

DALO : une loi inapplicable

Dès avril 2008, les députés socialistes avaient incité le Gouvernement à adopter des mesures simples, de bon sens et d'application immédiate, en lui soumettant une proposition de loi visant à donner un logement adapté à chacun et abordable à tous. Tout en reconnaissant le bien-fondé de nos propositions, le Gouvernement et sa majorité sont restés sourds à nos appels, par **Jean-Yves LE BOUILLONNEC, député du Val-de-Marne**

19 février 2010

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme, mes chers collègues, bientôt trois ans après l'adoption de la loi instaurant le droit au logement opposable, le 5 mars 2007 – quelques-uns d'entre nous étaient là –, le groupe socialiste a souhaité l'organisation d'un débat pour faire le bilan de cette mesure prétendument symbolique et mettre le Gouvernement face à ses responsabilités.

Dans deux ans, le recours aux commissions de médiation, jusqu'à présent réservé aux catégories prioritaires, sera étendu à l'ensemble des demandeurs de logement social qui n'ont pas reçu d'offre dans un délai acceptable. En d'autres termes, dans deux ans, le recours aux commissions de médiation sera étendu à l'immense majorité de nos concitoyens demandeurs d'un logement. Alors que cette extension du dispositif risque de provoquer un afflux de dossiers dans des commissions DALO déjà saturées, plusieurs questions se posent et s'imposent à la représentation nationale : où en est-on aujourd'hui ? Pourquoi l'État est-il incapable de respecter son obligation légale d'être le garant du droit au logement ?

L'objectif de ce débat est, outre de dresser un bilan, de démontrer en quoi les politiques du Gouvernement en matière de logement sont en totale contradiction avec cette loi que nous considérons toujours, compte tenu de son impréparation et de son inefficacité chronique, comme une loi d'affichage.

En instaurant un recours juridique pour les personnes qui ne trouvent pas de logement, la loi a transformé ce qui était jusqu'alors une obligation de moyen en une obligation de résultat. L'État doit désormais proposer un logement ou un hébergement adapté à chaque personne reconnue prioritaire par les commissions de médiation, sous peine d'être condamné par la justice. Lors de la campagne présidentielle de 2007, Nicolas Sarkozy s'était engagé à respecter cette loi en affirmant que, s'il était élu, « plus personne ne [serait] obligé de dormir sur les trottoirs ». Silence : mémoire !

Or si, depuis l'entrée en vigueur de la loi, les ministres et les dispositifs d'urgence se sont succédé, la situation est restée la même. L'engagement de l'État en faveur du logement s'est même détérioré, son budget n'ayant cessé de diminuer alors que le DALO, qui devait impulser un nouveau souffle, aurait dû s'accompagner de moyens conséquents pour relancer la construction de logements sociaux et de centres d'hébergement accessibles aux personnes reconnues prioritaires. L'inquiétude des Français face aux difficultés du logement, qui représente leur premier poste de dépenses, s'est ainsi amplifiée. Facteur d'insécurité, la crise

économique a confirmé cette inquiétude en aggravant leur quotidien et leurs incertitudes pour l'avenir. Bref, cette grave crise du logement, les Français la vivent au quotidien.

Les chiffres du dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre sont alarmants : 6,6 millions de personnes sont en situation de fragilité, 3,5 millions sont très mal logées, 100 000 sont sans domicile fixe, soit 15 000 de plus qu'il y a sept ans. Quant aux demandeurs de logement social, il sont aujourd'hui plus de 1,2 million. Le 27 novembre dernier, la deuxième Nuit solidaire pour le logement a été organisée à Paris et dans sept villes de province par les trente et une associations membres du collectif des associations unies, qui demandent une nouvelle politique du logement ; preuve que, trois ans après le campement du canal Saint-Martin organisé par les Enfants de Don Quichotte – événement qui contribua à l'instauration du DALO –, la situation n'a guère changé. La société civile reste donc mobilisée.

La crise économique et sociale a renforcé les difficultés rencontrées par les Français pour se loger. L'État doit donc faire face à ses obligations en matière de solidarité et de cohésion sociale. Les parlementaires de gauche, qui en ont pleinement conscience, sont des forces de propositions, comme le montrent la proposition de loi des sénateurs socialistes relative à la lutte contre le logement vacant et à la solidarité nationale pour le logement, rejetée par la majorité présidentielle le 17 novembre dernier, ainsi que la proposition de loi du groupe communiste visant à prendre des mesures urgentes pour le logement, que nous avons soutenue en décembre dernier et qui fut rejetée de la même manière.

Dès avril 2008, les députés socialistes avaient incité le Gouvernement à adopter des mesures simples, de bon sens et d'application immédiate, en lui soumettant une proposition de loi visant à donner un logement adapté à chacun et abordable à tous. Tout en reconnaissant le bien-fondé de nos propositions, le Gouvernement et sa majorité sont restés sourds à nos appels. Dès 2004, les parlementaires socialistes ont relayé la réflexion d'un droit au logement opposable qui émanait du milieu associatif en défendant, à l'Assemblée et au Sénat, des amendements visant à consacrer l'opposabilité du droit au logement.

Après avoir soutenu le principe de la loi DALO en mars 2007, le groupe socialiste s'est abstenu lors du vote sur l'ensemble, considérant que le texte relevait de l'affichage et n'était accompagné d'aucune mesure pour être concrétisé sur le terrain. En mars 2009, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi MOLLE, loin d'apporter des réponses concrètes à la crise du logement, a rendu plus difficile encore l'application du DALO. En diminuant les plafonds de ressources pour accéder au parc HLM et en augmentant les surloyers, le Gouvernement a mis en difficulté des milliers de ménages qui ne peuvent accéder ni au parc privé, ni au parc social. En plus d'être injuste, cette politique est contre-productive puisque les ménages exclus se retrouvent *de facto* prioritaires au sens de la loi DALO, laquelle oblige l'État à les reloger.

En 2009, Le Conseil d'État, dans son rapport intitulé *Droit au logement, droit du logement*, a pointé les carences de la mise en œuvre du DALO. Je laisse le soin à notre collègue Jean-Michel Villaumé d'évoquer les éléments de ce rapport. Il n'empêche : le Conseil d'État n'a pas été tendre. Une estimation réalisée par l'INSEE montre que 520 000 à 530 000 ménages pourraient répondre aux critères du DALO en métropole, et le dernier rapport du comité de

suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable montre clairement que l'État ne respecte pas ses obligations de relogement.

En octobre 2009, 122 560 recours ont été déposés devant les commissions de médiation, lesquelles en ont traité près de 70 %. Sur les 38 125 ménages reconnus prioritaires par ces commissions, seuls 17 589 ont été relogés ou hébergés. Si le DALO n'est pas respecté aujourd'hui, comment l'État pourra-t-il faire face à ses obligations lorsque les besoins, dans deux ans, seront plus grands encore ? Ces relogements s'effectuent en totalité dans le parc social. Toutefois, seulement 40 % des ménages reconnus prioritaires ont été effectivement relogés. La mobilisation des plans départementaux et du Fonds de solidarité pour le logement dans l'accompagnement des relogements est elle-même insuffisante.

Pour avoir une approche pertinente de la mise en œuvre du DALO, il convient de privilégier une approche territorialisée. En effet, la situation est contrastée : alors que dix départements enregistrent cinquante recours par mois, cinquante-huit n'en enregistrent que dix. L'Île-de-France concentre les deux tiers des recours, et Paris, 20 % à lui seul ; Daniel Goldberg en parlera. Tous les territoires ne jouent pas le jeu. Dans les Hauts-de-Seine, par exemple, 87 % des décisions des commissions n'ont pas été suivies de mesures concrètes près de deux mois après avoir été rendues.

La mixité sociale doit être renforcée. Force est de constater que de grandes disparités demeurent entre les territoires, ce qui s'explique notamment par un décalage entre l'offre disponible dans le contingent préfectoral et les accords collectifs ou les recours DALO.

Enfin, des contradictions entre les objectifs du plan de rénovation urbaine et la mise en œuvre du DALO apparaissent. Le risque est donc grand de voir s'accroître les ghettos ou de les reconstituer. En ce sens la loi DALO peut s'avérer contre-productive, l'effort pesant souvent sur les mêmes territoires alors qu'ils sont déjà fragilisés.

Si le DALO a permis d'établir une liste précise des personnes prioritaires et de modifier l'ordre dans la liste d'attente, il n'a pas été réellement suivi d'effets car l'État n'a pas construit suffisamment de logements pour reloger les intéressés, contrevenant ainsi à son rôle de garant du droit au logement opposable. Le budget de la mission « Ville et logement » pour 2010 confirme le désengagement financier de l'État, déjà patent ces dernières années, alors que seul un effort massif de sa part en faveur de la construction de logements adaptés pourra modifier la donne. Or l'engagement financier de la collectivité publique se situe à son niveau le plus bas depuis trente ans, l'essentiel de ce recul étant imputable à la diminution de la contribution de l'État. Depuis 2001, l'État prélève plus sur le logement qu'il ne redistribue, comme en témoignent les chiffres révélés par l'expert Michel Mouillart. Les chiffres de la construction, après une forte progression depuis 2004, redeviennent alarmants. Selon la Fondation Abbé Pierre, il faudrait construire 500 000 logements, dont 120 000 très sociaux.

Tel est le débat que nous voulons ouvrir. Certains de mes collègues évoqueront plusieurs aspects du DALO. En tout cas la situation actuelle nous impose non seulement d'en examiner la mise en œuvre, mais aussi d'engager une vraie et forte politique du logement. C'est pour cette raison que nous avons voulu ouvrir ce débat avec vous et avec la majorité, monsieur le

secrétaire d'État. Il est en effet temps de prendre de vraies initiatives face à la grave crise du logement que nos concitoyens subissent.