

DREAL

Pays de la Loire

Service
Intermodalité,
Aménagement,
Logement

Août 2018

Mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) en Pays de la Loire

**Activités des commissions de médiation
en 2017**

OBSERVATION
ET STATISTIQUES

Collection

n° 579



PRÉFET
DE LA RÉGION
PAYS DE LA LOIRE



direction régionale de l'environnement, de l'aménagement
et du logement Pays de la Loire

L'Essentiel

L'année 2017 constitue une année record pour le dispositif du droit au logement opposable :

- pour la première fois, le seuil de 100 000 recours a été atteint au niveau national, dont près de 1 700 en Pays de la Loire ;
- le nombre de ménages reconnus « prioritaires et urgents » continue son ascension (+ 9 % sur la France et + 27 % dans la région par rapport à 2016) ;
- les relogements se maintiennent à un très haut niveau (environ 28 000 au niveau national, dont 337 sur le territoire ligérien).

Cependant, le bon fonctionnement du dispositif est confronté à plusieurs phénomènes :

- la tension sur le parc locatif social a fortement augmenté en 2017, ce qui rend plus difficile de trouver une offre de logement adapté pour ces ménages ;
- les requérants présentent un profil de ménages toujours plus précaires (réfugiés, jeunes, personnes isolées et familles monoparentales) avec des besoins de relogement et d'accompagnement spécifiques (petite typologie, mesures d'accompagnement vers et dans le logement, etc.) ;
- la concurrence croissante entre les différentes catégories de publics prioritaires (DALO, réfugiés, sortants de structure d'hébergement et personnes victimes de violences conjugales) et les demandeurs « lambdas » du parc social se fait sentir ;
- le Plan Logement d'abord induit un nouveau flux de demandeurs de logement social, très précaires, éligibles à la reconnaissance DALO.

Pour autant, les services de l'État et les partenaires ligériens (en particulier les bailleurs sociaux) se sont encore fortement mobilisés pour le public DALO en 2017 en maintenant le niveau de relogement des dernières années. Cette stabilité s'est réalisée sur la base de compromis :

- compromis des ménages, qui sont toujours moins nombreux à refuser les offres proposées par les bailleurs ;
- compromis sur la localisation des relogements, qui s'effectuent de plus en plus en QPV.

En dépit de ces efforts, le flux de ménages DALO en attente d'un logement continue d'augmenter. Il atteint le niveau record de 58 000 au 31 décembre 2017, dont 257 en Pays de la Loire.

Les données sur le 1^{er} semestre 2018 font apparaître une amplification de l'ensemble de ces constats.

La mise en œuvre effective des nouvelles conventions de réservation du contingent préfectoral et des obligations de relogement des publics prioritaires pour chacun des partenaires (objectif de 25 % issu de la LEC) devrait permettre, à terme, d'améliorer les relogements DALO et plus globalement, les relogements des publics prioritaires. Un suivi sera mené pour en mesurer les effets.

Table des matières

L'Essentiel.....	2
I. Un nombre de recours qui repart à la hausse.....	4
II. Une explosion de la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent.....	6
II.1. De nombreux relogements en amont des décisions des commissions.....	6
II.2. Un nombre de décisions favorables record.....	6
II.3. Une part de décisions favorables en augmentation.....	8
III. Des motifs retenus spécifiques au Pays de la Loire.....	10
III.1. Des ménages majoritairement dépourvus de logement.....	10
III.2. La fin du cumul des motifs pour les délais anormalement longs.....	11
III.3. Des motifs plus favorables que d'autres pour la reconnaissance DALO.....	12
IV. Des ménages de plus en plus nombreux en attente d'une solution.....	13
IV.1. Un nombre de relogement stable qui implique des compromis.....	13
IV.2. Un public en attente de plus en plus important.....	14
IV.3. Des refus de proposition moins fréquents.....	15
V. Un public de plus en plus précaire.....	17
V.1. Des réfugiés de plus en plus nombreux.....	17
V.2. De très faibles ressources.....	18
V.3. Un public de plus en plus jeune.....	19
V.4. Des personnes seules et des familles monoparentales de plus en plus nombreuses.....	19
Annexes.....	21
Annexe 1 : Évolution du nombre de recours hébergement depuis 2008.....	21
Annexe 2 : Évolution du nombre de ménages reconnus « prioritaires et urgents » pour l'hébergement depuis 2008.....	22
Annexe 3 : Évolution du nombre de recours logement réorientés vers un hébergement depuis 2008.....	23
Annexe 4 : Évolution de la mobilisation des crédits FNAVDL DALO depuis 2014.....	24
Annexe 5 : Évolution de la reconnaissance DALO sur le motif « dépourvu(e) de logement / hébergé(e) chez un particulier ».....	25
Annexe 6 : Répartition des motifs retenus par les commissions de médiation DALO dans les départements ligériens.....	26
Annexe 7 : Évolution de l'accueil des ménages reconnus « prioritaires et urgents » pour l'hébergement depuis 2008.....	27
Annexe 8 : Délai moyen de relogement à la suite de la reconnaissance des ménages « prioritaires et urgents » pour le logement depuis 2008.....	28
Annexe 9 : Évolution du nombre de ménages reconnus « prioritaires et urgents » pour l'hébergement qui restent à accueillir dans une structure d'hébergement depuis 2008.....	29
Annexe 10 : Comparaison du profil des ménages réfugiés avec les demandeurs de logement social en Loire-Atlantique en 2017.....	30
Annexe 11 : Évolution de l'âge des requérants depuis 2008.....	32

Précisions méthodologiques :

L'ensemble des données présentées dans ce rapport ont été extraites de l'infocentre DALO à la date de 26 juillet 2018.

Les graphiques présents dans le corps du document concernent uniquement les recours logement. Les données sur les recours hébergement sont disponibles dans les annexes.

I. Un nombre de recours qui repart à la hausse

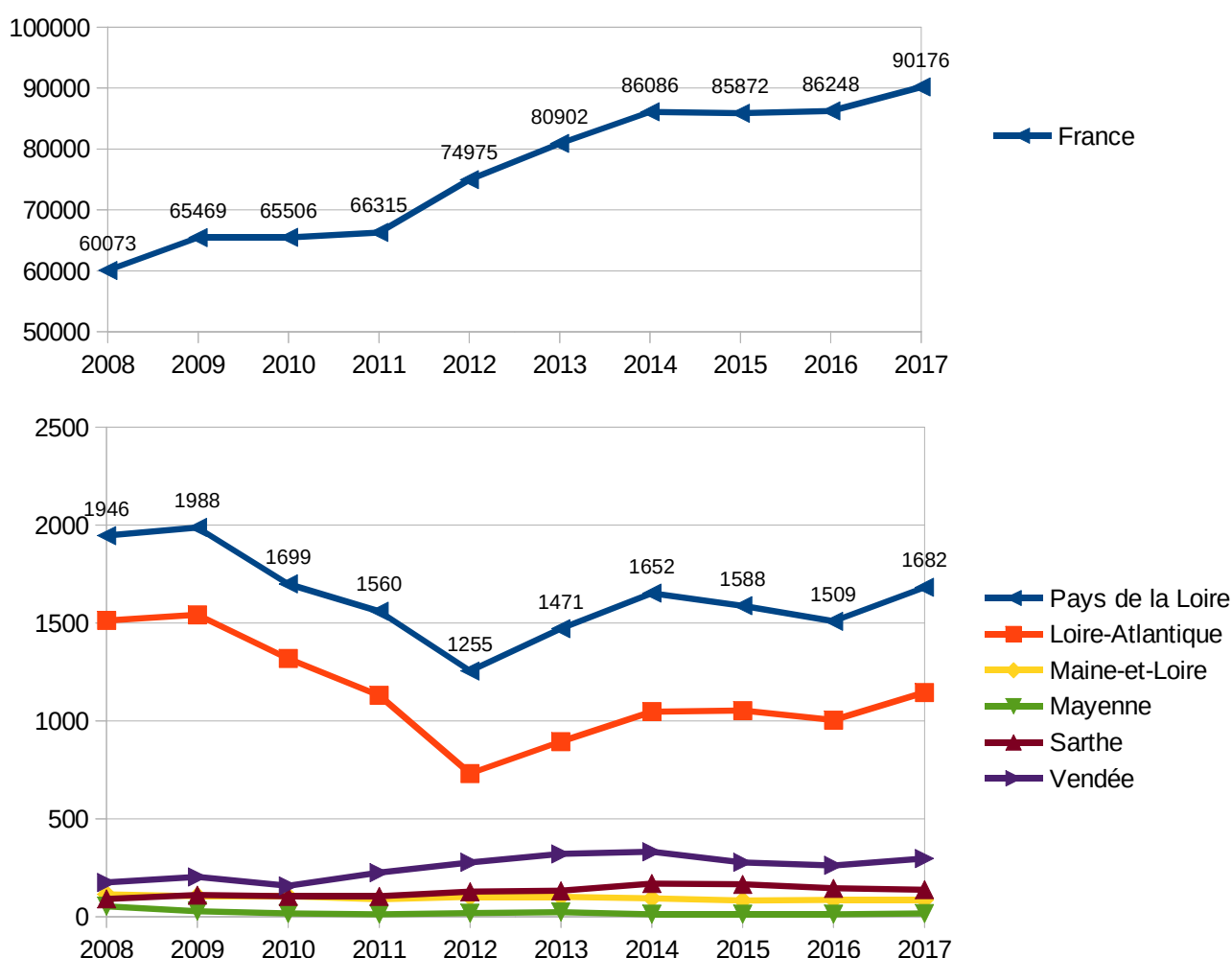
En 2015 et 2016, le nombre annuel de recours au niveau national s'était stabilisé autour de 86 000 recours logement et 10 500 recours hébergement. Pour le territoire ligérien, la tendance était même baissière, passant ainsi de 1 800 recours à 1 650 entre 2014 et 2016 (soit -8,3 %). Ainsi, la dynamique semblait s'inverser.

Cependant, l'année 2017 constitue une année record. Pour la première fois, le seuil symbolique des 100 000 recours a été atteint (90 176 recours logement et 10 086 recours hébergement), impliquant une hausse de + 3,6 % par rapport à 2016. Pour les Pays de la Loire, cette année 2017 est la plus élevée depuis 2010, avec 1 908 recours¹. Cela correspond à une augmentation de + 15,1 %, soit la plus forte enregistrée depuis la mise en place du DALO.

Comme pour les années passées, la région se situe en 7^e position, puisqu'elle représente 1,9 % des recours nationaux. L'Île-de-France domine toujours le classement en concentrant plus de 60 % des recours.

Nombre de recours logement reçus depuis 2008

(source : TS1bis - InfoDALO)



Au niveau national, la dynamique est exclusivement portée par les recours logement. En effet, le nombre de recours hébergement reste stable depuis 2011. À l'inverse, la tendance ligérienne est portée à la fois par les recours logement (+ 11,5 %) et les recours hébergement (+ 51,7 %). Les données sur les recours hébergement sont présentées en annexe 1.

¹ Les années 2008, 2009 et 2010 correspondent aux années de lancement du dispositif DALO. En ce sens, elles ne peuvent constituer une référence. L'année 2017 peut donc être considérée comme une année record en Pays de la Loire.

Au niveau infra-régional, cette dynamique est très majoritairement portée par le département de la Loire-Atlantique. En effet, celui-ci représente 69 % des recours enregistrés dans la région.

Si tous les départements participent à la tendance haussière observée, la Sarthe fait figure d'exception avec une stabilisation du nombre de recours autour de 150.

Les évolutions constatées sont les suivantes :

- Loire-Atlantique : + 17,6 %, lié à l'augmentation des recours logement (+ 14 %) et à l'explosion des recours hébergement (+ 48 %). Le département de la Loire-Atlantique se situe en 17^e position nationale (9^e position si l'on ne tient pas compte des départements franciliens) ;
- Maine-et-Loire : + 16,2 % uniquement lié à l'augmentation des recours hébergement ;
- Mayenne : + 38,5 %, augmentation à relativiser au regard du nombre excessivement faible de recours sur ce département (0,9 % des recours de la région) ;
- Sarthe : - 1,3 %, lié à une dynamique opposée entre recours logement (- 4,8 %) et recours hébergement (5 recours supplémentaires) ;
- Vendée : + 12,5 % uniquement lié à l'augmentation des recours logement (+ 13,4 %).

Que ce soit pour les recours logement ou pour les recours hébergement, ces augmentations coïncident avec le contexte spécifique de l'année 2017 :

- lancement de la stratégie logement du gouvernement, dont le plan quinquennal pour le Logement d'abord qui incite davantage les gestionnaires de structures d'hébergement, les associations, les travailleurs sociaux à accompagner les ménages dans la constitution d'un dossier DALO afin d'accéder à un logement. Les effets de ce plan devraient surtout se faire connaître en 2018 ;
- montée en puissance du relogement des ménages réfugiés (cf. chapitre V.1. sur les caractéristiques des requérants) ;
- précarisation croissante de la population (cf. chapitre V. sur les caractéristiques des requérants) ;
- augmentation de la tension sur le parc social².

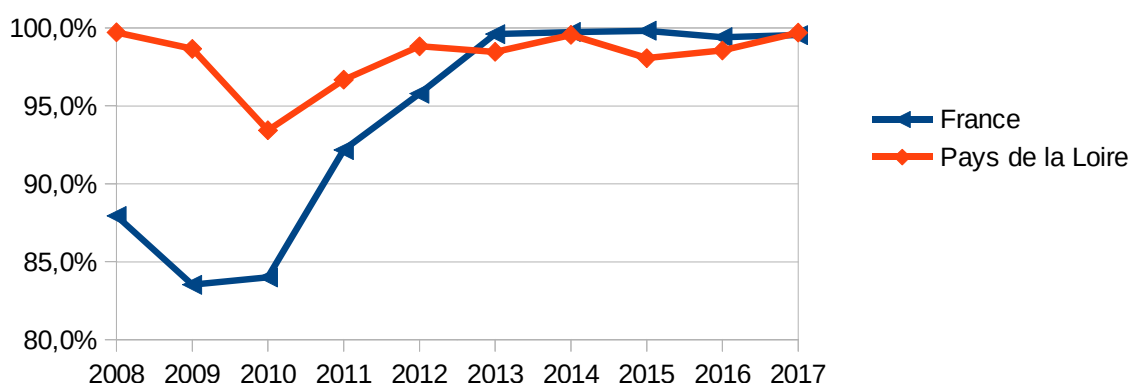
En raison d'une communication nationale accrue, d'une montée en puissance des dispositifs de fluidité vers le logement, d'une montée en compétence des partenaires sur le Plan Logement d'abord, et d'un parc social toujours plus tendu³, l'augmentation du nombre de recours devrait se poursuivre, voire s'amplifier, en 2018.

Les premiers résultats au 30 juin 2018 indiquent une hausse nationale de + 2,1 % et une hausse régionale de + 9,8 %. Cette hausse étant fortement due à la hausse sur les recours hébergement (+ 27,6 %).

Malgré cette augmentation d'activité, le taux de recours faisant l'objet d'une décision atteint aussi un record (99,7 %). Cela illustre la très forte mobilisation et réactivité des commissions de médiation de la région.

Taux de recours examinés depuis 2008

(source : TS1bis - InfoDALO)



² En 2017, on constate une augmentation de + 8 % de demandes locatives sociales émanant de ménages non-locataires HLM pour une diminution de 1,1 % des attributions de logement à ces ménages (source FDLS).

³ La tendance observée sur le 1^{er} semestre 2018 conduit à une tension plus importante. L'augmentation du nombre de demandes externes se poursuit (+ 5,8 %), tandis que la baisse du nombre d'attributions s'amplifie (- 5,1 %) (source FDLS).

II. Une explosion de la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent

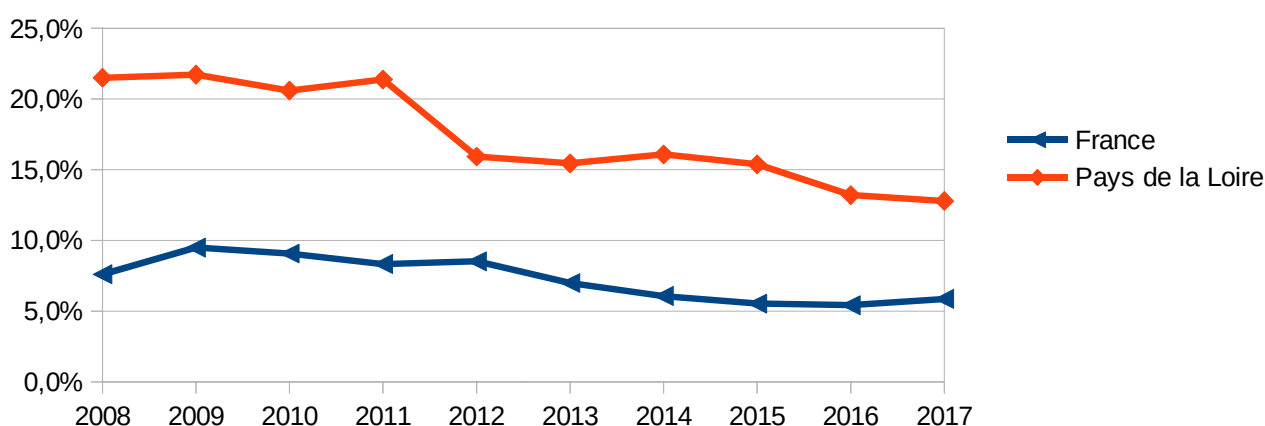
II.1. De nombreux relogements en amont des décisions des commissions

Les recours « sans objet » désignent les situations pour lesquelles une solution a été trouvée avant la tenue de la commission ou pour lesquelles le recours n'est pas maintenu pour des raisons diverses tels que le départ du ménage du territoire, le renoncement et le décès.

La région Pays de la Loire se distingue par un taux particulièrement élevé de recours devenus « sans objet ». En effet, celui-ci s'élève à 12,8 %, contre 5,9 % au niveau national.

Taux de recours sans objet depuis 2008

(source : TS1bis - InfoDALO)



Si ce taux est en baisse continue depuis la mise en place du dispositif DALO, il reste toutefois important. La spécificité ligérienne réside dans le nombre important de recours pour lesquels une solution a été trouvée avant la commission (96,2 % des recours classés sans objet). Ce taux est seulement de 83,5 % au niveau national.

Cela illustre la réactivité et la capacité des services de l'État et des bailleurs sociaux à trouver des solutions de relogement adaptées en amont des commissions de médiation. Cette activité se cumule avec la forte mobilisation du contingent préfectoral pour les ménages dont les caractéristiques sont proches de ceux actionnant le DALO, et dont le relogement intervient en amont d'un éventuel dépôt de recours DALO.

Il faut noter que ce taux continue de baisser sur le 1^{er} semestre 2018 (11,8 %).

II.2. Un nombre de décisions favorables record

En conséquence de l'augmentation du nombre de recours, le nombre de décisions favorables observe la même tendance. Cependant, il ne s'agit pas de l'année la plus forte au niveau national⁴. On dénombre 35 903 décisions favorables, soit + 8,9 % par rapport à 2016.

Cette dynamique d'augmentation du nombre de décisions favorables est exclusivement portée par les recours logement (+ 12,1 %), tandis que le nombre de ménages reconnus « prioritaires et urgents » pour l'hébergement (PUH) est stable depuis 2013 (autour de 5 200 ménages). Les données sur le nombre de ménages PUH sont disponibles en annexe 2.

Pour le territoire ligérien, le contraste est encore plus saisissant. L'année 2017 est une année record avec :

- 561 ménages reconnus « prioritaires et urgents » pour le logement (PUL), soit la plus forte année

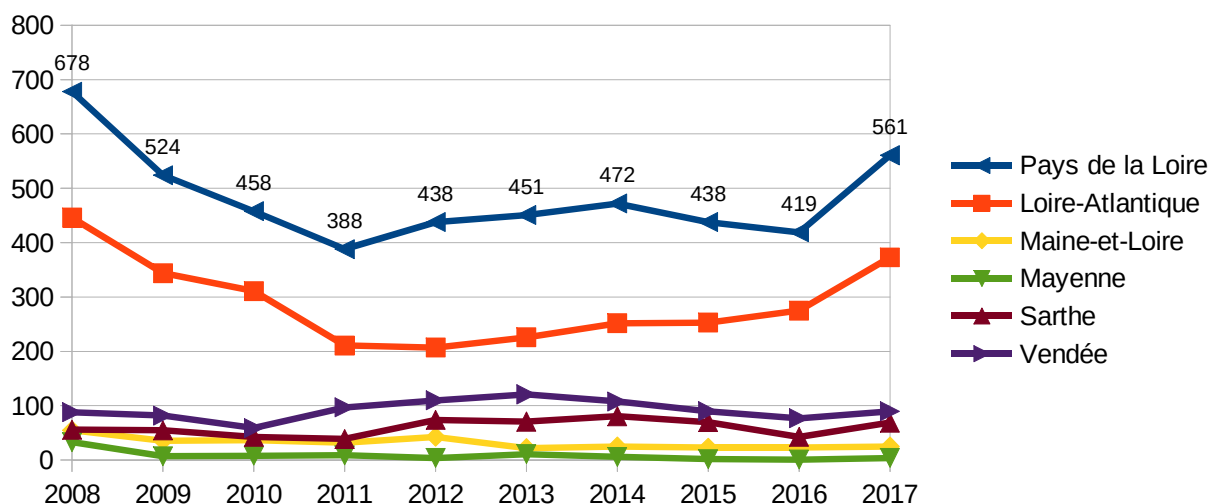
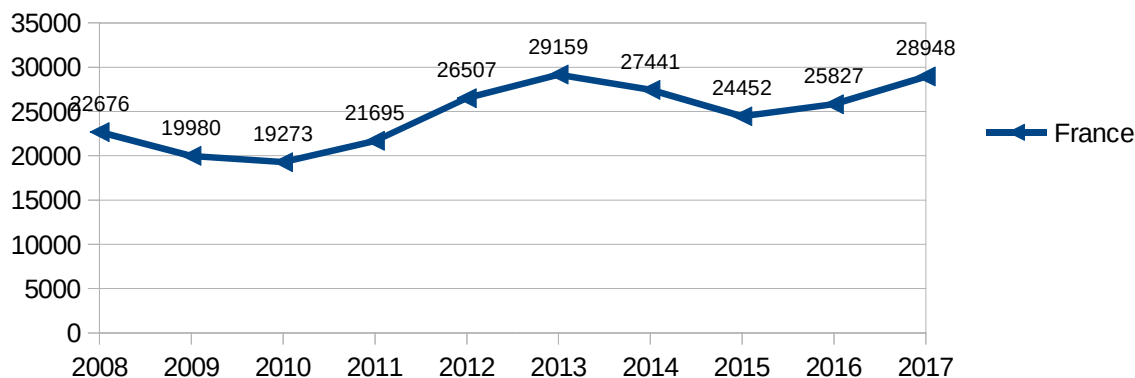
⁴ On dénombrait 36 047 décisions favorables en 2013, dont 29 159 ménages reconnus « prioritaires et urgents » pour le logement .

depuis 2008⁵ ;

- + 25 % de ménages PUL par rapport à 2016, soit la plus forte progression jamais connue ;
- 104 ménages PUH, soit la plus forte année depuis 2011 ;
- + 55 % de ménages PUH par rapport à 2016, soit la plus forte progression jamais enregistrée.

Nombre de ménages reconnus PUL depuis 2008

(source : TS1bis - InfoDALO)



Au niveau infra-régional, cette dynamique est très majoritairement portée par la Loire-Atlantique. En effet, celle-ci représente 69 % des décisions favorables de la région.

Tous les départements participent à la tendance haussière constatée. Ainsi, les évolutions sont les suivantes :

- Loire-Atlantique : + 26 %, lié à l'augmentation des ménages PUL (+ 36 %) et des ménages PUH (+ 30 %). Le département de la Loire-Atlantique se situe en 15^e position nationale (7^e position si l'on ne tient pas compte des départements franciliens) ;
- Maine-et-Loire : + 47 %, lié à l'augmentation des ménages PUH (+ 13 ménages) ;
- Mayenne : + 4 ménages reconnus « prioritaires et urgents » (PU) ;
- Sarthe : + 31,3 %, lié à l'augmentation des ménages PUL (+ 61 %) et des ménages PUH (+ 6 ménages) ;
- Vendée : + 16,3 %, exclusivement lié à l'augmentation des ménages PUL.

5 Comme indiqué précédemment, l'année 2008 correspond à une année de mise en place du dispositif. En ce sens, 2017 est une année record.

Que ce soit pour les recours logement ou pour les recours hébergement, ces augmentations sont corrélées à la hausse du nombre de recours et à une part de décisions favorables plus importante (cf. chapitre II.3).

Il en résulte des obligations de relogement en nombre plus conséquent dans un contexte de marché plus tendu et de concurrence entre publics (cf. chapitre IV.).

Parallèlement à ces augmentations, la réorientation des recours logement vers l'hébergement est de moins en moins utilisée. Les données sont disponibles en annexe 3. La forte diminution constatée en 2017 pourrait être l'une des conséquences de l'annonce du Plan Logement d'abord.

Les premières tendances de l'année 2018 confirme l'augmentation du nombre de ménages PU. En effet, sur le 1^{er} semestre, on constate une croissance de + 30,7 % sur le territoire ligérien, contre + 9,8 % au national.

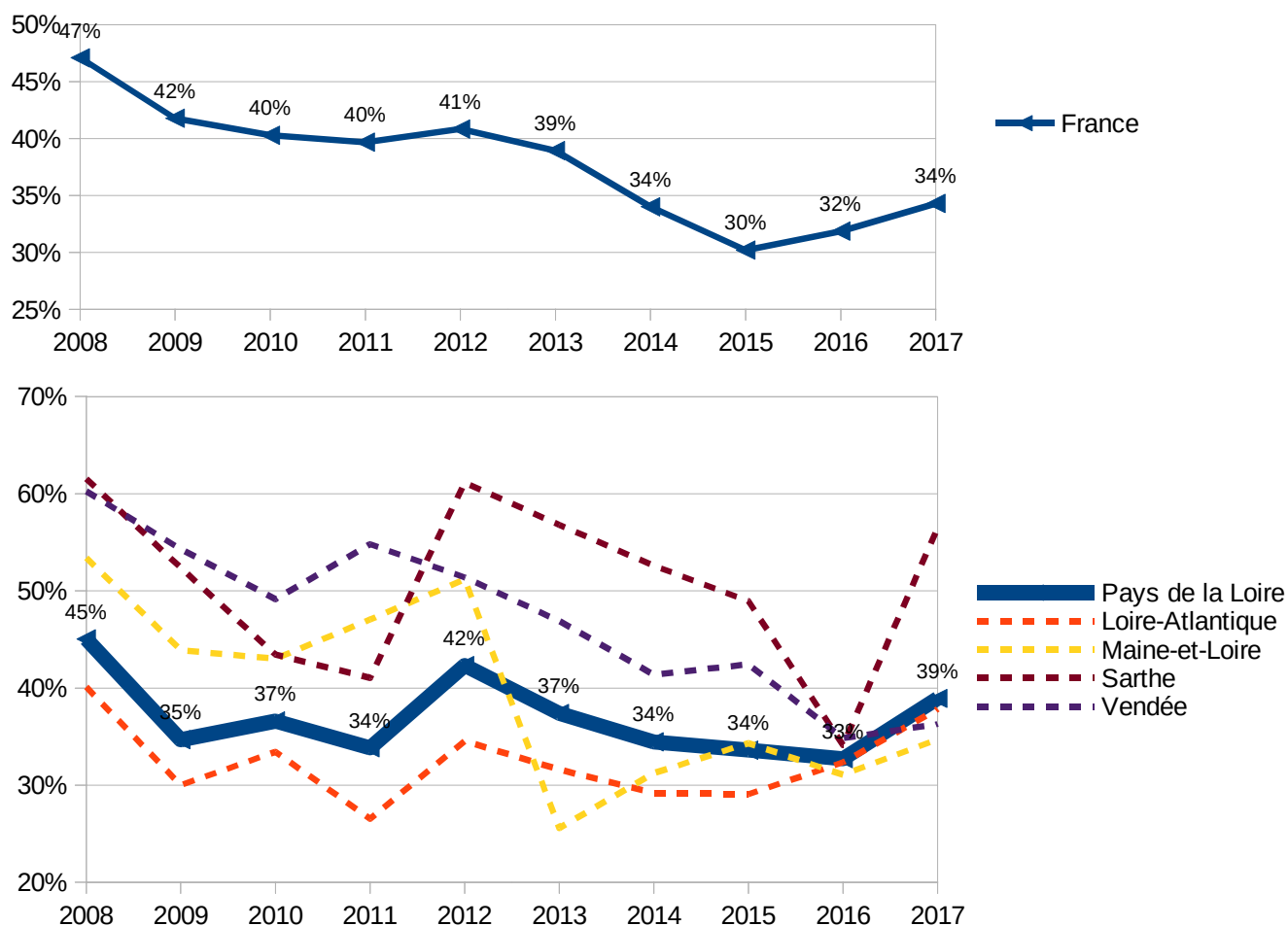
II.3. Une part de décisions favorables en augmentation

Depuis 2015, le taux de décisions favorables est en hausse au niveau national. Il atteint désormais 34 %. La dynamique est plus récente en Pays de la Loire. En effet, après 4 années de baisse consécutive, ce taux repart à la hausse pour atteindre 39 % en 2017. Il convient de souligner que la région se distingue, depuis la mise en œuvre du DALO, par un taux systématiquement supérieur au niveau national.

Le changement de dynamique est particulièrement notable puisqu'il s'agit de la première inflexion dans une tendance d'autocensure des commissions de médiation au niveau national.⁶

Taux de décisions favorables sur les recours logement depuis 2008

(source : TS1bis - InfoDALO)



6 Le rapport du comité de suivi national publié sur l'année 2016 met en avant la censure des commissions de médiation en raison de la difficulté à trouver un relogement adapté pour les ménages (tension croissante du marché, parc inabordable, etc.). Cette censure aurait conduit les commissions à rejeter un nombre croissant de dossiers.

Cette inflexion est liée à plusieurs facteurs :

- fort du constat d'une baisse progressive du taux de décisions favorables, le ministère du logement, en lien avec l'association DALO, a organisé en 2017 des sessions de formation à destination des membres des commissions de médiation. Il en résulte une montée en compétence des membres dans l'exercice de leur fonction et une prise de décisions « plus éclairée ». En ce sens, la part de décisions favorables augmente dans nombreux départements⁷ ;
- les requérants correspondent à un profil de ménages de plus en plus en précaires (cf. chapitre V.). En conséquence, la reconnaissance du caractère PU est plus fréquente ;
- les moyens mobilisés pour l'accompagnement des ménages DALO, via le FNAVDL, ont été plus conséquents en 2017. Ces moyens permettent la reconnaissance DALO de ménages dont la situation est très complexe et qui ne pourraient pas accéder à un logement autonome sans l'accompagnement adéquat. Les données sur les moyens mobilisés au titre du FNAVDL DALO sont disponibles en annexe 4 ;
- la mise en œuvre du Plan Logement d'abord implique un changement de paradigme qui vise à mettre les ménages dans un logement de façon systématique (moyennant la mise en place d'un accompagnement adapté). Toutefois, cet élément devrait surtout faire valoir ses effets à compter de 2018.

La tendance 2018 tend à confirmer cette inflexion. En effet, le taux de décisions favorables s'élève à 37,5 % au niveau national sur le 1^{er} semestre et 43,2 % sur la région.

En détaillant au niveau infra-régional, la dynamique à la hausse du volume de décisions favorables est constatée dans tous les départements⁸. Toutefois, une très forte hétérogénéité entre les territoires est constatée. Ainsi, la Loire-Atlantique et le Maine-et-Loire possèdent souvent des taux de décisions favorables inférieurs à la moyenne régionale, tandis que la Sarthe et la Vendée sont au-dessus.

Ces différences sont liées à la jurisprudence de chacune des commissions ainsi qu'aux spécificités départementales du public rencontré. C'est pourquoi, il n'est pas recherché un taux cible d'avis favorable, mais un traitement équitable des situations identiques d'un département à l'autre.

7 Le taux départemental le plus faible passe de 10,5 % à 15,5 %, le taux départemental le plus élevé de 74,6 % à 86,6 %.

8 Les données de la Mayenne n'ont pas été indiquées sur le graphique car non-représentatives.

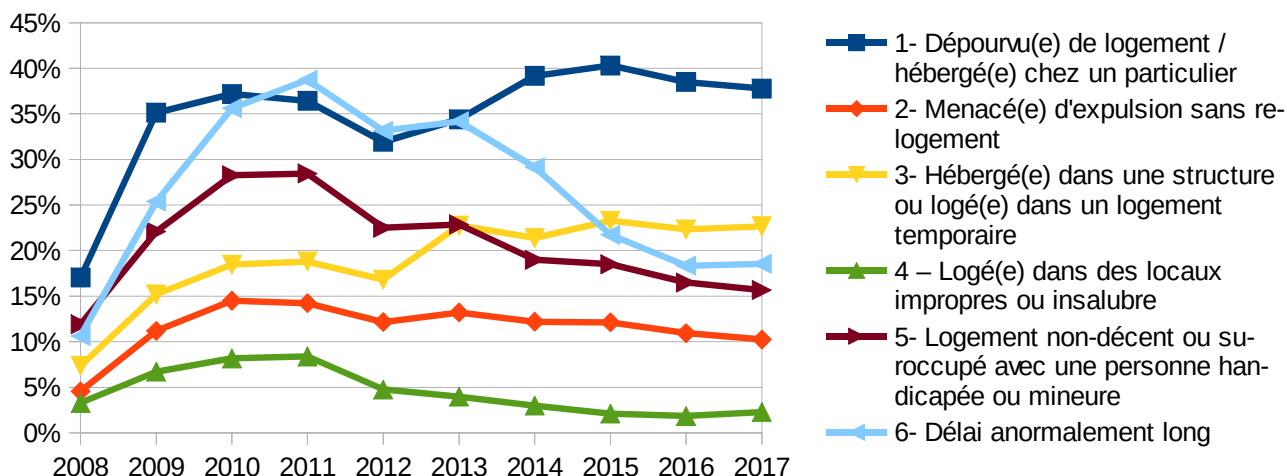
III. Des motifs retenus spécifiques au Pays de la Loire

III.1. Des ménages majoritairement dépourvus de logement

À l'exception des motifs pour délais anormalement longs qui ont fortement diminué depuis 2011, la répartition des recours selon les motifs retenus par les commissions de médiation est stable au niveau national et au niveau régional. Toutefois, elle est bien différente entre ces deux échelons.

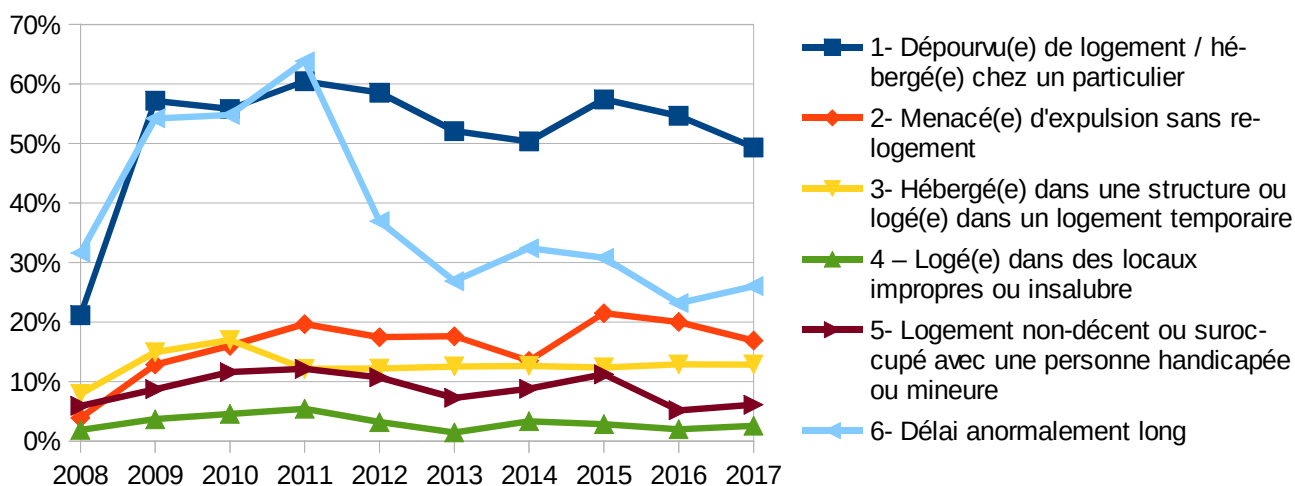
Motifs retenus par les COMED en France depuis 2008

(source : TS5bis - InfoDALO)



Motifs retenus par les COMED en Pays de la Loire depuis 2008

(source : TS5bis - InfoDALO)



L'absence de logement propre ou d'hébergement chez un tiers constitue le premier motif national (38 %) et régional (49 %) des ménages reconnus PUL. Ces derniers correspondent à l'une des deux catégories de ménages visés prioritairement par le Plan Logement d'abord. La proportion régionale plus forte de ce motif illustre la fragilité des requérants ligériens, le recours DALO devenant la dernière option pour ces ménages.

Le détail par sous-catégorie est présenté en annexe 5. Celui-ci met en exergue un isolement social croissant des requérants DALO. En effet, le nombre de ménages « à la rue » ou en squat est en augmentation continue, tandis que le nombre de ménages hébergés par des proches poursuit sa diminution. De fait, les besoins en accompagnement social sont de plus en plus prégnants.

L'autre motif, qui rejoint directement les priorités du Plan Logement d'abord, concerne **les ménages hébergés dans une structure ou logés dans un logement temporaire**. Il s'agit du deuxième motif au niveau national (23 %) et seulement du quatrième au niveau régional (13 %). Cette différence est le fait d'une très forte mobilisation des services de l'État pour que ces ménages bénéficient des dispositifs de droit commun, en particulier du contingent préfectoral, en amont du recours DALO.

Suite au lancement du Plan Logement d'abord, dont l'effet est amplifié depuis la publication de la notice méthodologique du 8 juin 2018 sur la fluidité de l'hébergement vers le logement, le nombre de demandes d'un logement social pour des ménages hébergés en structure est en nette augmentation depuis le début de l'année 2018. Cette tendance confirme que l'accès au droit au logement est davantage mise en œuvre, en particulier avec l'accompagnement des gestionnaires des structures. Comme demandé par le ministère en charge du logement, cet accompagnement porte également sur le dépôt de recours DALO. L'ensemble devrait théoriquement conduire à une augmentation de ce motif dans les ménages reconnus PUL pour l'année 2018.

Cependant, dans le cadre des travaux menés localement sur le contingent préfectoral début 2018, une priorité a été donnée pour ces ménages. Ainsi, on constate depuis le début de l'année une augmentation de la mobilisation du contingent préfectoral pour ce public. Il en résulte une tendance 2018 à la stabilisation de ce motif dans les ménages reconnus PUL, confirmant ainsi la forte mobilisation des services de l'État et des partenaires pour que les ménages hébergés bénéficient des dispositifs de droit commun.

Le second motif retenu par les commissions de médiation ligériennes concerne **le délai anormalement long**. Il représente 26 % des recours favorables, contre 19 % au niveau national. Comme indiqué précédemment, ce motif est en forte baisse depuis 2011. Cependant, une inflexion est à noter en 2017 avec une stabilisation nationale et une augmentation régionale. Ces évolutions sont une conséquence de l'augmentation de la tension sur la demande locative sociale observée la même année.

En effet, sur les Pays de la Loire en 2017, on constate une hausse de + 8 % de demandes locatives sociales émanant de ménages non-locataires HLM pour une diminution de 1,1 % des attributions de logement à ces ménages. Pour 2018, l'augmentation du nombre de demandes externes se poursuit (+ 5,8 %), tandis que la baisse du nombre d'attributions s'amplifie (- 5,1 %). Par corollaire, ce motif représente 31,4 % des ménages ligériens reconnus PUL sur le 1^{er} semestre 2018 (22 % au niveau national).

Le troisième motif retenu par les commissions de médiation en Pays de la Loire concerne **les ménages menacés d'expulsion sans relogement** (17 %, contre 10 % sur la France entière). La prépondérance de ce motif relève d'un traitement encore trop tardif de ces situations. Avec le déploiement en 2018 de l'instruction du 22 mars 2017 relative à la mise en œuvre du plan interministériel pour la prévention des expulsions locatives, en particulier la révision des chartes de prévention des expulsions, la proportion de ce motif devrait diminuer dans les années futures. En effet, le dispositif de prévention des expulsions recentrera son action en amont, pour des relogements qui interviendront davantage avant le recours DALO. La mise en place n'étant pas encore effective, la tendance sur le 1^{er} semestre 2018 est à la hausse (19 % des ménages reconnus PUL).

Enfin, le caractère impropre du logement, son insalubrité et sa non décence sont rarement retenus par les commissions ligériennes. Cela s'explique par la mobilisation en priorité des dispositifs locaux de droit commun de lutte contre l'habitat indigne lorsque des recours invoquent l'état du logement. La surreprésentation de ces catégories au niveau national est l'effet cumulé, en Île-de-France, de la tension du parc et de la présence de marchands de sommeil.

Les disparités infra-régionales sont disponibles en annexe 6.

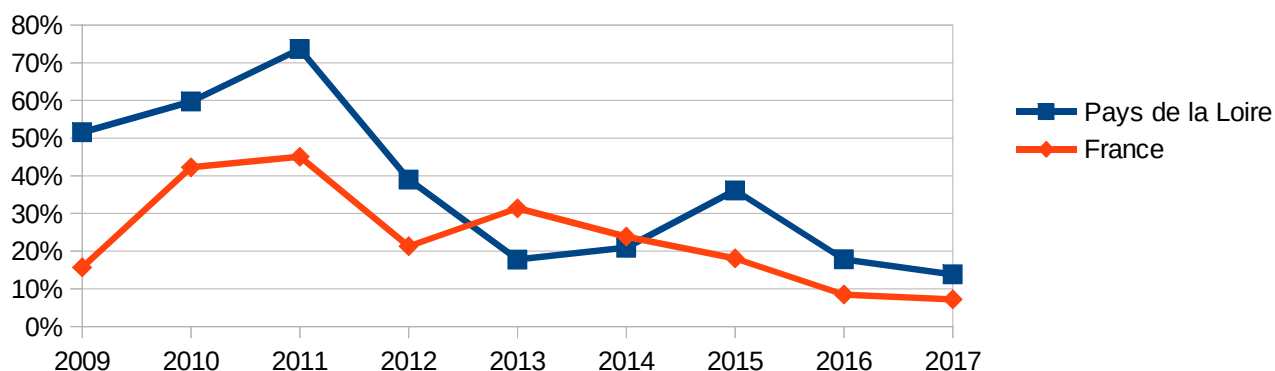
III.2. La fin du cumul des motifs pour les délais anormalement longs

La reconnaissance du caractère prioritaire et urgent s'est longtemps appuyée sur la notion de cumul des critères d'éligibilité dès lors que le motif du délai anormalement long était invoqué. En effet, jusqu'au 1^{er} janvier 2012, les personnes reconnues PUL pour ce seul motif ne pouvaient pas formuler de recours devant le tribunal administratif si aucune proposition ne lui était faite. Dans la pratique, pour ne pas donner de « faux espoirs », les commissions de médiation ont reconnu uniquement les ménages cumulant ce critère avec une autre condition d'éligibilité. Pour les Pays de la Loire, on estime que plus de 70 % des recours favorables en 2011 recouvraient au moins deux motifs.

Cette pratique a directement influencé le taux de recours favorable. En effet, dès lors que le poids des décisions avec plusieurs motifs a augmenté (2009-2011 et 2013-2015), la part des décisions favorables a alors été plus faible (entre 33 et 36,6 %, contre une moyenne de 37 %).

Taux estimé des recours favorables bénéficiant d'un double motif

(Source : TS5bis - InfoDALO)



Suite à la modification de la réglementation en 2012, cette pratique s'est estompée au fil des années. En 2017, ce taux est estimé à 14 %. Il s'agit du niveau le plus bas depuis la mise en place du DALO. Il correspond aux situations complexes où le double motif est justifié.

Ce taux devrait cependant augmenter dans les années futures, en raison de la précarisation de la situation des requérants (cf. chapitre V.) et l'augmentation de la tension sur le parc social. Ainsi, en raison d'un public croissant qui cumule le délai anormalement long avec un autre motif, le 1^{er} semestre 2018 semble faire apparaître un taux plus important. Ces éléments devront être confirmés l'année prochaine.

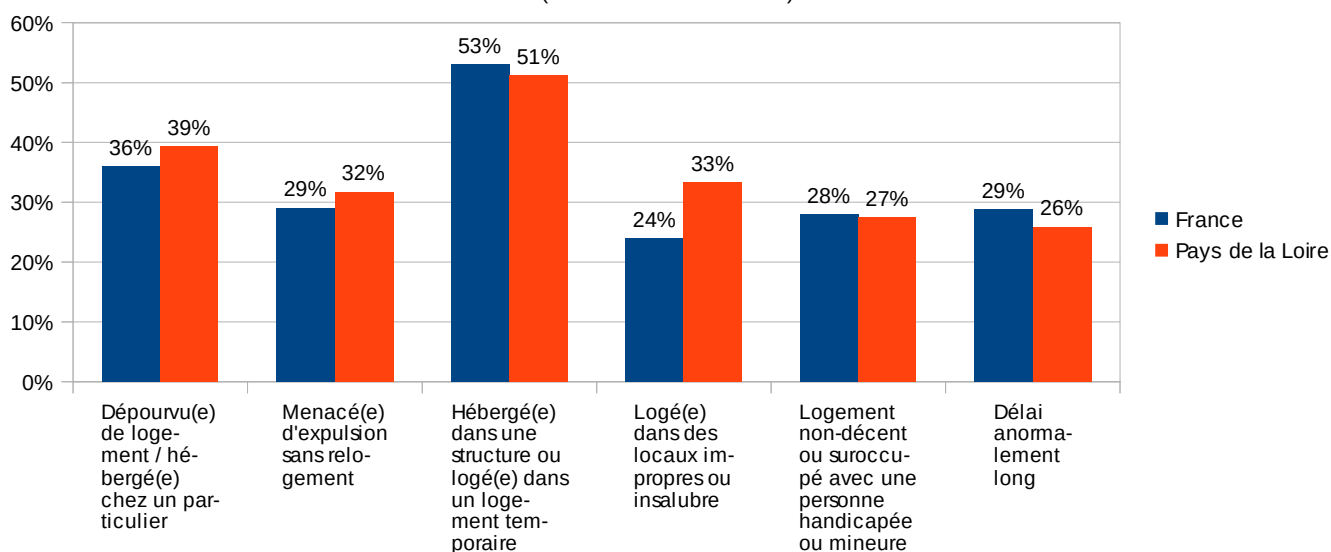
III.3. Des motifs plus favorables que d'autres pour la reconnaissance DALO

L'analyse des motifs retenus par les commissions de médiation DALO fait également apparaître des inégalités d'accès au droit en fonction de la situation du requérant. En effet, selon le motif invoqué, il est plus ou moins « facile » d'obtenir une reconnaissance en tant que ménage PUL. Ce constat est visible au niveau national et au niveau local.

Les critères pour lesquels la reconnaissance DALO est plus difficile à obtenir sont principalement ceux pour lesquels des dispositifs de droit commun peuvent se substituer. Par ailleurs, la reconnaissance DALO est plus favorable aux publics visés par le Plan Logement d'abord.

Taux de décisions favorables par motif en 2017

(source : TS5 - InfoDALO)



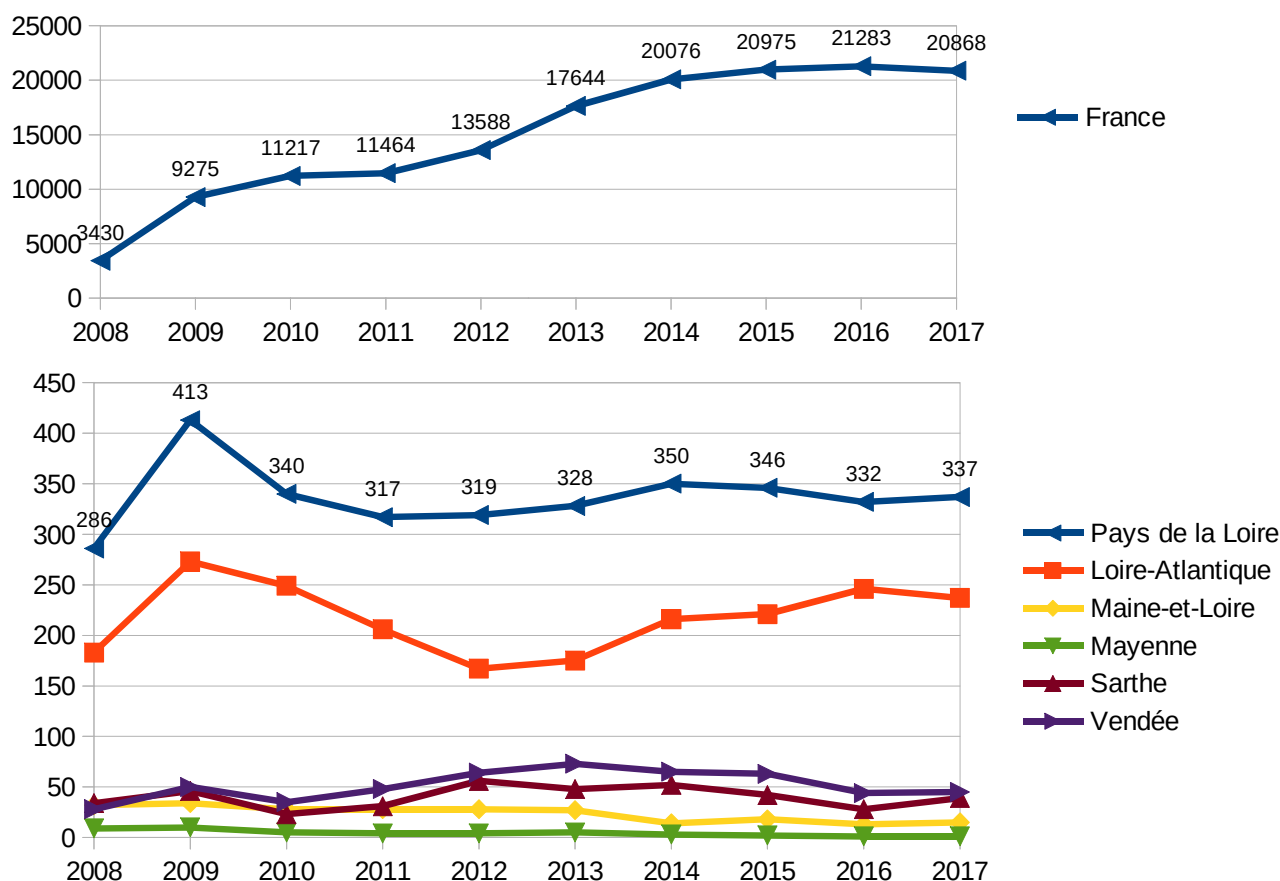
IV. Des ménages de plus en plus nombreux en attente d'une solution

IV.1. Un nombre de relogement stable qui implique des compromis

Depuis 2014, le nombre de relogements annuels des ménages est stable. Il oscille entre 20 000 et 21 000 à l'échelle nationale et entre 330 et 350 sur la région Pays de la Loire. Cette stagnation est préoccupante sur l'année 2017, au regard de l'augmentation du nombre de ménages reconnus PUL (cf. chapitre IV.2).

Nombre de ménages PUL relogés depuis 2008

(source : TS1 - InfoDALO)



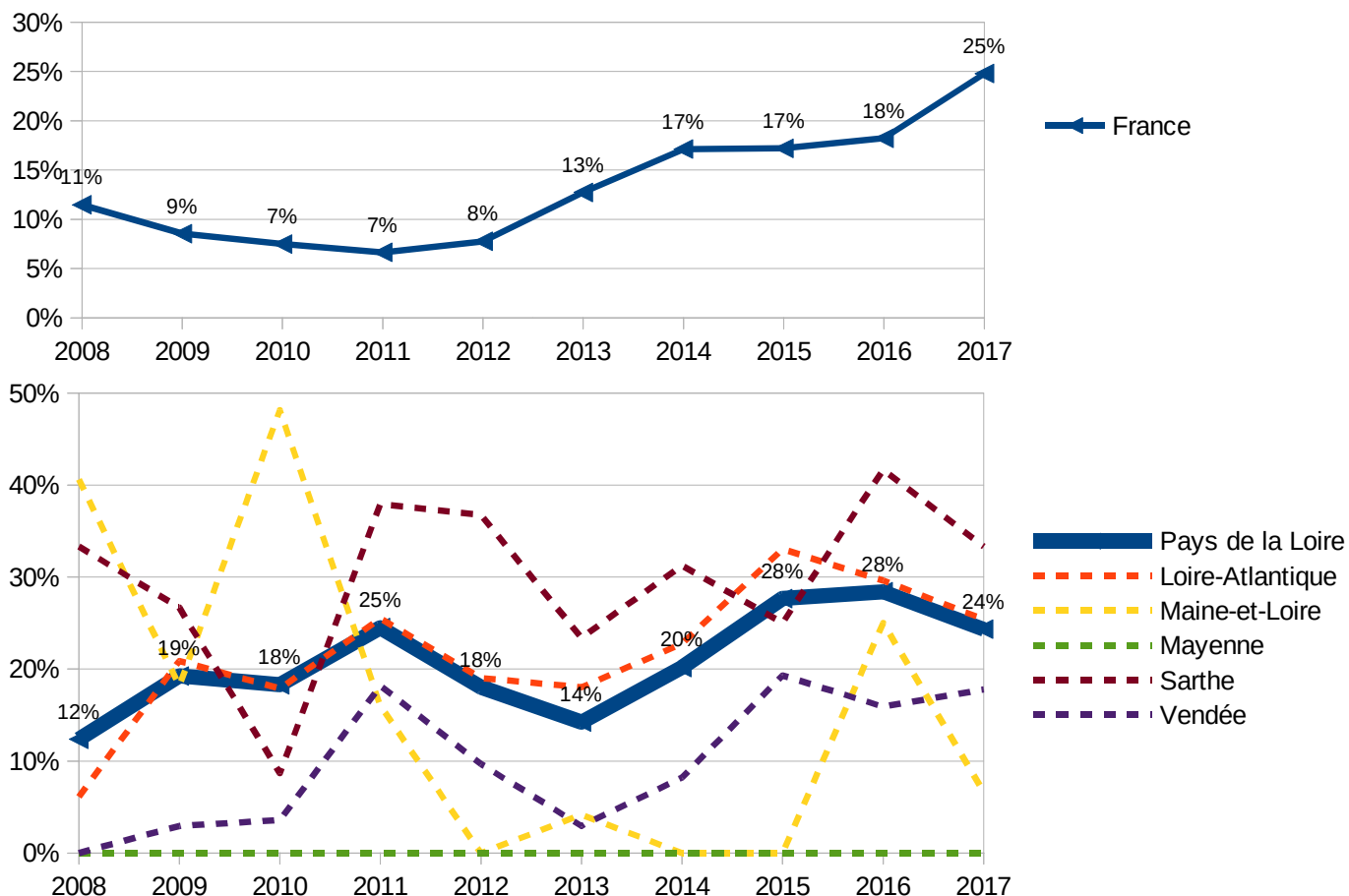
Malgré l'augmentation de la tension sur le parc social et l'augmentation du nombre de publics très prioritaires à reloger (DALO, réfugiés, sortants de structure d'hébergement et personnes victimes de violences conjugales), il ressort que cette stabilité en 2017 est le résultat d'une mobilisation importante des services pour trouver une offre adaptée à chaque ménage. En effet, les conséquences d'une concurrence accrue rendent cette tâche plus difficile. Avec une très nette augmentation du nombre de relogements pour chacun de ces publics très prioritaires, le 1^{er} trimestre 2018 démontre une mobilisation encore plus forte pour répondre aux besoins des ménages DALO.

Le maintien de ce niveau de relogement nécessite toutefois la réalisation de compromis dans la localisation des logements proposés. Ainsi, la proportion des relogements en QPV est globalement en augmentation depuis 2008, l'année 2017 faisant figure d'exception. Cela s'explique par des logements financièrement plus accessibles et par des taux de vacance plus importants dans ces quartiers. Cette tendance générale se poursuit sur le 1^{er} semestre 2018 avec des taux régional et national à 27 %.

En 2017, pour la première fois depuis la mise en œuvre du DALO, le taux de la région est inférieur à celui du niveau national.

Taux de relogement en QPV depuis 2008

(source : TS2 - InfoDALO)



Les disparités infra-régionales constatées sont avant tout liées à la proportion du parc de logements locatifs sociaux en QPV. Cependant, elle n'explique pas l'intégralité des écarts observés.

Parallèlement, en ce qui concerne l'accueil dans des structures d'hébergement, on observe, depuis 2014, une très forte augmentation de nombre de ménages accueillis. Cette dynamique ligérienne est à l'opposé de la tendance nationale. Les graphiques sont disponibles en annexe 7.

IV.2. Un public en attente de plus en plus important

La stabilisation du nombre de relogements et l'augmentation du nombre de ménages PUL impliquent un nombre croissant de ménages en attente d'un logement. Si la situation nationale semblait s'être stabilisée autour de 55 000 depuis 2014, ce nombre continue d'augmenter en 2017 et au 1^{er} semestre 2018 (64 000).

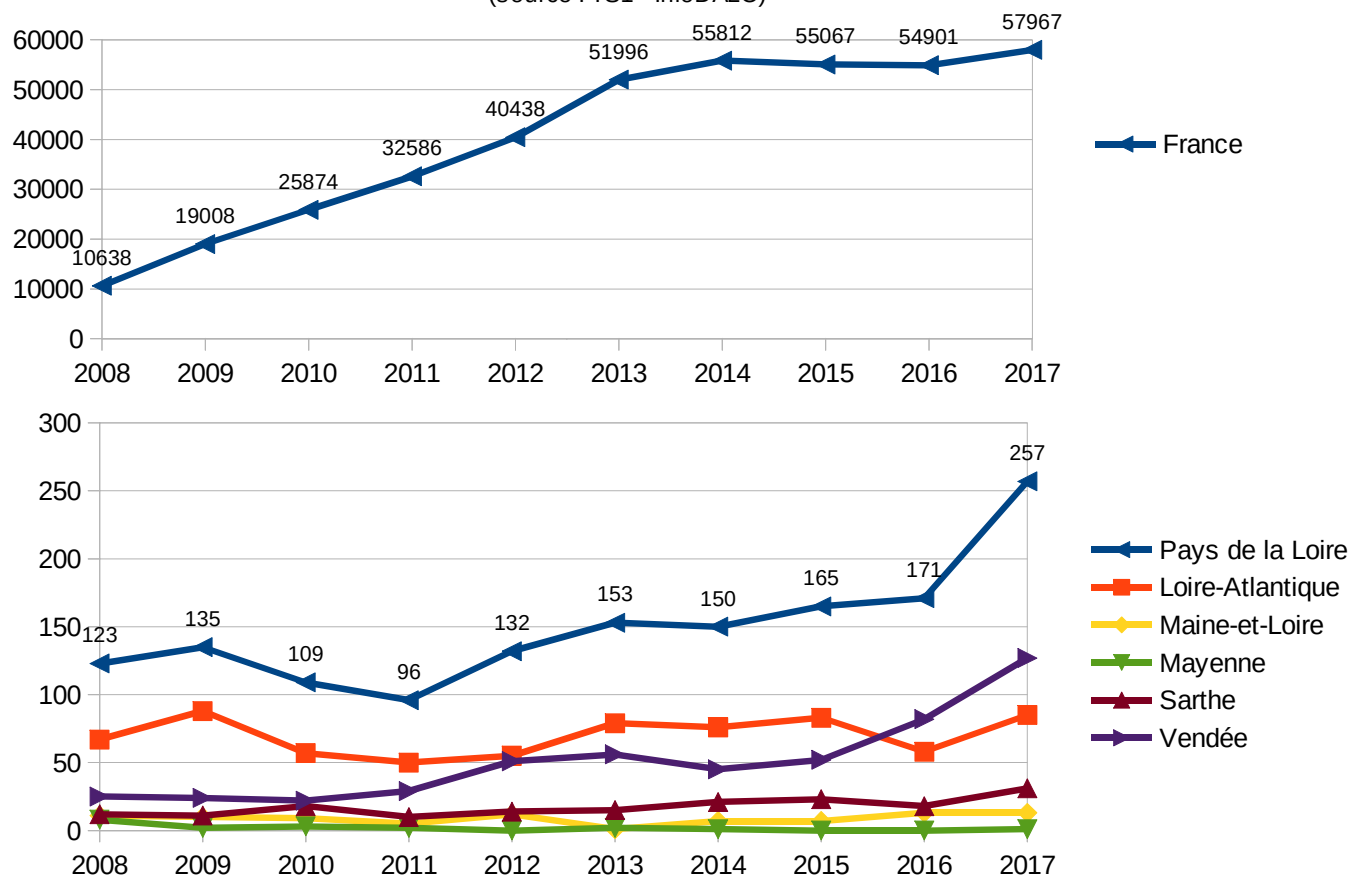
Il en va de même pour la région Pays de la Loire où l'on constate une explosion du nombre de ménages en attente d'un logement (257 au 31 décembre 2017 et 358 au 30 juin 2018).

Cette situation est exclusivement présente en Vendée et en Loire-Atlantique, sur les secteurs tendus (Nantes Métropole et le littoral). Cependant, si la dynamique du relogement est positive en Loire-Atlantique avec une mobilisation croissante de logements visant à absorber la majeure partie du nouveau flux, elle est particulièrement préoccupante en Vendée. En effet, le nombre de relogements est en baisse depuis 2013 alors que le nombre de ménages reconnus PUL reste stable. Il en résulte une augmentation du nombre de ménages en attente d'un logement.

Ces éléments sont particulièrement alarmants dans le contexte d'augmentation du vivier des autres publics prioritaires (en particulier des réfugiés) et de croissance de la tension sur le parc social.

Nombre de ménages PUL restant à reloger depuis 2008

(source : TS1 - InfoDALO)



La seconde conséquence de ces phénomènes cumulés concerne l'allongement des délais de relogement suite à la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent du relogement. S'ils restent maîtrisés pour la région Pays de la Loire (environ 4 mois⁹) par rapport au niveau national (environ 16 mois), ces délais sont en très forte hausse en Vendée puisqu'ils s'élèvent désormais à 8 mois. Les graphiques correspondants sont en annexe 8.

Malgré une très nette augmentation de l'accueil des ménages reconnus PUL, la situation est encore plus marquée sur les ménages restant à accueillir dans une structure d'hébergement. Les données sont disponibles en annexe 9.

IV.3. Des refus de proposition moins fréquents

Depuis la mise en œuvre du DALO, le taux de refus, par le ménage, d'une proposition adaptée de relogement est en baisse continue. Cette diminution s'observe tant au niveau national, avec seulement 6 % de refus en 2017, qu'au niveau régional (12 %).

Cette diminution trouve ces effets dans plusieurs facteurs conjugués :

- Le taux de refus est directement lié à la tension sur le parc social. En effet, plus le marché devient tendu, plus le ménage est enclin à accepter l'offre de logement qui lui est faite (les exigences du ménage devenant plus faibles). Ainsi, la différence observée entre le niveau national et le niveau régional correspond à la différence de tension entre la région Pays de la Loire et la région Île-de-France. De même, la différence infra-régionale répond à cette logique : les départements de la Loire-Atlantique et de la Vendée ont globalement des taux de refus plus faibles qu'en Sarthe et en Maine-et-Loire.
- Les bénéficiaires du DALO sont dans une situation de précarité accrue (cf. chapitres III.1 et V.). De

⁹ Pour rappel, le délai fixé réglementairement est de 6 mois en Loire-Atlantique et 3 mois sur les autres départements de la région.

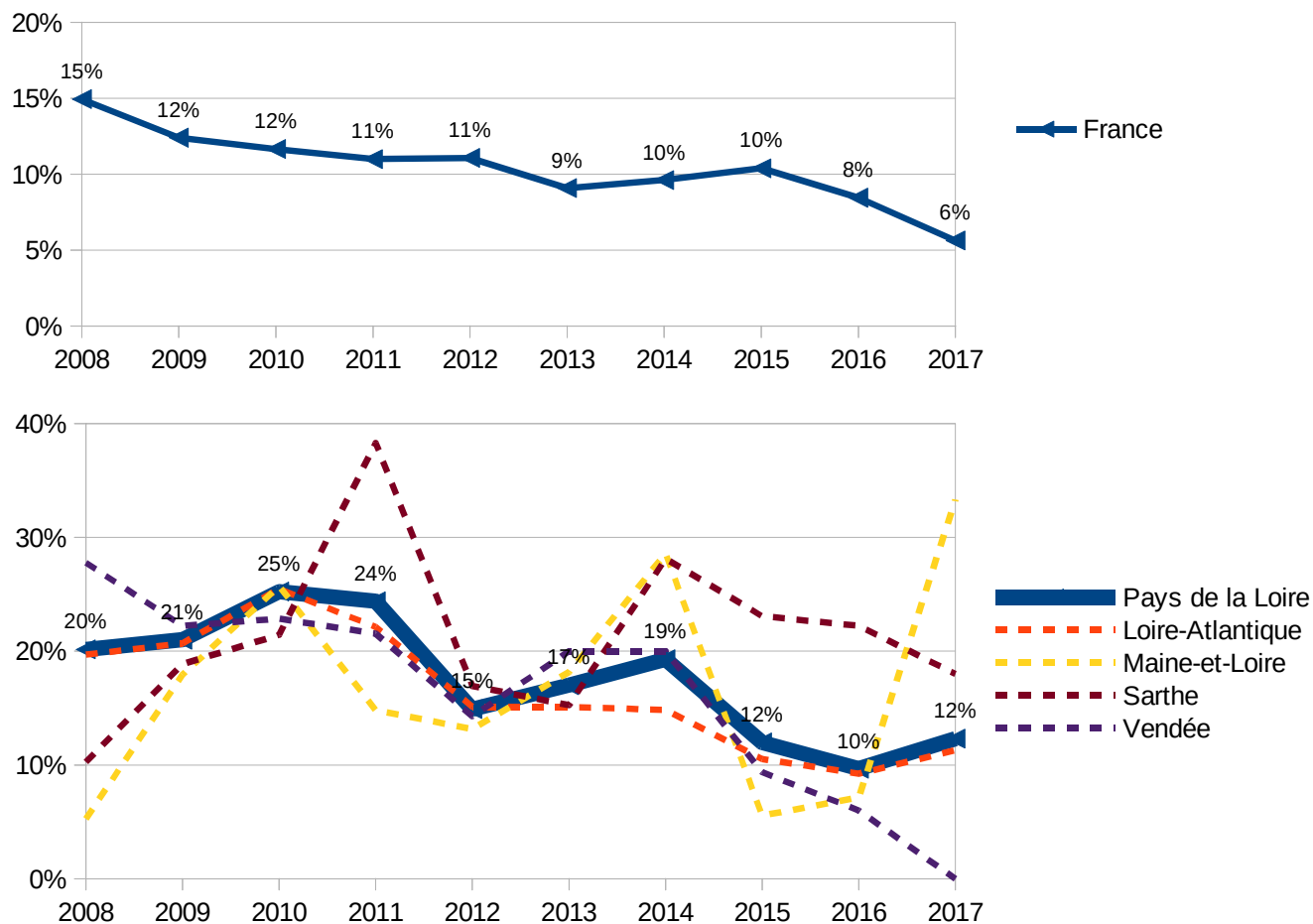
cette situation d'urgence de plus en plus forte découle une exigence du ménage de plus en plus faible.

- Le travail des services et des partenaires vise à proposer des logements toujours mieux adaptés aux ménages. En effet, l'exercice de rapprochement entre offre et besoin du ménage est en constante amélioration grâce à des outils toujours plus performants et à une offre disponible plus qualitative.
- La prise de conscience par les ménages, que le refus d'une offre adaptée de logement entraîne la perte de la reconnaissance DALO et le retour aux dispositifs de droit commun, s'accroît.

Cette tendance à la baisse se poursuit sur le 1^{er} semestre 2018 avec un taux national qui atteint 5,4 % au 30 juin 2018.

Taux de refus d'un logement adapté depuis 2008

(source : TS1 - InfoDALO)



Les fluctuations départementales doivent être minimisées au regard des faibles effectifs qu'elles représentent.

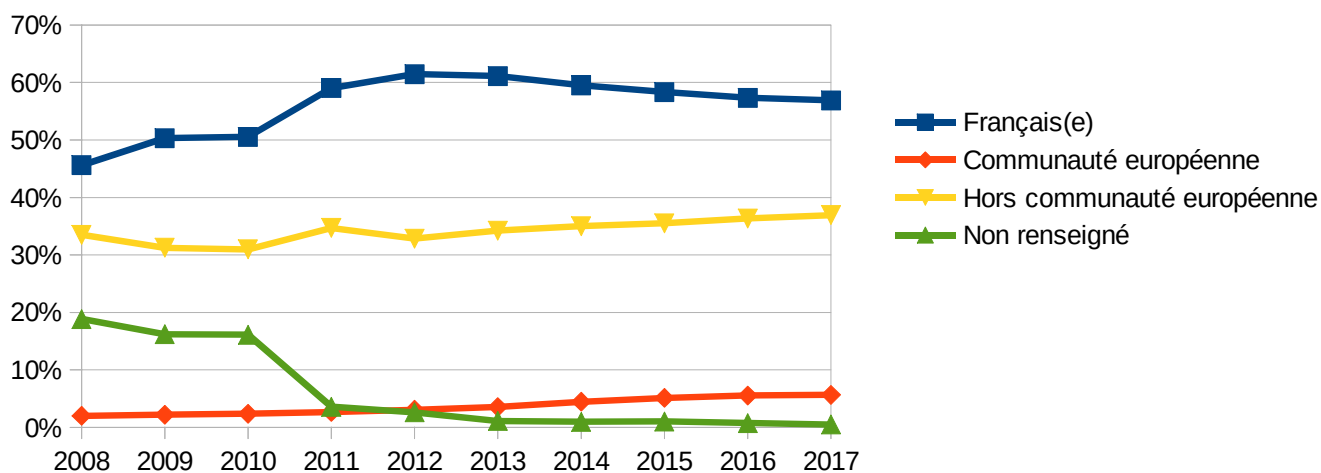
V. Un public de plus en plus précaire

V.1. Des réfugiés de plus en plus nombreux

Le profil des requérants évolue au fil des années. L'analyse de la nationalité démontre ce changement progressif qui se constate aux niveaux national et régional.

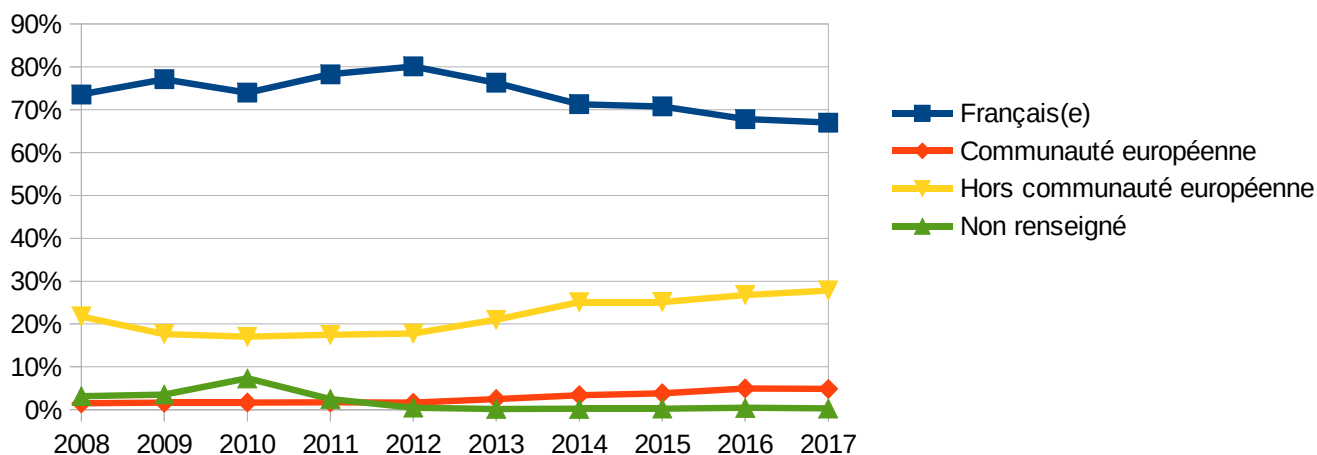
Nationalité des requérants en France depuis 2008

(source : TS4 - InfoDALO)



Nationalité des requérants en Pays de la Loire depuis 2008

(source : TS4 - InfoDALO)



La dynamique met en avant une diminution du nombre de requérants de nationalité française, qui restent toutefois majoritaires, au profit de requérants en provenance de l'extérieur de l'Union Européenne. La tendance est plus marquée au niveau régional (+ 10 points depuis 2012) qu'au niveau national (+ 4 points). Depuis quelques années, l'accueil de réfugiés s'intensifie et, avec la mise en œuvre progressive de la politique de relogement qui l'accompagne, le volume de requérants hors UE augmente. Au-delà du nombre de requérants DALO, cette dynamique s'observe également dans les demandes de logement social déposées.

Les ménages réfugiés présentent un profil très précaire :

- leurs ressources sont environ deux fois plus faibles que l'ensemble des demandeurs de logement social (beaucoup touchent uniquement le RSA) ;

- il s'agit d'un public beaucoup plus jeune (50 % des réfugiés ont moins de 30 ans) ;
- il s'agit majoritairement de personnes seules.

Les données sur les demandes de logement social déposées en Loire-Atlantique par ces ménages sont disponibles en annexe 10.

Ce changement de profil implique des besoins en accompagnement forts et spécialisés en raison de la précarité de ce public. Parallèlement, le relogement est plus complexe en raison d'un besoin plus important de T1-T2, ce qui correspond aux typologies les plus rares.

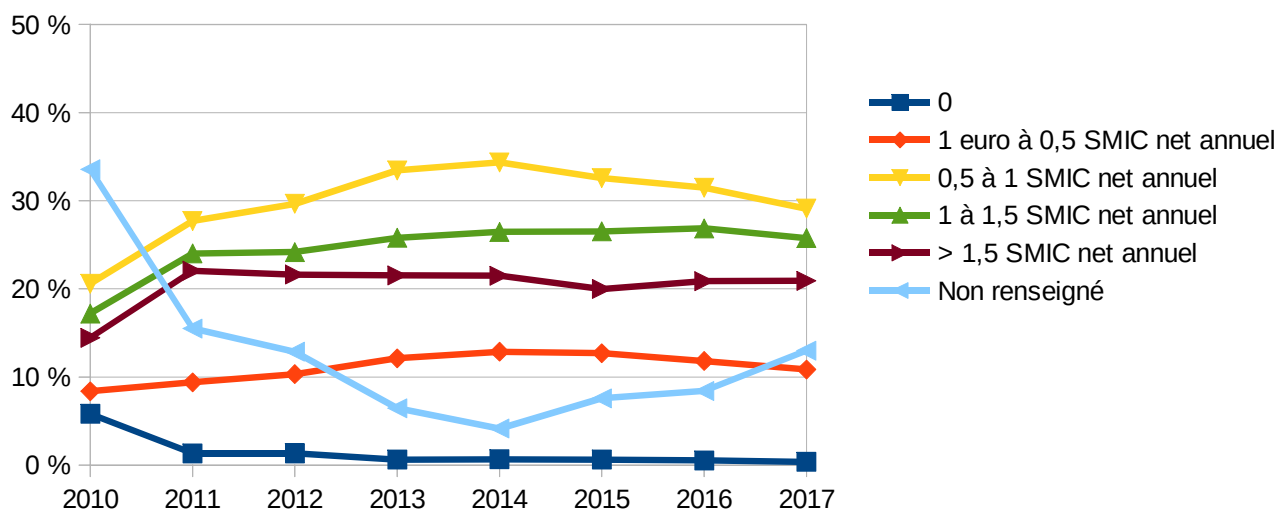
La tendance sur le 1^{er} semestre 2018 s'accroît avec, au niveau régional, + 2 points pour les ménages dont la nationalité est hors UE.

V.2. De très faibles ressources

La précarité du public DALO se ressent également à travers les ressources déclarées par les requérants. Si l'on ne considère pas les ménages pour lesquels les ressources ne sont pas renseignées, on constate globalement une stabilité dans la répartition des profils.

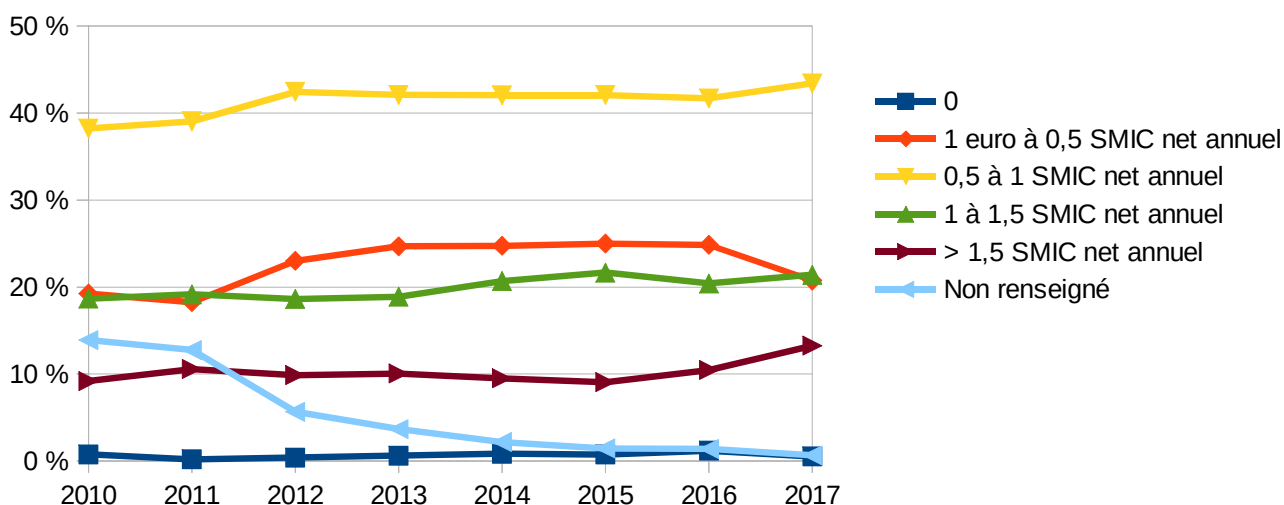
Ressources des requérants en France depuis 2008

(source : TS4 - InfoDALO)



Ressources des requérants en Pays de la Loire depuis 2008

(source : TS4 - InfoDALO)



Le profil ligérien est cependant très différent du profil national. En effet, sur l'ensemble des requérants en France, environ 40 % déclare avoir des ressources inférieures au SMIC. Cette proportion s'élève à 65 % sur la région. Ces éléments illustrent la précarité du public DALO en Pays de la Loire.

Sur la région, l'année 2017 fait figure d'exception, après des années de stabilité. On constate une diminution du poids des requérants avec des très faibles revenus (entre 1 € et 0,5 SMIC), au profit d'une augmentation du nombre de requérants avec des revenus plus conséquents, en particulier les revenus supérieurs à 1,5 SMIC (+ 3 points).

Cette dynamique est pose d'autant plus question que la majorité des ménages réfugiés appartient à la classe des ressources les plus faibles. En effet, le RSA pour une personne seule s'élevait à 545 € en 2017, alors que 0,5 SMIC représentait 575 €.

La tendance s'amplifie sur le 1^{er} semestre 2018. Les ménages dont les ressources sont comprises entre 1 € et 0,5 SMIC représentent 18 %, contre 21 % en 2017 et 25 % en 2016. Une des explications possibles serait que l'augmentation du nombre de recours pour délai anormalement long implique l'augmentation du nombre de requérants aux ressources plus élevées. En effet, la difficulté pour un ménage aux ressources modestes de se voir proposer un logement dans un contexte d'augmentation de la tension et de concurrence avec les publics prioritaires se fait plus prégnante. Il en découlerait une proportion plus importante de ménages avec des revenus au-dessus de 0,5 SMIC dans les recours DALO pour motif de délai anormalement long.

V.3. Un public de plus en plus jeune

Depuis la mise en place du droit au logement opposable, les requérants sont de plus en plus jeunes. Ainsi, pour la première fois, la moitié à moins de 40 ans. Cette dynamique est à la fois le reflet :

- du profil des ménages réfugiés ;
- de l'augmentation du nombre de jeunes en isolement social « à la rue » ou en structure d'hébergement ;
- des difficultés croissantes rencontrées par les jeunes face au logement (parc locatif privé trop cher pour les jeunes, expulsion pour impayés de loyers, difficulté à trouver un logement abordable, etc.)

Les données détaillées sur l'âge des requérants sont disponibles en annexe 11.

V.4. Des personnes seules et des familles monoparentales de plus en plus nombreuses

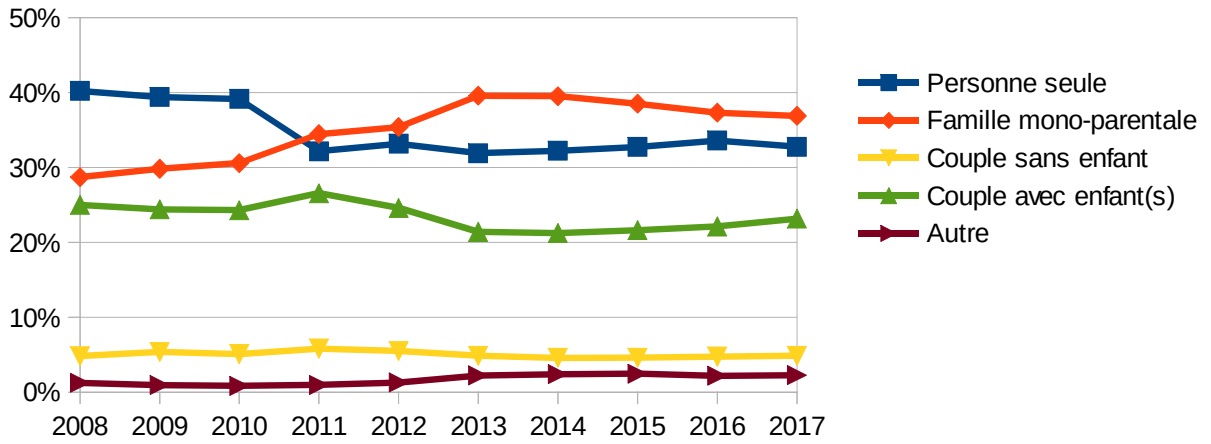
Les personnes seules et les familles monoparentales représentent la majeure partie des recours DALO. Au niveau national, elles représentent respectivement 33 % et 37 % des requérants. Ces proportions sont bien plus importantes en Pays de la Loire puisqu'elles s'élèvent à 44 % et 41 %. Ces éléments illustrent, une fois encore, la plus grande fragilité des ménages ligériens.

Si, depuis 2013, la tendance reste stable au niveau national, elle s'amplifie au niveau régional. Sur le 1^{er} semestre 2018, on observe même 49 % de personnes seules.

La hausse du nombre de personnes seules est liée à l'évolution sur les réfugiés et sur les jeunes en situation d'isolement. La croissance du nombre de familles monoparentales correspond à l'augmentation du nombre de séparations/divorces. Ces deux catégories sont surreprésentées. En effet, en 2015, elles représentaient respectivement 34 % et 7 % de la population régionale. Cela illustre le fait que le dispositif DALO, en Pays de la Loire, répond à des ménages qui sont toujours plus précaires.

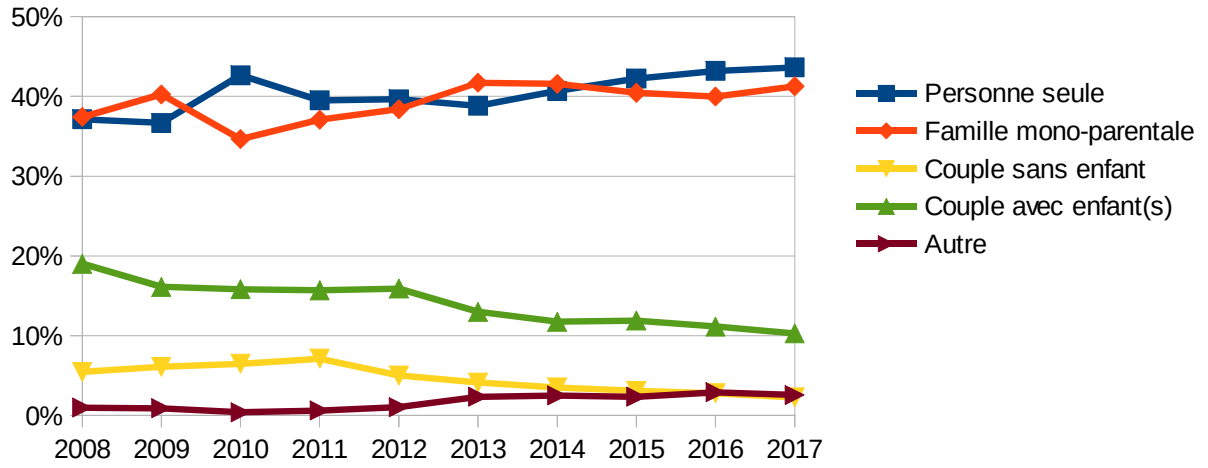
Situation des requérants en France depuis 2008

(source : TS4 - InfoDALO)



Situation des requérants en Pays de la Loire depuis 2008

(source : TS4 - InfoDALO)

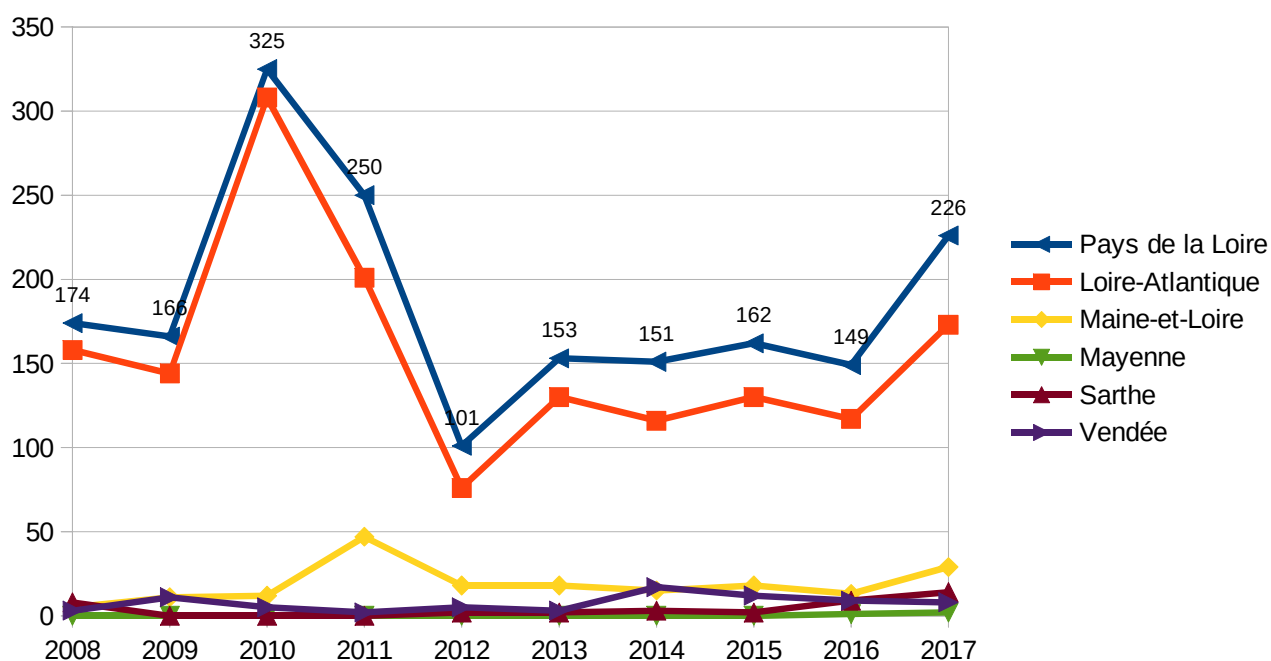
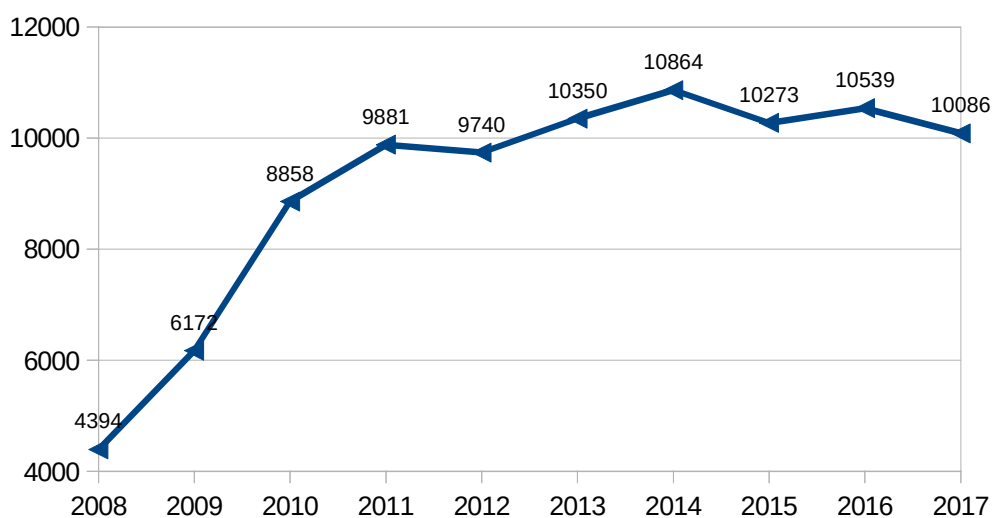


Annexes

Annexe 1 : Évolution du nombre de recours hébergement depuis 2008

Nombre de recours hébergement reçus depuis 2008

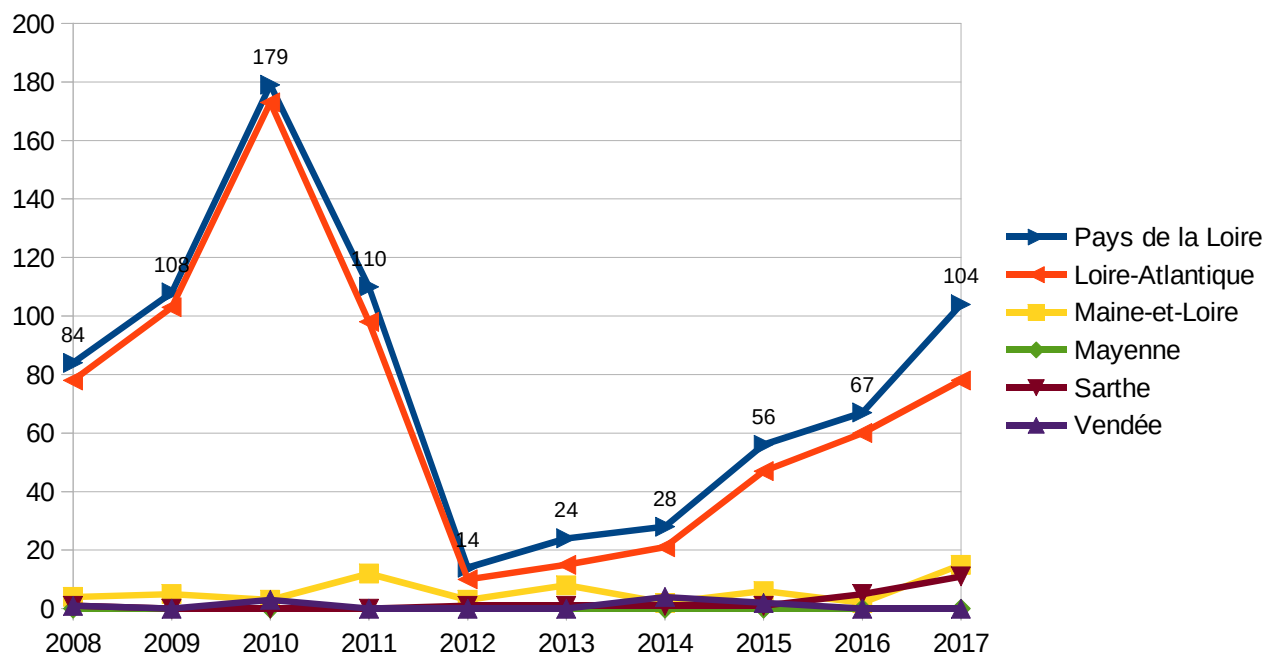
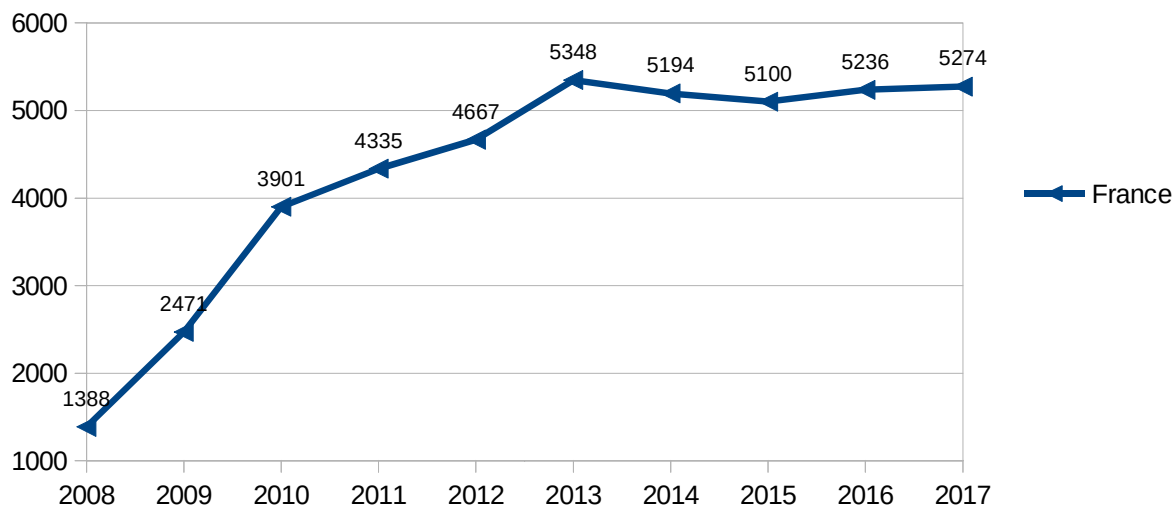
(source : TS1bis - InfoDALO)



Annexe 2 : Évolution du nombre de ménages reconnus « prioritaires et urgents » pour l'hébergement depuis 2008

Nombre de ménages reconnus PUH depuis 2008

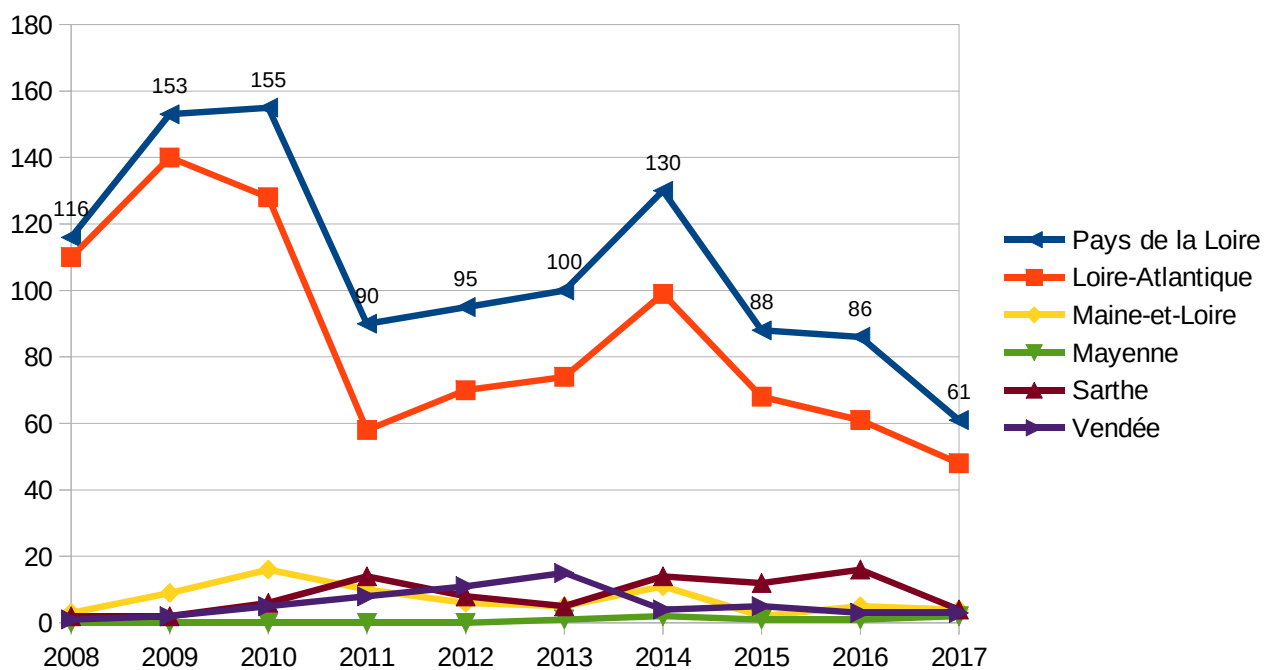
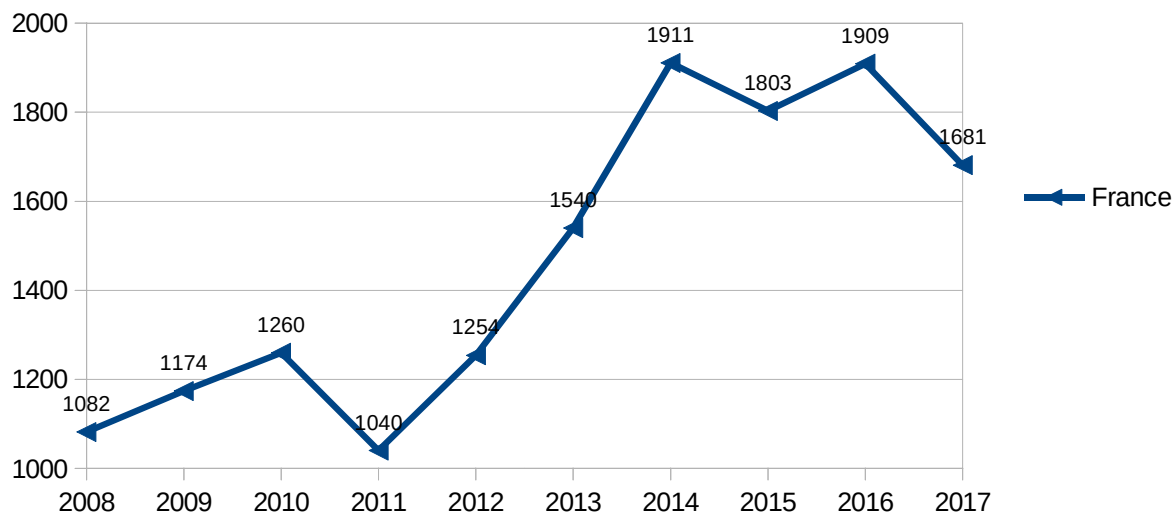
(source : TS1bis - InfoDALO)



Annexe 3 : Évolution du nombre de recours logement réorientés vers un hébergement depuis 2008

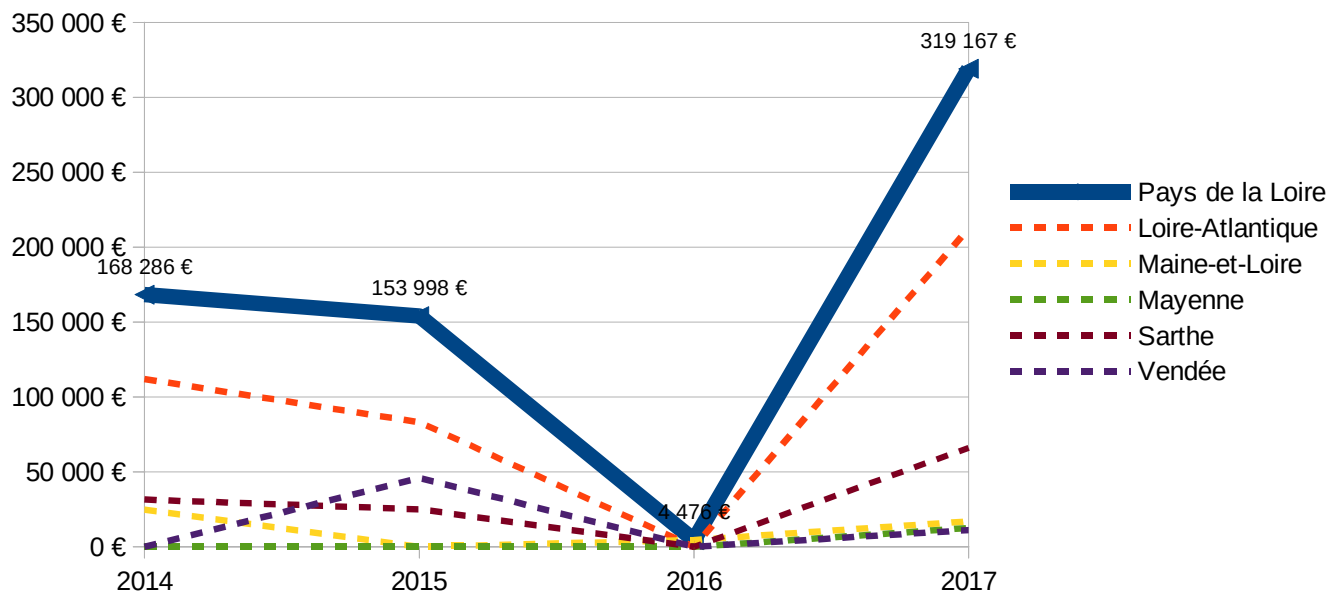
Nombre de ménages réorientés vers un hébergement depuis 2008

(source : TS1bis - InfoDALO)

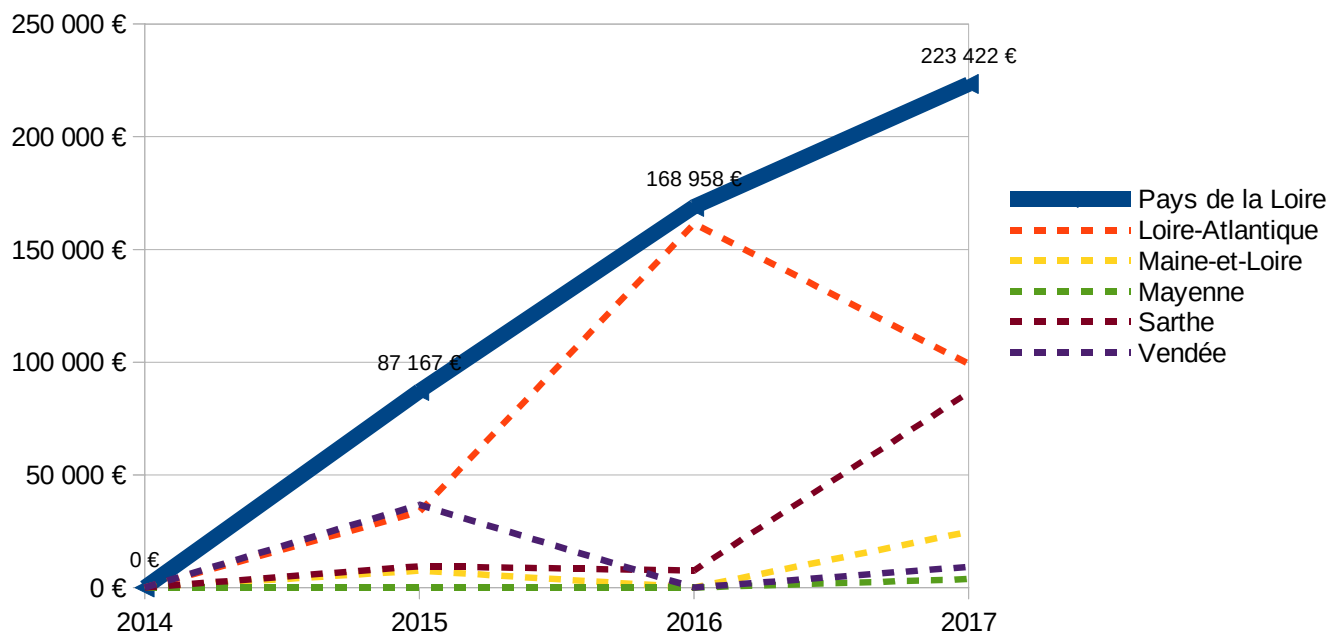


Annexe 4 : Évolution de la mobilisation des crédits FNAVDL DALO depuis 2014

Montant des crédits FNAVDL DALO conventionnés



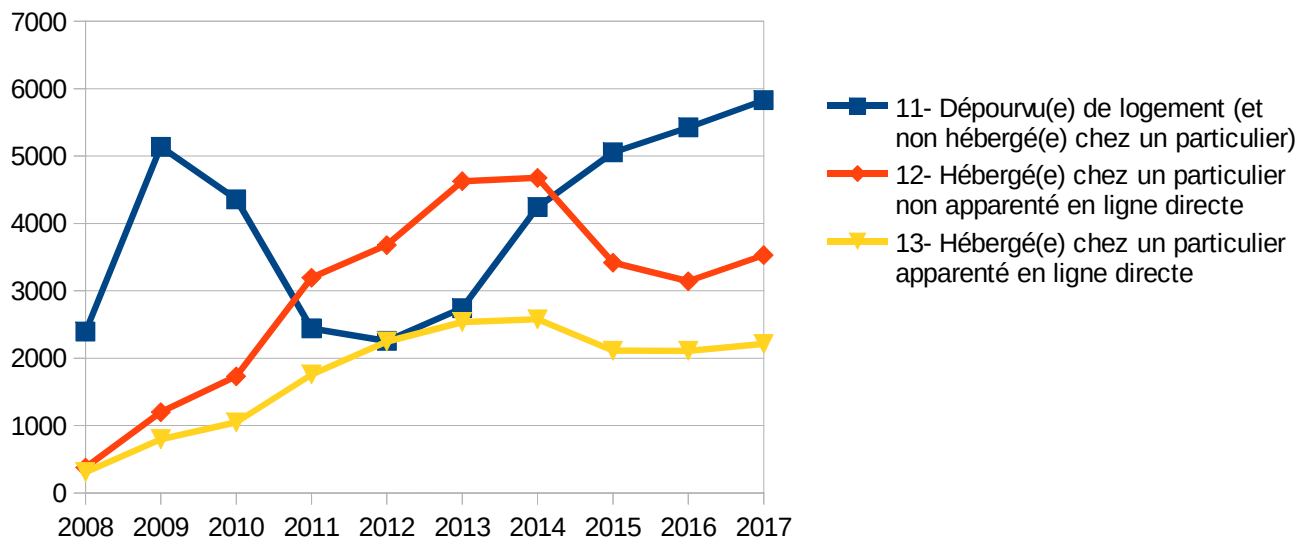
Montant des crédits FNAVDL DALO versés



Annexe 5 : Évolution de la reconnaissance DALO sur le motif « dépourvu(e) de logement / hébergé(e) chez un particulier »

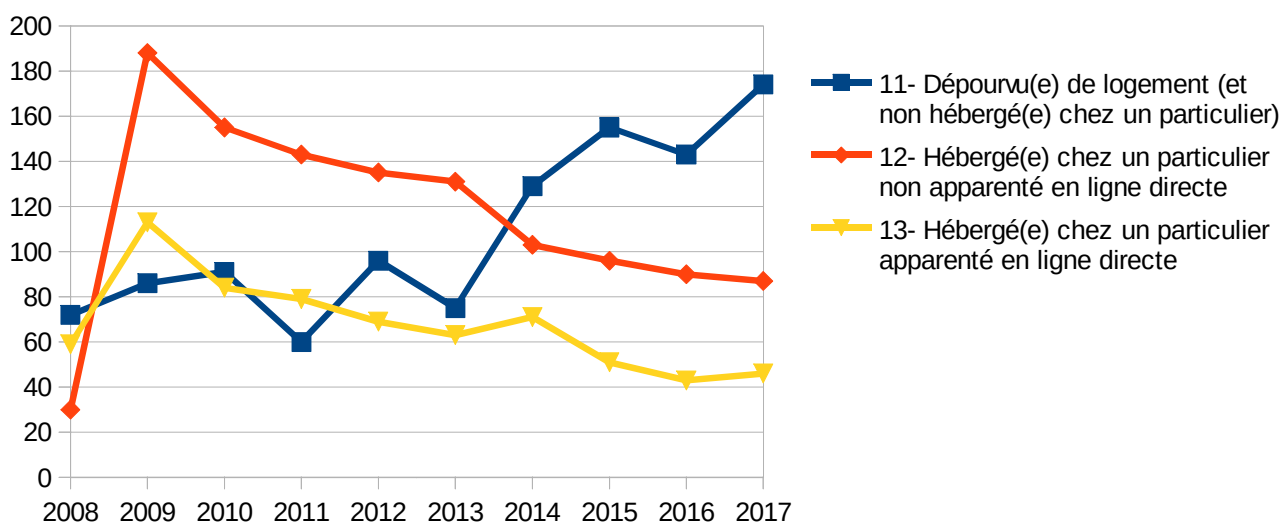
Motifs retenus par les COMED en France depuis 2008 Détail de la catégorie "dépourvu(e) de logement / hébergé(e) chez un particulier"

(source : TS5bis - InfoDALO)



Motifs retenus par les COMED en Pays de la Loire depuis 2008 Détail de la catégorie "dépourvu(e) de logement / hébergé(e) chez un particulier"

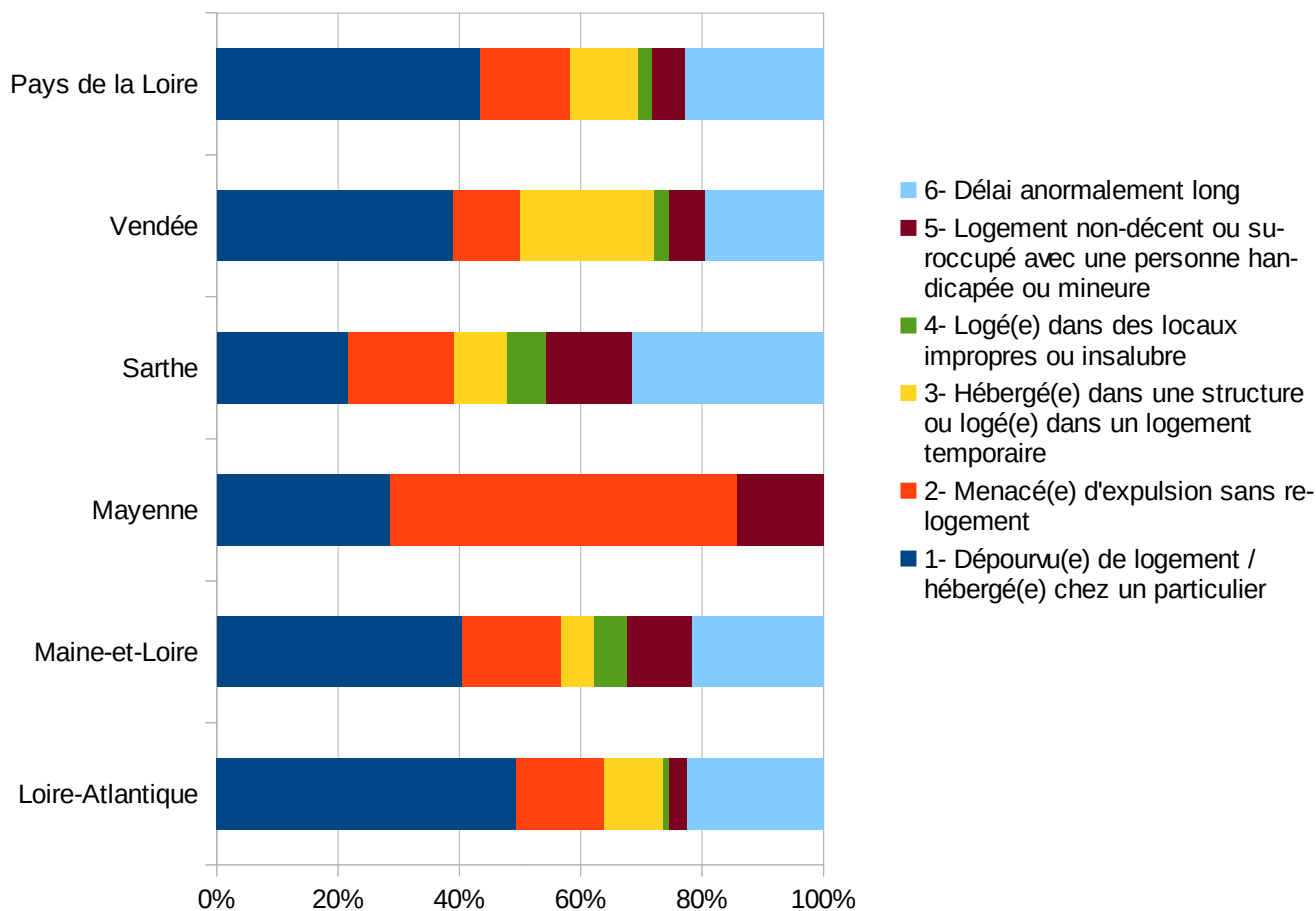
(source : TS5bis - InfoDALO)



Annexe 6 : Répartition des motifs retenus par les commissions de médiation DALO dans les départements ligériens

Motifs retenus par les COMED en Pays de la Loire en 2017

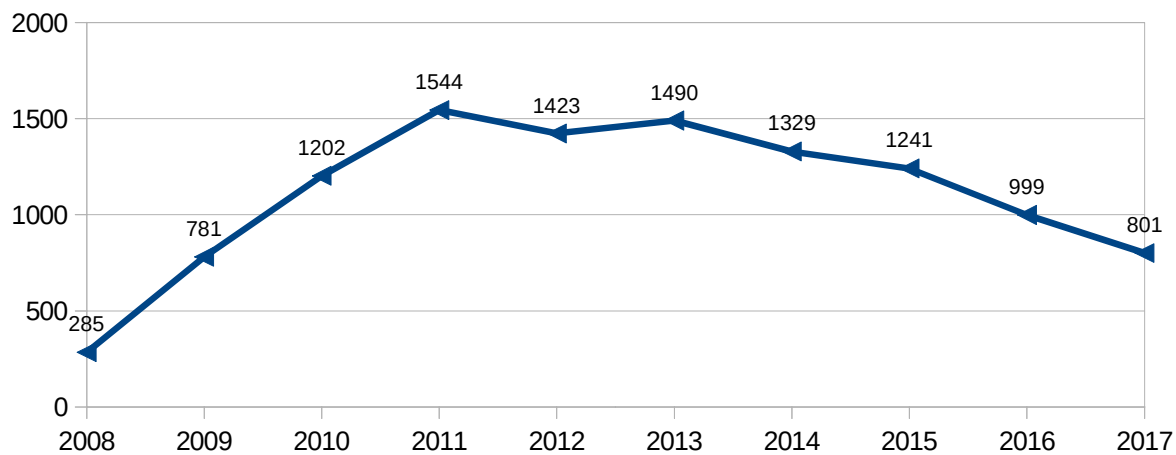
(source : TS5bis - InfoDALO)



Annexe 7 : Évolution de l'accueil des ménages reconnus « prioritaires et urgents » pour l'hébergement depuis 2008

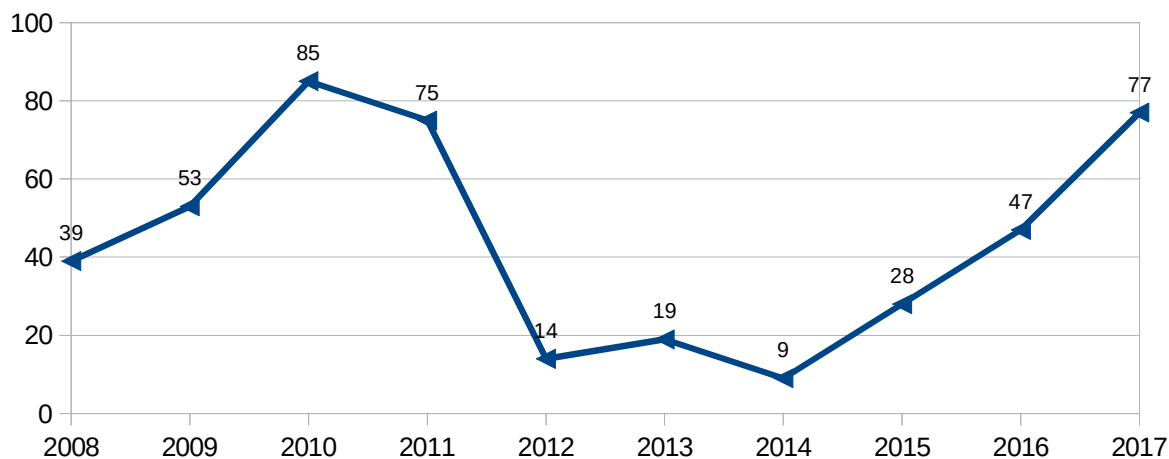
Nombre de ménages PUH accueillis annuellement en France depuis 2008

(source : TS1 - InfoDALO)



Nombre de ménages PUH accueillis annuellement en Pays de la Loire depuis 2008

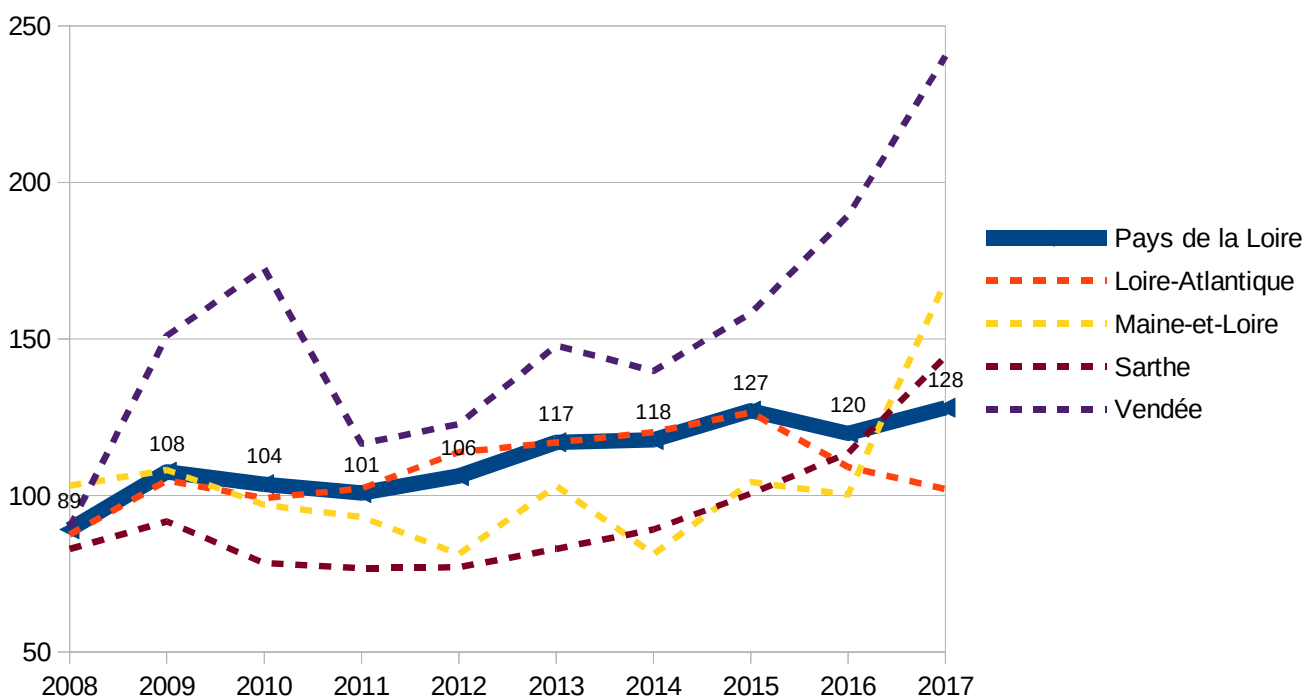
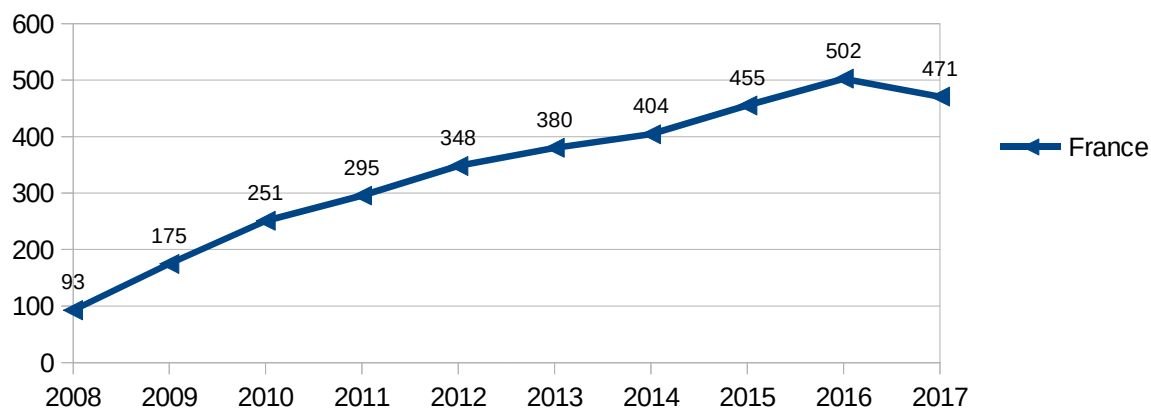
(source : TS1 - InfoDALO)



Annexe 8 : Délai moyen de relogement à la suite de la reconnaissance des ménages « prioritaires et urgents » pour le logement depuis 2008

Délai moyen de relogement en jours depuis 2008

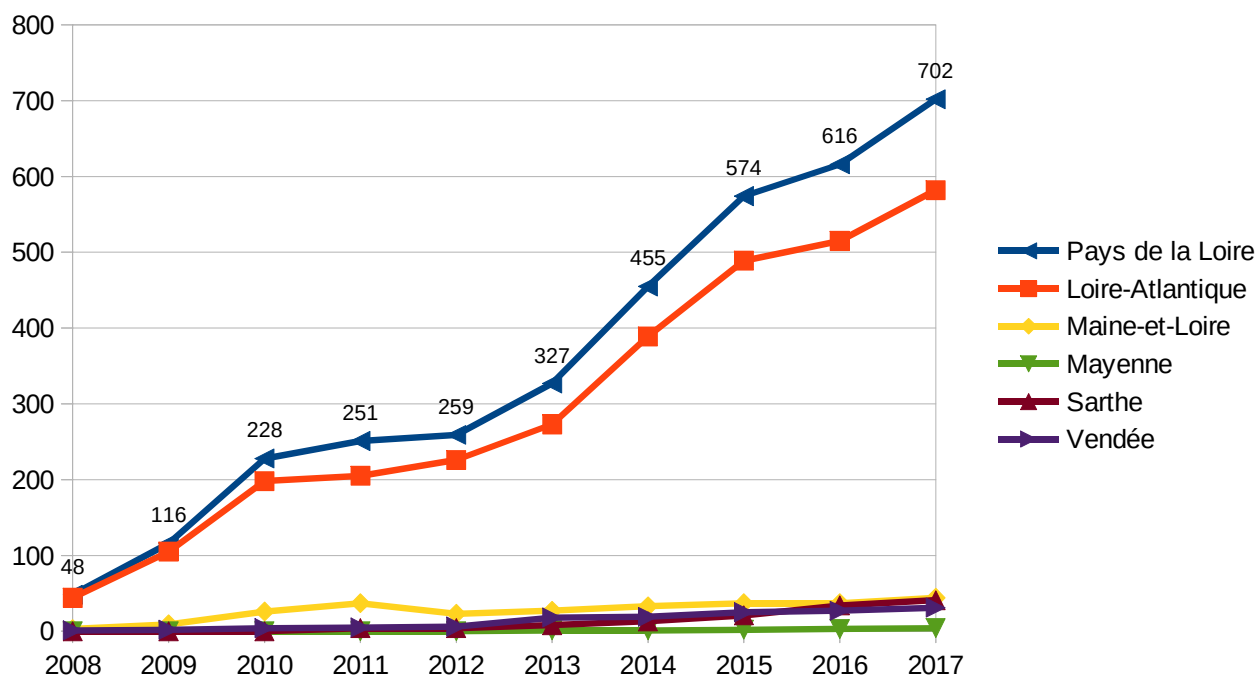
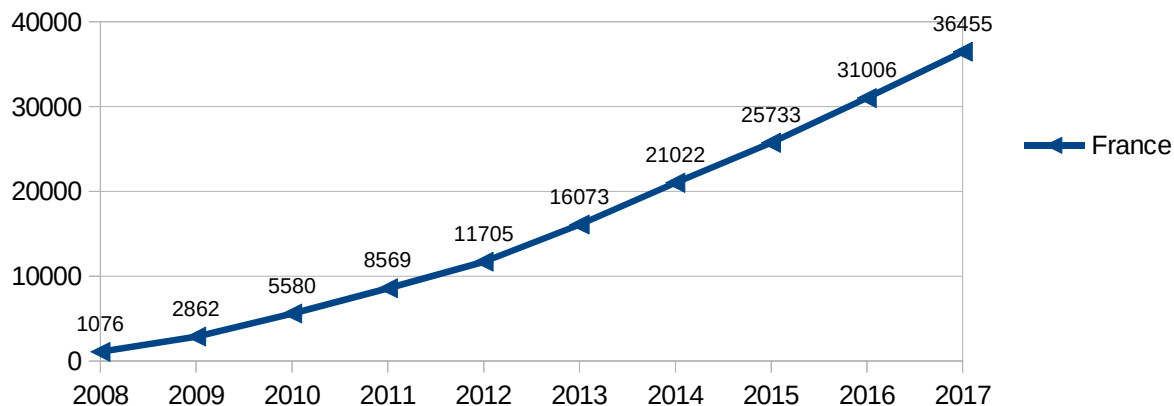
(source : DEL1 - InfoDALO)



Annexe 9 : Évolution du nombre de ménages reconnus « prioritaires et urgents » pour l'hébergement qui restent à accueillir dans une structure d'hébergement depuis 2008

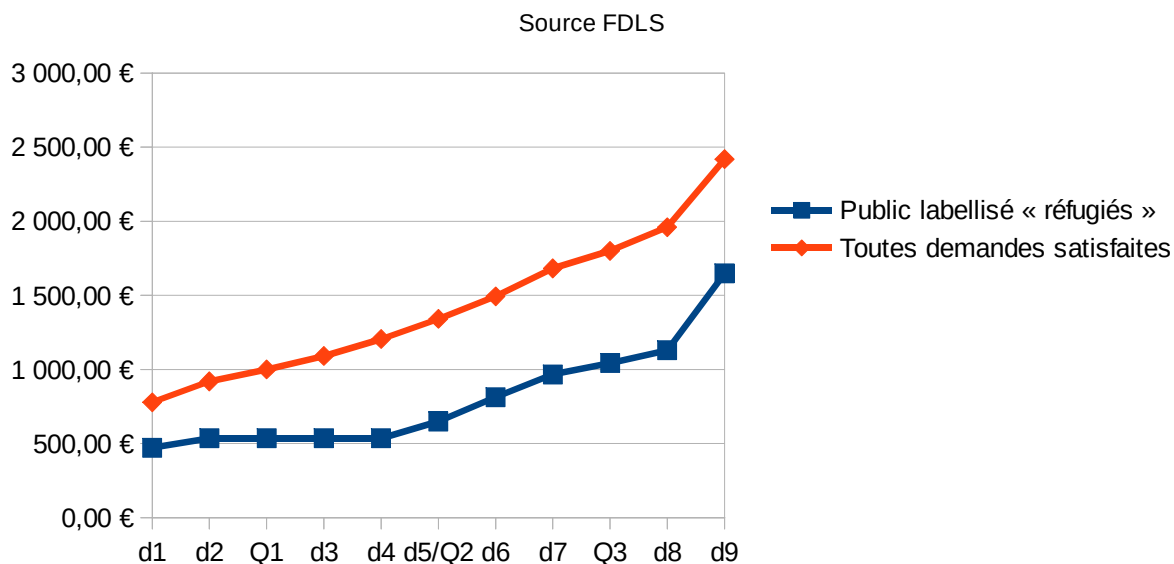
Nombre de ménages PUH restant à accueillir depuis 2008

(source : TS1 - InfoDALO)

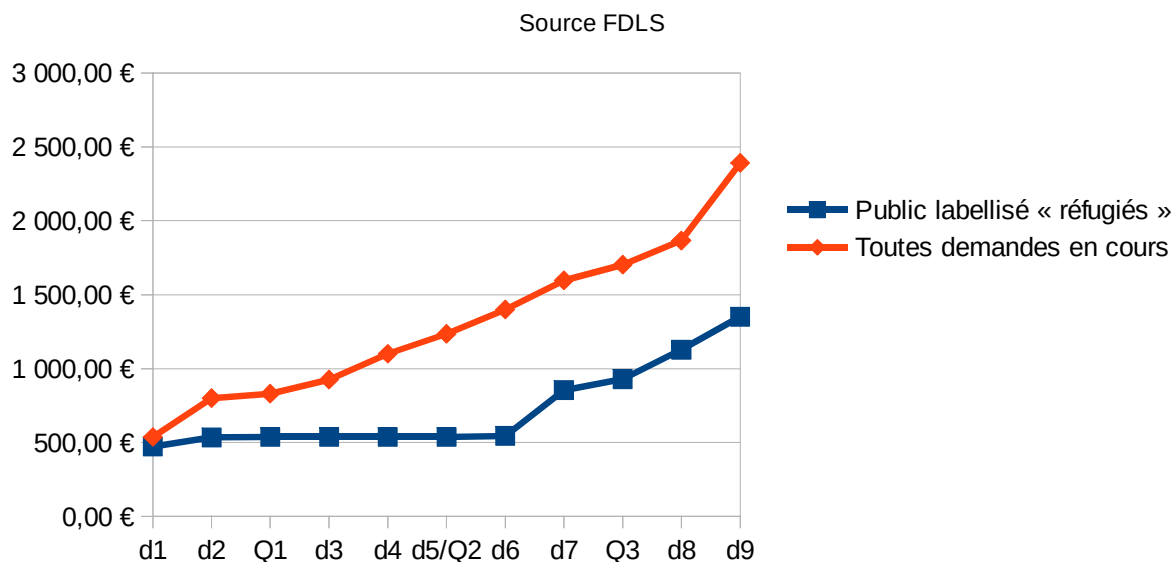


Annexe 10 : Comparaison du profil des ménages réfugiés avec les demandeurs de logement social en Loire-Atlantique en 2017

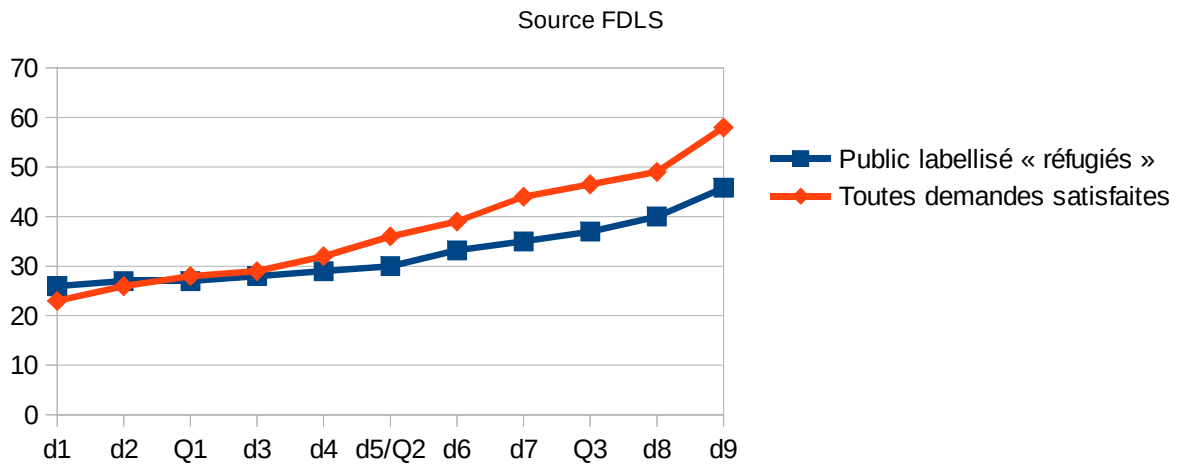
Seuils 2017 des déciles et quartiles pour les ressources des demandes satisfaites en Loire-Atlantique



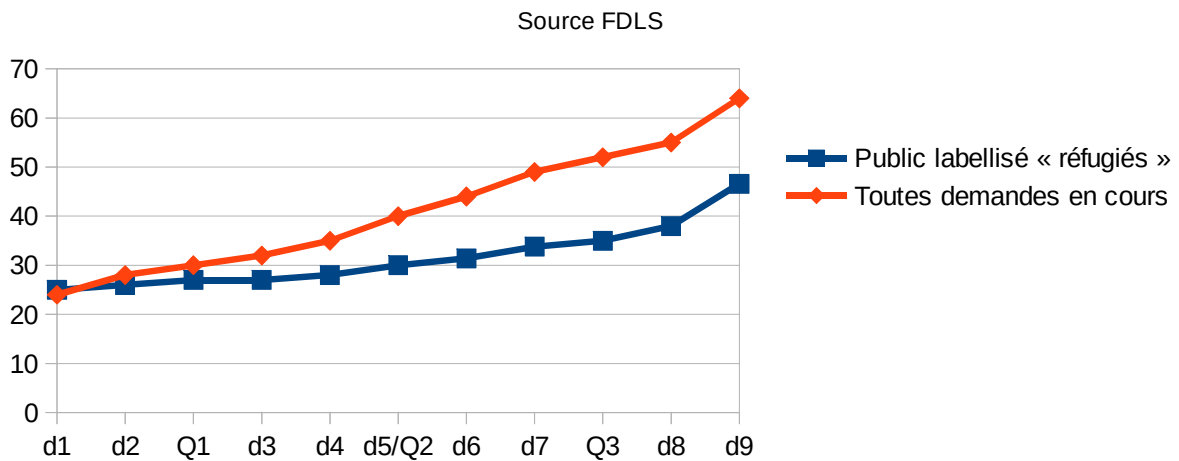
Seuils 2017 des déciles et quartiles pour les ressources des demandes en cours en Loire-Atlantique



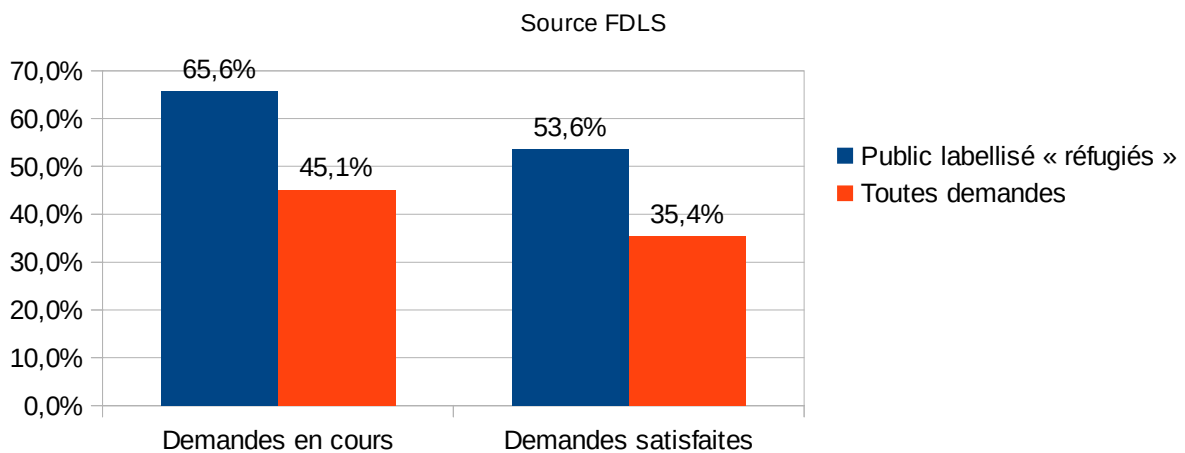
Seuils 2017 des déciles et quartiles pour les âges des demandes satisfaites en Loire-Atlantique



Seuils 2017 des déciles et quartiles pour les âges des demandes en cours en Loire-Atlantique



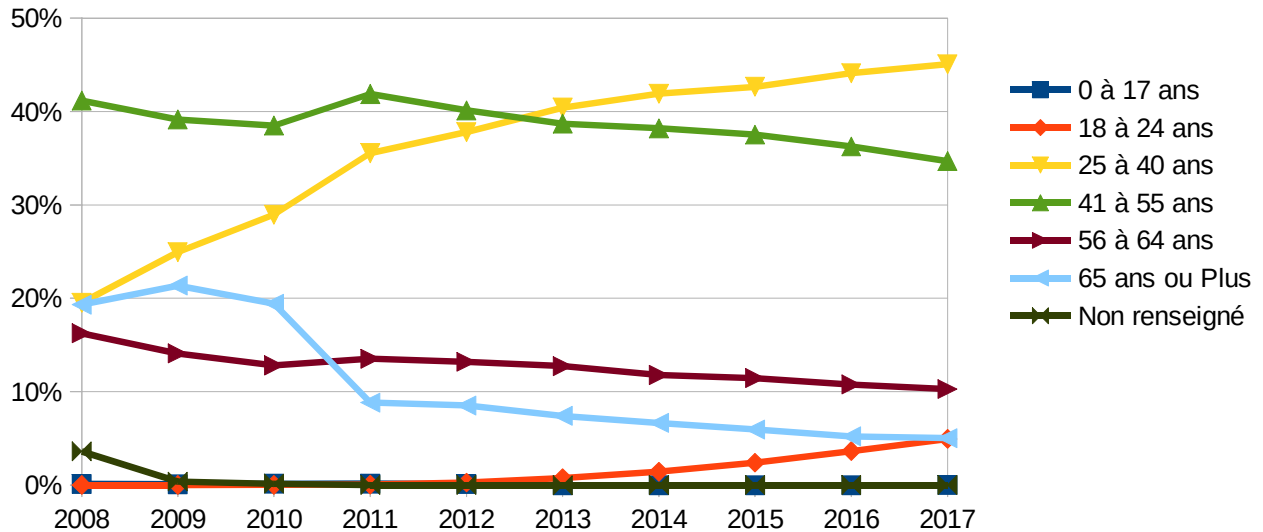
Taux de personnes seules parmi les demandeurs de logement social en Loire-Atlantique en 2017



Annexe 11 : Évolution de l'âge des requérants depuis 2008

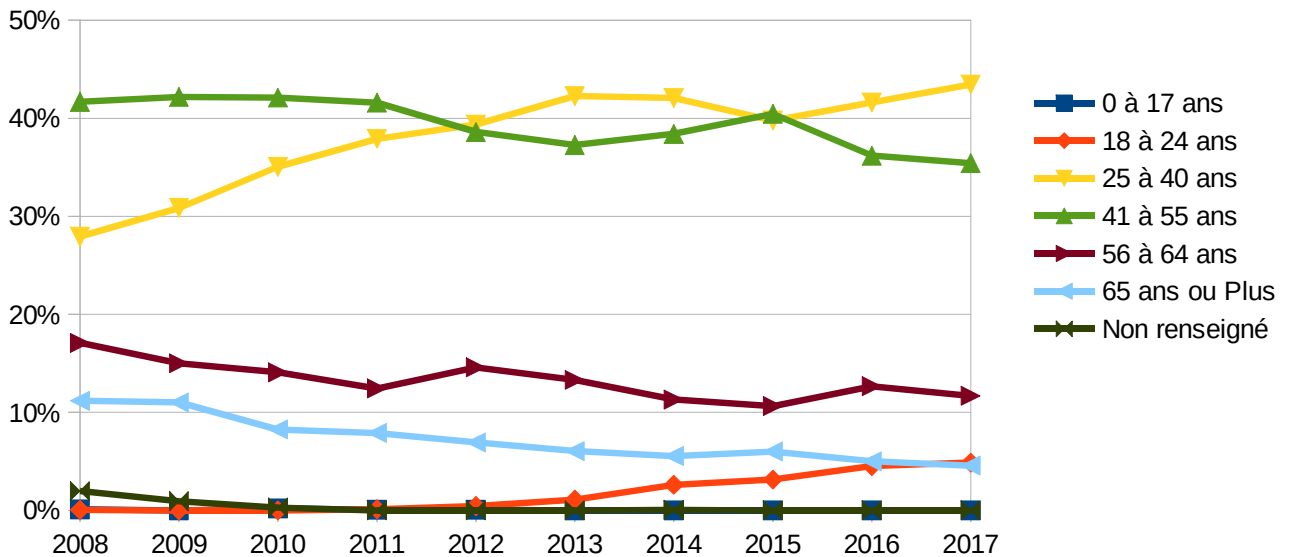
Âge des requérants en France depuis 2008

(source : TS4 - InfoDALO)



Âge des requérants en Pays de la Loire depuis 2008

(source : TS4 - InfoDALO)



Direction régionale
de l'environnement ,
de l'aménagement
et du logement

Service Intermodalité,
Aménagement, Logement

5, rue Françoise Giroud
CS 16326
44263 NANTES cedex22
Tél : 02 72 74 73 00

**Directrice de
publication :**
Annick BONNEVILLE

ISSN : 2109-0025