'ensemble du territoire, permettent d'évaluer la demande au jour le jour pour apprécier la tension sur le dispositif d'hébergement, mais ne répondent pas à cet objectif. La construction d'un système d'information de la demande à partir des 115 nécessite de pouvoir traiter les doubles comptes à partir d'un numéro unique. En outre, l'ensemble des demandes ne transite pas nécessairement par le 115 selon les départements.

Le dispositif COHPHRA (connaissance de l'offre d'hébergement et des personnes hébergées en Rhône-Alpes), développé par la DRASS, semble le mieux adapté pour mesurer la demande. Il s'agit d'un système informatique fonctionnant sur un serveur extranet. Il rassemble les informations sur les personnes demandant un hébergement et les offres des structures d'hébergement dans le département. Ce système est accessible aux instances qui reçoivent les demandes et aux structures d'hébergement qui renseignent sur les conditions de séjour (entrée, mode d'hébergement, sortie).

COHPHRA permet une gestion mutualisée des files d'attente et offre en permanence un état des personnes hébergées et des personnes en attente.

⁶rapport *Du numéro unique à la demande unique* Marc PREVOT, Philippe SCHMIT (CGEDD) août 2008

Ce système est opérationnel depuis janvier 2008 dans trois départements (Loire, Isère, Ain). Il devrait être étendu au Rhône en 2009. Conformément aux recommandations de l'IGAS⁷, il a fait l'objet d'une évaluation conduite par la DREES, la DGAS et la DGUHC. Celle-ci conclut à l'utilité d'un tel outil qui pourrait être transféré à d'autres départements. Le principal enjeu réside dans la volonté des organismes proposant des hébergements d'accepter de mutualiser leurs actions.

1.6 Conclusion

Les études nationales aboutissent à un écart de 60% entre le bas et le haut de l'évaluation, avec des écarts importants pour chaque catégorie.

L'hétérogénéité des chiffrages souligne les incertitudes sur les définitions et les problèmes de méthode et de coordination des enquêtes. Aujourd'hui il faut construire un chiffrage en puzzle, combiner des sources différentes, inégalement précises, de périodicité diverses, pas toujours cohérentes entre elles.

Ces difficultés constatées par le groupe SML démontrent la nécessité d'aller vers un consensus sur les définitions et vers une amélioration des statistiques publiques sur le mal logement.

⁷ *La coordination de l'observation des personnes sans abri*, Laurent Chambaud (IGAS), juin 2007

2 La statistique publique permet de traiter du logement dans sa globalité, mais pas de la procédure spécifique DALO

2.1 Le non recours au droit

La statistique publique a pour objet la connaissance générale des conditions de logement des habitants de notre pays. Elle n'a pas pour objet de suivre une procédure administrative. Tous les prioritaires potentiels dénombrés par les statistiques publiques ne déposeront pas un recours. Les raisons en sont exposées ci-dessous.

Le non recours au droit est une importante source d'écart entre besoin potentiel statistique et demande exprimée.

Il fait désormais l'objet de travaux universitaires. Un observatoire, l'ODENORE, a été créé en 2003 à la maison des sciences de l'Homme de Grenoble. Un réseau européen de recherche s'est constitué pour approfondir cette question (réseau EXNOTA). Philippe WARIN, directeur de recherche au CNRS, identifie trois types de non recours au droit : le non recours primaire (personnes éligibles mais non informées), le non recours secondaire (personnes éligibles qui demandent la prestation mais ne la reçoivent pas) et un non recours par désintérêt pour l'offre publique⁸. Il note que « *les phénomènes de non recours s'accroissent avec le cumul des précarités (sociales, sanitaires, au travail et économiques, psychologiques, affectives). Cette relation est bien identifiée* ». Il ajoute : « *au sein des familles l'idée même de citoyenneté sociale disparaît lorsque, de génération en génération, passé, présent et futur ne sont qu'aux couleurs de la désespérance, ce qui entretient un déni d'intérêt pour l'offre publique* ». Les administrations françaises se préoccupent depuis peu de cette notion⁹.

L'image négative d'une partie du parc social peut expliquer, selon certains interlocuteurs, le non recours au droit au logement opposable. L'ANIL indique que dans le Loiret, ce risque est apparu tellement prégnant que la préfecture précise aux personnes reconnues prioritaires que les relogements seront effectués pour la très grande majorité hors ZUS. Dans certains départements, les travailleurs sociaux sont demandeurs de formation et d'information mais ne sont pas actuellement en mesure d'aider efficacement les familles à accéder à ce droit (cf. rapport du groupe présidé par M. BOUCHET).

Au cours d'une mission récente¹⁰, l'I.G.A.S. a constaté dans certains départements que les structures d'hébergement continuaient à privilégier les dispositifs d'accès au logement préexistants (accords collectifs départementaux...), ce qui peut expliquer la faiblesse des recours DALO des personnes hébergées.

Une étude effectuée en janvier 2009 par la Mission régionale d'information sur l'exclusion de Rhône-Alpes en relation avec le réseau associatif "Personne dehors" illustre le non recours à

⁸ Ces typologies sont notamment détaillées dans l'article « *Le non-recours par désintérêt : la possibilité d'un « vivre hors droits »* » in Vie Sociale n°1/2008 p 1 -11

⁹ Voir les travaux de l'IGAS Rapport de la mission « *Quelle intervention sociale pour ceux qui ne demandent rien ?* » Mikaël HAUTCHAMP, Pierre NAVES, Dominique TRICARD, Inspection générale des Affaires sociales, 2005

¹⁰ « *Développer la fluidité des parcours de l'hébergement au logement* », Isabelle Rougier, IGAS, février 2009

l'hébergement. 1000 personnes sans logement ou hébergement fixe ont été recensées mais les professionnels ayant participé à l'enquête considèrent qu'il en existe plusieurs milliers. Sur les 1000 personnes recensées, 75% n'appellent pas ou plus le 115. La nuit précédant l'enquête, 44% des ménages interrogés ont préféré dormir chez un ami ou de la famille, environ 33% ont été dans la rue ou en squat, 14% seulement ont eu recours aux dispositifs de solidarité nationale. 37% d'entre eux ont dormi dans des lieux différents au cours des 8 derniers jours. 35% sont des moins de 30 ans. Les propos tenus sont très critiques à l'égard des conditions d'hébergement proposées : manque de places, insécurité, manque d'hygiène, promiscuité, absence d'accueil des familles ou des couples, absence d'accompagnement social, difficultés à joindre le 115, durées d'hébergement trop courtes...

Certaines personnes ayant trouvé par nécessité un logement précaire, par exemple en caravane, s'y trouvent finalement mieux qu'ils ne pensent se trouver en logement social.

Là encore existe un facteur d'écart entre estimations théoriques et nombre de recours. Il n'y a pas d'instrument de mesure du non recours au droit.

2.2 Le nombre de recours diffère sensiblement en fonction des marchés locaux du logement et du volontarisme préventif local

Une partie de la demande prioritaire potentielle ne parvient pas jusqu'aux commissions de médiation.

41 départements (soit 20% de la population) avaient, fin décembre 2008, enregistré moins de 50 demandes chacun au titre du DALO.

14 départements comptabilisaient plus de 1000 demandes.

Deux facteurs peuvent expliquer ces écarts :

- la tension sur le marché du logement,
- l'efficacité des pratiques locales pour faciliter l'accès au logement des personnes défavorisées, même en cas de marché tendu.

2.2.1 Les recours se concentrent naturellement sur les marchés les plus tendus

Les besoins théoriques liés au mal logement existent sur les marchés détendus. Mais une solution est généralement trouvée avant d'arriver au stade ultime du recours.

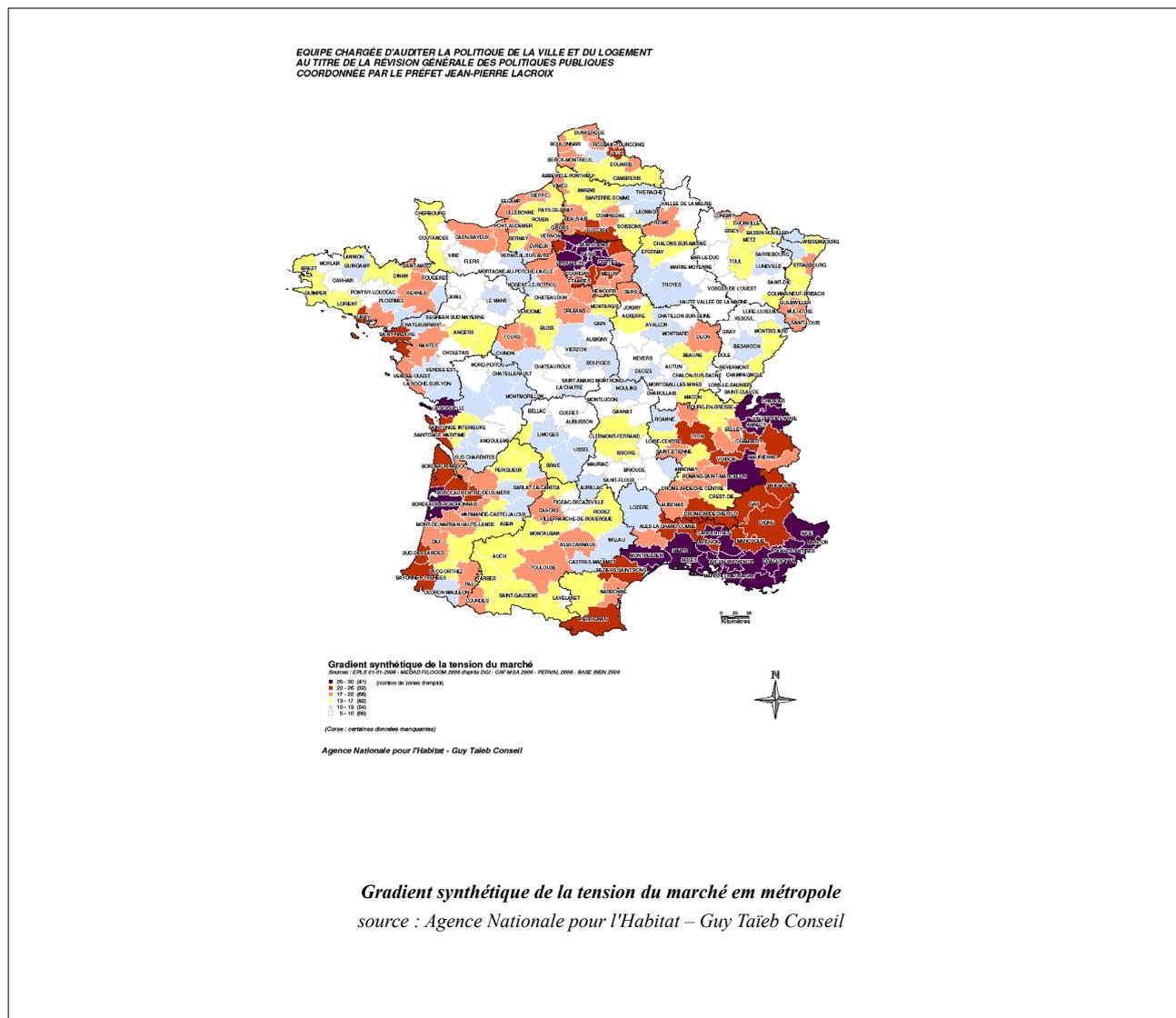
Les départements ayant reçu peu de demandes sont ceux où la tension sur le marché locatif est faible. Ceci conduit à opérer une distinction entre les départements où le parc public et le parc privé satisfont globalement ou non la demande. Dans un département comme le Lot et Garonne¹¹, le parc privé et le parc social comportent un nombre sensiblement égal de logements. Le logement privé a des loyers bas pour rester attractif dans des marchés détendus. Les demandeurs de logement relevant potentiellement du DALO n'ont pas à saisir les commissions de médiation, même en cas d'expulsion, le marché étant généralement susceptible d'accueillir les demandeurs.

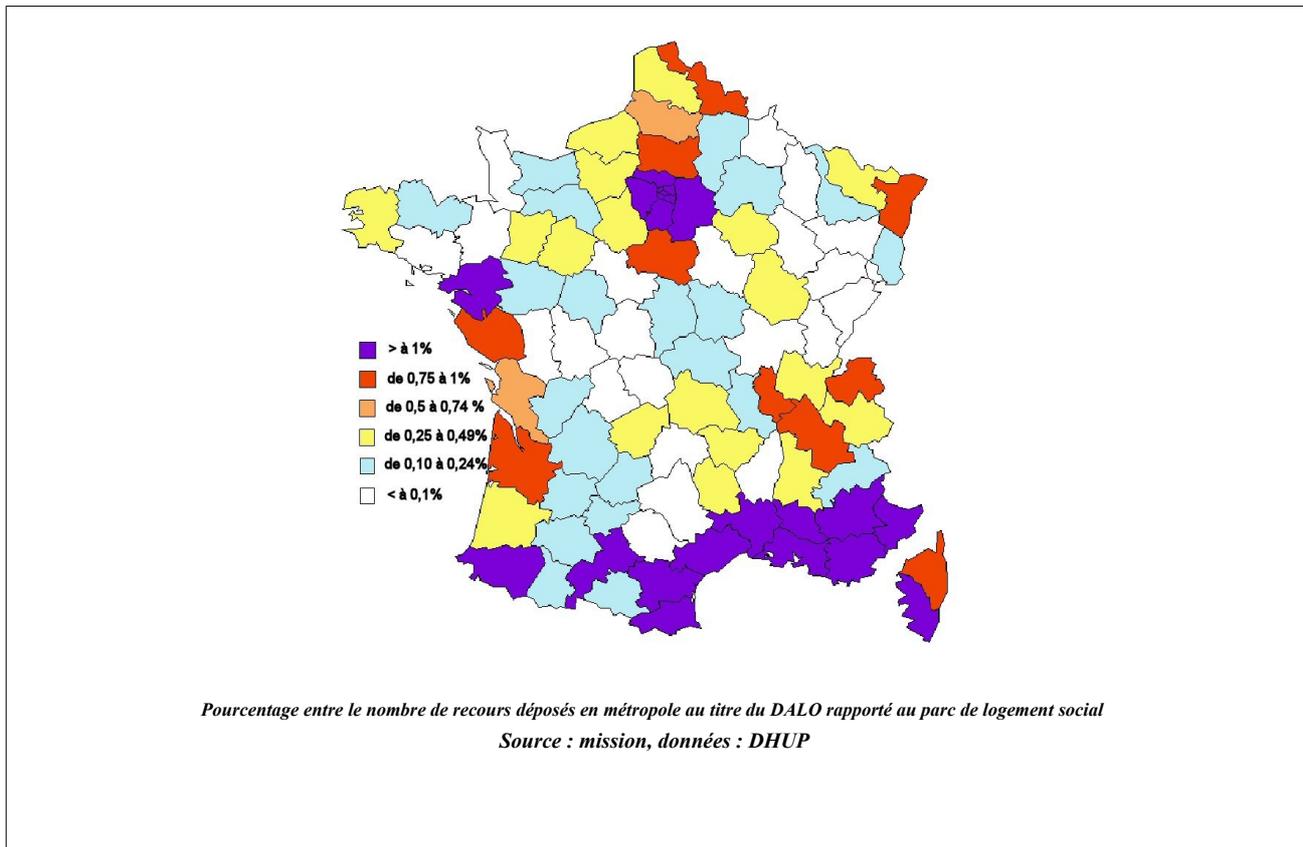
¹¹Le département totalisait au 31 décembre 2008, 13 recours DALO dans le domaine du logement, aucun en matière d'hébergement.

Une demande potentielle est identifiée dans les zones à marché détendu mais cette demande n'apparaît pas ou peu dans les recours.

Les statistiques nationales ne peuvent naturellement pas tenir compte des marchés locaux.

Enfin des différences sont parfois constatées au sein du même département. Selon un interlocuteur, en Charente Maritime, l'absence de tension sur le marché locatif permet à qui veut de retrouver rapidement un logement, même après une expulsion. A La Rochelle, la situation est inverse. De même entre zones rurales et zones urbaines où se trouvent les emplois.





Les cartes ci-dessus illustrent le recoupement entre l'indicateur de tension du marché et l'importance du nombre de recours déposés par rapport au nombre de logements sociaux. Les zones concernées sont globalement les mêmes.

2.2.2 Le volontarisme préventif local permet de limiter les recours

La prévention par les acteurs locaux permet de traiter de manière volontariste les demandes de logements sociaux avant qu'elles ne se transforment en recours.

Utilisant les dispositions de la loi Besson de 1990 et de la loi de lutte contre les exclusions de 1998, certains territoires se sont dotés de dispositifs visant à faciliter l'accès au logement des personnes défavorisées. Des commissions associant les services sociaux, les associations, les bailleurs sociaux, les collectivités territoriales, la CAF et parfois Etat déterminent simultanément une solution de relogement et un accompagnement social pour les ménages en difficulté. Ces démarches sont souvent intercommunales ou départementales. Un récent rapport de l'IGAS en donne deux illustrations¹² :

- dans l'agglomération de Rennes fonctionne depuis les années quatre vingt dix une commission dite commission « offre » qui examine les dossiers de relogement prioritaires et intervient comme une plate-forme unique d'orientation des ménages prioritaires vers les solutions les plus adaptées ;
- le territoire du Mantois, dans les Yvelines, s'est doté en 2003 d'une commission de coordination intercommunale issue de la charte du logement, dans laquelle l'Etat est représenté. Cette commission vise à « faciliter l'accès au logement des ménages présentant une fragilité économique et/ou sociale, en veillant à la mise en place des dispositifs d'accompagnement social appropriés ». Elle assure, sur ce territoire, la mise en œuvre de l'accord collectif départemental. L'avis favorable de la commission peut se traduire par un

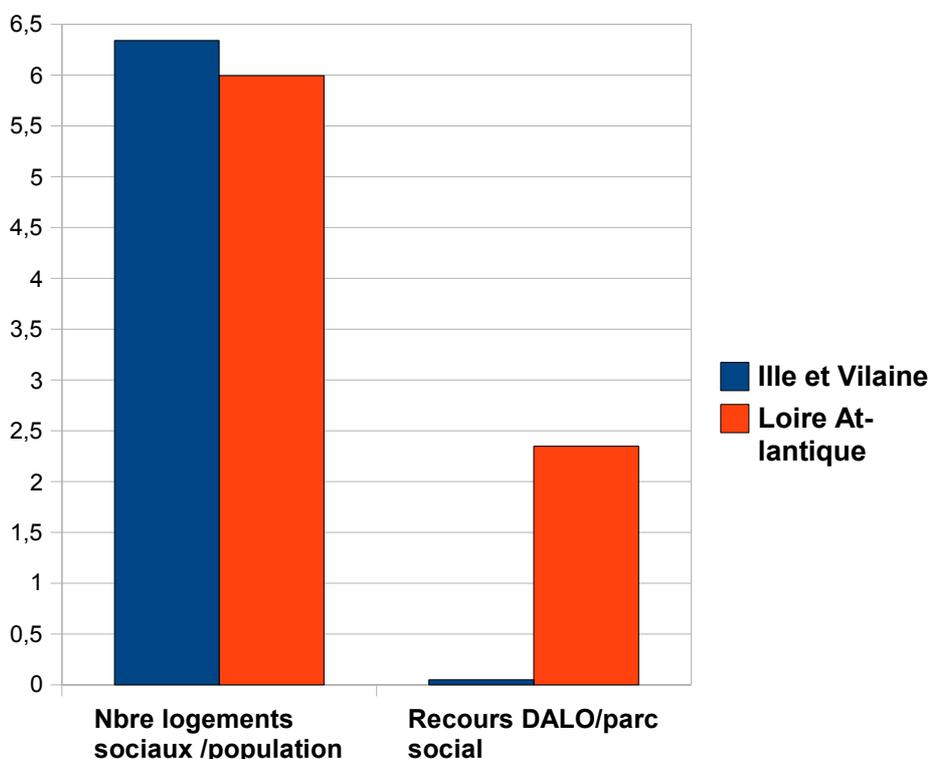
¹² Rapport précité en note 10

relogement dans le parc social ou un hébergement dans une structure intermédiaire (CHRS, logement-passerelle), assorti d'une mesure d'accompagnement social. 126 dossiers ont été examinés en 2007.

Ces pratiques n'ont pas été remises en cause à l'occasion de la mise en œuvre du DALO, alors même que celui-ci se présente comme une modalité supplémentaire d'accès au logement. Deux modes d'articulation sont possibles avec les dispositifs de relogement préexistant :

- soit la commission de médiation se substitue à ces dispositifs et devient la filière privilégiée, sinon unique, de relogement prioritaire ;
- soit la commission de médiation intervient en ultime recours, après échec des filières prioritaires de relogement.

Cette dernière optique semble davantage dans l'esprit de la loi. Le recours DALO ne devrait pas concentrer sur la commission de médiation tous les dossiers de personnes défavorisées. Les mécanismes existants, PDALPD, accords collectifs, FSL, charte de prévention des expulsions, lutte contre l'insalubrité, commissions spécialisées animées par les collectivités territoriales devraient continuer à régler une partie des cas en amont.



Les différences de situation entre départements au regard de la loi DALO montrent l'importance du rôle des préfets, des collectivités territoriales et des bailleurs.

Graphique établi par la mission à partir de données DGALN/DHUP.

En comparant le nombre de recours pour le logement fin décembre 2008 en Ille et Vilaine (28) où les séances de la commission de médiation doivent souvent être reportées faute de dossiers et en Loire-Atlantique (1597) il apparaît clairement que les politiques de prévention du mal logement ont une forte influence sur le nombre de recours. Ces deux départements sont dans une situation comparable du point de vue du marché du logement et du parc social en proportion de la population.

L'Ille-et-Vilaine bénéficie d'un dispositif de traitement en amont mis en place dans l'agglomération de Rennes, d'une remarquable efficacité.

En dehors des marchés les plus tendus, la mission a recueilli des exemples comparables. Lorsque les préfets ont fait fonctionner le PDALPD et mis en place des instruments de prévention de la perte du logement ou des « projets logement » en direction des publics fragiles, les dossiers DALO jouent effectivement leur rôle de dernier recours après que tous les dispositifs de droit commun ont permis d'examiner les demandes et le plus souvent de les traiter.

En Saône-et-Loire, le PDALPD a permis de créer une commission chargée de suivre les publics défavorisés comprenant les bailleurs, le 1% logement, l'Etat, le conseil général, l'ADIL. Cette structure s'est maintenue. Les situations y sont traitées avec une volonté commune des partenaires d'intervenir en amont. La Caisse d'allocations familiales joue un rôle important. On trouve ce type d'instances mises en place avant le DALO dans le Gard, le Loiret, le grand Nancy, etc.

Certains départements, et c'est aussi l'effet DALO, ont engagé de vrais processus de prévention des expulsions. Ils détectent les impayés et les signaux d'alerte qui permettent aux travailleurs sociaux d'agir.

Dans le Gard, sur 420 recours DALO déposés début décembre 2008, 290 ont été examinés, 128 ont été reconnus prioritaires et urgents. 64 propositions ont été faites. Dans ce même département, la commission instaurée dans le cadre du PDALPD a examiné 472 dossiers, 372 ont été validés, 262 ont fait l'objet d'un relogement sans utilisation du droit au logement. Ces chiffres doivent être nuancés par la montée en charge tardive du DALO mais ils témoignent de l'efficacité des politiques de prévention.

2.3 Les personnes sans papiers

L'une des sources d'écart entre la mesure du mal logement et le nombre de recours est le nombre de personnes étrangères sans papiers. Cet écart n'est pas mesurable.

Une partie des personnes répondant aux critères de la loi DALO sont des personnes étrangères en situation irrégulière qui ne sont pas éligibles au logement social. Ce facteur pèse particulièrement en Île-de-France sans être précisément mesuré. Aucune étude n'est aujourd'hui, pour des raisons évidentes, en mesure de chiffrer le nombre de ménages immigrés en situation irrégulière sur le territoire répondant aux critères de priorité de la loi DALO.

Il est probable que ces ménages sont intégrés dans les statistiques nationales sur les mal logés, au moins de manière partielle. D'après une enquête de la DREES sur les régularisés récents, 44% des nouveaux migrants ont été hébergés à leur arrivée en France par les amis ou la famille. Ils disposent de 0,9 pièce par personne et leur taux de surpeuplement au sens de l'INSEE est de 48%, témoignant de conditions inférieures à celles des personnes ayant de bas revenus habitant le parc social (1,1 pièce par personne et taux de surpeuplement de 24%). Ceci permet de raisonner par analogie.

Enfin, même s'ils peuvent déposer un recours pour un hébergement, la prudence les incite probablement à ne pas le faire pour éviter d'être identifiés.

L'audit de modernisation de 2006¹³ estimait à 7 000 le nombre de familles déboutées et sans-papier accueillies en hébergement d'urgence. L'hébergement d'insertion est également concerné sans que la proportion de personnes en situation irrégulière soit précisément mesurée.

¹³ *La procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence*, IGAS, IGA, IGF, avril 2006

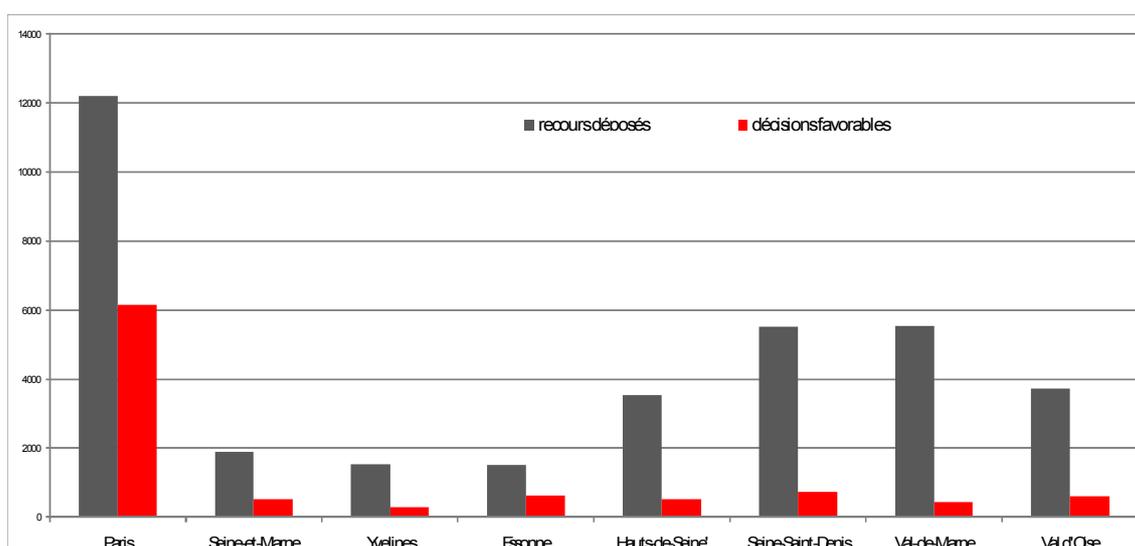
2.4 La sélectivité différentielle des commissions de médiation

En dehors d'un premier écart entre besoins théoriques et recours , il en existe un second entre recours déposés et recours acceptés. Seul le recours accepté crée une obligation de logement à la charge de l'Etat.

La mission a procédé à une enquête auprès des commissions de médiation dont les résultats sont synthétisés dans le tableau comparatif présenté au paragraphe 1.3.3.

Au 31 décembre 2008 et pour l'ensemble de la France, 43,55 % des dossiers examinés en commission recevaient une réponse favorable (17 818 sur 40 912 examinés) et 19 080 dossiers étaient rejetés.

En Île de France, le pourcentage de décisions favorables se situe dans un éventail extraordinairement ouvert entre Paris et les autres départements d'Île de France.



Des pratiques différentes au sein des commissions de médiation conduisent à des taux d'acceptation très différents. Ici est présentée la comparaison entre le nombre de recours déposés et les décisions favorables des commissions de médiation en Île-de-France. Le taux d'acceptation des recours est bien plus élevé à Paris que dans les autres départements. Cette situation répond à une phase de définition par les commissions de médiation de leurs méthodes d'examen des dossiers et notamment à la définition des conditions d'urgence des requérants.

Trois motifs principaux fondent les refus des commissions sur des dossiers :

- ne présentant pas la forme ou les pièces demandées,
- ne répondant pas aux critères de la loi même si le ménage se trouve en situation de mal logement,
- non considérés comme urgents.

A partir de 2009, les instruments statistiques de suivi des commissions de médiation donneront les motifs de refus. Ceci permettra, avec une analyse permanente de la jurisprudence des tribunaux administratifs, de mieux cerner les dossiers susceptibles ou non d'être acceptés.

Là encore, une partie des ménages répondant aux critères de la loi au sens des études statistiques ne seront pas reconnus comme prioritaires et urgents par les commissions de médiation.

2.5 Conclusion

Les statistiques publiques doivent permettre de connaître mieux le mal logement. Mais pour suivre une procédure particulière de dernier recours comme la loi DALO, elles doivent être précisées par un instrument de suivi spécifique.

3 Utiliser les instruments de suivi des recours et en tirer des prévisions

3.1 Les logiciels existants : COMDALO et DALORIF

Le ministère du logement, plus particulièrement la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), a mis en place un instrument de suivi statistique des commissions de médiation, le logiciel COMDALO. Cet instrument constitue un remarquable outil de travail pour suivre l'application de la loi. Il est complété par un instrument de nature proche mis en place par la Direction régionale de l'équipement de l'Île de France (DREIF) pour sa région (DALORIF).

Les statistiques qui suivent sont tirées de ces deux dispositifs. On trouvera un exemple des tableaux de COMDALO pour le logement en annexe.

3.2 Une montée en charge progressive dans le temps et dans l'espace

3.2.1 La montée en charge progressive du DALO

Les recours déposés auprès des commissions de conciliation représentaient fin 2008 en moyenne 10% seulement des estimations nationales

La moyenne des estimations nationales se situe aux environs de 600 000 ménages prioritaires. Au 31 décembre 2008, il y avait 60 881 recours déposés (**au 15 mai 2009, il y en avait toutefois 84 000 soit 5 000 de plus par mois**).

Le décalage est très important entre statistiques théoriques et nombre de recours. Il est important aussi entre recours déposés et recours acceptés.

Les recours ne peuvent naturellement pas être tous déposés auprès des commissions de médiation dès l'ouverture du droit.

Recours logement et hébergement déposés entre fin mai et fin décembre 2008 dans les 14

départements les plus sollicités. (source DHUP)								
départements	RECOURS LOGEMENT				RECOURS HEBERGEMENT			
	mai 08	août 08	octobre 08	décembre 08	mai 08	août 08	octobre 08	déc 2008
PARIS	6477	8659	10446	12 205	322	537	709	762
SEINE ET MARNE*	691	1117	1475	1 885	194	182	299	292
YVELINES	692	1009	1283	1 542	103	159	183	240
ESSONNE	547	964	1238	1 522	87	157	189	253
HAUTS DE SEINE	1629	2241	2737	3 535	157	237	310	366
SEINE SAINT DENIS	2557	3804	4757	5 518	90	192	255	317
VAL DE MARNE	1983	3362	4512	5 532	128	307	637	842
VAL D'OISE	1823	2524	3070	3 709	102	145	185	246
NORD	903	1228	1467	1 731	25	45	58	64
BOUCHES DU RHONE	1470	1533	2127	2521	9	12	14	18
VAR	476	766	986	1191	2	3	3	6
LOIRE	655	1056	1290	1597	76	101	132	150
RHONE	628	908	1099	1230	72	126	168	203
HAUTE-GARONNE	479	722	908	1 113	15	22	32	38
TOTAL 14 départements	21010	29893	37397	44831	1382	2225	3174	3797
TOTAL ILE DE FRANCE	16399	23680	29518	35448	1183	1916	2767	3318
TOTAL Métropole**	26009	37590	47183	56456	1689	2657	3698	4425

*il faut noter pour l'hébergement en Seine-et-Marne une progression entre mai et décembre mais avec une incohérence des chiffres intermédiaires.

** les départements d'Outre-mer n'ont pas été pris en compte ici. Ils totalisent 685 recours au titre du logement au 31 décembre 2008.

A fin décembre 2008, les recours logement des 14 départements les plus concernés représentaient presque 80% des recours en France métropolitaine.

La région Île de France représentait à elle seule 63% des recours France entière.

Le solde entre dossiers déposés et dossiers acceptés est le suivant :

Montée en charge des recours logement.		
	Mai 2008	Décembre 2008
Ile de France.		
Recours déposés(1)	16 400	35 400
Dossiers acceptés(2)	1 400	9 800
Dossiers réglés ou hors champ DALO (3)		500
Offres bailleurs après désignation préfet(4)	100	1 400
Solde 2-4	1 300	8 400
14 départements		
Recours déposés (1)	21 016	44 831
Dossiers acceptés (2)	2 160	12 222
Dossiers réglés ou hors champ DALO (3)	42	84
Offres bailleurs après désignation préfet (4)	227	1 851
Solde 2-4	1 933	10 371
France		
Recours déposés (1)	26 000	56 500
Dossiers acceptés (2)	3 400	16 500
Dossiers réglés ou hors champ DALO (3)	200	2 200
Offres bailleurs après désignation préfet (4)	600	4 500
Solde 2-4	2 800	12 000

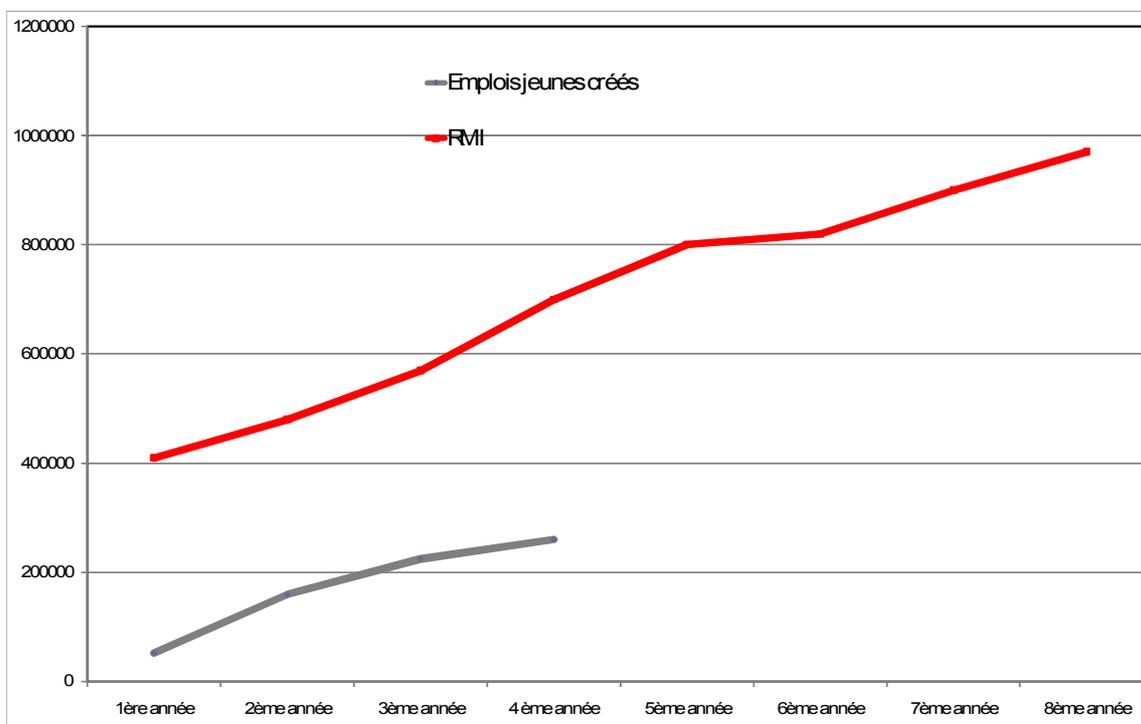
Le tableau ci-dessus illustre la montée en charge des recours déposés et acceptés et surtout la lenteur relative de la progression des offres de logement. Ceci conduit à une augmentation rapide du stock de recours acceptés et non satisfaits, surtout dans les zones tendues. Il convient de préciser que les offres de logement sont plus nombreuses depuis quelques mois traduisant la mobilisation des professionnels et des organismes pour répondre au DALO.

La loi relative au droit au logement opposable date du 5 mars 2007. Il est donc normal qu'une partie de ses effets se produise progressivement. L'appropriation du nouveau droit peut sembler complexe: dossier spécifique, appréciation de la recevabilité, délais d'examen de plusieurs mois puis, lorsque l'issue est positive, délai d'attente de trois mois, éventuelle déception quant au logement proposé, éventuellement action juridictionnelle contre l'État qui peut conduire au versement d'une indemnité que le requérant ne touchera pas, faible nombre de cas ayant abouti au terme de ce long parcours...

Dans son deuxième rapport le Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO « *demande que soient organisées l'information des personnes concernées, la formation des intervenants sociaux et l'assistance des demandeurs, et que toutes les commissions soient dotées des moyens nécessaires* ».

Il faut constater qu'avec 40.000 demandes déposées au 31 août 2008 et environ 61 000 au 31 décembre 2008, le raz-de-marée redouté ne s'est pas produit. Il faudra sans doute plusieurs années pour que ce mécanisme, lui même évolutif compte tenu des différentes échéances prévues par la loi, soit plus connu et plus utilisé.

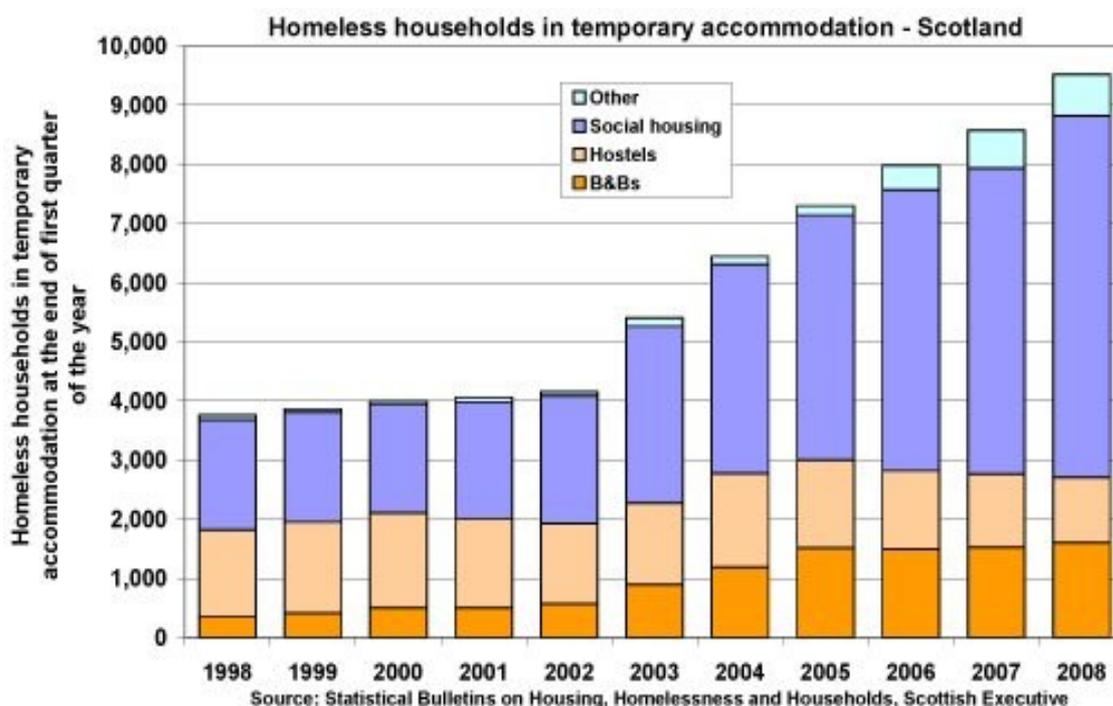
A titre de comparaison indicative, les bénéficiaires du RMI sont passés en 8 ans de 400 000 à 1 000 000. La progression a été de 75 000 par an soit un peu plus de 6 000 par mois.



Période d'appropriation des dispositifs emplois jeunes et RMI (nombre de personnes dans le dispositif et années depuis la mise en place)

(sources pour le RMI, Rapport du Sénat n°317 sur la proposition de loi de M. Alain LAMBERT et Philippe MARINI portant création du revenu minimum d'activité année 2000, pour les emplois jeunes bilan de la loi n°97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes rapport du Sénat « le bilan à mi-parcours des emplois-jeunes »)

Autre comparaison, en Écosse le nombre de ménages relogés dans le cadre de la loi de 2003 sur les "homeless households" grâce au dispositif de logement temporaire (équivalent des opérations "Louez solidaire et sans risque" ou "Solibail") est passé entre 2002 et 2008 de 4 000 à 9 500 ménages en nombre cumulé.



Évolution du nombre de ménages relogés dans le cadre du dispositif écossais créé en 2003 et considéré comme précurseur du DALO

3.3 Prévoir les besoins

Il n'est pas sans intérêt de tenter une projection à court et moyen terme des tendances actuellement observées pour donner à l'ensemble des acteurs la mesure de l'effort à accomplir.

Signalons toutefois que les hypothèses retenues sont schématiques, compte tenu d'une période connue statistiquement encore courte. Il s'agit d'abord de définir une méthode, les résultats sont à considérer comme des ordres de grandeur à prendre avec précaution.

Un premier résultat est une approche du rythme prévisible à court terme de dépôt des recours : 5000 environ par mois pour la France entière, 3000 environ en Île-de-France, 850 environ à Paris.

Le second résultat porte sur la lenteur de la montée en régime des offres de logement en Ile de France. Sans une accélération, le stock de décisions favorables non satisfaites va augmenter jusqu'à un niveau dépassant largement les possibilités théoriques des contingents préfectoraux.

Le troisième résultat est le constat d'une impossibilité pour Paris de répondre aux besoins en dehors d'une péréquation interdépartementale sur l'ensemble de l'île de France.

Les limites des simulations.

On a supposé que la totalité du contingent préfectoral (majoré 1%) était consacrée à la satisfaction des prioritaires DALO, ce qui ne sera pas en pratique nécessairement le cas hors des zones les plus tendues.

Or les critères de la loi DALO ne couvrent pas toutes les situations de mal logement (ex : taux d'effort excessif, violences familiales...). Dans une telle hypothèse, il ne resterait rien pour les « autres mal logés ». Mais il existe des accords collectifs départementaux, des nécessités de relogement au titre de la rénovation urbaine, des opérations de résorption de l'habitat insalubre qui créent des besoins ne pouvant pas être satisfaits si le contingent préfectoral est entièrement mobilisé pour la loi DALO. Il existe également des mal logés qui, en particulier dans les zones tendues, ne

sont pas défavorisés mais simplement modestes. L'articulation des différents dispositifs de relogement mériterait d'être précisée.

S'il est mobilisé en totalité, le contingent préfectoral ne peut plus contribuer à la mixité sociale.

La disponibilité d'un logement du contingent préfectoral dans une localisation ne signifie pas que cette localisation conviendra au demandeur, sauf en cas de proximité de transports collectifs. C'est probablement une cause importante de refus des demandeurs.

Le parc des bailleurs sociaux à loyer intermédiaire ne pourra accueillir des prioritaires DALO à ressources faibles. Et une partie du parc social, en particulier les ensembles dont le loyer dépasse les plafonds de référence de l'APL, ne pourra pas non plus accueillir la partie la plus modeste d'entre eux. Les conventions d'utilité sociale, en classant les ensembles immobiliers par niveau de qualité et en ajustant les loyers à ce classement risquent d'exclure une part de ces familles. La seule solution est d'instituer une modulation des loyers dans ces immeubles pour obtenir une proportion de logements à loyer plus faible, donc accessibles à ces familles. Cette modulation est désormais prévue par la loi et devra être introduite dans les conventions.

A l'inverse il n'est pas souhaitable de loger les bénéficiaires de la DALO massivement dans les ZUS ou dans les quartiers en difficulté. Une partie de ce patrimoine ne sera donc pas utilisable dans ce but.

Enfin, l'avis demandé aux élus ne sera pas toujours positif

Les hypothèses présentées ci-dessous sont par conséquent théoriques. En Île-de-France en particulier, il ne sera pas possible d'éviter la relance de la construction sociale à loyer accessible, particulièrement faible ces dernières années, d'utiliser le parc privé grâce à l'A.N.A.H et à l'intermédiation locative, d'adapter l'offre d'hébergement à la demande, de développer des formules intermédiaires entre hébergement et logement, de répartir les tâches entre les différents réservataires, Etat, collectivités territoriales et 1% logement, enfin et c'est stratégique, de financer le suivi social des familles ainsi hébergées ou logées qui le nécessitent.

Dans les départements tendus autres que ceux d'Île de France, la situation et les remèdes ne seront pas très différents.

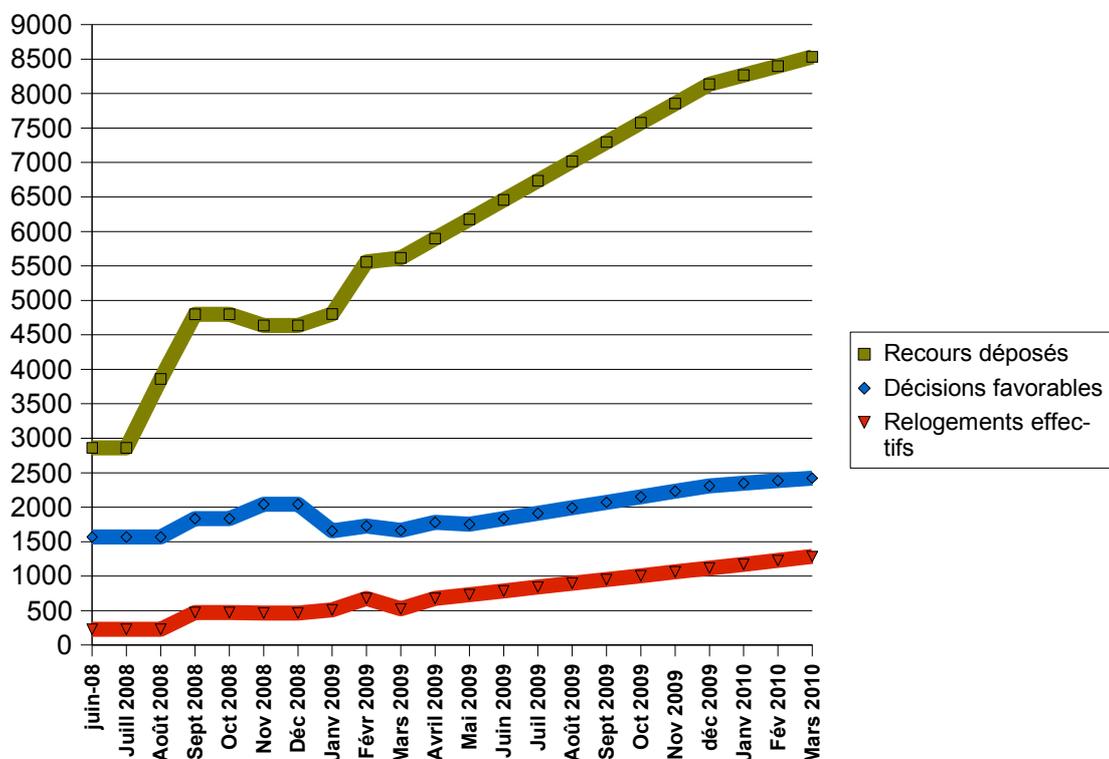
Les projections.

Pour chaque niveau territorial, France métropolitaine, Île de France et Paris, on trouvera des courbes de projection jusqu'en mars 2010 prenant en compte la croissance des recours sur les six derniers mois, cette croissance étant censée se stabiliser début 2010.

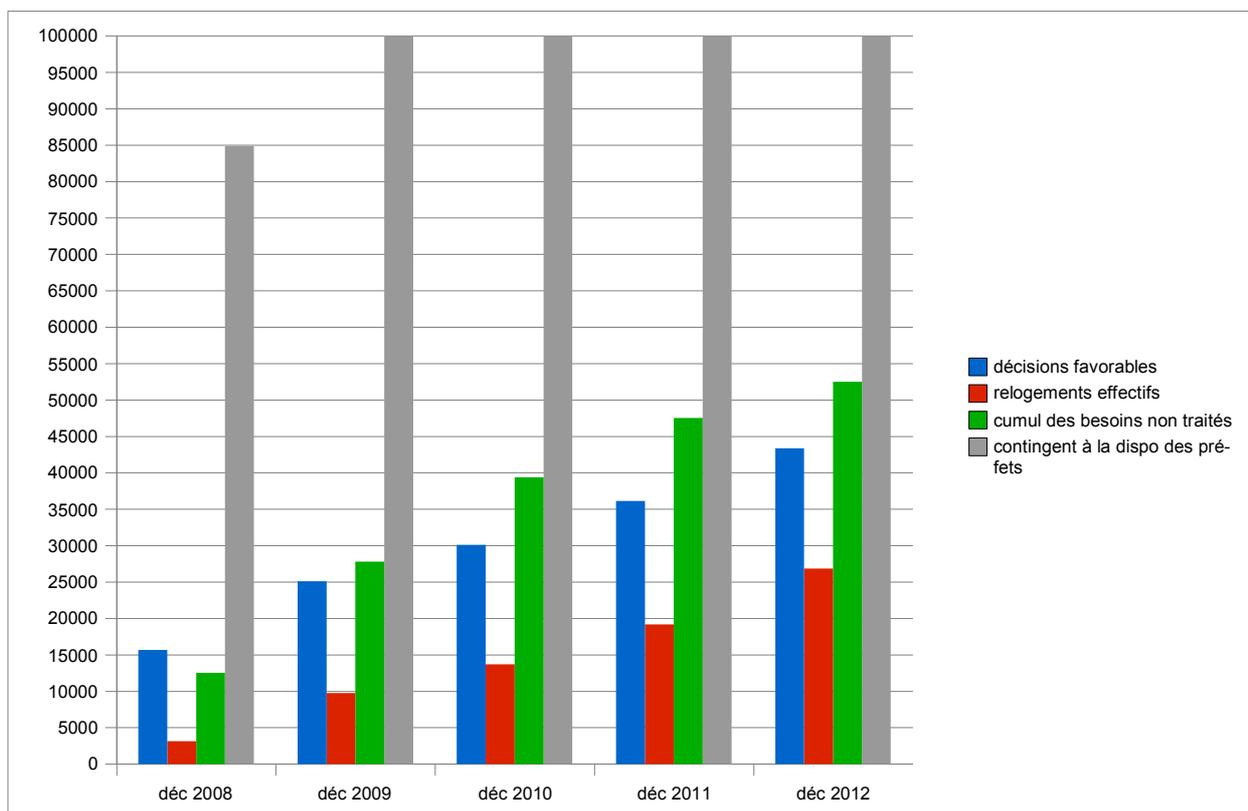
Ces courbes sont complétées par des histogrammes mesurant l'effort en matière de relogements et l'évolution des demandes non satisfaites à échéance de trois ans.

FRANCE ENTIERE (métropole)

Projection mensuelle entre mars 2009 à mars 2010 à partir des données de la DHUP.



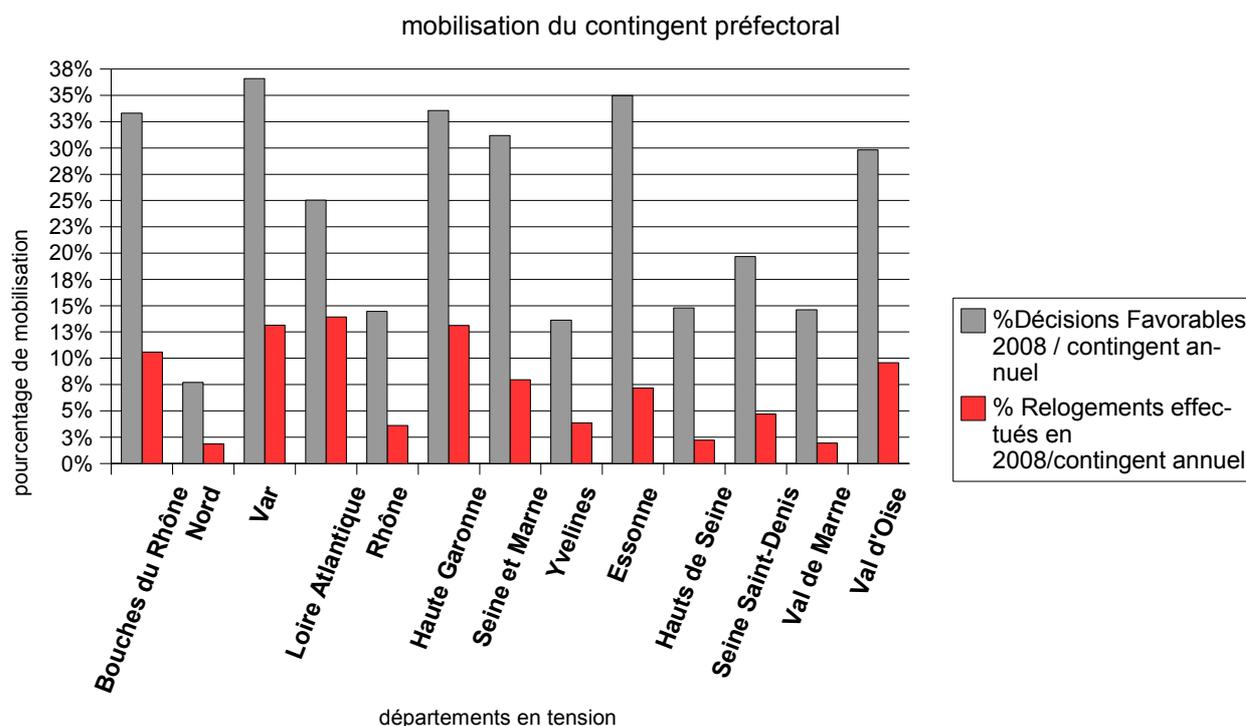
Les recours déposés augmentent de 60% en 2009 (prolongation de la tendance des six derniers mois) puis de 20% début 2010. Les décisions favorables évoluent comme les recours déposés dont elles représentent 28%. Les relogements progressent sur la même période de 90%. Les chiffres traduisent les flux mensuels enregistrés. La mission estime qu'une poursuite de la progression du nombre mensuel de dossiers déposés est vraisemblable sur l'année 2009 compte tenu de l'amélioration de la connaissance du dispositif par les publics concernés et les travailleurs sociaux. La tendance en matière de relogements devrait conduire à une progression de ceux-ci.



Projection annuelle entre 2008 et 2012 des décisions favorables, des relogements, comparaison avec le contingent préfectoral.

La première colonne décrit en flux annuel les décisions favorables qui augmentent de 60% en 2009 et de 20% à partir de 2010. La deuxième colonne décrit en flux annuel les relogements effectifs qui progressent de 40% par an à partir de 2010. La troisième colonne décrit le cumul de décisions favorables non satisfaites calculé par différence entre décisions favorables et relogements. La quatrième colonne décrit en flux annuel le contingent théorique dont disposent les préfets, estimé au quart du parc social total auquel il faut ajouter le quart des réservations du 1% logement elles-mêmes estimées à 25% du parc social (taux de rotation estimé à 8%).

Le stock de décisions favorables non satisfaites augmente rapidement mais reste compatible avec le contingent préfectoral « amélioré ».



Cet histogramme établi par la mission compare le contingent préfectoral estimé à 25% du parc social et le nombre de relogements effectués sur le contingent préfectoral dans les départements concernés.

Le tableau ci-dessus montre une grande différence de mobilisation de leur contingent par les préfets au titre du DALO, les pourcentages les plus élevés étant atteints par la Loire atlantique, le Var et la Haute Garonne.

La portée de l'analyse nationale est naturellement limitée (un logement à Marseille ne satisfera pas un lillois). Elle ne tient pas compte des différences entre marchés tendus ou détendus. Elle confirme uniquement que dans les zones détendues (où l'on peut néanmoins trouver des "laissés pour compte du logement social") la question du droit au logement peut être résolue par les autorités locales. Dans cette hypothèse, en 2012 le nombre cumulé de décisions favorables approcherait 140 000.

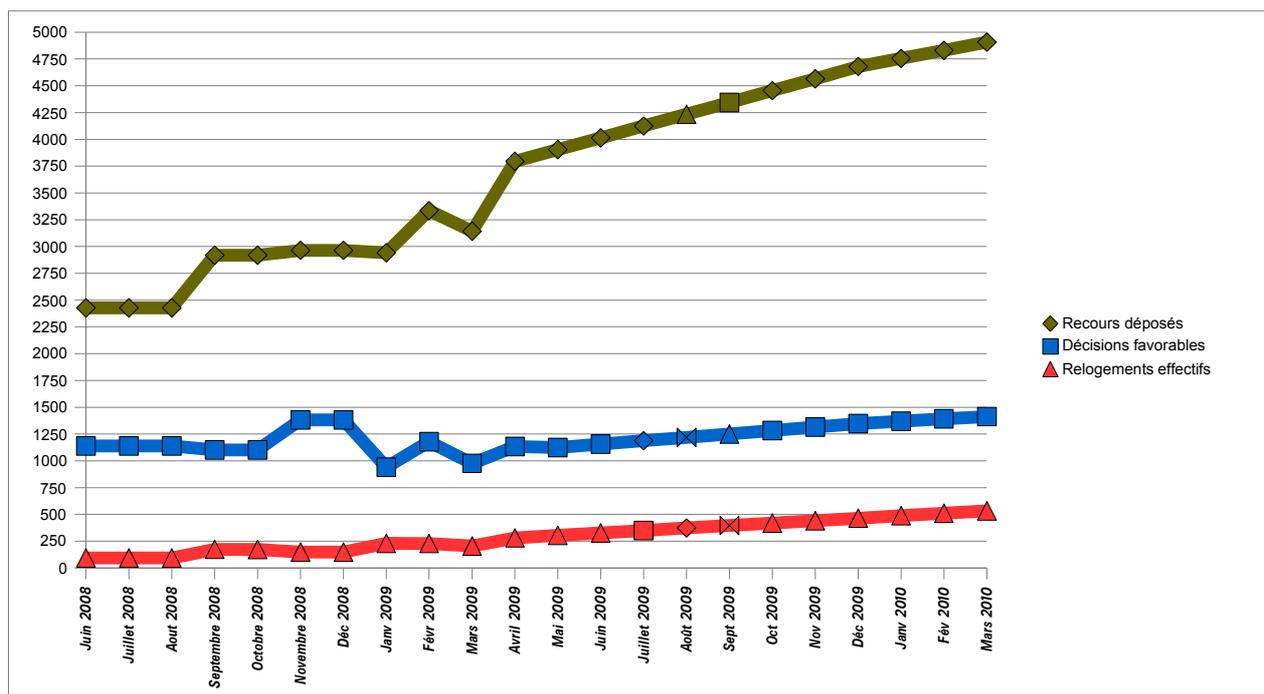
ÎLE DE FRANCE

La région concentre 62 % des recours, 62% des décisions favorables des commissions de médiation, mais seulement 32 % des relogements effectifs.

Le taux de rotation des logements sociaux de la région a été fixé à 6%.

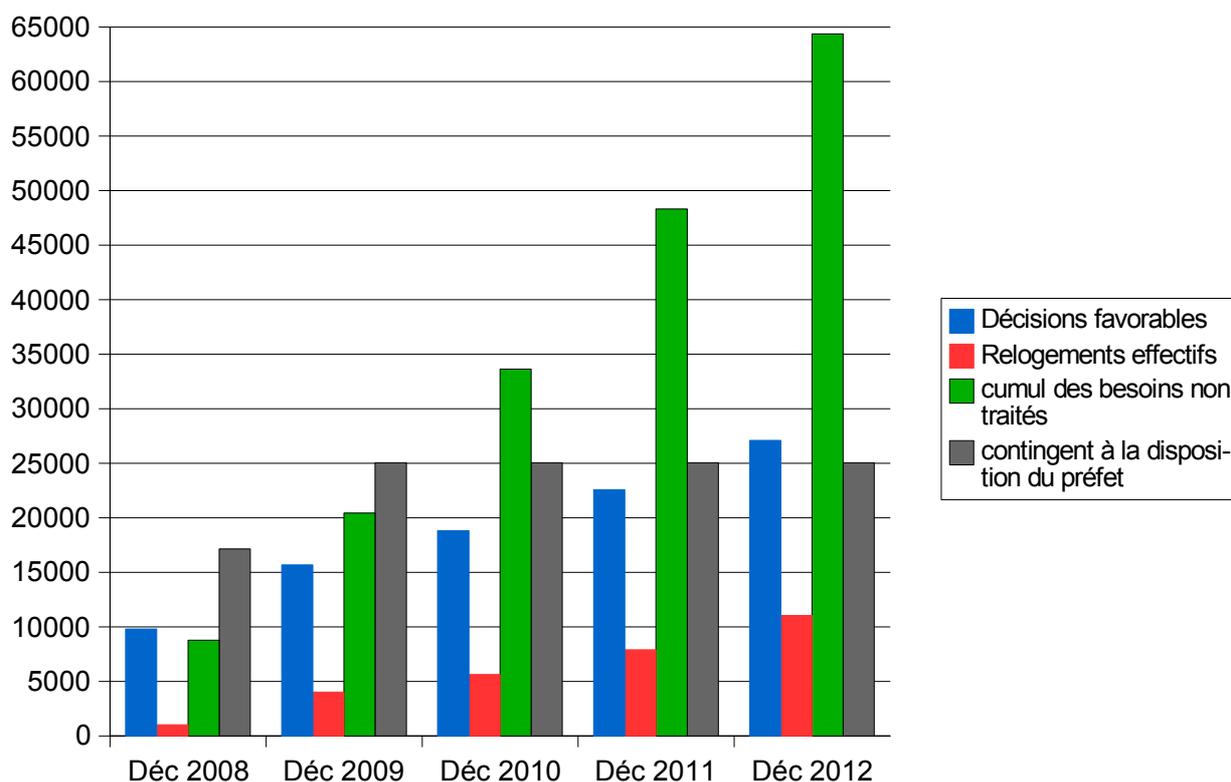
Les contingents préfectoraux sont théoriques pour plusieurs raisons. Dans le département des Hauts-de-Seine, le préfet a transféré la gestion de son contingent aux communes (à 33 communes sur 36, cas atypique). De plus, le contingent préfectoral est en grande partie pré-affecté dans le cadre des autres dispositifs cadres sur le logement social. Ainsi, à Paris, le préfet dispose pour les mal logés d'un contingent réel d'un peu plus de 1000 logements par an sur lequel il doit imputer l'accord collectif départemental.

Projection mensuelle entre mars 2009 et mars 2010 à partir des données de la DHUP.



Les recours déposés ont suivi au cours des six derniers mois un rythme d'augmentation de 60% par an. Cette tendance est prolongée jusqu'à fin 2009 puis le rythme est fixé à 20% début 2010. Cette hypothèse repose aussi sur le constat des secrétariats des commissions indiquant une mobilisation sensible des départements via les travailleurs sociaux pour la mise en œuvre du DALO. Un même mouvement serait en cours dans les communes qui assurent en Île-de-France le premier guichet d'enregistrement de la demande de logement social. Les décisions favorables représentent 28,8% des recours déposés. Toujours en prolongation de la tendance connue sur les six derniers mois, les relogements augmentent de 90% en rythme annuel. Il faut noter que les chiffres connus en début de période sont très bas.

Les mouvements erratiques constatés à l'automne et durant l'hiver 2008 sont consécutifs au redéploiement d'effectifs afin de faire face aux retards accumulés dans l'instruction des dossiers.



Projection annuelle entre 2008 et 2012 des décisions favorables, des relogements, comparaison avec le contingent préfectoral.

Les décisions favorables évoluent selon la tendance constatée fin 2008 début 2009. Leur nombre cumulé se situerait aux alentours de 90 000 en 2012. La progression a été fixée à 60% en 2009 puis 20% par an jusqu'en 2012. Les décisions favorables fin 2008 correspondaient à 28,8% des recours déposés. Le contingent du préfet est calculé à hauteur de 25% du parc social auquel s'ajoute le quart des réservations du 1% logement, elles-mêmes estimées à 40% du parc. 1000 relogements ont été assurés en 2008. La tendance estimée est une augmentation de 40% par an jusqu'en 2012.

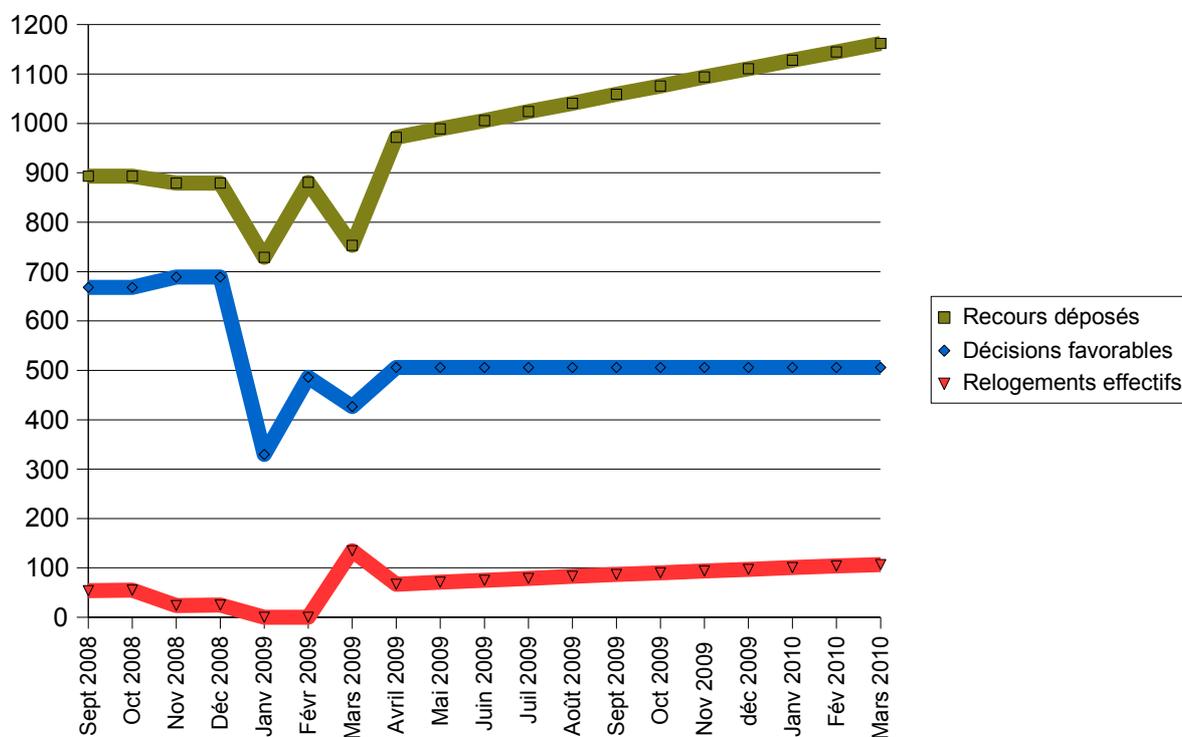
La mise en perspective des tendances constatées conduit à ce que dès décembre 2010, le contingent préfectoral annuel soit inférieur au stock des décisions favorables non satisfaites bien qu'ayant reçu une décision favorable de la commission de médiation. La lenteur de la montée en régime des relogements peut rendre la situation de la région intenable à partir de 2011.

Il est nécessaire que les bailleurs suivent rapidement et qu'une réponse régionale soit organisée conformément aux dispositions qu'instaure la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009.

PARIS

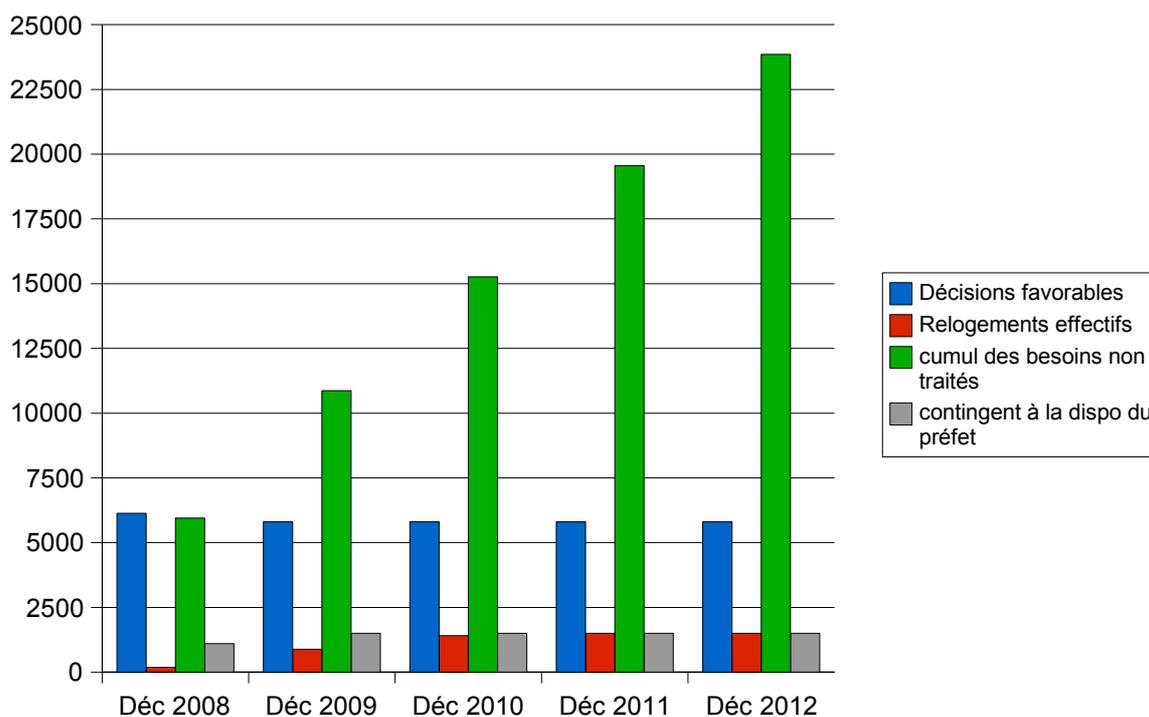
La situation à Paris est critique. Fin 2008, 12 205 recours avaient été déposés. Ce chiffre élevé traduit l'attractivité de la ville capitale, une forte mobilisation des associations très présentes à Paris, des logements plus petits que dans les autres départements franciliens. La tension y est très forte.

Projection entre mars 2008 et mars 2010 à partir des données de la DHUP.



Les recours déposés connaissent une progression significative fondée sur la tendance constatée entre octobre 2008 et avril 2009 (+20% en tendance annuelle). Compte tenu d'une diminution du nombre de décisions favorables ces derniers mois, la projection a été stabilisée au chiffre connu pour avril 2009. Les relogements suivent le rythme atteint au dernier semestre constaté, soit une progression annuelle de 60%.

Le constat opéré en 2008 d'une insuffisance du dispositif pour répondre au besoin est confirmé.



Projection annuelle entre 2008 et 2012 des décisions favorables, des relogements, comparaison avec le contingent préfectoral.

Les chiffres utilisés sont ceux connus jusqu'en avril 2009. Les décisions favorables se stabilisent. Pour les relogements, il a été tenu compte d'un nombre important de relogements en avril 2009 et de l'élargissement du contingent DALO grâce au 1% logement à partir d'octobre 2009. Le rythme de relogement connu entre septembre 2008 et mars 2009 s'est accéléré pour atteindre un rythme annuel de + 60% . A partir de décembre 2010, le nombre de relogements effectifs atteint le nombre total de logements du contingent préfectoral.

Le graphique présenté ci-dessus prend en compte le très faible taux de rotation des logements sociaux (taux évalué à 4% mais évoluant vers 3% par an). Il démontre que dès la première année les moyens mis à la disposition du préfet de Paris ne permettent pas de répondre aux décisions favorables des commissions. La tendance s'affirme avec la constitution d'un stock de décisions favorables non satisfaites qui s'accroît de manière critique. La conséquence en sera l'impossibilité de satisfaire de nombreuses familles prioritaires selon la loi DALO la condamnation de l'Etat.

L'avenir dépendra partiellement à Paris de l'inter-départementalisation du DALO prévue par la loi du 25 mars 2009. Celle-ci va améliorer la fluidité entre contingents. L'inter-départementalisation devrait en fait permettre de régler au moins une partie des situations entre Paris et les départements de première couronne ou les zones à proximité des transports collectifs dans la mesure où le critère déterminant pour les populations à reloger sera l'accès à l'emploi et aux transports en commun.

Les demandeurs de logements prioritaires au titre de la loi DALO ont été estimés à Paris avec l'aide de l'APUR à partir du fichier "numéro unique" de la ville, fichier autonome qui lui est propre et qui est fiable. Leur nombre se situerait entre 30 000 et 34 000. Ce nombre serait atteint en 2012. Il ne représente toutefois que la demande exprimée.

L'échéance 2012 doit-elle amener à modifier ces projections ?

Certains ont déduit de l'extension du droit de recours contentieux aux demandeurs en délai anormalement long en 2012 qu'il existerait un risque d'afflux considérable de recours à cette date.

Il convient de préciser que les recours auprès des commissions de médiation pour raison de délai anormalement long sont déjà possibles. D'autre part les textes disposent bien que les familles à reloger sont les demandeurs reconnus comme "prioritaires et devant être logés en urgence" par la commission de médiation. Le seul fait d'être en délai anormalement long n'est pas et ne sera pas suffisant, ce qui devrait limiter le nombre de contentieux.

A contrario, on peut imaginer que des demandeurs en délai anormalement long donc prioritaires soient reconnus comme devant être relogés en urgence sur le fondement d'autres critères non énoncés par la loi (exemple : personnes logées normalement mais victime de violences familiales, logement sur-occupé mais sans enfant ni personne handicapée, taux d'effort excessif...). Mais une telle interprétation est déjà possible, sous réserve du jugement des tribunaux. Il n'apparaît pas de raison pour un afflux massif en 2012 mais il peut se produire une augmentation du nombre de contentieux administratifs.

4 Propositions pour mieux mesurer les besoins liés à la mise en œuvre du droit au logement

Le nombre d'études sur le dénombrement des ménages et la diversité de leurs résultats traduit bien la difficulté d'une mesure efficace. Pourtant ce dénombrement est capital pour programmer les aides au logement et mieux répondre à la demande prioritaire.

4.1 Proposition n°1 : poursuivre le développement des logiciels COMDALO et DALORIF et en faire le support d'un système de prévision

La DGALN et la DREIF ont mis en place des outils statistiques tout à fait pertinents qui donnent une représentation chiffrée claire et actuelle des recours. La mission ne peut que proposer de poursuivre leur développement.

Un point de progrès encore possible est de suivre et d'analyser les motifs de refus des commissions et des candidats et de diffuser et faire prendre en compte la jurisprudence des tribunaux administratifs.

A partir de ces outils, il paraît indispensable d'établir et de tenir à jour un système de projections à un an et à trois ans des recours et des relogements .

4.2 Proposition n°2 : le combat contre le mal logement devrait devenir un objectif gouvernemental au sens de la LOLF, appuyé sur des instruments statistiques renforcés, et donner lieu à un rapport annuel

Au sein de la politique du logement, la lutte contre les différents aspects du mal logement n'est pas un accessoire. Le vote de la loi DALO en a fait une cible majeure de l'action gouvernementale. Il est proposé d'en tirer les conséquences en créant au sein des programmes ministériels concernés (logement, hébergement) un ou des objectifs de progrès contre les situations de mal logement, au sens de la LOLF. Ce ou ces objectifs serai(en)t assorti(s) d'indicateurs de résultat.

Ces indicateurs ne peuvent être mesurés qu'avec l'appui d'instruments statistiques améliorés et renforcés. La proposition précédente répond à la préoccupation de connaître et si possible de prévoir le nombre de recours.

Mais comme on l'a vu plus haut, ces recours sont effectués sur le fondement de critères qui ne représentent qu'une partie du mal logement. Le mal logement mérite une connaissance plus générale et plus exhaustive.

Pour cela il est indispensable d'améliorer les instruments statistiques existants, en particulier le RGP, l'enquête nationale logement et l'enquête SD pour mieux prendre en compte les situations marginales.

La mission préconise de dédier un volet du RGP et de l'ENL au mal logement. Pour le recensement, les enquêteurs devraient être dotés d'un cahier des charges incluant un repérage du mal logement et du non logement auprès des services administratifs chargés du secteur, incluant notamment les PDALPD, FILOCOM et l'utilisation des données provenant des associations ou organismes spécialisés (CCAS, CAF, etc.). Il s'agit de mener ce repérage en évitant d'omettre les ménages dans les situations les plus marginales, en particulier ceux dépourvus de logement.

En ce qui concerne l'enquête logement, la proposition porte sur une sur-représentation du mal logement, en particulier les logements insalubres et indécents, dans les 45 000 logements de l'enquête, de manière à donner une réelle représentativité à cette partie de l'échantillon qui porte aujourd'hui sur un faible nombre de ménages enquêtés.

Les efforts d'amélioration de la couverture du répertoire FINESS et de l'enquête ES doivent être poursuivis. L'enquête sur les « sans domicile » de l'INSEE devrait avoir une plus grande fréquence. Toutefois, la lourdeur d'une telle enquête ne permet pas d'envisager une périodicité forte. Il convient donc de réfléchir à la mise en œuvre de modalités d'observation plus souple en s'appuyant sur les méthodes retenues par certains pays européens.

La mission propose d'organiser le consensus entre les services chargés de la statistique, ceux chargés du logement au niveau central et au niveau déconcentré et les commissions de médiation sur des définitions communes des champs couverts par les critères de la loi. Cette proposition est en cohérence avec celle du groupe SML de créer un dictionnaire de variables élémentaires communes à tous les acteurs comportant les mêmes définitions. Cette démarche permettra ensuite aux administrations qui en ont besoin d'effectuer les regroupements nécessaires entre catégories qui les intéressent. L'idée d'un identifiant unique pour chaque logement, sur le modèle de FILOCOM, fait également partie de ce travail de consensus, en particulier pour les logements indécents ou insalubres et qui le resteront après un éventuel départ du locataire.

Enfin un consensus devrait également être trouvé sur la définition des situations d'expulsion ouvrant droit à relogement par l'Etat, avec une éventuelle modification du décret concerné.

Ces différents travaux pourraient donner lieu à un rapport gouvernemental annuel, en liaison avec le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, et faire pendant au rapport de la Fondation Abbé Pierre.

4.3 Proposition n°3 : rendre enfin opérationnel le numéro unique

Si le numéro unique d'enregistrement des demandes de logements sociaux fonctionnait correctement, l'administration disposerait d'un extraordinaire instrument de connaissance de la demande exprimée.

Plusieurs conditions devraient être réunies:

- actualiser le système d'information de l'administration,
- unifier les formulaires de demande de logement et de demande du numéro unique,
- prendre en compte dans ce formulaire les critères de la loi DALO,
- se mettre d'accord avec les différents dispositifs locaux qui gèrent la demande de logements sociaux.

Les nouvelles dispositions de la loi sur la mobilisation en faveur du logement concernant le numéro unique (article 117) et les travaux de l'administration doivent rendre ce progrès possible.

La demande exprimée étant ainsi connue par le numéro unique, les statistiques nationales de l'INSEE prendraient alors une place complémentaire au numéro unique en permettant d'appréhender la demande non exprimée.

Pour simplifier la tâche des demandeurs, il est également proposé de permettre au demandeur d'utiliser son dossier unifié de demande de logement social et de n° unique, lorsqu'il existera, devant la commission de médiation plutôt que de reconstituer un dossier de toutes pièces.

Le dispositif de suivi devra permettre d'identifier la partie de la demande de logement qui représente en réalité une demande d'hébergement.

4.4 Proposition n°4 : mettre en place un système d'information permettant de mesurer et gérer la demande et l'offre d'hébergement

La nécessité de mettre en place un système d'information sur le **dispositif d'hébergement** a été préconisée par plusieurs rapports (audit de modernisation, rapport de l'IGAS sur l'observation des sans abris, rapport du député Etienne Pinte...). L'Etat manque en effet de visibilité sur ce dispositif (offre, entrées, sorties, nombre de personnes accueillies, caractéristiques...). Il est essentiel pour piloter une politique d'hébergement des personnes sans-abri de disposer de telles informations en temps réel et d'organiser des remontées régulières.

Un travail est en cours au plan national pour élaborer un système répondant à ces objectifs. Il s'agit d'articuler au SICC (système d'information CHRS-CADA), en cours de développement, et qui est ciblé sur la gestion et la performance, un outil complémentaire, utilisé par les gestionnaires, et doté d'un « chapeau » statistique permettant de faire remonter des données homogènes au niveau national.

Il est indispensable que ce système puisse permettre de mesurer également la demande d'hébergement et de la rapprocher de l'offre.

Ce type de mesure est effectué par le système COHPHRA, développé en Rhône-Alpes, accessible sur Internet aux acteurs de l'hébergement et qui est utilisé par les gestionnaires directement intéressés à son bon fonctionnement et à la fiabilité de ses informations.

4.5 Proposition 5 : en région Ile de France, passer à un dispositif inter-départemental, voire véritablement régional

A Paris il ne sera pas possible de loger sur le contingent préfectoral même complété tous les ménages prioritaires. Le tableau du paragraphe 2.4. montre également la différence de sollicitation entre les départements d'Ile de France. Comme dans le domaine du numéro unique d'enregistrement des demandes de logements sociaux et compte tenu des relations fortes entre différents marchés du logement de la région, le passage à un dispositif inter-départemental est indispensable. Il est désormais rendu possible par la loi du 25 mars 2009. Compte tenu du nombre de décisions favorables qui ne pourront pas être satisfaites sur Paris, son succès ne sera assuré que s'il s'agit d'un véritable mécanisme régional de droit commun, systématique, et non d'une procédure exceptionnelle portant sur quelques cas.

4.6 Proposition n°6 : donner priorité aux mutations au sein du parc social

D'après l'enquête logement de l'INSEE, 1 200 000 ménages ont déposé ou renouvelé une demande de logement social au cours des 12 derniers mois. Parmi eux, une partie sont déjà logés en logement social.

L'USH estime que 50 000 ménages logés dans le parc social pourraient répondre aux critères de la loi DALO, en particulier la sur-occupation du logement, et se trouveraient de ce fait recensés dans les ménages théoriquement prioritaires.

Cette situation résulte de procédures de mutation au sein du parc social très inégalement efficaces.

Les bailleurs invoquent un certain nombre de difficultés liées aux dépenses de travaux, aux différences de loyer entre ancien et nouveau logement, enfin au cloisonnement des contingents.

Les mutations représentent pourtant un moyen de diminuer les files d'attente sans perdre de logements puisque le ménage qui prend un nouveau logement en libère un autre. Elles peuvent aussi diminuer le nombre de recours DALO.

Il est donc proposé de donner priorité aux mutations au sein du parc social dans les décisions des commissions d'attribution. Ces mutations devraient être prioritaires indépendamment des contingents de réservation. Chaque réservataire bénéficierait ensuite d'un des logements libérés par la famille qui déménage. Enfin un avantage de loyer pourrait être accordé aux familles qui déménagent dans un logement plus petit, en particulier les personnes âgées qui peuvent libérer un grand logement, denrée plutôt rare, au profit d'une famille avec enfants.

Des systèmes contractuels de ce type existent déjà ou devraient bientôt exister entre bailleurs sociaux, villes et préfectures, notamment à Paris. Il paraît nécessaire d'y associer le 1% logement et d'évaluer la nécessité de rédiger un nouveau texte.

5 Conclusion générale

Le système d'information sur le mal logement en général et sur les besoins des ménages prioritaires au sens de la loi DALO en particulier peut être substantiellement amélioré. Certaines des démarches nécessaires ont déjà été engagées. Le Numéro unique rénové et les fichiers partagés de la demande de logement et d'hébergement devraient y contribuer.

Pour atteindre l'objectif de la loi dans les départements tendus, il ne suffira pas de mobiliser le contingent préfectoral au rythme actuel. D'une part il faut accélérer les relogements. D'autre part il faut prévoir des mesures intermédiaires et notamment l'intermédiation locative. Une priorité devrait aussi être donnée aux mutations. La création d'un objectif gouvernemental de lutte contre le mal logement, au sens de la LOLF, répondrait à ces préoccupations. En Région Île de France, une réelle inter-départementalisation sera indispensable.

Il paraît nécessaire que l'effort de relogement donne lieu à une collaboration entre l'ensemble des réservataires sur le modèle du 1% logement, le cas échéant en réservant certaines procédures aux collectivités territoriales pour les non prioritaires au titre de la loi DALO.

Les conventions d'utilité sociale pourraient constituer un excellent instrument de négociation sur le relogement des ménages prioritaires.

Enfin l'effort de construction sociale sur le long terme est une part essentielle de la solution durable du problème, à la condition que les loyers soient abordables pour les plus modestes et que le suivi social des familles le nécessitant soit financé.



Marc PREVOT
*Inspecteur général de
l'Équipement*



Isabelle ROUGIER
*Inspectrice des Affaires
Sociales*



Philippe SCHMIT
*Inspecteur général de
l'Équipement*

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE

LE MINISTRE

DOCUMENT DIFFUSÉ À
MME DE FLEURIEU 1
M. GRESSIER 2
M. SANTEL 3
M. JAQUARD 4
M. PARENT 5
M. BELOTTE 6
M. CHANTEREAU 7
M. ROUSSEL CPRN
M. BARBAROUX
M. JUFFÉ

N/REF : JLH/SC/080722

Paris, le 31 JUIN 2008

Le Ministre du Logement et de la Ville

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général des Ponts et Chaussées

Monsieur le Vice-Président de
l'Inspection générale des Affaires
Sociales

Objet : Evaluation des besoins liés à la mise en œuvre de la loi DALO.

La loi du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable reconnaît à cinq catégories prioritaires la possibilité de saisir la commission de médiation sans condition de délais, ceci pouvant donner lieu à une saisine du tribunal administratif à compter du 1^{er} décembre 2008 au cas où aucune réponse n'aura été apportée par l'Etat. Il s'agit des personnes :

- Dépourvues d'un logement,
- Menacées d'expulsion sans relogement,
- Hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition,
- Logées dans des locaux manifestement sur occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, si elles ont à leur charge au moins un enfant mineur ou présentant un handicap ou une personne à charge présentant un handicap.

La loi ouvre également la possibilité de saisir la commission de médiation à toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social et n'ayant reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement dans un délai « anormalement long » fixé par le Préfet dans chaque département. Cependant cette catégorie de public ne pourra saisir le tribunal administratif qu'à compter du 1^{er} janvier 2012.

Les différentes études effectuées pour mieux cerner ces catégories conduisent à des évaluations des besoins extrêmement hétérogènes et parfois contradictoires.

J..

C'est pourquoi je souhaiterais que, dans le cadre des missions que le CGPC et l'IGAS conduisent respectivement, sur l'accès au logement des personnes hébergées, un éclairage complémentaire puisse être apporté sur l'appréciation de ces besoins. Il conviendrait que puissent être distinguées :

- Les catégories de publics pour lesquels nous disposons d'ores et déjà de données précises,
- Celles pour lesquelles ces données résulteront de la mise en place des systèmes d'observation et de suivi préconisés dans le cadre des missions conduites par les inspections.
- Les catégories pour lesquelles une appréciation quantitative restera en tout état de cause difficile, voire techniquement impossible.

Je souhaite que cette approche purement statistique soit également appréhendée dans une perspective qualitative de façon à pouvoir disposer d'une observation des publics par nature difficiles à suivre dans le temps. Il va de soi qu'une association étroite des bailleurs sociaux et des associations qui interviennent dans le domaine de l'hébergement, ainsi que des collectivités locales permettra de compléter l'approche statistique prioritaire à mes yeux.

Vous ferez appel à l'ensemble des sources statistiques disponibles et aux travaux en cours, notamment avec l'INSEE. Vous tenterez par ailleurs d'évaluer la partie de ces besoins qui seraient au moins dans un premier temps du ressort de l'hébergement plutôt que du logement.

Je souhaiterais que vos conclusions puissent m'être remises au plus tard pour le mercredi 31 décembre 2008.

Pour le Ministre et par délégation,
Le directeur de cabinet



Alain LECOMTE

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
AUZIER	Brigitte	Préfecture du Val de Marne		19/03/2009
BARBEZIEUX	Julien	DDE 77/ UPSL	Responsable logement	5/03/2009
BARRES	Tristan	DDE 94/SHRU	Chef de service	19/03/2009
BAUER	Steve	Comité de suivi du DALO	Chargé de mission	23/02/2009
BAZIN	Daniel	DREIF	Directeur délégué	27/03/2009
BENET	Jean	Préfecture de Paris	sous-directeur	29/04/2009
BERTRAND	Magali	ADIL du Loiret	Directrice	18/09/2008
BERTOLINO	Claude	DREIF/DHRU	Directrice de division	27/03/2009
BOLLE	Annie	Préfecture des Yvelines	Bureau de la cohésion sociale	11/03/2009
BOLNET	Laurence	Préfecture des Yvelines	Chef de bureau	11/03/2008
CHODORGE	Maxime	USH	Direction des Etudes Economiques et Financières	4/03/2009
CUSTOT	Julien	Cabinet du ministre du logement	Conseiller technique	3/10/2008
DELPECH	Claire	ADCF	Responsable de pôle	25/03/2009
DE LOISY	Alban	Mission d'évaluation des politiques publiques	Délégué adjoint	26/02/2009
DERROUCHE	Dominique	DDE 94	directrice-adjoint	19/03/2009
DOMECQ	Christine	DREIF	Groupe opérationnel du logement	27/03/2009
DUVOYE	Cyril	DDASS 94	inspecteur	19/03/2009
FEBVAY	Thierry	DDE Seine-Saint-Denis/SHRU	Chef de service	10/03/2009
GERY	Gina	DDE Essonne/SHRU	Adjointe DALO	9/03/2009
GROBON	Yolande	Préfecture des Yvelines/DPAE	Directrice	11/03/2009
HERBERT	Béatrice	ANIL	Responsable du pôle société	18/09/2008
JACQUOT	Alain	CGDD/SOeS,	Sous-directeur des	30/01/2009

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			statistiques du logement et de la construction,	
LACHARME	Bernard	Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées	secrétaire général	23/02/2009
MARPSAT	Maryse	INSEE	Administratrice de l'INSEE	13/02/2009
MARSALEIX	Séverine	ADIL Seine-Saint-Denis	Directrice	18/09/2008
MAUREL	Yves	ADIL du Gard	Directeur	18/09/2008
MAURY	Nicole	ANIL	juriste	18/09/2008
PEPE	Michèle	ADIL 71	Directrice	18/09/2008
PORTELLI	Christiane	Préfecture de Seine-et-Marne	Chef du bureau du Logement et des politiques sociales	5/03/2009
RABAULT	Christophe	AORIF	Directeur	14/03/2009
ROUGERIE	Catherine	INSEE	Chef de la division logement	13/02/2009
SARIAN	Nolwenn	DGALN/DHUP/PH1	Chargée d'études	25/09/2008
SCHMITT	Hervé	DDE de Seine-Saint-Denis	Directeur adjoint aménagement habitat	
VINCENT	Dominique	DDE Hauts-de-Seine	Chef du service habitat	9/03/2009

1.1.1 Annexe 3 : les études nationales d'évaluation des publics potentiels du DALO

1.1.2 L'étude conduite par le secrétariat d'Etat chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique (SEP).

Dans le cadre du rapport sur le droit au logement opposable, réalisé par le secrétariat d'Etat chargé de la prospective¹⁴, une analyse des publics potentiellement éligibles au DALO a été effectuée. Elle est fondée principalement mais non exclusivement sur l'enquête nationale logement de l'INSEE (ENL) et le recensement général de la population (RGP). Le service d'étude du logement de l'INSEE a été sollicité tout comme l'USH et son service des études économiques.

Elle conduit à l'état des lieux suivant :

Catégories	Ménages	Source
Ménages dépourvus de logement		
« Sans abris »	12 000	RP 2006
Caravanes	50 000	RP 1999
Hébergement contraint chez un tiers	101 000	ENL 2002
<i>Total catégorie 1</i>	163 000	
Personnes menacées d'expulsion sans relogement		
Nombre de demandes de concours de la force publique	39 000	Ministère de l'intérieur
<i>Total catégorie 2</i>	39 000	
Personnes hébergées dans des structures collectives ou logées temporairement dans un logement de transition		
En structures d'hébergement conventionnées: CHRS, CADA, CPH...	58 000	Enq ES 2004/DREES
En hôtels	39 000	RP 1999
Sous-location	23 500	ENL 2002
<i>Total catégorie 3</i>	120 500	
Personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation (insalubres ou dangereux)		
Habitats de fortune	19 000	RP 1999
Nombre de ménages locataires vivant dans un immeuble insalubre ou menaçant de tomber en ruine	190 000	ENL 2006
<i>Total catégorie 4</i>	209 000	
Ménages avec mineur(s) ou handicapé(s) dans un logement indécent ou manifestement suroccupé		
Logement indécent	105 000	ENL 2006
Logement suroccupé	52 000	ENL 2006

¹⁴ Droit au logement opposable : 7 pistes pour accroître l'offre de logements sociaux (novembre 2008)

Total catégorie 5	157 000	
TOTAL GENERAL	688 500	

Concernant la catégorie 1 des ménages dépourvus de logement, cette étude prend en compte le recensement de la population 2006 pour les sans abris, l'enquête nationale logement de 2002 pour l'hébergement contraint et le RGP 1999 pour les ménages vivant en caravane. **C'est donc une conception large des personnes dépourvues de logement qui ne se limitent pas aux sans abri.** Un ratio de redressement est appliqué pour passer du nombre de *personnes* sans abri au nombre de *ménages* sans abri. Ce ratio, déterminé par l'INSEE, a été calculé en fonction du nombre d'enfants recensés dans cette catégorie. L'étude applique une réduction de 50% du nombre de ménages vivant en caravane pour extraire de cette population les gens du voyage pour lesquels ce mode d'habitat serait un choix et non une manifestation du mal logement. Pour ce qui est de l'hébergement contraint chez des tiers, l'étude a cherché à rester en cohérence avec les travaux d'Anne LAFERRERE (ancienne responsable du secteur logement à l'INSEE) « L'hébergement d'après les enquêtes nationales logement ». Il s'agit des 16-60 ans non étudiants, n'ayant pas de relation amicale ou familiale avec le ménage hébergeur et ne pouvant quitter le logement de leur hôte faute de moyens financiers.

Dans la catégorie 2, le nombre de familles « menacées d'expulsion sans relogement » est estimé à partir des statistiques de 2006 du ministère de l'intérieur. **C'est le nombre de demandes de concours de la force publique et non le nombre de jugements d'expulsion mentionné par les textes qui est pris en compte.**

Pour la catégorie 3, les ménages hébergés dans des structures collectives ou des logements de transition, l'étude se réfère aux chiffres de l'ENL 2002 pour la sous location, au recensement 1999 pour les ménages vivant à l'hôtel. Sont comptabilisées dans le RGP 1999 les « chambres d'hôtels utilisées comme résidences principales ». Enfin l'étude a recours à l'enquête 2004 de la DREES¹⁵ sur les établissements sociaux pour ce qui concerne les personnes en structures d'hébergement conventionnées. L'auteur applique là encore un ratio de redressement entre nombre de personnes et nombre de ménages. Nonobstant le fait que des ménages ont pu passer d'une catégorie à l'autre compte tenu de l'éloignement des dates de recensement, il apparaît que les chiffres relatifs aux structures d'hébergement sont considérés comme fiables sous une réserve : **les places en CHU sont comptabilisés dans cette catégorie alors que ces structures abritent temporairement certaines personnes qui font partie de la catégorie 1. Par ailleurs cette étude ne prend pas en compte la condition d'hébergement continu posée par le décret, information qui n'est pas connue au niveau statistique.**

La catégorie 4 qui regroupe les ménages logés dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux, est estimée à partir du RGP 1999 pour l'habitat de fortune, de l'ENL 2006 pour les immeubles insalubres ou menaçant ruine. Ce nombre est retraité pour éliminer les ménages en logement indécents appartenant à la catégorie 5. Toutefois, les appréciations concernant l'état du logement sont essentiellement déclaratives. Celles qui font l'objet d'un échange entre l'enquêteur et

¹⁵ Enquête ES « personnes en difficulté » (2004)

l'enquête sont uniquement relatives à l'état des murs extérieurs de l'habitation, en particulier la façade.

L'ENL 2006 est utilisée pour la catégorie 5 « Ménages avec mineur(s) ou handicapé(s) dans un logement indécents ou manifestement sur-occupé ». **Cette enquête est particulièrement adaptée pour les logements insalubres ou indécents car elle comporte plusieurs questions sur l'état du logement (cf. annexe).** La sur-occupation est estimée en utilisant les critères du surpeuplement définis par la sécurité sociale.

Le choix de l'ENL 2006 permet d'éviter les doubles-comptes entre catégories 4 et 5 puisque elle est établie par domicile et par ménage. **Les risques de recouvrement sont en revanche réels lorsque l'on agrège au sein d'une même catégorie les chiffres du RGP 1999 et ceux de l'enquête logement. Par ailleurs, la frontière entre les habitats de fortune et les ménages locataires de logements insalubres ou menaçant de tomber en ruine n'est pas étanche.**

L'étude procède « à titre indicatif » à un chiffrage des ménages non locataires du secteur social ayant déposé une demande de logement depuis plus de 12 mois. L'ENL 2006 évalue à 328 000 ce nombre qui se réduit à 304 400 après retraitement des doubles comptes des catégories 4 et 5. Cette tentative d'approche de ce critère ne prend pas en compte les départements en tension qui ont un D.A.L (Délai anormalement long) de plus de 36 mois. Par ailleurs, le chiffrage de ces requérants potentiels n'a pas été intégrés dans la consolidation finale de cette étude.

1.1.3 L'enquête de la DGUHC/DHUP auprès des préfets

La Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, devenue Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au sein de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), a entrepris de confronter les données statistiques nationales avec une enquête de terrain. Il s'agissait en l'occurrence de consulter les préfets de département pour recueillir les informations de base permettant de mieux dénombrer les populations de chacune des catégories prévues par la loi.

L'enquête a été menée durant le premier semestre 2008. Elle a été initiée par un courrier du ministre de l'intérieur et du ministre du logement aux préfets. Son annexe précisait la définition des catégories éligibles au droit au logement opposable ainsi que les sources à prendre en compte pour les mesurer : plans départementaux d'aide au logement des personnes défavorisées, statistiques des tribunaux, fichier de (FILOCOM), données des centres d'hébergement, informations en provenance des caisses d'allocations familiales, arrêtés d'insalubrité préfectoraux, numéro unique d'enregistrement des demandes de logements sociaux et fichiers des bailleurs, données des collectivités territoriales...

La DHUP a été conduite à opérer des redressements compte tenu de l'hétérogénéité des données transmises par les préfets.

L'étude présente l'état des lieux suivant :

Catégories	Ménages	Source
------------	---------	--------

Ménages dépourvus de logement		Préfets
« Sans abris »	49 273	
Caravanes		
Hébergement contraint chez un tiers	64 000	
<i>Total catégorie 1</i>	113 273	Chiffrage hors DOM
Personnes menacées d'expulsion sans relogement		
Nombre de demandes de concours de la force publique	65 564	Préfets
<i>Total catégorie 2</i>	65 564	Stade commandement
Personnes hébergées dans des structures collectives ou logées temporairement dans un logement de transition		Prise en compte des termes du décret (hébergement supérieur à 6 mois, aptitude à être relogé...)
<i>Total catégorie 3</i>	41 453	
Personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation (insalubres ou dangereux)		Sources Filocom PPPI
<i>Total catégorie 4</i>	90 114	
Ménages avec mineur(s) ou handicapé(s) dans un logement indécent ou manifestement suroccupé		Source Filocom données sur-occupation
<i>Total catégorie 5</i>	173 198	
TOTAL GENERAL	483 602	

La catégorie 1 a fait l'objet d'une analyse à la fois large et détaillée puisque **les préfets ont dû dénombrer les publics potentiels selon sept types de définition** : « en bidonvilles », « dans des tentes », « en camping », « en squats », « personnes hébergées chez des tiers lorsque ces tiers ne sont pas soumis à l'obligation alimentaire », les « sans abri », « dans des caravanes ou des mobile-homes », etc. **L'étude précédente ne prenait en compte que les trois dernières catégories de cette liste.** Les locaux impropres à l'habitation et l'habitat de fortune ont été traités en catégorie 1. Certains préfets ont pris soin de détailler chacune des sous-catégories demandées, d'autres ont indiqué des totaux par catégorie, ce qui restreint l'analyse. L'interprétation des catégories a pu différer et le risque de doublons au sein ou entre les sept sous-catégories est réel si le récolement des informations s'est limité à une addition de chiffres.

La catégorie 2 a été bien renseignée, mais les préfets n'ont pas utilisé la même définition de sorte qu'il est impossible d'additionner les chiffres bruts. La DHUP a retraité les données en prenant comme socle le commandement de quitter les lieux. **Là encore le nombre de jugements mentionné par les textes n'est pas utilisé.**

La catégorie 3 recense les ménages hébergés ou logés dans un logement de transition. Les préfets ont pris en considération les ménages dont la durée de séjour dans la structure d'accueil est supérieure à 6 mois et dont la situation les rend aptes à être logés. Les ménages en résidence sociale n'ont pas été pris en compte.

Les ménages logés dans des locaux impropres à l'habitation ou insalubres ou dangereux (catégorie 4) ont été comptabilisés en prenant en compte le fichier FILOCOM qui décrit pour partie l'état des logements et du Parc Privé Potentiellement Indigne (PPPI).

La catégorie 5 (sur-occupation ou indécence avec handicapé ou enfant mineur) a été appréhendée via la base de données FILOCOM sur la sur-occupation.

Cette étude donne un nombre total de ménages prioritaires inférieur de 200 000 à l'étude précédente.

1.1.4 L'étude de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH)

L'étude a été conduite avant la publication du décret du 28 novembre 2007. Elle utilise des données nationales voisines de celles prises en compte par le secrétariat d'Etat chargé de la prospective.

La catégorie 1 « personnes dépourvues de logement » ne prend en compte que les « sans abri ». **Il s'agit d'une conception restrictive de la catégorie 1.** Le chiffrage est réalisé à partir de l'enquête Sans-Domicile de 2001 et par les recensements INSEE (RGP).

Concernant la catégorie 2, les personnes menacées d'expulsion sans relogement, l'USH a pris comme critère les demandes de concours de la force publique pour contentieux locatifs mais aussi les expulsions relatives à des contentieux de l'accession non utilisées par les autres enquêtes. **L'USH n'utilise pas non plus la notion de jugement d'expulsion.**

Les personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition constituent la catégorie 3. L'étude de l'USH prend en compte les populations concernées au travers de l'ENL 2002 pour ce qui concerne les sous-locataires d'une part et les personnes en hébergement contraint chez des membres de la famille ou chez un tiers d'autre part. La définition de cette dernière sous-catégorie emprunte beaucoup à l'étude d'Anne LAFERRERE précisant qu'il s'agit des personnes hébergées ne pouvant quitter le domicile de leur hôte faute de moyens financiers. Le recensement de la population permet d'appréhender le nombre de ménages vivant en chambre d'hôtel. Les études plus spécifiques du ministère des affaires sociales permettent de définir les publics utilisateurs des structures d'hébergement conventionnées et des centres associatifs ou communaux non conventionnées. Enfin, les résidences sociales et les foyers de jeunes travailleurs sont intégrés dans cette catégorie. Or les **l**textes ne disent pas si ces situations donnent accès au droit au logement opposable et certains occupants ne sont pas forcément demandeurs d'autre chose.

La catégorie 4 est celle des personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation (ou insalubres ou dangereux).

Cette catégorie est appréciée au vu du recensement des habitations mobiles terrestres (HMT) lors du recensement 2006 avec un postulat qui ne saurait être vérifié : le fait que la personne qui occupe cette HMT soit bien en situation de contrainte. **Les constructions provisoires ou habitations de fortune sont rattachées à cette catégorie alors que d'autres enquêtes les classent dans les ménages dépourvus de logement.** Elles sont dénombrées selon le RGP 1999.

La dernière catégorie 5 a trait aux ménages résidant avec mineur ou handicapé dans un logement indécent ou manifestement sur-occupé. Les résultats de l'ENL 2002 ont été utilisés pour comptabiliser ces catégories. L'enquête HID (Handicap - Incapacités - Dépendances) a apporté de son côté des éléments de confirmation.

Il ressort de cet analyse les chiffres suivants :

Catégories	Ménages	Source
Ménages dépourvus de logement		
« Sans abris »	12 000	SD 2001 -RP 2006
<i>Total catégorie 1</i>	12 000	
Personnes menacées d'expulsion sans relogement		
Nombre de demandes de concours de la force publique	39 000	Ministère de l'intérieur
Expulsions relatives à des contentieux de l'accession	400	
<i>Total catégorie 2</i>	39 400	
Personnes hébergées dans des structures collectives ou logées temporairement dans un logement de transition		
En structures d'hébergement conventionnées: CHR, CADA, CPH...	40 000	Enq ES 2004/DREES
Centres associatifs ou communaux non conventionnés (ministère des solidarités 2005)	8 000	
Résidences sociales et foyers de jeunes travailleurs (DGUHC et UFJT 2006)	28 000	
En hôtels	39 000	RP 1999
Sous-locataires	10 000	ENL 2002
En hébergement contraint chez des membres de la famille ou chez un tiers	70 000	ENL 2002
<i>Total catégorie 3</i>	195 000	
Personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation (insalubres ou dangereux)		
Habitation mobile terrestre	19 000	RP 2006
Construction provisoire ou habitation de fortune	26 000	RP 1999
<i>Total catégorie 4</i>	45 000	
Ménages avec mineur(s) ou handicapé(s) dans un logement indécent ou manifestement suroccupé		
Logement indécent ou surpeuplé avec mineur	200 000	ENL 2002
Logement indécent ou surpeuplé logeant un handicapé sans mineur	130 000	ENL 2002 et HID 1999
<i>Total catégorie 5</i>	330 000	
TOTAL GENERAL	621 400	

La direction des études économiques et financières de l'USH a depuis réactualisé ses chiffres d'estimation des publics potentiels du DALO. Les nouvelles données présentées à la mission le 9

mars 2009 réévaluaient à 490 000 le nombre de ménages pouvant relever du DALO. La différence provient de l'appréciation du surpeuplement. Initialement, celle-ci était estimée à 330 000 ménages en s'appuyant sur la norme de surface du CCH. Ce nombre devient 200 000 avec la norme de peuplement appliquée par les CAF reprise par le décret du 28 novembre 2007.

1.1.5 Le chiffrage de la Fondation Abbé Pierre

La Fondation Abbé Pierre (FAP) n'a pas pratiqué une évaluation directe des publics relevant potentiellement de la loi DALO, mais réalise chaque année un état du mal-logement en France en s'appuyant sur des sources statistiques existantes. **Elle procède à une estimation par personne et non par ménage.** Si l'on examine les catégories communes à l'étude de la fondation et au DALO, en s'appuyant sur le dernier rapport du 3 février 2009, on constate des écarts extrêmement importants.

Concernant la catégorie 1 « ménages dépourvus de logement », la FAP prend appui sur l'enquête Sans Domicile de l'INSEE menée en 2001 dont elle majore les chiffres de 15 % pour tenter de tenir compte de l'évolution intervenue depuis cette enquête. Elle inclut l'habitat de fortune selon le RGP 1999. Les personnes vivant en camping ou mobile home sont recensées selon les études publiées par le CNRS ou le pôle de lutte contre l'habitat indigne. Elle intègre également les personnes ayant leur résidence principale en hôtel (source RGP 1999), celles vivant en habitat de fortune, les personnes hébergées chez des tiers faute de solutions, dans des conditions de logement très difficiles, enfin celles en structures d'hébergement et d'insertion. Les catégories choisies ne correspondent pas à celles de la loi. En revanche, le nombre estimé de « sans domicile fixe » est très supérieur aux statistiques de l'INSEE avec des risques de doubles comptes. **La définition des personnes en hébergement contraint est plus large que celle généralement choisie par les autres évaluations.**

La catégorie 2 représente les personnes menacées d'expulsion. La Fondation Abbé Pierre se base sur les données du ministère de l'intérieur concernant **les décisions de justice prononçant l'expulsion** ce qui correspond précisément aux termes du décret. Ceci majore les chiffres pris en compte par les autres enquêtes.

Pour ce qui concerne l'hébergement, la catégorie 3, l'essentiel des personnes recensées est comptabilisé en catégorie 1. La FAP intègre également une autre typologie de mal-logés, les personnes en situation précaire parce que locataires ou sous-locataires d'un meublé. Sa quantification repose sur les chiffres de l'ENL 2006. Ce critère apparaît comme très interprétatif dans la mesure où la location d'un meublé ne signifie pas de facto que la personne relève du mal-logement. **Ce n'est pas un critère retenu par la loi.**

Les catégories 4 et 5 du DALO « personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation (insalubres ou dangereux) » et personnes en logement indécent ou en sur-occupation avec enfant mineur ou personne handicapée sont appréhendées globalement selon la Fondation Abbé Pierre à partir de l'enquête nationale logement de 2006. **La définition choisie par la FAP (logements sans confort de base et en surpeuplement accentué) ne répond pas à la définition de la loi, plus restrictive.**

Catégories de personnes non ou très mal logées	personnes ¹⁶	Source
Sans-domicile fixe		
SDF	86 000 corrigés à 100 000	SD 2001 -RP 2006
<i>Total</i>	100 000	
Personnes privées de domicile personnel		
Résidence principale en chambre d'hôtel	50 000	RP 1999
Habitat de fortune : cabane, construction provisoire	41 400	
Personnes vivant à l'année en camping ou en mobile home	100 000	CNRS F.Poulain +PNLHI 2005
Personnes hébergées chez des tiers faute d'autres solutions vivant dans des conditions de logement très difficiles	150 000	FAP d'après ENL 2002
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	Cour des Comptes et Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature - DGAS
<i>Total</i>	493 500	
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	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature d'après ENL 2006
<i>Total</i>	2 044 000	
Personnes en situation d'occupation précaire		
Locataires ou sous-locataires d'un meublé	640 000	ENL 2006
Personnes occupant un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice prononçant l'expulsion	221 000	FAP d'après les données du ministère de l'intérieur
<i>Total</i>	861 000	
TOTAL GENERAL	3 498 800	

1.1.6 L'étude menée par la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE).

¹⁶ la Fondation Abbé Pierre prend en compte des personnes et non des ménages

Une note de la DGTPE de mars 2007 s'efforce de quantifier les publics « DALO » selon une méthodologie d'approche par minima/maxima et par catégories. La conclusion précise les ordres de grandeur retenus : « *le droit au logement opposable sera, à compter de décembre 2008, restreint à des publics prioritaires (entre 540 000 et 775 000 ménages) puis étendu en 2012* ». L'étude se réfère aux statistiques de l'INSEE, le RGP 1999 et l'enquête nationale logement 2002. Elle prend en compte l'enquête sur les sans-domicile de 2001 (INSEE) et les statistiques du ministère de l'intérieur pour ce qui concerne les procédures d'expulsion (2004).

Pour la catégorie 1 des personnes dépourvues de logement, c'est l'enquête SD2001 qui est prise en compte.

Pour la catégorie 2, les ménages en instance d'expulsion sans solution de relogement, l'étude a recours au chiffre des procédures d'expulsion assorties d'une demande de concours de la force publique introduite auprès du préfet (43 600 ménages) ou refusée par le préfet (23 400 ménages). **Ce concept de concours refusé est utilisé par cette seule étude.**

Concernant la catégorie 3, les personnes en hébergement temporaire, l'étude mentionne deux chiffres produits par l'INSEE selon que cette situation relève ou non d'une contrainte (estimation a minima de 107 705 ménages et maxima fixé à 140 492 ménages).

Pour la catégorie 4, ménages vivant dans des locaux impropres à l'habitation ou insalubres, **l'étude ne prend pas en compte les personnes vivant en caravanes** estimées entre 100 000 et 130 000 dans la mesure où ce mode de vie est considéré comme choisi. L'étude redéfinit le périmètre de la catégorie 4 en limitant son assiette aux ménages vivant dans un logement insalubre ou un immeuble menaçant ruine.

La catégorie 5 est décomposée selon que tous les logements sur-occupés avec enfants sont insalubres ou qu'aucun de ces logements n'est insalubre. Il en résulte une fourchette pour cette catégorie qui oscille entre 38 000 et 218 000 ménages.

Enfin, l'étude rappelle la difficulté d'assurer une cohérence entre les définitions arrêtées par la loi (le décret n'est pas encore publié au moment de l'étude) et les définitions des enquêtes statistiques. A cet effet, l'étude a tenté « *une réconciliation des concepts utilisés par ces différentes sources avec ceux établis par le projet de loi* ».

Catégories de ménages	Tous les logements sur-occupés avec enfants sont insalubres		Aucun logement sur-occupé avec enfants n'est insalubre	
	Minorant	Majorant	Minorant	Majorant
1/ dépourvus de logement	70 500	70 500	70 500	70 500
2/ en instance d'expulsion sans relogement	23 359	43 608	23 359	43 608
3/ en hébergement temporaire	107 705	140 492	107 705	140 492
4/ dans des habitations impropres à l'habitation ou insalubres	300 934	300 934	300 934	300 934
5/ avec enfants dans des logements sur-occupés et/ou non décents	-	-	180 000	180 000
6/ personnes handicapée ou ayant à charge une personne handicapée dans un logement sur-occupé	38 000	38 000	38 000	38 000

TOTAL	540 498	593 534	720 498	773 534
--------------	----------------	----------------	----------------	----------------

Le délai anormalement long n'est pas pris en compte dans le cadre de cette estimation.

Remarque générale sur les études

L'ensemble de ces études analyse les cinq catégories prioritaires DALO, en revanche, aucune estimation nationale ne chiffre les ménages répondant au seul critère du délai anormalement long. Or la loi et le décret prévoient bien que ce critère donne un caractère prioritaire au ménage concerné. Il n'est pas exclu que certaines de ces situations présentent un caractère d'urgence du fait de raisons qui ne font pas partie des autres critères mentionnés par la loi.

L'Île-de-France concentre les deux tiers des recours DALO. La mesure des besoins potentiels et de la demande y est donc essentielle.

La DGUHC, dans son enquête a questionné les préfets des différents départements de la région Île-de-France. Ces chiffres ont été également retraités par la DREIF. Ils sont donnés ci-dessous en valeurs brutes.

Catégories	Ménages	Source
Ménages dépourvus de logement		
<i>Total catégorie 1</i>	47 647	
Personnes menacées d'expulsion sans relogement		
<i>Total catégorie 2</i>	17 468	Stade commandement de quitter les lieux
Personnes hébergées dans des structures collectives ou logées temporairement dans un logement de transition		
<i>Total catégorie 3</i>	12 170	
Personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation (insalubres ou dangereux)		
<i>Total catégorie 4</i>	9 108	
Ménages avec mineur(s) ou handicapé(s) dans un logement indécent ou manifestement suroccupé		
<i>Total catégorie 5</i>	22 075	
TOTAL GENERAL	108 468	+ 4807 au titre de l'hébergement

L'estimation rappelle par ailleurs que le nombre total de demandes de logement social déposées par an en Île-de-France est de 136 000.

L'USH a effectué en 2006-2007 une première estimation des publics potentiels du DALO en Île-de-France à partir des chiffres de l'INSEE.

Catégories	Ménages en IDF	Sources
Ménages dépourvus de logement		
« Sans abris »	6 000	SD 2001 -RP 2006
<i>Total catégorie 1</i>	6 000	
Personnes menacées d'expulsion sans relogement		
Nombre de demandes de concours de la force publique	15 000	Ministère de l'intérieur
<i>Total catégorie 2</i>	15 000	
Personnes hébergées dans des structures collectives ou logées temporairement dans un logement de transition		
En structures d'hébergement conventionnées: CHRS, CADA, CPH...	10 000	Enq ES 2004/DREES
Centres associatifs ou communaux non conventionnés (ministère des solidarités 2005)	2 000	
Résidences sociales et foyers de jeunes travailleurs (DGUHC et UFJT 2006)	6 000	
En hôtels	19 000	RP 1999
Sous-locataires	4 000	ENL 2002
En hébergement contraint chez des membres de la famille ou chez un tiers	30 000	ENL 2002
<i>Total catégorie 3</i>	71 000	
Personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation (insalubres ou dangereux)		
Habitation mobile terrestre	9 000	RP 2006
Construction provisoire ou habitation de fortune	3 000	RP 1999
<i>Total catégorie 4</i>	12 000	
Ménages avec mineur(s) ou handicapé(s) dans un logement indécent ou manifestement suroccupé		
Logement indécent ou surpeuplé avec mineur	100 000	ENL 2002
Logement indécent ou surpeuplé logeant un handicapé sans mineur	25 000	ENL 2002 et HID 1999
<i>Total catégorie 5</i>	125 000	
TOTAL GENERAL	229 000	

L'écart est du simple au double entre les deux estimations.

La mission rappelle par ailleurs que le nombre total de demandes de logement social déposées par an en Île-de-France est de 136 000.

Il est clair que la concentration des recours sur la région Île-de-France obligera à mobiliser tous les moyens de droit commun disponibles:

- soit au titre de l'application des textes, notamment après les avancées de la loi de mobilisation pour le logement sur les réservations des organismes collecteurs,
- soit au titre d'accords contractuels avec les collectivités territoriales et les bailleurs, en complément du contingent préfectoral.
- la mobilisation du parc privé, avec les actions de l'ANAH en matière de conventionnement mais également avec l'intermédiation locative (louez solidaire, solibail, etc.) sur le modèle anglo-saxon sera aussi nécessaire.

Une des conditions de réussite sera également la modulation des loyers des immeubles sociaux, afin que tous les immeubles soient accessibles aux plus modestes, faute de quoi ces familles seraient concentrées dans des quartiers où les loyers sont peu chers mais l'environnement urbain peu attractif et les ménages très modestes déjà nombreuses.

Annexe 4 : Les travaux du groupe SML de l'INSEE

Annexe 4-1 Extrait du rapport du groupe SML (partie consacrée au DALO)

Le droit au logement : la loi DALO

Sources utilisables aux niveaux national et local pour la connaissance du public relevant du DALO

Rappel : catégories de public « DALO »

La commission peut être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur, de bonne foi

1. est dépourvu de logement,
2. menacé d'expulsion sans relogement,
3. hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition,
4. logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux,
5. logé dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'il a au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles ou s'il a au moins une personne à charge présentant un tel handicap.

12. 1. Le niveau national

Des sources sont utilisables au niveau national pour certaines catégories.

Pour la **catégorie 1**, la seule source disponible pour l'évaluation des personnes dépourvues de logement est l'enquête SD 2001 (chapitre 3), mais cette enquête a 7 ans d'ancienneté. Par ailleurs, la définition des personnes enquêtées ne se superpose pas à celle de la catégorie 1.

SD2001 ne mesure pas l'hébergement contraint. A contrario, elle peut comprendre des personnes des catégories 3 et 4. Toutefois, la situation des personnes par rapport au logement est bien précisée dans l'enquête.

Le RP fournit des données sur les sans-abri (voir chapitre 3).

Aucune enquête nationale récente ne permet de mesurer l'hébergement contraint (chapitre 7).

La **catégorie 2** peut être estimée à partir des statistiques sur les expulsions locatives, provenant des ministères de l'Intérieur et de la Justice (chapitre 7 et fiche « Bilan statistique annuel des expulsions locatives »).

La DGAS réalise des bilans réguliers du nombre de places en hébergement, ce qui permet d'approcher la **catégorie 3**. Par ailleurs, le RP fournit des estimations annuelles sur les centres d'hébergement d'urgence, et l'enquête ES-DS (tous les 4 ans) sur une grande partie des formes d'hébergement aidées (voir chapitres 1 et 3). Dans ES-DS 2008 figure une question permettant de savoir combien de dossiers DALO ont été déposés parmi les personnes hébergées.

La source Filocom (chapitre 8 et fiche Filocom) permet d'estimer les **catégories 4 et 5**.

Cependant, alors que les données sur la suroccupation sont relativement précises, l'indécence ou le caractère insalubre des logements sont évalués par une méthode approchée qui ne permet pas de donner un chiffre précis. Ces éléments sont développés ci-dessous dans les paragraphes concernés au niveau local.

L'enquête Logement contient un certain nombre de questions qui permettent une estimation des **catégories 4 à 6** (cf. le tableau ci-dessous).

La loi faisant référence à des notions de logement indécents, voir également le paragraphe 8. 2. Confort-Insalubrité-indécence ci-dessus, qui donne des éléments de chiffrage pour les critères d'indécence énoncés par la loi SRU. La principale difficulté réside dans l'établissement des critères qui permettront de donner un contenu statistique aux catégories définies par la loi. Par exemple, qu'inclut-on dans la catégorie « locaux ne présentant pas le caractère d'un logement décent » ? prend-on en compte l'absence de chauffage, les installations électriques déficientes, l'humidité sur les murs, etc., ou seulement le confort sanitaire de base ? Pour le confort sanitaire de base, suffit-il qu'il manque une caractéristique ou est-ce le cumul des difficultés qui le définit ? Le surpeuplement doit-il être apprécié au sens de la Sécurité sociale (9m² pour une personne seule, 16m² pour 2 personnes, augmentée de 9m² par personne en plus) ou au sens de l'Insee (indicateurs prenant en compte le nombre de pièces, ou combinant la surface et le nombre de pièces) ? Selon le contour donné, les ordres de grandeur peuvent être inférieur à la centaine de mille ou approcher le million.

Intitulé de la catégorie dans la loi	Caractérisation dans l'enquête Logement	Remarques éventuelles
Catégorie 4 : Personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation et personnes logées dans des logements à caractère insalubre ou dangereux	Question sur l'aspect de la façade principale du logement : (modalité : « état = mauvais ; immeuble insalubre ou menaçant de tomber en ruines »)	L'EL n'a pas de question directe sur l'insalubrité
Catégorie 5 : Personnes handicapées ou avec enfant mineur lorsqu'elles sont logées dans des locaux manifestement sur-occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent	Ménages dans un logement surpeuplé avec au moins un enfant mineur ou au moins une personne handicapée Pour l'indécence, cf. tableau du chapitre 8	L'enquête Logement détermine de façon précise et soignée la surface et le nombre de pièces du logement. La question du handicap est déterminée de façon très large : « Présence dans le ménage de personnes handicapées ou ayant quelques gênes ou difficultés dans la vie quotidienne »
Catégorie 6 : Délai d'attente anormalement long pour un logement locatif social	Cf. chapitre 10 sur la demande de logements sociaux et fiche enquête Logement	On demande au ménage la date à laquelle il a déposé sa demande. L'enquête Logement ne prend en compte qu'une demande par ménage

12. 2. Le niveau local

Sources utilisées au niveau local : l'essentiel

- serveur Numéro Unique (DDE), Système déclaratif du fichier de la demande de logement locatif social
 - bureau logement des préfectures - accords collectifs
 - Observatoires, études
 - services de l'État (DDASS - pôle de lutte contre l'habitat indigne-, DDE)
 - Conseil Général (FSL...)
 - Plan départemental d'Accès au Logement des personnes les plus démunies (PDALPD)
 - tribunal d'instance
 - acteurs de terrain de la veille sociale, associations ou CCAS, travailleurs sociaux
- 92
- données CAF et MSA : allocataires identifiés par leur « complément d'adresse »
 - indécence : contrôle du logement et sur-occupation : demandes de dérogation de peuplement pour le versement d'allocations sociales
 - sources relatives aux gens du voyage
 - Filocom

Catégorie 1

Personnes dépourvues de logement

Le cas échéant, la commission apprécie la situation du demandeur au regard du logement ou de l'hébergement dont il peut disposer en vertu de l'obligation d'aliments définie par les articles 205 et suivants du code civil.

Sources :

Plusieurs départements ont utilisé les données du PDALPD, par exemple le fichier départemental des publics prioritaires ou une étude conduite par l'État sur le recensement des besoins en relogement dans la perspective de l'élaboration du PDALPD. De nombreux départements ont analysé les demandes de logement locatif social : fichier commun de la demande de logement social ou fichier numéro unique (exemple : nombre de demandeurs numéro unique en poste restante), fichier des demandeurs prioritaires déposés en préfecture, observatoire de la demande locative sociale de la DDE ou de l'USH (chiffres élevés ; demande à être précisé sur le motif de l'hébergement), bilan départemental sur les attributions des logements locatifs sociaux.

Autres sources fréquentes :

- DDASS, DRASS ;
- Conseils Généraux (FSL, etc.) notamment pour les tentes, caravanes ou mobil-homes ;
- Acteurs de terrain de la veille sociale ;
- Associations ou CCAS : accueils d'urgence, abris de nuit, CHU, CHRS, accueils de jour ;
- données CAF et MSA, notamment pour les caravanes et campings : allocataires identifiés par leur « complément d'adresse » ;
- sources relatives aux gens du voyage, le plus souvent en voie de sédentarisation (schéma d'accueil des gens du voyage, association Itinérance, étude APPONA...) pour les caravanes, campings ou bidonvilles. Manque souligné quand le schéma départemental n'estime pas cette sédentarisation.

Sources spécifiques pour les personnes hébergées chez les tiers :

- CAF-MSA : bénéficiaires du RMI hébergés chez des tiers ;
- Observatoire de l'économie et des territoires ;
- demandes de logement locatif social : nombre de personnes ayant déclarées habiter chez des tiers dans le fichier de la demande hors personnes hébergées chez un parent ;

- observatoire de la demande en logement social : hébergés hors motifs décohabitation et séparation familiale ;
- fichier des familles mal logées (pour le PDALPD) ;
- travailleurs sociaux.

Observations des départements et difficultés méthodologiques :

- Ce public est difficile à chiffrer sans risquer des omissions ou des doublons.
- L'hébergement chez des tiers reflète des situations très diverses, l'hébergement pouvant être ou non un choix. De plus, un grand nombre de départements a précisé l'impossibilité de faire la distinction entre personnes soumises ou non à l'obligation alimentaire.
- A noter que certains départements précisent ne pas disposer de source fiable et d'outils adaptés d'évaluation de ces publics, notamment pour les bidonvilles, tentes, caravanes, campings et mobil-homes et pour les personnes hébergées chez des tiers.
- Les ménages en squat sont quelquefois recensés dans la catégorie des sans-abri ou les tentes, camping, squats, caravanes et mobil homes sont regroupés en locaux de fortune. Cette partie illustre bien la difficulté de connaître cette population, d'autant plus qu'elle a une grande mobilité (voir les résultats de SD2001). Ceci plaide pour l'établissement **d'un dictionnaire de variables communes comportant les mêmes modalités** de façon à ce que chaque organisme dans son système d'information puisse désigner sous les mêmes mots les mêmes situations.

Les enquêtes de type SD2001 donnent des renseignements très complets mais ne sont pas utilisables au niveau local. Les données du RP rénové devraient donner des indications mais pour les utiliser au niveau local, on peut craindre que les consignes de l'INSEE décrivant le protocole à appliquer n'aient pas été appliquées de façon identique dans toutes les communes (responsables de cette partie du recensement).

Trois approches peuvent être envisagées :

- **les fichiers de demande** pourraient renseigner sur la situation d'hébergement ou de non logement de l'intéressé ;
- **les données sociales** collectées par les Conseils généraux (et les collectivités locales) qui peuvent être les mieux à même de connaître la situation d'hébergement des intéressés qui s'adressent à eux pourraient être étudiées (exemple d'enquêtes sur les situations de ruptures d'hébergement dans les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val d'Oise ; fichiers sociaux de l'agglomération de Strasbourg) ;
- **les questions de domiciliation** (pour les droits sociaux) pourraient éventuellement faire l'objet d'un traitement statistique ; toutefois une étude sur la domiciliation menée en 2005 par l'association « La raison du plus faible » montrait un phénomène de multidomiciliation. Enfin il faut évoquer les données sur **les étrangers (exclus de droits)** dont le parcours en France commence par l'extrême précarité.

Catégorie 2

Personnes menacées d'expulsion sans relogement

Sources :

- Préfecture, tribunal d'instance (cf. fiche sur les expulsions)
- PDALPD
- Système déclaratif du fichier de la demande, données extraites de l'observatoire local de la demande locative sociale : informations fournies par les personnes qui ont déposé une demande de logement auprès d'un bailleur social et qui ont bien voulu répondre à la question (non obligatoire) portant sur le motif de leur demande

Observations des départements et difficultés méthodologiques :

Le nombre de jugements d'expulsion est connu mais pas le devenir des personnes ayant fait l'objet d'un jugement d'expulsion (ont-elles été relogées ?) : il n'est pas possible d'appréhender le nombre de ménages sans relogement et/ou ceux n'ayant pas encore quitté les lieux sauf à les voir inscrits dans le PDALPD.

Il est également difficile de savoir à quel niveau géographique ces données sont accessibles en dessous du département.

Catégorie 3

Personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition

Sources :

Les chiffres sont issus, d'une part, des éléments à la connaissance des services de l'État (DDASS essentiellement), et, d'autre part, des renseignements fournis par les partenaires et associations mobilisés dans le cadre de la mise en oeuvre de l'organisation locale de DALO.

Plusieurs départements ont utilisé l'évaluation issue du PDALPD.

Autres sources :

- Exploitation du numéro unique
- Observatoire de la demande ou fichier de la demande de logement social
- Données de l'accord collectif départemental
- DRASS : enquête par quinzaine sur le nombre de ménages en structures, jugés aptes à demander un logement de droit commun

Observations des départements et difficultés méthodologiques :

Ce public contient des doublons au niveau du comptage.

Cette rubrique devrait être la plus facile à remplir. Deux sources sont à privilégier :

- Celle des services de l'État qui recensent les établissements hébergeant les personnes (CHRS, CHU, etc.). Cette liste devrait être complétée par les structures financées par d'autres que les services de l'État et principalement par les collectivités locales (au titre de l'ASE ou dans les CCAS) mais aussi par les associations sans aide publique. Normalement, ces informations sont disponibles dans le fichier FINCESS de la DRESS, qui est mis à jour par les DDASS. Il est cependant moins bien rempli pour les structures qui ne sont pas financées par l'État.

- Le recensement de la population qui enquête toutes les communautés avec enquêteur pendant un cycle de recensement et qui pourrait fournir un dénombrement des personnes qui sont logées en collectivités faute de disposer d'un logement personnel. Mais ceci suppose de travailler sur la nomenclature utilisée par le RP. Actuellement seuls les centres d'hébergement d'urgence sont dénombrés séparément, les autres centres d'hébergement étant regroupés avec les autres communautés de moyen et de court séjour.

Par ailleurs, l'enquête ES-DS procure le nombre de places par département pour une catégorie FINCESS donnée.

Catégorie 4

Personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux

Sources :

- PDALPD (volet habitat indigne), PLH ou études.
- demandes de logement locatif social.
- Filocom : DDE/ANAH - CD Rom "Parc privé potentiellement indigne" (PPPI)- FILOCOM 2003 (tant propriétaire que bailleur) selon catégories 7 (logement médiocre) et 8 (très médiocre) et ressources (revenus annuels imposables inférieurs à 60 % des plafonds de ressources HLM). Il s'agit d'un croisement : ménages à faibles ressources/statut d'occupation/classement cadastral des logements.
- DDASS : cas effectivement identifiés : cas signalés au pôle de lutte contre l'habitat indigne (HI), constats par an suite à des plaintes, procédures HI en cours ou envisagées, cas de signalements de présence de plomb dégradé lors des procédure de vente.
- Conseils Généraux : expertises positives sur l'habitabilité du logement réalisées par le FSL.
- Services Communaux d'Hygiène et de Santé et communes : arrêtés de péril, constats suite à des plaintes.
- Partenaires : UDAF (Union Départementale des Associations Familiales), notamment pour l'impropre.
- CAF-MSA : indécence. Cf. caractéristiques dans le décret 2002-120 du 30/01/02 ; signalement de logements avec présomption d'insalubrité de la part de la CAF.

Observations des départements et difficultés méthodologiques :

- Les données issues des bailleurs sociaux, étant déclaratives, peuvent être surévaluées : elles donnent des chiffres élevés à prendre avec précaution.

- Plusieurs départements ont souligné qu'ils ne disposent pas de connaissance fine pour évaluer cette population, notamment pour la catégorie « impropre » ainsi que des difficultés à savoir si le logement est habité.

- A noter la concentration des populations fragiles sur les agglomérations.

- Plusieurs projets d'étude voire études en cours

Globalement, plusieurs chiffres sont donnés en commentaires (arrêtés, plaintes, données

FILOCOM...) mais les services n'en tirent aucune conclusion. En effet, l'estimation basée sur les cas connus est en général sous-évaluée alors que l'exploitation brute du fichier Filocom est au contraire sur-estimée. Aucun de ces chiffres ne permet de mesurer la réalité mais ils donnent un ordre de grandeur, à relativiser en fonction de l'activité du département en matière de lutte contre l'habitat indigne et d'un taux d'abattement, fonction des caractéristiques de chaque département, qu'il conviendrait d'appliquer au nombre potentiel obtenu par Filocom.

Cependant, à ce jour, bien que ce taux d'abattement soit difficile à estimer, Filocom est le seul fichier qui permet d'approcher cette catégorie. Le RP et l'enquête logement (EL) ne permettent en effet pas d'estimer cette catégorie. Le RP ne traite que de l'inconfort et l'EL n'a pas de question directement exploitable sur l'insalubrité. Par ailleurs, l'EL n'est pas exploitable à un échelon local.

Se pose également le problème de la synthèse d'informations diverses : données réglementaires par la CAF, arrêtés d'insalubrité ou autre. Pour éviter les doubles comptes il faudrait un fichier nominatif de la demande exprimée ou des situations identifiées.

Catégorie 5

Personnes logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, si elles ont au moins un enfant mineur, si elles présentent un handicap au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles ou si elles ont au moins une personne à charge présentant un tel handicap.

Sources :

- DDASS (suroccupation et indécence) ;
- CAF-MSA, notamment pour la CAF indécence : contrôle du logement et suroccupation, demandes de dérogation de peuplement pour le versement d'allocations sociales ;
- Données Filocom 2003 ou 2005, suroccupation lourde (-de 9 m²) : parc locatif privé/public et parc des "propriétaires occupants", parc privé (locatif) potentiellement indigne (PPPI) ;
- Fichiers PDALPD ;
- Suroccupation : travailleurs sociaux ;
- UDAF ;
- Indécence : nombre de signalements reçus par la DDE depuis 2002 ;
- Exploitation de la demande de logement social.

Observations des départements et difficultés méthodologiques :

De nombreux départements ont précisé ne pas disposer de données ou d'évaluation fiable pour cette catégorie ou pour une des 2 sous-catégories :

- Il a été plusieurs fois souligné l'impossibilité de vérifier si le ménage est constitué d'une personnes handicapée ou d'un enfant mineur
- Les risques de doublons ne peuvent être évités.

La source Filocom permet une mesure fine de la sur-occupation selon la définition prévue par le code de la Sécurité Sociale pour l'attribution de l'allocation logement par les CAF (16 m² pour les 2 premiers occupants puis 9 m² par personne).

Cette diversité des sources utilisées selon les départements renforce la nécessité de disposer de sources nationales déclinables au niveau local, notamment pour les personnes dépourvues de logement (dont l'hébergement chez les tiers) et l'habitat indigne. À cette fin, la mise en place d'un fichier unique de la demande de logement social, mieux utilisé que le fichier actuel, améliorerait la connaissance au niveau local.

Annexe 4-2 Extrait du rapport du groupe SML : Préconisations

Le groupe sur les situations marginales par rapport au logement a retenu 18 préconisations qui se répartissent en trois catégories : tout d'abord le maintien de sources existantes, ensuite l'amélioration de ces sources et enfin le besoin d'analyses et d'études complémentaires.

1. Maintien de sources existantes et création de nouvelles sources

- Dans le cadre d'une réflexion sur le recueil d'informations concernant le logement dans les différentes enquêtes de l'INSEE, le groupe considère que les informations présentes dans l'enquête SRCV et dans le RP sont loin d'être suffisantes. De plus, les marges de manœuvre dans l'enquête SRCV sont bien trop faibles pour accueillir l'ensemble des modules sur les épisodes sans-domicile, l'hébergement contraint, les questions d'habitat dégradé ou encore de précarité énergétique, qui lui ont semblé nécessaires à une bonne connaissance des situations marginales par rapport au logement. La remise en cause de l'enquête Logement reviendrait de fait à la perte d'une partie non négligeable des informations relatives aux situations marginales par rapport au logement. Or, il nous semble que les préconisations du CNIS (CNIS, 1996) sont toujours d'actualité au regard de la situation du logement en France. Le groupe réaffirme donc l'importance de l'enquête Logement dans le dispositif de recueil d'informations sur les situations marginales par rapport au logement, et suggère de surreprésenter ces situations dans l'échantillon des prochaines enquêtes.

- Le groupe recommande en particulier que les questions de l'enquête Logement relatives aux périodes sans logement personnel soient conservées

- Le groupe recommande que les questions de l'enquête Santé relatives aux périodes sans domicile soient maintenues. Il trouve qu'il serait même souhaitable de les étendre aux autres périodes sans logement personnel. En effet l'enquête Santé est une des seules sources qui garantit que l'information est recueillie au niveau individuel.

- Au vu des travaux menés par le groupe, il nous paraît essentiel de développer un répertoire unique des services d'hébergement (quels que soient leur financement ou leur forme - collectif, hôtel, appartement, résidence sociale) destinés aux personnes en difficulté sociale. Régulièrement mis à jour, ce répertoire pourrait ainsi servir de base de sondage pour des enquêtes sur ces populations, et permettre des remontées rapides d'informations (nombre de places occupées un jour donné, par exemple). FINISS, dans sa version rénovée, tend vers un tel répertoire.

- Le groupe considère comme urgente et importante la mise en place de fichiers communs de la demande de logement social proposée dans le rapport de MM. Prévot et Schmit intitulé Du numéro unique à la demande unique. De tels instruments sont essentiels pour connaître la demande de logements sociaux exprimée et insatisfaite. L'introduction dans ces fichiers communs des critères de la loi DALO donnera une meilleure estimation de cette catégorie prioritaire de demandeurs. Le groupe préconise la réalisation rapide d'une étude de faisabilité. Le nouveau dispositif devra éviter en particulier les doubles comptes.

2. Amélioration des sources existantes

- Le groupe considère que le regroupement des communautés dans la catégorie 1 du recensement général de la population doit être revu. Utiliser le numéro FINISS qui figure dans la base des communautés, pour celles qui en ont un, pourrait être un moyen (à étudier) de distinguer des structures très différentes. Ainsi la distinction des centres d'hébergement de longue durée d'une part des maisons de retraite et des centres d'accueil pour handicapés de l'autre dans la nomenclature du recensement apparaît comme une priorité. Ces types de communautés, qui sont actuellement regroupés, ont des fonctions et des publics très différents. De plus, pouvoir isoler les personnes se trouvant dans des centres d'hébergement de longue durée est une nécessité pour pouvoir dénombrer et mieux connaître les personnes en situation marginale par rapport au logement.

- L'hébergement contraint représente une situation de mal logement qui constitue une des priorités des politiques publiques. Les personnes dans cette situation font notamment partie des ménages prioritaires pour demander un logement au sens de la loi sur la mise en œuvre du droit au logement opposable (loi DALO). Il est donc nécessaire de pouvoir estimer le nombre de ces personnes. Or le RP ne permet pas de connaître les situations d'hébergement contraint. Le groupe préconise également l'intégration d'un module sur l'hébergement de manière régulière dans les enquêtes Logement de l'INSEE (où ce module figurait en 1996 et 2002), voire éventuellement dans une enquête associée au RP.

- L'enquête Logement réalisée par l'INSEE apporte des informations importantes pour la connaissance des anciens sans-domicile (et plus généralement des épisodes sans logement autonome), grâce aux questions ajoutées dans l'enquête Logement 2006 selon les préconisations de la division Conditions de vie des ménages de l'INSEE suite au rapport final

du groupe de travail sur les sans-abri du CNIS (note N° 038/F340 reproduite en annexe 3). Il est toutefois regrettable que ces questions soient posées après une question filtre (sur l'existence de périodes antérieures sans logement personnel) qui réduit le nombre de personnes susceptibles d'être concernées (par exemple les jeunes adultes contraints de vivre chez leurs parents). Le groupe recommande la suppression du filtre précédant ces questions dans le questionnaire de l'enquête Logement.

- Le groupe recommande que les questions de l'enquête Logement relatives aux périodes sans logement personnel soient posées à chaque personne du logement. Or il n'est pas certain que cela ait été le cas lors de la dernière enquête. Il faudrait a minima que lorsqu'une seule personne a répondu pour l'ensemble des membres (proxy), cette information soit relevée et communiquée.
- L'habitat dégradé et la précarité énergétique constituent deux priorités durables des politiques publiques. L'absence de données fiables et territorialisées rend difficile la mise en œuvre et l'évaluation de ces politiques au niveau local. Le groupe souhaite donc que soient examinées les conditions qui permettraient au recensement de la population (RP) de prendre en compte la qualité physique des logements et la précarité énergétique (voir annexe 2 sur les travaux du sous-groupe piloté par la DUHP et l'ANAH sur ce thème).
- L'amélioration des données cadastrales de Filocom est un enjeu important de la connaissance des situations de mal-logement. Il est nécessaire de travailler à leur amélioration, en renforçant son actualisation. Dans cette perspective, il pourrait être proposé à la DGFIP la constitution d'un groupe de travail sur la mise à jour du cadastre (voir annexe 1).

3. Un fort besoin d'analyses et d'études complémentaires

- Les enquêtes Sans-domicile réalisées par l'INSEE sont essentielles pour obtenir des informations détaillées sur les personnes qui se trouvent dans ces situations et sur les processus qui les y ont conduites. Toutefois, du fait de leur coût élevé, elles n'ont lieu qu'à un intervalle d'une dizaine d'années. Il semble donc important de réfléchir à la manière d'obtenir de l'information sur les sans-domicile à des dates intermédiaires. Mis à part rendre les enquêtes Sans-domicile plus fréquentes, l'utilisation des enquêtes « Établissements sociaux », réalisées tous les 4 ans et pas encore systématiquement exploitées dans cette optique, pourrait être une piste pour mieux connaître ceux des sans-domicile qui sont hébergés dans ces établissements.

Le groupe considère qu'une réflexion impliquant l'ensemble des acteurs doit être menée sur les méthodes utilisées pour le recensement des sans-abri dans le cadre du recensement général de la population. Le groupe préconise une harmonisation des méthodes, au-delà des consignes générales actuellement données par l'INSEE. Ces dernières diffèrent encore trop selon les communes et rendent la qualité des résultats de cette opération difficile à apprécier. La prochaine opération, en 2011, devrait être suivie d'un bilan méthodologique, exploitant notamment les expériences des différents superviseurs, afin de permettre de nourrir cette réflexion. Des bilans partiels des opérations réalisées chaque année dans les plus grandes des communes de moins de 10 000 habitants pourraient également être réalisés. Le groupe préconise une réflexion sur l'évolution des formes de partenariat entre l'INSEE, l'État, les communes et les associations, et encourage à développer ce partenariat afin de poursuivre l'harmonisation des méthodes employées et l'amélioration de la qualité des données recueillies.

- Dans les enquêtes Sans-domicile comme dans le recensement, le groupe note la nécessité de poursuivre l'amélioration des méthodes pour obtenir des informations quantitatives sur les sans-abri, c'est-à-dire sur les personnes sans domicile qui passent la nuit dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, cave, parc, etc.). Leur dénombrement, mais aussi le recueil d'éléments sur leurs caractéristiques et leur parcours sont un enjeu essentiel de la connaissance des personnes en situation marginale par rapport au logement, et des facteurs qui les ont conduites à cette situation, y compris l'état des marchés de l'emploi et du logement. Estimer leur nombre, comme obtenir des informations plus précises, est une opération difficile, notamment en raison des omissions possibles et des doubles comptes. Ces questions se posent à la fois au niveau national et au niveau local et il semble nécessaire de mettre en place une réflexion sur la manière de mieux connaître le nombre et les caractéristiques des sans-abri à ces deux échelles.
- Le groupe note le manque d'études sur les personnes se trouvant à demeure dans des hôtels et recommande l'exploitation plus systématique des quelques données existantes sur les hôtels, comme celles de la Drees. Sur les communes de moins de 10 000 habitants en milieu urbain, une comparaison pourrait être menée entre ce que trouve le RP sur les chambres d'hôtel et les résultats d'une étude ad hoc.

- Le groupe note le manque d'études sur les personnes se trouvant à demeure dans des campings et suggère la mise en place d'une réflexion sur les sources existantes, comme celle des CAF, qui associerait aussi bien la CNAF que la direction du tourisme.
- Le groupe recommande qu'un bilan du découpage des ménages en « unités de vie » dans le nouveau tronc commun des enquêtes de l'INSEE soit tiré à partir des premières enquêtes l'ayant intégré. Le découpage en différentes unités de vie aux budgets indépendants apparaît une opération lourde, notamment coûteuse en temps d'interrogation, pour une proportion faible de ménages concernés (moins de 1 % dans l'enquête Logement 2006). Or, il ne permet pas de mesurer les situations d'hébergement. En effet, un couple ou des colocataires peuvent faire budget séparé sans que les personnes soient hébergées. A contrario, une personne hébergée n'est pas forcément en capacité d'assumer un budget séparé et n'apparaît donc pas comme une « unité de vie secondaire » dans l'enquête logement.
- Une réflexion devrait également être engagée sur l'opportunité de recueillir plus systématiquement des informations au niveau individuel sur le logement. En effet, parce que les baux sont nominatifs par exemple, certains individus peuvent se retrouver dans des situations plus précaires que d'autres. C'est le cas par exemple lorsque décède la personne au nom duquel est le bail. Il en est de même pour la demande de logement social, qui peut provenir de plusieurs personnes dans le ménage.
- Aujourd'hui, chaque acteur attribue un identifiant propre aux immeubles ou/et aux logements pour les besoins de sa gestion. Disposer d'un identifiant logement unique pour les acteurs du secteur permettrait une optimisation des sources, des économies d'échelle et, sous réserve des autorisations CNIL et des précautions éthiques (problèmes de mise en relation des caractéristiques du logement avec celles de ses occupants), un échange utile de certaines informations entre les acteurs. Le groupe de travail souligne donc la nécessité d'un identifiant « logement » unique, accessible à tous les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne, et leur permettant de coordonner leurs actions de terrain. Il propose que cet identifiant soit celui utilisé par la DGI. Il préconise que cette réflexion soit poursuivie par un groupe auquel participeraient entre autres la DUHP, l'ANAH, la CNAF, la DGI, l'INSEE ou encore EDF.

Références

CNIS, 1996, Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement, rapport n°29, mars 1996.

Annexe 5 : La jurisprudence des tribunaux

DALO et liberté fondamentale

Dans une ordonnance du 5 mars 2009, le juge des référés saisi d'un « référé liberté » a refusé de reconnaître comme atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale le retard constaté dans le relogement d'une famille¹⁷.

Recours et pièces jointes

Le juge a, d'une manière générale, rappelé que les éléments apportés à l'appui des recours en excès de pouvoir contre les décisions des commissions de médiation doivent avoir été présentés dès l'instruction initiale du dossier¹⁸. Il se refuse donc à rouvrir l'instruction des recours, mais devant des éléments contradictoires versés entre la décision de la commission et le jugement en excès de pouvoir, le juge préfère annuler la décision de la commission et renvoyer à celle-ci l'instruction des faits¹⁹.

L'administration de la preuve revient au requérant, mais la commission de médiation ne saurait se priver des informations dont elle dispose pour statuer dès lors que les faits semblent constitués. Ainsi lorsqu'une commission rejette un recours au motif que les éléments du dossier « ne faisaient pas apparaître sa mobilisation (celle du requérant) pour faire valoir son droit au logement par les voies normales » alors même que la preuve avait été apportée que le requérant avait déposé sans interruption depuis 2005 des demandes de logement social dans deux autres départements²⁰, le juge annule la décision.

La motivation des décisions

Dès les premiers jugements intervenus, les magistrats de l'ordre administratif ont tenu à rappeler que les décisions des commissions de médiation devaient expliciter les raisons et les critères qui avaient conduit cette instance à rejeter la requête. Cette motivation est en effet la garantie apportée au justiciable d'un examen rigoureux des pièces apportées et des faits indiqués dans sa requête²¹.

Le juge se montre aussi exigeant lorsque la commission de médiation entreprend une réorientation de la demande vers un hébergement²²

¹⁷ TA Versailles, 5 mars 2009, Mme Gagny Koita n°09020101

¹⁸ TA Versailles 12 fév 2009, M. Senouci Boumaza req n°0808980

¹⁹ TA Versailles, 9 janv 2009, Mme Fatima El Gosh req n°0804586

²⁰ TA Versailles 12 fév 2009, M et Mme Samir Nait Kaci req n°0809619

²¹ TA Paris 20 nov 2008 Mme Rahmouna Nouisser n°0809273.

²² TA Paris, 20 nov 2008, M. Gotcha Abaiadze n°0812761

Quel contrôle du juge ?

Deux tribunaux ont à titre principal créé la jurisprudence en matière de DALO. Celle-ci devrait évoluer rapidement notamment quant aux conditions d'examen par le juge des faits et des moyens. Si le Tribunal administratif de Paris a opté pour un contrôle normal des décisions des commissions de médiation, le Tribunal administratif de Versailles s'en est tenu à un contrôle restreint portant sur l'erreur manifeste d'appréciation des décisions de la commission de médiation. Les deux tribunaux relevant de cours administratives d'appel différentes, il faudra attendre que le droit se stabilise sur ce sujet, vraisemblablement à l'occasion d'un arrêt du Conseil d'Etat.

Le juge paraît disposer d'un contrôle assez réduit lorsque qu'il intervient dans le cadre du recours juridictionnel spécifique créé par la loi du 5 mars 2007 puisqu'il s'agit alors d'examiner l'action de relogement du préfet et non de reprendre l'instruction menée par la commission de médiation.

les ménages déjà propriétaires

Les magistrats administratifs ont également apporté une précision importante quant à l'interprétation à donner aux dossiers déposés par des ménages par ailleurs propriétaires d'un logement. Dans un jugement ²³ du 20 nov 2008, le juge parisien a précisé qu'un propriétaire n'était pas par essence infondé à déposer une demande de logement et un recours devant la commission s'il satisfait aux critères de priorité et d'urgence, mais que la commission devra alors « apprécier les possibilités effectives pour la requérante de se maintenir dans ce logement dans des conditions décentes, ou d'accéder, par la voie locative, à un logement décent par la vente de son bien ».

La mauvaise foi

Plus récemment, le juge a considéré comme de mauvaise foi le demandeur qui avait refusé cinq mois avant la décision de la commission de médiation une proposition de logement correspondant à ses capacités et ses besoins²⁴. Pour démontrer la mauvaise foi du requérant, l'administration peut procéder à une substitution des motifs pour prouver par exemple que le demandeur n'a pas effectué de démarches en vue de son relogement dans l'année qui précédait la saisine de la commission²⁵. La découverte par la commission de médiation de la situation de locataire d'une personne qui s'est présentée comme dépourvue de logement suffit à justifier une décision défavorable.

Prioritaires et urgents, deux conditions cumulatives

²³ TA Paris 20 nov 2008, Mme Boulhel n°0809830

²⁴ TA Paris 29 janvier 2009 Mme Ndiaye n°0808980

²⁵ TA Versailles, 9 janv 2009 M. Julien E M req n°0804757

Le juge a en effet précisé dans l'affaire Dabo²⁶ que « la commission de médiation, se doit lorsqu'elle examine une demande de logement au regard des critères définis au II de l'article L.441-2-3 et des situations susmentionnées à l'article R. 441-14-1, d'apprécier, d'une part, le caractère prioritaire du demandeur, et, d'autre part, le caractère urgent de son besoin de se voir attribuer un logement ». Le juge confirme le besoin d'un double examen (celui des cinq catégories puis de l'urgence s'attachant à la situation) et clarifie l'interprétation à donner à la loi qui pour certaines commissions ne prévoyait un examen des dossiers que selon un concept global de « prioritaire et urgent ».

les critères de priorité : analyse par catégories

catégorie 1 : dépourvus de logement

Dans une affaire²⁷ le juge a refusé de reconnaître le caractère de « dépourvue de logement d'une personne hébergée chez son père dans un F2 alors que quatre personnes y vivaient dans la mesure où le bail était établi au nom du père et de sa fille ». Le juge a par ailleurs défini que devait être considérée comme dépourvue de logement la personne qui bénéficiait à la date de la décision de la commission de médiation d'une domiciliation au sein du CCAS de la commune sans disposer d'un hébergement effectif²⁸.

Le tribunal administratif de Versailles a annulé²⁹ une décision de la commission de médiation qui exigeait d'un requérant la production de la totalité des justificatifs de sa situation au cours des six derniers mois estimant même que « celui-ci résidait depuis plus de dix mois avec son épouse handicapée dans une chambre d'hôtel de 12 m² et était, de bonne foi dépourvu de logement », mais il a rejeté la requête d'un demandeur qui bien qu'étant dépourvu de logement dans la région où il s'était installé disposait d'une résidence familiale dans la région voisine où habitait son épouse³⁰ ou disposait d'un logement dont elle était locataire dans un département voisin³¹

²⁶ TA Paris 20 nov 2008, Mme Awa Dabo Sarr, n°0812600

²⁷ TA Versailles, 13 nov 2008 Mme Loumi n°0807502

²⁸ TA Versailles 5 mars 2009 Mme Bermude req n°0803588

²⁹ TA Versailles 5 mars 2009 M. Mbouma Kohomm req 0806215

³⁰ TA Versailles 9 janv 2009, M. Harouna D, req n° 0805455

³¹ TA Versailles 29 janv 2009 Mme Fatoumata S req n°0808846

catégorie 2 : menacés d'expulsion

L'admission du caractère prioritaire semble satisfaite par l'existence d'un jugement d'expulsion, mais le juge est plus exigeant pour considérer l'urgence puisqu'il ne retient pour ce critère qu'une phase d'exécution du jugement. Une nuance est cependant apportée par une décision du tribunal administratif de Versailles qui valide la position de la commission de médiation de ne pas accorder le caractère prioritaire à une situation « en estimant qu'en l'absence d'ordonnance du juge prononçant l'expulsion ou de commandement de quitter les lieux, le recours présenté par la requérante en vue d'une offre de logement ne présentait pas un caractère prioritaire et urgent³²». Le juge estime donc dans cette instance qu'une ordonnance d'expulsion suffirait à qualifier le recours de prioritaire et d'urgent. La stabilisation de la jurisprudence est fortement attendue, mais il apparaît que cette position semble isolée.

Dans deux affaires différentes, le tribunal est venu préciser la notion d'urgence attachée aux ménages menacés d'expulsion (catégorie 2). Le juge³³ a estimé que la notion d'urgence était caractérisée par l'imminence de l'expulsion³⁴. Si l'imminence illustre la notion d'urgence, à quel stade débute-t-elle ? Dans l'affaire Rougier, le juge place dans ce cas le critère d'urgence au niveau de l'octroi potentiel de la force publique. « M. Rougier vit depuis 2006 dans un logement pour lequel il a fait l'objet d'un jugement d'expulsion le 24 avril 2007 qui confirmé en appel le 16 octobre 2008 est susceptible d'être exécuté à l'issue de la période hivernale fixée au 15 mars 2009 ». Dans une autre affaire³⁵ il a refusé de déclarer l'urgence dans un dossier où le bailleur ayant obtenu un jugement d'expulsion mais n'avait pas requis l'intervention de la force publique aux fins d'exécution du jugement.

Catégorie 3 : ménages hébergés ou logés dans un logement de transition

Dans une affaire³⁶ jugée le 27 novembre 2008, le juge rappelle la distinction entre logement et hébergement « un foyer de travailleur relève de la catégorie des logements-foyers et ne saurait être regardé comme un hébergement au sens des dispositions de l'article R. 441-14-1 précité »

Le juge a été plus précis encore dans son jugement³⁷ : il indique à propos du foyer logement qu'il « ne saurait être regardé comme un établissement ou un logement de transition »³⁸. Depuis, la loi du 25 mars 2009 a modifié l'article L 441-2-3 du CCH, incluant les logements-foyers au titre des structures de transition permettant à leurs occupants de figurer au titre des personnes prioritaires en matière d'accès à un logement social. La même évolution concerne les publics accueillis en résidence hôtelière à vocation sociale.

Dans l'affaire Fofana du 20 novembre 2008, le tribunal administratif de Paris excluait des structures de transition les CHRS effectuant une réinsertion sociale. Sur ce point aussi la loi vient d'infirmar la voie choisie par la jurisprudence.

Les magistrats ont également statué sur la question de l'hébergement contraint en établissant que la contrainte est une question de moyens financiers pour se loger³⁹, le juge estimant en la circonstance que le requérant « est susceptible d'accéder par ses propres moyens à un logement »

catégorie 4 : indécence, insalubrité, confort

Le juge se montre très attentif aux conditions de déclaration d'insalubrité. Une lettre du propriétaire d'un logement attestant que les occupants devaient quitter les lieux pour « résoudre un problème récurrent d'humidité qui

³² TA Versailles 29 janv 2009, Mme Hammouch, req 0808844

³³ TA Paris Mme Rougier 5 février 2009 n°0818813

³⁴ TA Versailles 9 janv 2009 Mme Badia Sajib req n°0801887

³⁵ TA Versailles, 13 nov 2008 M.Schaller req n° 0804814-1

³⁶ TA Versailles 27 nov 2008 M.Miloud Belahdj req 0808121

³⁷ TA Versailles Rashid 13 nov 2008 req 0806189

³⁸ Affaire précitée note 21

³⁹ TA Versailles, 29 janv 2009 M. Rounès Mankour req 0808530

provoque des troubles respiratoires chez un enfant né en avril 2008 » ne saurait constituer un élément suffisant pour être considéré comme prioritaire⁴⁰.

Dans une affaire relative également à l'insalubrité, le juge va plus loin dans l'exigence des éléments de preuve⁴¹ « la seule production d'un rapport d'information émanant de la police municipale de Port-Marly et résultant d'une visite non contradictoire effectuée au domicile du requérant ne saurait établir cet état ». La requête est rejetée notamment parce que le requérant ne fournissait pas à l'appui de sa demande l'arrêté d'insalubrité de son logement. Le juge examine le 9 janvier 2009, à l'occasion d'un contentieux lié à la suroccupation⁴², les conditions de décence du logement et invalide la décision de la commission de médiation des Hauts de Seine prise sur la base de la suroccupation et sur l'existence d'une obligation alimentaire entre le propriétaire du logement et une partie des occupants parce que l'état du logement considéré comme indécemment rendait prioritaire le demandeur.

La notion de suroccupation a fait l'objet d'une appréciation in concreto par le juge lorsque celui-ci constate qu'un logement est effectivement suroccupé parce qu'il manque 1m² pour satisfaire à la réglementation, mais le juge confirme la décision de la commission qui a tenu compte de la dérogation accordée par la CAF au requérant pour bénéficier de l'allocation logement jusqu'en 2010⁴³ pour ne pas lui reconnaître le caractère de prioritaire et urgent.

Catégorie 5 : suroccupation, handicap

Par ailleurs dans une autre décision du 20 novembre 2008 (TA Paris 20 nov 2008, M. Sabbagh, n°0811030), le tribunal administratif de Paris a précisé que la notion d'enfant mineur visé par l'article L,441-2-3 ne portait que sur les « enfants à charge ».

Dans une affaire jugée à Nice, le juge a considéré que l'Etat devait proposer à un ménage un logement adapté au handicap d'une personne et ce sans que des travaux aient à intervenir (contentieux à la suite de l'absence de relogement d'un ménage considéré comme prioritaire et urgent par la commission de médiation, ayant reçu trois propositions de relogement⁴⁴)

catégorie 6 : le délai anormalement long

Le juge est venu confirmer une lecture rigoureuse des conditions dans lesquelles le délai anormalement long DAL peut être apprécié⁴⁵ en précisant que pour cette catégorie, il s'agira bien d'utiliser le récépissé remis lors du dépôt de la demande de logement social « pour apprécier si une personne qui n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement, peut saisir la commission de médiation... Celle-ci doit apprécier l'ancienneté de la demande de logement social au regard de la date de dépôt de la première demande de logement dans le département considéré »

Par ailleurs, les magistrats conservent la position de la commission de médiation qui a refusé de classer comme prioritaire et urgent un ménage dont l'ancienneté du dossier de demande de logement est inférieure au délai anormalement long fixé par le préfet. Mais lorsque le préfet de Paris n'a pas encore déterminé le délai anormalement long, le juge considère que le critère de l'urgence ne peut être pris en considération bien que le ménage ait bien déposé sa première demande de logement social en août 1987⁴⁶.

⁴⁰ Affaire précitée note 11

⁴¹ TA Versailles Mme Lanappe 13 nov 2008 n°0806919.

⁴² TA Versailles, 9 janv 2009, Mme Lydia Perez

⁴³ TA Versailles 29 janvier 2009 M. Aïma Grissa req n°0808665

⁴⁴ TA Nice 3 février 2009, Mme Véronique VIAL req n° 0806713-3

⁴⁵ TA Versailles, 13 novembre 2008, aff DADJE n°0806953

⁴⁶ TA Paris 20 nov 2008 Mme Awa Dabo Sarr affaire n°0812600)

L'appréciation de l'urgence

Le critère de l'urgence a permis au juge d'apprécier plus concrètement les situations. Il annule par exemple une décision de la commission de médiation de Paris⁴⁷ refusant de proposer le relogement d'une requérante parce qu'elle est propriétaire de son logement pourtant reconnu dangereux pour ses enfants car humide et insalubre. Selon le juge, la commission de médiation devait s'assurer que la famille pouvait se maintenir dans le logement dans des conditions décentes ou accéder à un logement locatif par la vente de son bien. La jurisprudence accorde donc un rôle poussé d'appréciation de la situation par la commission de médiation.

L'urgence est appréciée au regard du risque d'expulsion « à la date des décisions attaquées les intéressés qui disposaient encore de ce logement et n'étaient pas menacés d'expulsion, ne justifiaient pas d'une situation d'urgence »⁴⁸.

Le juge va également annuler la décision d'une commission de médiation qui a reconnu le caractère prioritaire d'un dossier, mais qui refuse de lui accorder la notion d'urgence dans la mesure où l'appartement en situation d'insalubrité est inclus dans un ensemble immobilier dont la rénovation est programmée. Le juge sanctionne alors l'absence de certitudes quant aux délais effectifs de relogement⁴⁹.

Lorsqu'il est saisi dans le cadre du recours juridictionnel spécifique de l'exécution des décisions de la commission de médiation, le juge vérifie que la situation du requérant relève toujours de l'urgence au moment où il statue.

⁴⁷ TA Paris du 20 nov 2008, Mme Karima Boulhel n°0809830

⁴⁸ Affaire précitée note 17

⁴⁹ TA Versailles, 9 janv 2009 M.Soulé Konate req n°0803046

L'analyse des motifs de refus par le requérant du logement proposé.

Le tribunal administratif de Paris a eu à statuer le 5 février 2009⁵⁰ sur un contentieux opposant le préfet à une requérante qui estimait que l'offre proposée par le préfet ne correspondait pas à ses besoins alors même que la commission de médiation avait classé cette famille comme un cas « prioritaire et urgent ». Le juge en profite dans cette affaire pour rappeler que l'Etat a une obligation de résultats en matière de DALO. Cette position écarte donc une application du DALO adaptée à chaque département selon qu'il est une zone en tension sur le marché locatif social ou non. Mais dans le cas présent, et dans la mesure où le requérant avait lui-même refusé le logement proposé, il était considéré « qu'en égard aux caractéristiques de ce logement dont la superficie excédait notablement le seuil prévu pour deux personnes, le Préfet de Paris doit être regardé comme ayant offert à Mme ... un logement tenant compte de ses capacités et de ses besoins »

Le relogement

Dans l'exécution des décisions favorables des commissions de médiation, le juge a rappelé à maintes reprises que l'obligation faite à l'État par la loi ne concernait pas les moyens mais le résultat attendu⁵¹ en matière d'attribution de logement, comme d'hébergement⁵². Le juge va même jusqu'à mettre l'Etat devant ses responsabilités à propos des membres d'une famille n'ayant reçu « aucune proposition de place dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale et vivant dans une situation très précaire en occupant sans titre un logement appartenant à l'Etat pour lequel une procédure d'expulsion est engagée »

D'une manière générale, et bien que s'agissant d'un recours de plein contentieux, le juge s'en tient, dans ce contentieux d'exécution des décisions favorables des commissions de médiation à une lecture formelle de l'atteinte des objectifs. Il se refuse à rouvrir la discussion sur la motivation des décisions des commissions de médiation⁵³).

⁵⁰ TA Paris, Bouyahia 5 février 2009, affaire n° 0818995

⁵¹ TA Versailles 5 mars 2009 Belhadj, aff 0811569, TA Paris 5 février 2009 affaire Bouyahia pour des situations de logement, même date et même tribunal pour des situations d'hébergement, affaire Rachet n°0811569

⁵² TA Versailles 5 mars 2009 M et Mme Olivier Rachet req n°0811569

⁵³ TA Paris 5 février 2009 Mme Ballonne n°0819389

C.R.E.H.A. Ouest

Ce



Fichier de la Demande locative Sociale de la Mayenne

Identification des demandeurs relevant du droit au logement opposable

Objectif de la simulation : repérage des demandeurs relevant potentiellement du droit au logement opposable ("Dalo") par rapport aux 5 catégories définies dans la loi.

Rappel : les modifications liées au Dalo ont été finalisées sur l'application informatique et l'imprimé de demande fin 2008. Les partenaires ont commencé à utiliser le nouvel imprimé à partir de janvier 2009 (tout en sachant qu'il restait en circulation un certain nombre d'anciens imprimés).

Champ de la simulation : demandes enregistrées du 1^{er} janvier 2009 au 31 mai 2009 sur l'ensemble du département de la Mayenne.

Durant cette période, **1 891 demandes ont été saisies** par les partenaires mayennais. Analyse de ces 1 891 demandes "catégorie Dalo" par "catégorie Dalo".

1ère catégorie : dépourvu de logement

On comptabilise **160** ménages dans ce cas (habitat mobile, logé par des amis ou des tiers ou sans domicile), statut d'occupation obligatoire lors de la saisie.

2ème catégorie : logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux

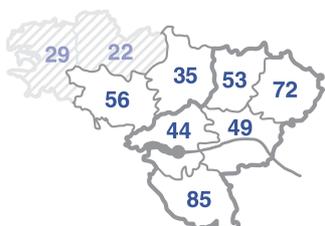
On comptabilise **89** ménages dans ce cas (motif de la demande : logement indécent ou logement insalubre - dangereux). La simulation s'appuie sur les deux premiers motifs de la demande indiqués par le ménage, seul le premier étant obligatoire lors de la saisie.

3ème catégorie : ayant fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement

On comptabilise **2** ménages dans ce cas (motif de la demande : expulsion avec jugement). La simulation s'appuie sur les deux premiers motifs de la demande indiqués par le ménage, seul le premier étant obligatoire lors de la saisie.

4ème catégorie : hébergé dans une structure d'hébergement de façon continue depuis 6 mois ou logé dans un logement de transition depuis plus de 18 mois

On comptabilise **57** ménages dans ce cas (statut d'occupation : C.A.D.A., C.H.R.S., centre d'hébergement d'urgence, logé dans un foyer (F.I.T. ...) résidence sociale, maison relais) statut



5ème catégorie : étant handicapé, ou ayant à leur charge une personne en situation de handicap, ou ayant à leur charge au moins un enfant mineur ET soit occupant un logement présentant au moins un risque pour la sécurité ou la santé ou auquel font défaut au moins deux éléments d'équipement et de confort, soit en situation de sur-occupation

On comptabilise 1 ménage dans ce cas (témoin fauteuil coché et réponse «oui» à la question «Votre logement est-il manifestement sur-occupé ?»). La simulation s'appuie sur deux critères facultatifs lors de la saisie.

Ce critère est très difficile à apprécier au travers du Fichier départemental.

Soit au cumul des 5 critères et hors doubles comptes, 306 ménages relevant potentiellement du droit au logement opposable, ce qui représente 16% de la demande enregistrée durant les 5 premiers mois de l'année 2009 en Mayenne.

Par ailleurs, **3 436** ménages étaient demandeurs d'un logement locatif social en Mayenne au 1^{er} janvier 2009. Sur ces 3 436 ménages, **705 étaient en délai anormalement long** (ancienneté de 16 mois et plus), soit 21% de l'ensemble de la demande.

Annexe 7, extraction du logiciel COMDALO

DHUP/DALO

Recours LOGEMENT à fin décembre 2008 par REGION																		
Région	recours déposés	accusés de réception déivrés	dossiers examinés en commission	% dossiers examinés /recours déposés	décisions de la commission							logés avant mise en œuvre préfet de la déc. fav.	mise en œuvre des décisions				total des personnes logées	% des personnes logées décisions favorables logement (+sans objet-refus)
					sans objet: solution logement trouvée avant commission	sans objet: autres motifs (décès, départ territoire...)	favorable logement	réorientation vers hébergement	% décisions favorables /dossiers examinés	rejets	% rejets /dossiers examinés		désignation préfet à bailleur	offre bailleur au bénéficiaire	dont offres refusées par bénéficiaire	bénéficiaires logés suite à offre		
					5	6	7	8	9 = (5 à 8)/3	10	11 = 10 / 3		13	14	15	16		
Total	56 456	45 035	37 553	67%	2 225	136	15 693	864	50%	17 181	46%	243	7 235	4 521	781	3 134	5 602	33%
Ile-de-France	35 448	25 636	22 612	64%	534	26	9 800	395	48%	10 939	48%	55	2 173	1 399	47	1 020	1 609	16%
PACA	4 988	4 357	3 114	62%	161	9	1 333	41	50%	1 361	44%	5	1 165	502	78	411	577	41%
Rhône-Alpes	2 623	2 423	1 863	71%	271	5	736	57	57%	771	41%	16	567	542	185	224	511	62%
Pays de la Loire	2 029	1 917	1 309	65%	244	6	509	72	63%	467	36%	21	460	340	78	259	524	78%
Nord-Pas-de-Calais	2 025	1 878	1 357	67%	228	7	376	27	47%	674	50%	22	286	130	14	100	350	59%
Languedoc-Roussillon	2 016	1 854	1 580	78%	62	12	609	27	45%	664	53%	9	577	315	101	185	256	45%
Midi-Pyrénées	1 166	1 100	780	67%	138	3	358	6	65%	251	32%	-	358	172	28	143	281	60%
Aquitaine	1 047	1 037	845	81%	105	5	267	36	49%	356	42%	1	264	137	28	109	215	63%
Picardie	816	733	570	70%	78	5	281	21	68%	183	32%	13	266	173	34	131	222	68%
DOM	685	663	514	75%	32	3	198	15	48%	224	44%	3	145	60	5	55	90	40%
Centre	647	592	533	82%	61	-	195	33	54%	236	44%	15	176	153	30	98	174	77%
Haute-Normandie	600	576	457	76%	75	34	149	32	63%	80	18%	16	99	51	17	34	125	60%
Alsace	543	502	463	85%	41	2	222	19	61%	175	38%	-	201	161	46	115	156	72%
Corse	355	355	301	85%	15	3	133	2	51%	148	49%	12	52	52	5	47	74	52%
Lorraine	306	305	244	80%	27	4	113	20	67%	72	30%	35	78	72	12	57	119	93%
Bretagne	196	178	163	83%	31	1	73	8	69%	50	31%	6	62	40	9	26	63	66%
Champagne-Ardenne	191	190	181	95%	31	2	54	16	57%	76	42%	6	46	34	5	26	63	79%
Bourgogne	188	184	170	90%	19	-	107	7	78%	50	29%	-	93	76	21	44	63	60%
Basse-Normandie	184	159	133	72%	25	4	43	14	65%	47	35%	2	38	29	4	19	46	72%
Poitou-Charentes	162	161	157	97%	22	1	38	10	45%	85	54%	6	32	29	11	15	43	88%
Auvergne	149	141	121	81%	16	3	61	3	69%	37	31%	-	39	20	12	8	24	37%
Franche-Comté	40	40	45	92%	6	1	19	3	64%	18	36%	-	19	15	6	4	10	53%
Limousin	45	45	41	91%	3	-	19	-	54%	19	46%	-	19	16	5	4	7	41%

Glossaire des acronymes

Acronyme	Signification
ALT	Allocation logement temporaire.
ANAH	Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
ANIL	Agence Nationale pour l'Information sur le Logement
CADA	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CFP	Concours de la force publique
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CQL	Commandement de quitter les lieux
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
DALORIF	Logiciel de gestion des situations DALO mis en place par la DREIF
DGAL.N	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DGFIP	Direction générale des Finances publiques
DGTPE	Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique
DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (remplacée par la DGALN)
DHUP	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
DRASS	Direction régionales des affaires sanitaires et sociales
DREES	Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques
DREIF	Direction Régionale de l'Equipement d'Île-de-France
ENL	Enquête nationale sur le logement
EXNOTA	Exit from and Non-Take up of public services
FAP	Fondation Abbé Pierre
FILOCOM	Fichier des Logements par Commune
FINESS	Fichier national des établissements sanitaires et sociaux
FSL	Fonds de Solidarité pour le Logement
HID	Enquête Handicap – Incapacités - Dépendances
HMT	Habitation Mobile Terrestre

Acronyme	Signification
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
NUD.	Numéro Unique de la Demande de logement social
ODENORE	Observatoire DEs NOn-REcours aux droits et services
PDALPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PNLHI	Pole National de Lutte contre l'Habitat Indigne
PPPI	Parc privé potentiellement indigne
RGP	Recensement général de la population
RIL	Répertoire d'immeubles localisés
RMI	Revenu minimum d'insertion
RP	Recensement de la population
SD	Enquête sans domicile effectuée par l'INSEE
SML	Situations marginales pour le logement
USH	Union Sociale pour l'Habitat