

# Droit à l'hébergement et au logement opposable en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

## BILAN RÉGIONAL 2024

**Rédaction**

**Marion DENIS**

**Carla LEIS GOMEZ**

**Justine NATUCCI**

Chargées de mission politiques sociales de l'habitat -

Unité Logement et Habitat

Service énergie logement

**Validation**

**Lucile AYACHE**

Cheffe d'Unité Logement et Habitat

Service énergie logement

**Contact**

[ulh.sel.dreal-paca@developpement-durable.gouv.fr](mailto:ulh.sel.dreal-paca@developpement-durable.gouv.fr)

# Table des matières

INTRODUCTION .....	5
L'accès au logement social en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	5
Le deuxième plan quinquennal « logement d'abord et lutte contre le sans-abrisme » (2023-2027) .....	6
Le droit au logement opposable (DALO).....	7
Le droit à l'hébergement opposable (DAHO).....	9
UNE RECONNAISSANCE DU DROIT ENCADRÉE.....	11
Recevabilité et éligibilité : une importante distinction.....	11
Les commissions de médiation (COMED).....	13
LES RECOURS EN RÉGION.....	15
Le nombre et l'évolution des recours .....	15
La reconnaissance du DALO et du DAHO.....	18
Le profil des requérants.....	20
Les motifs invoqués par les requérants.....	21
Les motifs reconnus par les COMED.....	23
Les réorientations du DALO vers le DAHO.....	24
L'EFFECTIVITÉ DU DROIT : L'HÉBERGEMENT ET LE RELOGEMENT.....	26
L'inscription des ménages PU DAHO sur la liste d'attente du SIAO.....	26
La tension sur le parc social accentue la tension sur le parc d'hébergement.....	26
Une hiérarchisation des situations de détresse sociale en raison d'un manque de place.....	28
La jurisprudence du Conseil d'État et l'appréciation des circonstances dites « exceptionnelles ».....	28
Les démarches préalables à un recours hébergement.....	29
L'impossibilité pour le SIAO de procéder à certaines orientations.....	29
Focus sur l'effectivité du DAHO dans les Bouches-du-Rhône.....	29
Les obligations d'attributions de logement sociaux aux publics définis comme prioritaires par la loi.....	30
Les délais d'attente pour être logé dans le parc social en région.....	31
Le relogement des ménages DALO.....	34
LE CONTENTIEUX LIÉ AU DAHO ET AU DALO.....	37
Les contestations gracieuses et contentieuses en 2024.....	37
Les recours contre les décisions de la COMED.....	37
Les recours pour non relogement.....	38
PRÉCONISATIONS ET TRAVAUX DES SERVICES DE L'ÉTAT EN RÉGION.....	44
Respecter les quotas légaux d'attributions de logements sociaux aux ménages reconnus PU DALO.....	44
Renforcer la politique d'accès au logement pour les ménages en situation de handicap ou de perte d'autonomie. ....	45
Produire plus de logements sociaux : un grand nombre de communes carencées au titre de l'article 55 de la loi SRU.....	46
Améliorer l'examen de l'occupation et le suivi des logements dans le parc social.....	46
Mieux repérer et identifier les publics prioritaires dans l'accès au logement social.....	47
Prévention du DALO : un travail sur les procédures de droit commun et sur le repérage des publics.....	48

Renforcer les préconisations de la COMED sur le type d'accueil : structure d'hébergement, logement de transition, logement-foyer.....	50
Systematiser après chaque COMED la transmission de la liste des ménages PU DAHO au SIAO et leur inscription sur le système d'information.....	50
Assurer un suivi régulier entre le secrétariat de la COMED et le SIAO sur l'actualisation du vivier des ménages PU DAHO en attente et hébergés.....	50
Poursuivre le travail de fiabilisation des données DAHO dans l'outil COMDALO.....	51
Elaborer des critères partagés pour apprécier la requalification de recours DALO en recours DAHO.....	51
Définir les notions jurisprudentielles de « circonstances exceptionnelles » et de « garanties d'insertion » pour faciliter l'évaluation des situations par la COMED.....	51
Chiffres clés du DALO et du DAHO en 2024 – Région Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	53
Annexes.....	54
Rappel des perspectives et des chiffres clés du Bilan 2023.....	54
Bibliographie.....	55
Glossaire.....	57
Schéma de procédure DALO/DAHO.....	59

# INTRODUCTION

## L'accès au logement social en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

A la fin de l'année 2024, la région comptait 241 736 demandes actives de logement social (224 072 en 2023) soit une croissance de 7% sur une année<sup>1</sup>. Le nombre de demandes continue d'augmenter chaque année beaucoup plus vite que l'offre locative sociale (+1,7% en 2023 et +2% en 2022 en région).<sup>2</sup>

Les demandes de logement social restent fortement concentrées sur les départements du littoral : les Bouches-du-Rhône (46 %), les Alpes-Maritimes (23 %) et le Var (19 %). Trois métropoles regroupent à elles seules plus de 65% des demandes régionales (Aix-Marseille Provence, Nice Côte d'Azur et Toulon Provence-Méditerranée). Le nombre de demandes augmente dans tous les départements de la région. La hausse est la plus marquée dans les Alpes Maritimes.

Ces données relatives au logement social sont à mettre en parallèle avec le contexte socio-économique. En Provence-Alpes-Côte d'Azur en 2021 (dernières données disponibles), le taux de pauvreté était de 17,4 % (contre 14,9% au niveau national)<sup>3</sup>.

En outre, on note de grandes disparités infra-régionales avec des taux de pauvreté supérieurs à 20% sur certains territoires (Marseille 21,5%, Arles 20,9%, Avignon 20,3%) et inférieurs à la moyenne nationale sur d'autres (Aix-en-Provence 11%, Cannes 14,8%, Gap 14,6%)<sup>4</sup>. La région est l'une des plus inégalitaires en France métropolitaine après l'Île-de-France<sup>5</sup>.

Si une majorité de ménages sont éligibles au logement social, 64 % de ces demandeurs sont éligibles au parc très social, avec des revenus inférieurs ou égaux au plafond du prêt locatif d'intégration (PLAI) et 20 % des demandeurs ont des ressources entre le PLAI et le prêt locatif à usage social (PLUS)<sup>6</sup>. Ainsi, avec 343 611 logements locatifs sociaux au 1<sup>er</sup> janvier 2024<sup>6</sup> dont seulement 8% de logements dits « très sociaux » (PLAI), le parc de logement social en Provence-Alpes-Côte d'Azur apparaît insuffisant en nombre mais également non adapté structurellement aux besoins des ménages.

La notion de « parcours résidentiel » est également mise à mal avec une très faible mobilité des ménages du parc social vers le parc privé (location ou accès à la propriété). L'ensemble du parc social national voit son taux de rotation continuer à baisser pour atteindre 7,3% en 2023<sup>7</sup>. Accéder au parc social permet ainsi à des ménages de sortir d'une situation de grande précarité ou de l'éviter mais constitue davantage un refuge qu'une étape. Cette chute du taux de rotation dans le parc locatif social vient accentuer la tendance à la baisse de la mobilité des ménages locataires – la moitié des ménages ayant accédé à un logement social

---

<sup>1</sup> Entre 2021 et 2022 la demande avait déjà augmenté de 10%. Entre 2022 et 2023 elle avait augmenté de 8%.

Source : [DREAL PACA : Données Infocentre SNE 2024 au 21 février 2025](#)

<sup>2</sup> Source : [DREAL PACA - Le parc locatif social en Provence-Alpes-Côte d'Azur au 1<sup>er</sup> janvier 2024 – 21 janvier 2025](#)

<sup>3</sup> Taux de pauvreté par zone d'emploi en 2021. [Source](#) : Insee, DGFIP, CNAF, CNAV, CCMSA – Fichier localisé social et fiscal (Filosofi) 2021 – Traitement Carif-Oref PACA – [DROS Baromètre social 2024](#)

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Observatoire des inégalités : *Rapport sur les inégalités en France, édition 2023*. Sous la direction d'Anne Brunner et Louis Maurin, édité par l'Observatoire des inégalités, juin 2023. Les trois régions les plus inégalitaires avant la Région PACA sont l'Île de France, La Réunion et la Martinique. L'écart entre le revenu minimum des 10% des plus riches (3 304 euros) et celui maximum des 10% les plus pauvres (930 euros) est de 2 374 euros mensuels contre 2 334 euros pour la moyenne nationale.

<sup>6</sup> Source : [DREAL PACA - Le parc locatif social en Provence-Alpes-Côte d'Azur au 1<sup>er</sup> janvier 2024 – 21 janvier 2025](#)

<sup>7</sup> Le taux de rotation correspond aux logements libérés au cours de l'année par rapport au parc en fin d'année. Il permet ainsi de mesurer l'existence ou non d'un « parcours résidentiel » des ménages. Un taux de rotation bas dans le parc social s'explique par une incapacité plus forte des ménages à accéder à la propriété ou à la location dans le parc privé. Ce taux de rotation atteint son plus bas niveau en 2023 et confirme sa baisse continue depuis le début des années 2000. La baisse du taux de rotation est particulièrement marquée depuis 2016. Source : [Union Sociale pour l'Habitat - Les HLM en chiffres – Edition 2024 – Août 2024](#)

entre 2012 et 2015 étaient encore locataires du parc social 5 ans plus tard<sup>8</sup>. C'est encore plus vrai en zone tendue (zone littorale de Provence-Alpes-Côte d'Azur) où les écarts entre loyers du parc public et du parc privé sont importants.

Face à ces constats d'inadaptation structurelle entre l'offre et le besoin de logements abordables, la politique d'attribution des logements locatifs sociaux doit être nécessairement transparente, équitable et centrée sur les objectifs de lutte contre le mal ou le non logement<sup>9</sup>. Ce bilan annuel de la mise en œuvre du droit au logement et à l'hébergement opposable (DALO et DAHO) participe à cet objectif.

## **Le deuxième plan quinquennal « logement d'abord et lutte contre le sans-abrisme » (2023-2027)**

En juillet 2024 s'est tenue une commission spécialisée<sup>10</sup> réunissant les trois collèges du comité régional et l'habitat et l'hébergement (CRHH) en vue de définir une stratégie commune en matière de logement d'abord (LDA). Cette instance permet d'échanger sur la répartition des missions entre les acteurs locaux et faciliter l'articulation entre les politiques publiques du logement et de l'hébergement.

Cette réunion a été l'occasion de faire le bilan du plan LDA 1 (2018-2022). Les futurs objectifs du plan LDA 2 (2023-2027) ont été déterminés collectivement. Le pilotage régional du plan est assuré la DREETS et par la DREAL sur le volet d'actions relevant de sa compétence.

Réforme structurelle visant à rénover en profondeur les politiques d'hébergement et d'accès au logement des personnes défavorisées, le premier plan a porté une attention particulière sur la transformation de l'offre. En matière d'hébergement, il est à noter une transformation de nuitées d'hôtels en hébergement d'urgence – de places d'urgence en places d'insertion – une augmentation du nombre de places de mise à l'abri – un dégagement de moyens pour développer « l'aller-vers » et l'accompagnement hors les murs. En matière de logement, les efforts se sont concentrés sur le développement d'une offre de logement adapté – le renforcement des mesures de logement accompagné – le soutien des actions dans le cadre du FNAVDL<sup>11</sup> – la coordination des mesures d'accompagnement social<sup>12</sup> – la mise à disposition de places de logements adaptés aux SIAO.

Le bilan LDA 1 réalisé en 2023 est contrasté, justifiant la poursuite d'une mobilisation collective en 2024.

En région, le renouvellement du plan quinquennal s'inscrit autour de trois axes majeurs : la fluidification des parcours vers le logement – l'amélioration de l'efficacité de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement – la production et la captation de logements abordables. Conjointement, DREAL et DREETS en lien avec les directions départementales des territoires (DDETS[PP] et DDT[M]<sup>13</sup>) et les collectivités, œuvrent pour garantir l'accès au parc social des ménages prioritaires dans le cadre de la réforme des attributions, pour soutenir la production de logements en PLAI et PLAI adaptés, pour développer les pensions de famille et résidences sociales ainsi que la maîtrise d'ouvrage et d'insertion (MOI).

En matière de DAHO, en vue d'améliorer l'accès aux droits des personnes, la DREAL en partenariat avec la DREETS, les DDETS et les SIAO, a initié un travail sur l'harmonisation des pratiques en région.

<sup>8</sup> Source : [ANCOLS « Les primo-arrivants dans le parc social : quels profils pour quelles trajectoires ? » - Février 2025](#)

<sup>9</sup> Conformément aux objectifs du Plan « Logement d'Abord ». [Voir les orientations du plan en région pour la période 2023-2027 sur le site de la DREETS PACA](#)

<sup>10</sup> Commission spécialisée n°1 : politiques sociales de l'hébergement et du logement ; cette dernière est présidée par le préfet de région, représenté par le directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS).

<sup>11</sup> Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement.

<sup>12</sup> En 2024, dans un souci d'optimisation de l'accompagnement, la DDETS des Alpes-Maritimes en lien avec la métropole Nice Côte d'Azur ont initié un rapprochement des mesures FNAVDL et ASLL (Accompagnement social lié au logement dans le cadre du fonds de solidarité pour le logement).

<sup>13</sup> Direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations – Direction départementale des territoires et de la mer.

Force est de constater que pour certains ménages, le passage de la rue au logement est complexe en raison de difficultés socio-économiques plurielles. Quelques freins à l'accès au logement demeurent pour certains qu'il s'agisse de l'emploi, de la gestion budgétaire, du droit au séjour, de problématiques de santé, de conduites addictives ou encore de soutien à la parentalité, requérant parfois un accompagnement et un suivi rapprochés.

En ce sens, le recours DAHO peut constituer un outil au service du LDA en vue de consolider certains parcours de vie et limiter les ruptures résidentielles. En fonction des besoins du requérant, un accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) pourra être proposé.

## **Le droit au logement opposable (DALO)**

Il est institué par la Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 et permet aux personnes de faire valoir leur droit à un logement décent et indépendant si elles ne peuvent l'obtenir par leurs propres moyens ou s'y maintenir. La Loi désigne l'État comme garant de ce droit au logement, représenté par le Préfet de département. Ce droit est dit « opposable » car le citoyen dispose de voies de recours pour garantir l'effectivité de son droit d'accès à un logement (DALO) ou à un hébergement (DAHO).

Le Droit Au Logement Opposable s'insère dans une politique publique globale du logement des publics prioritaires, allant de la production de logements aux attributions en passant par la cotation ou la lutte contre l'habitat indigne.

La reconnaissance du DALO ou du DAHO par une commission de médiation (COMED), entraînant le relogement ou l'hébergement en urgence et de façon prioritaire par les services de l'État, constitue une garantie sécurisant le parcours de logement. Le DALO intervient ainsi pour les personnes ne pouvant se loger indépendamment dans le parc privé ou lorsque les dispositifs de droit commun d'accès au logement n'ont pas produit leurs effets.

Le nombre de ménages reconnus « prioritaires et urgents » à reloger au titre du DALO ou du DAHO (PU DALO ou PU DAHO) représente ainsi un outil de mesure de l'effectivité des politiques publiques de logement et permet aux pouvoirs publics de rechercher des solutions de droit commun à des problématiques qui mènent les ménages vers ce recours.

Le DALO et le DAHO sont le reflet des besoins en logement et de la situation des ménages dans notre région. L'analyse de ce droit opposable doit être largement partagée afin d'interpeller et de penser de manière partenariale les causes du mal logement telles que l'habitat indigne, la suroccupation, l'inadaptation des logements au handicap, la précarité des ménages, la faiblesse de l'offre de logements abordables et sociaux etc.

Dans ce contexte, les travaux des services de l'État et la diffusion large de ces derniers se concentrent particulièrement sur les objectifs suivants :

- garantir l'égalité de traitement des requérants et l'accès au recours DALO/DAHO,
- mesurer de manière objective le nombre de ménages prioritaires à reloger ou loger en urgence selon les critères définis par la Loi,
- disposer d'une vision objective et partagée des enjeux liés au logement sur nos territoires (nombres et types de logements à produire, moyens nécessaires, partenariats à renforcer etc.)
- évaluer la mise en œuvre de la Loi et l'effectivité de ce droit
- présenter des pistes de travail partenariales pour améliorer la situation

La politique du logement est une politique impliquant de nombreux acteurs à différentes échelles territoriales. S'agissant des ménages reconnus DALO, la commission de médiation indépendante détermine si la situation justifie un relogement prioritaire et en urgence. Les bailleurs sociaux et les réservataires du logement social (Etat, collectivités territoriales, Action logement services ...) désignent des ménages pour passage en commission d'attribution de logements sociaux. Cette dernière vérifie, de manière souveraine, l'adéquation entre le logement et les besoins et capacités du ménage. Chaque réservataire du logement social se doit de consacrer au moins 25% de ses attributions annuelles aux ménages DALO ou à défaut aux publics prioritaires<sup>14</sup>. Charge à l'État de faire respecter à la fois les obligations légales de chaque acteur et les décisions de la COMED en s'assurant et en garantissant le relogement effectif des ménages dans les 6 mois. La responsabilité de l'État peut à ce titre être engagée devant le juge administratif.

En résumé, le DALO est un droit reconnu par les commissions de médiation (COMED). La mise en œuvre de ce droit (accompagnement des ménages, mobilisation des dispositifs de droit commun en amont des COMED, relogement) relève des missions des services de l'État en lien avec les acteurs du logement (associations, bailleurs etc.). L'État garant de ce droit de par la loi, en est responsable y compris devant le juge administratif.

Ce bilan régional est avant tout un document d'information portant sur les recours au Droit au logement et à l'hébergement opposable en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. La connaissance des publics amenés à demander la reconnaissance de leur urgence à être logé et de leurs problématiques apparaît essentielle pour guider les politiques publiques d'accès et de maintien dans le logement.

Il permet également d'évaluer l'effectivité de ce droit en s'intéressant au relogement et donc aux attributions de logements sociaux aux ménages reconnus prioritaires et urgents. En région, le manque de logements sociaux et les cas de non-respect des obligations en matière de production et d'attribution de logements sociaux mettent à mal cette effectivité du droit au logement amenant nécessairement à une hausse du volet contentieux.

Ce document s'attache enfin à présenter des pistes de travail partenariales portées par les services de l'État sur le parcours des ménages qui font valoir leur droit au logement opposable afin d'agir à la fois sur l'accès au droit, son effectivité et sur la prévention. Au-delà d'un rapport chiffré, il a également pour ambition de donner des clés de lecture à tous les acteurs du logement et de l'hébergement sur l'évolution du mal logement en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le recours au DALO et au DAHO reflétant particulièrement les difficultés que peuvent rencontrer les ménages

---

<sup>14</sup> Loi Egalité et Citoyenneté de 2017

## Le droit à l'hébergement opposable (DAHO)

Le droit à l'hébergement opposable constitue le dernier recours existant pour toute personne n'ayant reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande auprès des dispositifs de droit commun.

Ce droit est ouvert à toute personne sollicitant un hébergement ou un logement adapté et répondant aux conditions fixées par le législateur. La loi ne prévoit « aucune indication sur la situation du demandeur (il peut être à la rue ou déjà hébergé, en hébergement dit d'urgence ou d'insertion) et ne fixe pas le type de démarches préalables qu'il doit avoir effectué (ancienneté de la demande, répétition des demandes, etc.) »<sup>15</sup>.

En matière d'hébergement, les orientations proposées sont variables en fonction des besoins du requérant. Défini par le législateur, les structures et logements comprennent des modalités d'accompagnement diverses et se déclinent comme suit :

### 1) Les structures d'hébergement généraliste

- centre d'hébergement d'urgence
- centre d'hébergement et de réinsertion sociale
- hôtel
- résidences hôtelières à vocation sociale

Remarque : en raison des stratégies et opportunités départementales déployées, les places en RHVS ne sont plus recensées en région PACA.

### 2) Les logements de transition

- la location/sous-location dans le parc social
- la location/sous-location dans le parc privé
- le bail glissant

### 3) Les logements-foyers

- les résidences sociales
- les pensions de famille, résidence accueil
- les foyers de travailleurs migrants
- les foyers de jeunes travailleurs, les résidences pour étudiants
- les établissements hébergeant des personnes âgées (EHPA ou EHPAD) ou handicapées

La mise en œuvre de ce droit à l'hébergement opposable est complexe car la conduite de cette politique publique nécessite une action interministérielle (logement, affaires sociales, intérieur) dans un contexte d'offre limitée et d'augmentation croissante des besoins.

La saturation du parc d'hébergement rend difficile l'application du principe d'inconditionnalité de l'accueil et in fine des ménages reconnus prioritaires au titre de l'hébergement (PU DAHO). L'année 2024 est marquée par deux objectifs majeurs portés par la DIHAL, d'une part, un taux de 97 % d'occupation du parc d'hébergement ; et d'autre part, une restriction drastique du nombre de nuitées hôtelières. Ces tensions sur le parc d'hébergement impactent fortement les pôles hébergement des SIAO rendant la gestion des orientations délicate ; les pôles logement étant impactés dans une moindre mesure. L'augmentation du nombre de recours DAHO met en difficulté les SIAO pour proposer une orientation aux autres publics accueillis<sup>16</sup>.

Le contexte migratoire impacte aussi la situation du parc d'hébergement et in fine, en raison d'une demande supérieure à l'offre, le volume de recours DAHO déposés en région.

<sup>15</sup> « Le droit à l'hébergement opposable en péril », Comité de suivi de la loi DALO, n°8, 2015, page 20.

<sup>16</sup> Remontées de la mission régionale « observation sociale », DREETS PACA.

Cette réaction en chaîne s'explique en partie par la fermeture de places sur l'hébergement spécialisé (réfugiés, demandeurs d'asile, bénéficiaires de la protection internationale) et de nuitées hôtelières. Cela a pour conséquence d'accroître la tension sur le parc d'hébergement généraliste et d'urgence. En matière d'offre, aucune cible spécifique n'est fixée sur l'hôtel (cf. BOP 177). Cependant, l'hôtel est généralement la variable d'ajustement car les places s'ouvrent et se ferment plus facilement. Les places d'hébergement d'urgence sont également en général plus qualitatives en matière d'hébergement, d'accompagnement et coûtent moins chères que l'hôtel. La stratégie privilégiée est donc de les limiter au profit de places d'hébergement d'urgence ou de CHR. En guise d'illustration, en 2024 en région PACA on observe une fermeture de 408 places d'hôtels (2 672 places au 31.12.23 contre 2 264 place au 31.12.24)<sup>17</sup>.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, la majorité des personnes en situation irrégulière sont hébergées sur les places d'urgence avec une problématique croissante de remise à la rue, de sortie sèche de personnes déboutées de l'asile et sous obligation de quitter le territoire français (OQTF). Concernant ces derniers, le Conseil d'État a rendu le 31 mai 2024 une décision<sup>18</sup> précisant les conditions dans lesquelles une personne étrangère en situation irrégulière peut prétendre au DAHO. Ce droit se voit restreint, les personnes étrangères sous obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou ayant été définitivement déboutées de l'asile ne pouvant en bénéficier. Ces derniers peuvent prétendre à un accueil dans une structure d'hébergement qu'en cas de « *circonstances exceptionnelles* ».

En 2024, on dénombre en France 6 000 personnes dont 2 000 enfants laissés sans solution d'hébergement chaque soir après un appel au 115<sup>19</sup>, contraintes de dormir dehors. En région Provence-Alpes-Côte d'Azur<sup>20</sup>, le parc d'hébergement généraliste comptabilise sur l'année 10 850 places en moyenne et se décompose de la manière suivante : 4 908 places de CHR – 2 522 places d'hôtel – 3 420 places d'HU. Cette offre n'est pas en adéquation avec les besoins du territoire, en témoigne le taux moyen de demandes non pourvues qui s'élève à 64 %. Plus précisément, on enregistre 9 157 demandes de nuitées non pourvues par mois dont 719 concernent des mineurs.

Cette faible fluidité s'explique par de multiples facteurs. Dans le cadre de l'évacuation des squats, certains ménages restent à l'hôtel parfois plusieurs années, ce qui embolise le dispositif. Notamment, certaines personnes en situation irrégulière hébergées à l'hôtel travaillent dans l'économie parallèle des secteurs du BTP, de la restauration ou du commerce ; offrant peu de possibilité d'orientation hors Marseille, ce qui tend davantage la situation sur le département des Bouches-du-Rhône.

En complément, les évacuations de logements indignes et les expulsions locatives font augmenter la tension sur le parc d'hébergement. Certains ménages expulsés en situation de grande vulnérabilité doivent être hébergés sur une volumétrie de places disponibles extrêmement limitée ; quelques expulsions locatives sont parfois suspendues dans l'attente de places. En raison de la tension sur le logement social, de nombreux ménages sont également maintenus sur des places d'hébergement faute d'obtenir une solution de sortie vers le logement.

Le taux d'occupation moyen régional en 2024 sur le parc d'hébergement généraliste est de 91 %. Cette saturation du parc d'hébergement crée une concurrence entre les demandeurs, avec les publics de la file active du SIAO auxquels s'ajoutent les ménages reconnus PU DAHO ; objet d'une hiérarchisation des situations de vulnérabilité.

---

<sup>17</sup>Chiffres clés 2024, SI-SIAO, statistiques DREETS PACA.

<sup>18</sup>Décision n°473746.

<sup>19</sup>Baromètre des enfants à la rue : Fédération des acteurs de la solidarité – UNICEF, 2024.

<sup>20</sup>Chiffres clés 2024, SI-SIAO, statistiques DREETS PACA.

# UNE RECONNAISSANCE DU DROIT ENCADRÉE

La Loi pose des critères de recevabilité des recours aux DALO et au DAHO et liste les situations d'éligibilité pour faire valoir son droit à être logé de façon urgente et prioritaire. Les ménages peuvent ainsi faire un recours amiable devant une Commission de médiation (COMED) chargée de la reconnaissance du DALO et du DAHO. Ces commissions sont départementales et apprécient de manière indépendante le caractère d'urgence et de priorité au relogement ou à l'hébergement.

## Recevabilité et éligibilité : une importante distinction

La Loi encadre la reconnaissance du droit par les COMED en posant à la fois des critères de recevabilité des recours et des situations d'éligibilité.

- **La recevabilité**

Un dossier est déclaré recevable dès lors qu'il est complet. À la réception d'un dossier complet, un accusé réception est adressé au requérant dans les cinq jours, date déterminant l'ouverture des délais d'instruction. Le recours amiable est alors inscrit à l'ordre du jour de la commission de médiation pour instruction. Des informations supplémentaires sont parfois nécessaires pour apprécier les situations individuelles, dans ce cas le recours est ajourné dans l'attente de ces éléments.

Seuls les formulaires pour lesquels il est impossible d'identifier le requérant et son adresse sont considérés comme inexploitables, ne donnent pas lieu à un accusé de réception et ne sont pas soumis à la commission.

- **L'éligibilité**

Pour faire valoir son droit à être logé de façon urgente et prioritaire, le demandeur doit justifier d'au moins une des situations suivantes (articles L.441-2-3 et R.441-14-1 du CCH) :

- › être dépourvu de logement ;
- › être menacé d'expulsion sans relogement ;
- › être hébergé dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale de façon continue depuis plus de 6 mois ou logé temporairement dans un logement de transition ou un logement foyer depuis plus de 18 mois ;
- › être logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- › être logé dans un logement non décent ne présentant pas les éléments d'équipement et de confort exigés (absence de chauffage, eau potable...), à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap,
- › être logé dans un logement dont la surface habitable<sup>21</sup> n'est pas supérieure ou égale à 16m<sup>2</sup> pour un ménage sans enfant ou de 2 personnes, augmentée de 9m<sup>2</sup> par personne en plus dans la limite de 70m<sup>2</sup> pour 8 personnes et plus, à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap ;
- › être demandeur d'un logement social depuis un délai supérieur au délai anormalement long sans avoir reçu de proposition adaptée à ses besoins<sup>22</sup> ;

<sup>21</sup> Les précisions sur la sur-occupation sont issues du code de la sécurité sociale.

<sup>22</sup> Le délai anormalement long est défini départementalement par arrêté préfectoral. A noter une appréciation plus large des COMED sur ce motif. « *Conseil d'Etat 13 octobre 2017 - n°399710 : La Comed doit, en principe, reconnaître comme prioritaire le demandeur de bonne foi se trouvant dans l'une des situations permettant de faire un recours DALO. Toutefois, dans le cas d'un demandeur se prévalant* »

- › Être logé dans un logement non adapté à son handicap.

L'appartenance à l'une des catégories de situations mentionnées par la Loi comme permettant de saisir la commission est nécessaire pour que le recours amiable soit recevable, mais elle n'est pas suffisante pour obtenir la reconnaissance du caractère « prioritaire et urgent ». La commission se doit ensuite d'analyser les situations individuelles pour évaluer si la personne est prioritaire et si elle doit être relogée ou hébergée en urgence.

En complément des critères d'éligibilité, pour être reconnu prioritaire, il faut également remplir les conditions suivantes :

- ne pas être en capacité de se loger par ses propres moyens
- ne pas être de mauvaise foi
- remplir les conditions d'accès au logement social
- remplir les conditions de régularité de séjour
- avoir accompli des démarches préalables
- être en situation d'urgence

Pour ce qui est des démarches préalables, les attentes divergent s'il s'agit d'un recours au titre du DALO ou du DAHO<sup>23</sup>. Pour le recours DALO, la démarche préalable de droit commun est le dépôt d'une demande de logement social. Pour le recours DAHO, l'appel au 115 resté sans suite constitue une démarche préalable suffisante.

Le Droit A l'Hébergement Opposable (DAHO) s'applique à toute personne qui demande d'être accueillie dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une Résidence Hôtelière à Vocation Sociale (RHVS). Le recours DAHO est rattaché à la notion d'inconditionnalité dans l'accès à un hébergement<sup>24</sup>. Il est donc ouvert à toute personne, quelle que soit sa situation administrative. Le recours DAHO se distingue du recours DALO par le type d'habitat, à savoir un hébergement ou un logement temporaire « présentant un caractère de stabilité » (excluant les hébergements d'urgence, à la nuit ou de quelques jours). Pour accompagner la personne dans sa démarche, la saisine du SIAO est importante, ce dernier disposant de la vision des taux d'occupation et de vacances de places dans les différentes structures de son territoire d'intervention.

Pour faire valoir son droit à un hébergement, le demandeur doit se trouver dans l'une des situations suivantes :

- › être dépourvu de logement ;
- › être hébergé chez un tiers ;
- › être hébergé en résidence à l'hôtel.

Pour être reconnu prioritaire et à héberger d'urgence (PU DAHO), le requérant doit avoir sollicité un accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une RHVS ; et n'avoir

---

*uniquement d'un délai d'attente anormalement long, la Comed peut rejeter sa demande si le logement qu'il occupe est, à l'égard de ses caractéristiques, de son loyer et de sa localisation, adapté à ses besoins ».*

<sup>23</sup>Droit au logement opposable : guide pour les commissions de médiation, Ministère de l'égalité des territoires et du logement, septembre 2017, p.18-23.

<sup>24</sup> En droit, l'inconditionnalité de l'accueil en centre d'hébergement d'urgence et la continuité de la prise en charge sociale des personnes hébergées sont consacrées par la loi ainsi que par la jurisprudence. Article L345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* ». A noter que les personnes visées par une OQTF ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée relèvent également du champ d'application de ce principe d'accueil inconditionnel (CE Décision n° 458724, 22 décembre 2022).

reçu aucune proposition d'hébergement. Le Préfet dispose alors d'un délai de 6 semaines pour proposer un hébergement au demandeur.

Pour terminer, il est à noter qu'un requérant peut déposer simultanément un recours au titre du DALO et du DAHO. Compte tenu des délais ouverts au préfet, la COMED peut statuer favorablement en vue d'un hébergement pour mettre la personne à l'abri, lui permettant d'attendre un logement dans des conditions matérielles plus dignes.

Lors de l'examen du recours, la commission peut également requalifier une demande d'hébergement en demande de logement et inversement. « *Si la commission prend une décision de requalification du recours hébergement en recours logement, le recours logement présenté en parallèle tombera comme sans objet* »<sup>25</sup>.

## **Les commissions de médiation (COMED)**

Présidée par une personnalité qualifiée nommée par le Préfet, la commission<sup>26</sup> est chargée de la reconnaissance du statut DALO ou DAHO des requérants à l'échelle de son département. Les décisions sont prises à la majorité simple. Après avoir statué, la commission transmet au représentant de l'État dans le département la liste des demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement. Le délai d'instruction réglementaire est de 3 mois pour le DALO et de 6 semaines pour le DAHO.

Composée de cinq collègues, les membres de la commission sont des représentants de l'État, des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des bailleurs et organismes du champ de l'hébergement et du logement de transition, des associations de défense des personnes en situation d'exclusion et des représentants des instances de concertation des personnes accueillies ou accompagnées. Un représentant de la personne morale gérant le SIAO dans le département est invité à assister à la commission à titre consultatif et afin d'apporter des informations utiles. Les COMED peuvent également associer les professionnels des maisons départementales aux personnes handicapées ou maisons de l'autonomie (MDPH, MDA) pour affiner leur compréhension des besoins spécifiques des requérants âgés ou en situation de handicap.

Indépendantes et souveraines, les COMED se prononcent de manière objective sur les situations qu'elles évaluent au cas par cas. En cas de manque de précisions pour réaliser l'examen global de la situation du ménage, elles peuvent demander des informations complémentaires aux professionnels de l'action sociale et médico-sociale. Il est à noter qu'elles peuvent réorienter un ménage ayant fait une demande de DALO vers le dispositif DAHO et inversement.

Pour respecter l'équité de traitement entre les requérants, les membres des COMED ne doivent pas tenir compte des enjeux locaux liés à la tension sur le marché du logement ni sur les possibilités réelles d'accès à un logement<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup>Guide des COMED, ministère du logement, 2017, p.12.

<sup>26</sup> La gestion des COMED et le suivi de l'activité est assurée par les DDETS en charge du droit DALO/DAHO au niveau départemental.

<sup>27</sup> L'instruction du Gouvernement du 13 décembre 2017 relative au droit au logement opposable rappelle que « *les commissions de médiation doivent être particulièrement vigilantes quant au respect des conditions d'éligibilité au DALO. Dès lors que les conditions permettant de saisir la commission sont remplies, il leur appartient d'examiner si la situation du ménage justifie de prévoir un relogement d'urgence et, dans l'affirmative, de lui accorder le bénéfice du DALO sans tenir compte de l'offre de logements disponible qui peut être d'importance et de nature différentes selon les secteurs géographiques* ».

Un nombre de recours très variable d'un département à l'autre qui influe sur le fonctionnement des COMED départementales.

*En raison du nombre conséquent de recours traités dans les Bouches-du-Rhône, une commission est organisée tous les quinze jours. La tension sur ce département est forte : il comptabilise 54 % de recours DALO reçus et 79% des recours DAHO reçus en région. Dans les Alpes-Maritimes, le Var et le Vaucluse, les membres des COMED se réunissent une fois par mois. Dans les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes, la fréquence des rencontres est aléatoire compte tenu du nombre limité de recours déposés sur ces deux départements.*

*Cette inégalité de charge de travail entre les COMED dont les membres sont tous bénévoles est à prendre en considération car elle est facteur de risque d'inégalité de traitement entre les requérants selon les départements.*

# LES RECOURS EN RÉGION

## Le nombre et l'évolution des recours

A l'échelle régionale, les commissions de médiation ont reçu 21 002 recours, pris 20 883 décisions au titre du DALO et du DAHO (le delta s'explique par les recours sans objet et relogés avant la commission, réorientations mais également par des décisions prises en 2024 pour des recours déposés fin 2023).

Le nombre de recours DALO et DAHO reçus en Provence-Alpes-Côte d'Azur sur les cinq dernières années est en hausse continue. Entre 2022 et 2023, on observe une hausse de 10% des recours déposés au titre du DALO et de 25% au titre du DAHO. Entre 2023 et 2024 cette hausse est moindre pour le DALO (+3%) mais forte pour le DAHO (+40%). L'évolution du nombre de recours participe à mesurer le mal logement déclaré sur le territoire en gardant à l'esprit que le recours au DALO et au DAHO dépend à la fois de l'effectivité des dispositifs de droit commun en matière de logement des ménages fragiles (prévention des expulsions, lutte contre l'habitat indigne, production de logements sociaux etc.), de la saturation des dispositifs d'hébergement et des politiques d'accompagnement social de ces personnes (le recours au DALO et au DAHO étant dans les faits souvent déposé avec l'aide d'un travailleur social).

Evolution du nombre de recours DALO et DAHO déposés en PACA sur les 5 dernières années :

	2020	2021	2022	2023	2024
DALO	13 399	16 374	17 035	18 707	19 240
DAHO	764	841	1 010	1 262	1 762
TOTAL	14 163	17 215	18 045	19 969	21 002

Données au 21.02.2025 (Source requête ACT2 NFODALO)

Sur les départements, le détail est le suivant :

	04	05	06	13	83	84	PACA	Evolution 2023/2024	Evolution 2020/2024
Nombre de recours reçus	92	7	4102	11 793	3 929	1 079	<b>21 002</b>	<b>5,00 %</b>	<b>+ 48 %</b>
Recours reçus en vue d'un logement	92	6	3944	10 390	3 776	1 032	<b>19 240</b>	<b>+ 3 %</b>	<b>+ 44 %</b>
Recours reçus en vue d'un hébergement	0	1	158	1 403	153	47	<b>1 762</b>	<b>+ 40 %</b>	<b>+ 130 %</b>
Décisions de la commission	79	7	3996	11 821	3 845	1 135	<b>20 883</b>	<b>+ 7,5 %</b>	<b>+ 52,5 %</b>

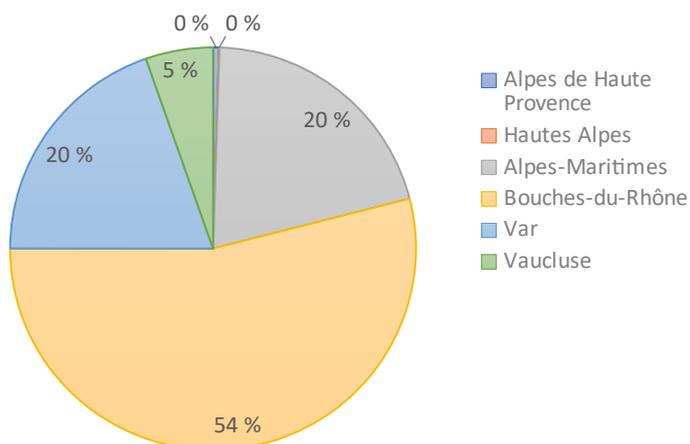
Données au 21.02.25 (source : requête ACT2, INFODALO).

Dans une région très inégalitaire quant à la tension sur le logement social, on distingue :

- les territoires des Alpes de Haute-Provence et des Hautes-Alpes : peu tendus en matière de demande de logement social, où le délai d'attente pour signer un bail en logement social est d'environ 11 mois ;

- le Vaucluse : territoire peu tendu mais avec un fort taux de pauvreté (19,5% de pauvreté monétaire contre 17% au niveau régional et 14,4% au niveau national<sup>28</sup>) où le délai d'attente pour signer un bail en logement social est d'environ 13 mois ;
- les départements littoraux : les Bouches-du-Rhône, le Var et les Alpes-Maritimes très inégalitaires en termes de revenus et concentrant leur population dans trois métropoles. Les délais d'attente pour signer un bail en logement social en 2024 atteignent ici des délais supérieurs à 24 mois (25 mois dans les Bouches-du-Rhône, 24 mois dans le Var et près de 29 mois dans les Alpes-Maritimes)<sup>29</sup>.

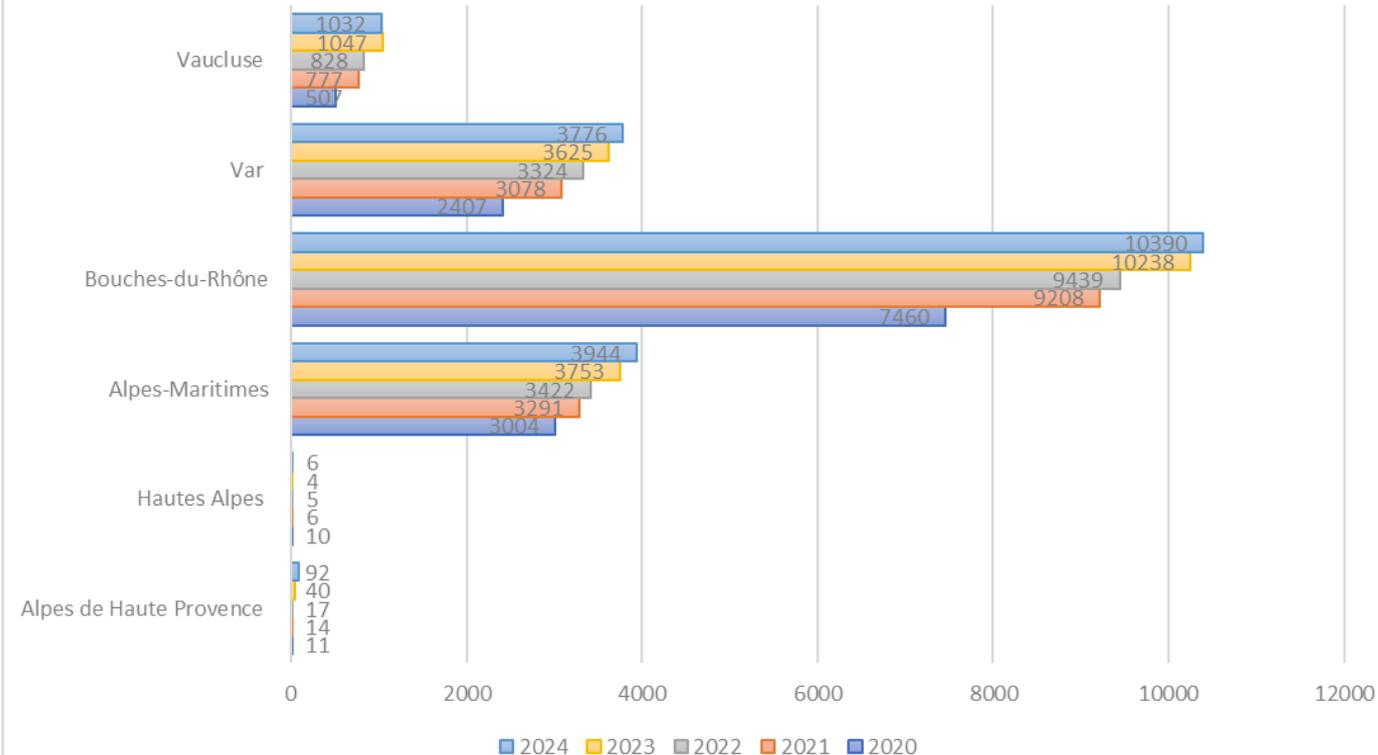
Répartition des recours DALO reçus par département en 2024



On remarque que le département des Alpes de Haute-Provence a vu ses recours DALO plus que doubler en 2023 (+135,2%) et en 2024 (+130%). Cette hausse des recours est relativement limitée sur les départements littoraux. Après une forte hausse sur le Vaucluse en 2023 (+26%) on observe en 2024 une stabilité du nombre de recours déposés.

Ainsi, si la problématique de mal logement se stabilise à un niveau élevé dans les départements tendus de la région, elle s'installe dans des départements plus épargnés par le décalage entre offre et besoin de logements abordables tels que les Alpes de Haute Provence.

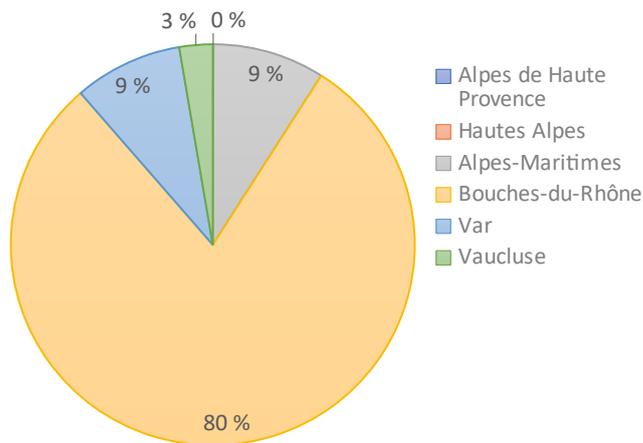
Evolution du nombre de recours DALO reçus par département



<sup>28</sup> Source : INSEE « [Panorama de la pauvreté en Provence-Alpes-Côte d'Azur : une diversité de situations individuelles et territoriales](#) Dossier n°12 Paru le 04/10/2023

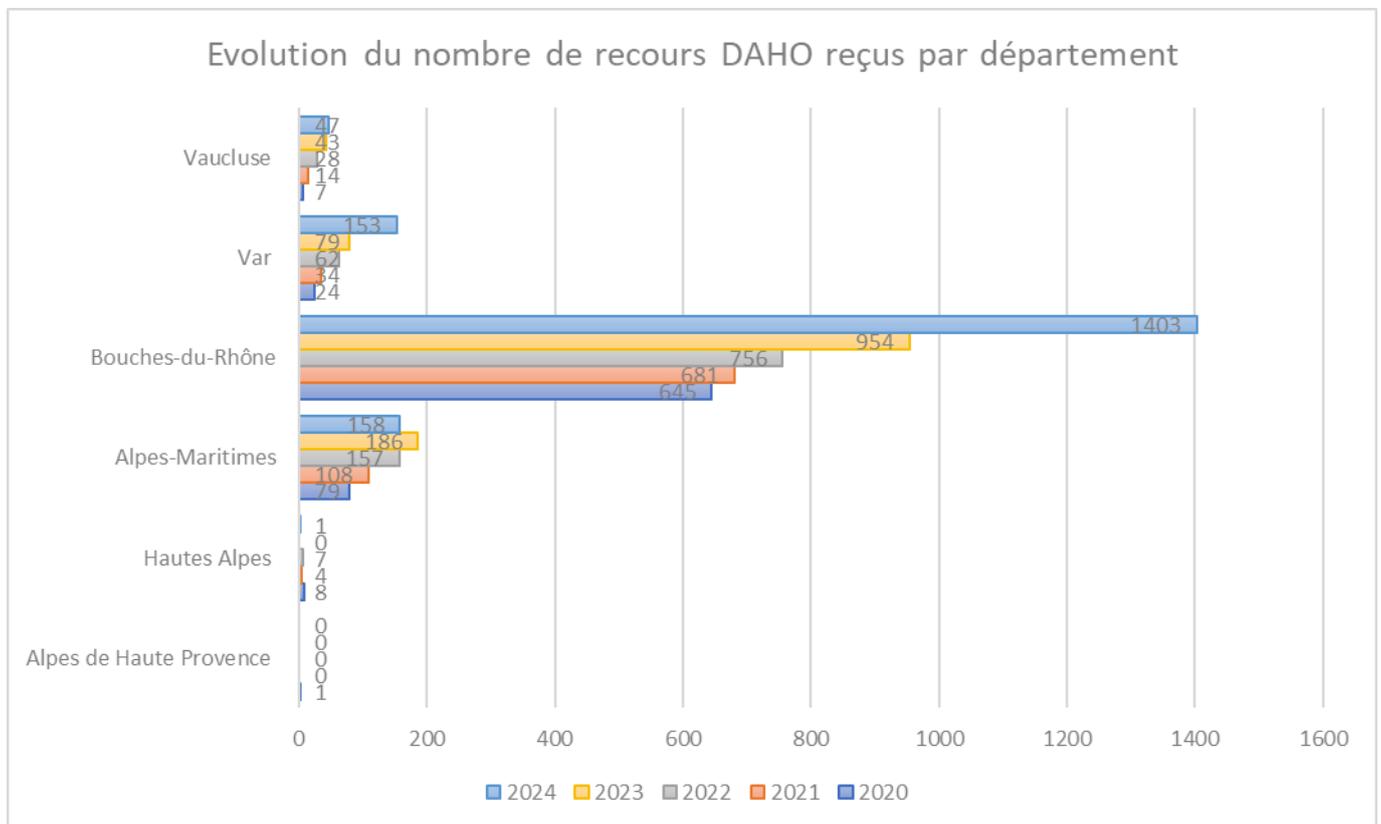
<sup>29</sup> Source : [DREAL PACA : Données Infocentre SNE 2024 au 21 février 2025](#)

### Répartition des recours DAHO reçus par département en 2024



La demande de reconnaissance du droit à l'hébergement opposable est concentrée à près de 80% sur le département des Bouches-du-Rhône. Cette demande est quasi inexistante dans les départements des Alpes de Haute-Provence et des Hautes-Alpes qui ne voient pas leurs dispositifs d'hébergements saturés<sup>30</sup>. Malgré cette concentration de la problématique de l'accès à l'hébergement sur le département chef-lieu, les recours augmentent en Vaucluse et dans le Var. La hausse des recours entre 2023 et 2024 est particulièrement importante dans le Var avec un quasi doublement des recours DAHO ainsi que dans les Bouches-du-Rhône (+47%).

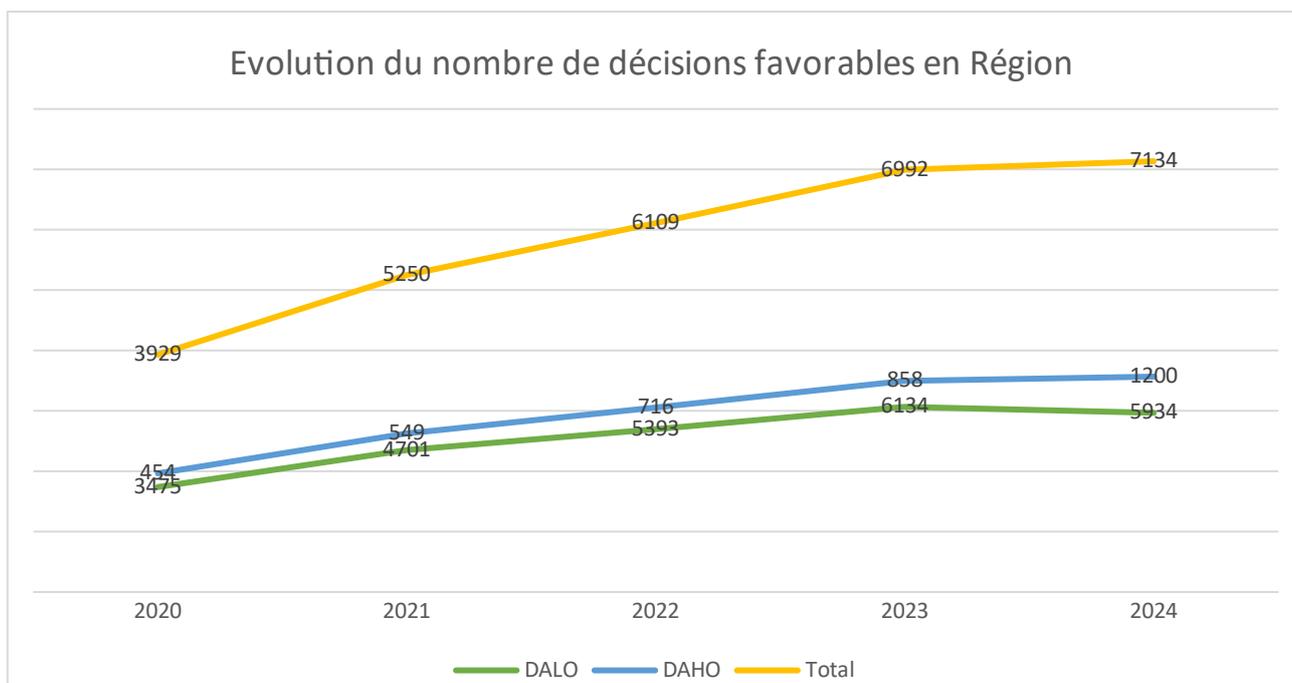
### Evolution du nombre de recours DAHO reçus par département



On constate ainsi une hausse des recours déposés devant les COMED en 2024 et une augmentation constante depuis 5 ans. Cette hausse des recours témoigne d'une situation de tension sur le logement abordable qui tend à s'amplifier. Dans le même temps, moins de ménages ont été reconnus prioritaires et urgent à reloger par les commissions de médiation. Afin de mieux objectiver les causes et donc les leviers d'action de la puissance publique pour lutter contre la précarité et le mal logement, il convient de s'intéresser dans le détail aux causes qui conduisent les ménages à formuler les recours ainsi qu'aux motifs reconnus par les COMED sur les différents territoires.

<sup>30</sup> Symptôme d'une tension de l'hébergement très concentrée sur le territoire ; les associations ont pris en charge l'hébergement de 283 personnes sans abri sur fonds privés en 2023 sur la seule ville de Marseille. Source : [Fondation Abbé Pierre, Réseau Hospitalité, RSMS, JUST « Pour le droit à l'hébergement. Mises à l'abri de personnes à la rue à Marseille » Rapport 2023.](#)

## La reconnaissance du DALO et du DAHO



En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, 19 240 recours DALO ont été déposés en 2024 et 19 124 examinés par les COMED. A noter que le taux d'acceptation des recours DALO est de nouveau en baisse (32% en 2024<sup>31</sup> contre 35 % en 2023 et 30% en 2022).

DALO 2024	04	05	06	13	83	84	PACA
Décisions relatives au DALO prises par les COMED	79	6	3839	10431	3693	1076	<b>19124</b>
Recours devenus « sans objet » <sup>32</sup>	14	3	111	257	168	157	<b>710</b>
Nombre de décisions favorables	36	1	1109	3484	1056	248	<b>5934</b>
Dont reconnaissance Prioritaire et urgent DALO	36	1	949	3478	966	235	<b>5665</b>
Dont réorientation <sup>33</sup>	0	0	160	6	90	13	<b>269</b>
Taux d'acceptation <sup>34</sup>	55%	33%	30%	34%	30%	27%	<b>32%</b>
Taux d'acceptation 2023	73%	33%	29%	39%	30%	31%	<b>35%</b>

Source : TS2 INFODALO au 21/02/2025

Concernant le DAHO, sur les 1 759 dossiers DAHO examinés par les commissions de médiation de la région, 128 étaient sans objet, certains ménages requérants ayant trouvé une solution d'hébergement ou de

<sup>31</sup> Soit autant que la moyenne au niveau national : En 2024, en France le pourcentage d'acceptation des recours par les COMED s'élève à 32%. Source : TS2 INFODALO au 21/02/2025

<sup>32</sup> Les recours devenus sans objet sont les cas où les requérants ont été logés avant la décision ou dont le recours est devenu sans objet pour d'autres raisons (décès, départ du territoire etc...).

<sup>33</sup> Rappel, les COMED peuvent requalifier un recours DAHO vers un recours DALO ou inversement un recours DALO vers un recours DAHO notamment lorsqu'elle estime qu'une proposition de logement n'est pas adaptée à la situation du requérant. Cette réorientation ne peut intervenir qu'au vu d'une évaluation sociale.

<sup>34</sup> Le taux d'acceptation est le rapport entre les décisions prises par la COMED et le nombre de décisions favorables auquel on soustrait les décisions devenues sans objet.

logement avant la commission. 1 200 ménages ont vu leur dossier obtenir une décision favorable en 2024 (contre 858 sur 1 158 dossiers en 2023) ce qui représente un taux d'acceptation de 73% (contre 78% en 2023 et 67 % en 2022).

DAHO 2024	04	05	06	13	83	84	PACA
Décisions relatives au DAHO prises par les COMED	0	1	157	1 390	152	59	<b>1759</b>
Recours devenus « sans objet » <sup>35</sup>	0	0	13	100	9	6	<b>128</b>
Nombre de décisions favorables	0	0	123	966	106	5	<b>1200</b>
Taux d'acceptation <sup>36</sup>	/	/	85%	75%	74%	9%	<b>73%</b>
Taux d'acceptation 2023	/	/	85%	78%	65%	28%	<b>78%</b>

Source : INFODALO requête TS3 – 21/02/2025

Dans le Var, on observe une nette augmentation des recours DAHO faisant l'objet d'une décision favorable ; le taux d'acceptation étant passé de 40 % en 2022 contre 74 % en 2024. A l'inverse, en Vaucluse on constate un taux d'acceptation très faible, soit 9 % sur l'année en cours. Ce taux s'explique par un volume important de recours réalisés par des requérants déjà hébergés et en raison d'une distinction réalisée sur les critères applicables à l'entrée dans l'hébergement d'urgence ou l'hébergement dit d'insertion.

Le taux d'acceptation varie d'un département à l'autre. Force est de constater que certains arbitrages politiques et doctrines locales impactent la souveraineté de la COMED et les préconisations sur le type d'accueil. Certaines COMED ont établi des conditions pour obtenir une reconnaissance DAHO ; les principales pratiques observées sont liées à la régularité du séjour, à la décision d'éloignement ou l'obligation de quitter le territoire français et à l'absence d'hébergement en structure.

A titre d'illustration, sur cette dernière condition, la COMED du Var a envisagé une doctrine particulière pour les requérants sans aucune ressource hébergés en CADA<sup>37</sup> ou HUDA<sup>38</sup> ; une réponse favorable est alors apportée aux bénéficiaires d'une protection internationale (BPI)<sup>39</sup> de moins de 25 ans ne pouvant prétendre au RSA.

## Le profil des requérants

En premier lieu, il convient de rappeler que le recours au DALO apparaît comme le seul recours des personnes ne parvenant pas à se loger par leurs propres moyens dans le parc de logements privés et se

<sup>35</sup> Les recours devenus sans objet sont les cas où les requérants ont été accueillis avant la décision ou dont le recours est devenu sans objet pour d'autres raisons (décès, départ du territoire etc...).

<sup>36</sup> Le taux d'acceptation est le rapport entre les décisions prises par la COMED et le nombre de décisions favorables hors réorientations auquel on soustrait les décisions devenues sans objet.

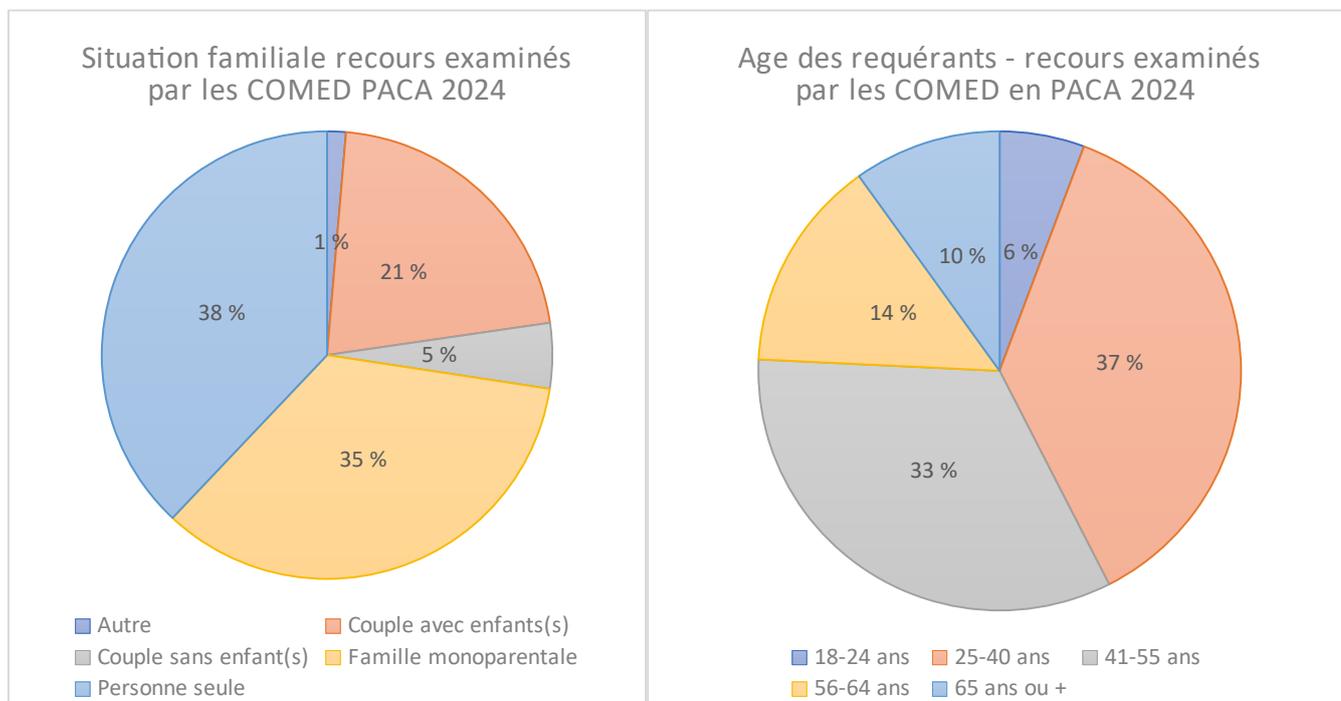
<sup>37</sup> Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.

<sup>38</sup> Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile.

<sup>39</sup> Les bénéficiaires d'une protection internationale sont les étrangers qui ont obtenu le statut de réfugié, de la protection subsidiaire ou d'apatride.

trouvant dans une situation d'urgence ne leur permettant pas de supporter les délais – parfois très longs sur certains territoires- d'accès au logement social.

Ainsi, l'analyse du profil type du ménage ayant recours au DALO<sup>40</sup> est révélatrice de l'ampleur du manque d'accès à des logements abordables pour une large partie de la population. Le requérant DALO est en effet le plus souvent une personne seule (à 38% des requérants) ou une famille monoparentale (35%) ; il a entre 25 et 55 ans (à 70%), est actif (47% : en emploi pour 37%<sup>41</sup>, en apprentissage ou formation pour 2% et au chômage pour 8%) avec des ressources supérieures au SMIC (pour 50% des requérants).<sup>42</sup>



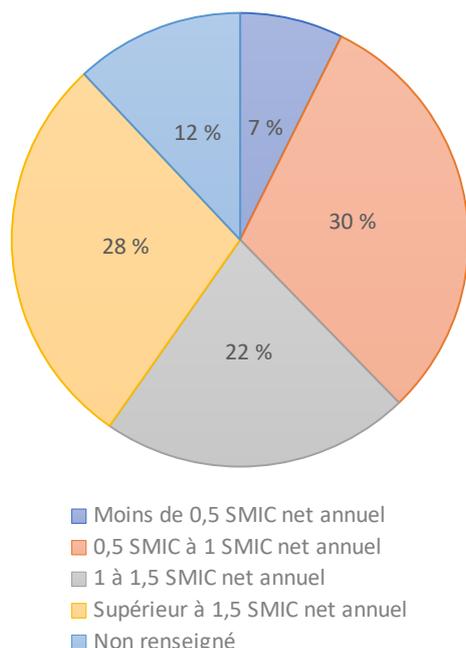
<sup>40</sup> Analyse des dossiers des ménages ayant fait l'objet d'une décision des COMED de PACA en 2024 qu'elle soit positive ou négative

<sup>41</sup> L'enjeu est particulièrement présent en PACA où 9% des travailleurs en 2019 était des travailleurs pauvres (soit 172 000 personnes).

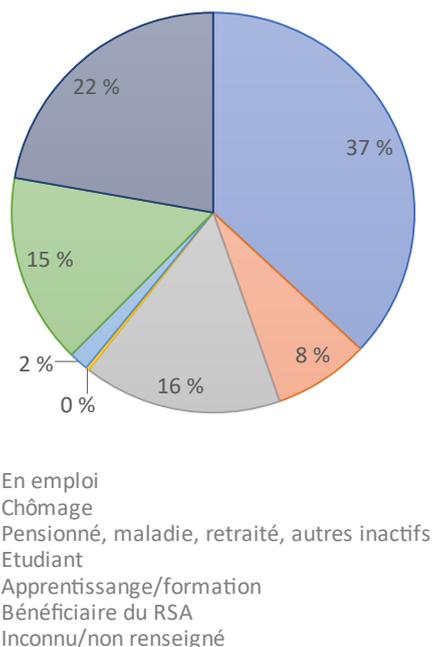
Source : [INSEE Analyses Provence-Alpes-Côte d'Azur n°111 parutions 13/12/20222](#)

<sup>42</sup> Source TS4 InfoDALO 21/02/2025

Ressources des ménages dont les recours ont été examinés par les COMED PACA 2024



Situation professionnelle des ménages dont les recours ont été examinés par les COMED PACA en 2024



**Le DALO, permet ainsi de soutenir des ménages modestes susceptibles de basculer dans une plus grande précarité au vu de la déconnexion entre le coût du logement et les ressources disponibles des ménages. Le DALO s'inscrit ainsi comme un droit jouant un rôle essentiel dans la prévention de la pauvreté.**

### Les motifs invoqués par les requérants

Précisions sur les différents motifs qui regroupent les situations suivantes :

**Dépourvu de logement/hébergé chez un particulier :**

*Hébergé chez un particulier non apparenté en ligne directe ;*

*Dépourvu de logement et non hébergé*

*Héberge chez un particulier en ligne directe*

**Hébergé longue durée :**

*Hébergé de façon continue dans une structure d'hébergement*

*Logé dans un logement de transition, un logement foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale*

**Logement non décent avec une personne handicapée ou mineure regroupe :**

*Logement suroccupé*

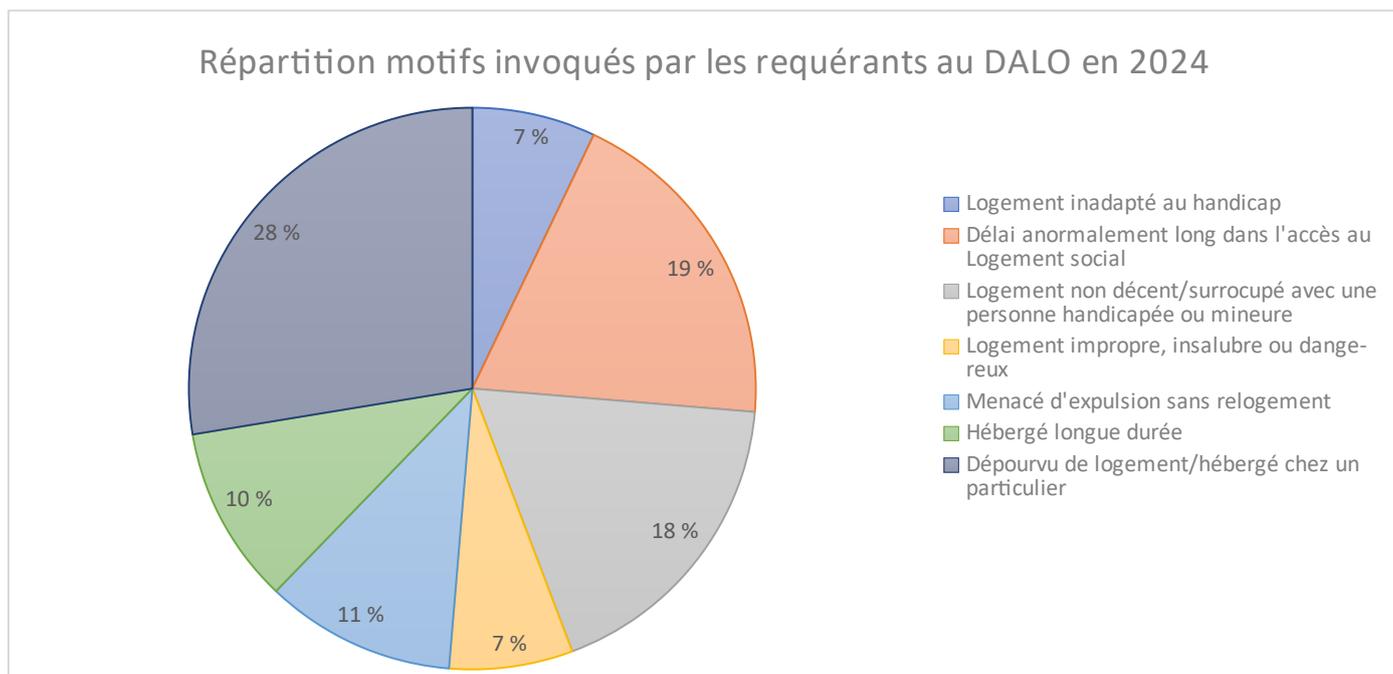
*Logement non décent*

A noter : le requérant peut invoquer plusieurs motifs.

Dans l'ensemble et comme au niveau national, l'absence de logement ou le fait d'être hébergé chez un tiers constitue la première raison pour laquelle les ménages ont recours au DALO.

Régionalement en 2024 les motifs les plus invoqués concernent l'absence de logement personnel, la non décence d'un logement en présence d'un mineur ou d'une personne en situation de handicap et l'absence de proposition de logement dans un délai anormalement long (à noter que ce motif est rarement invoqué seul). Les recours liés à une menace d'expulsion sans relogement sont en hausse et représentent 11 % des

motifs invoqués ce qui constitue la principale différence avec la répartition des recours au niveau national (9%).



[Répartition motifs invoqués par les requérants en 2024 - Source TS5 INFODALO 21/02/2025](#)

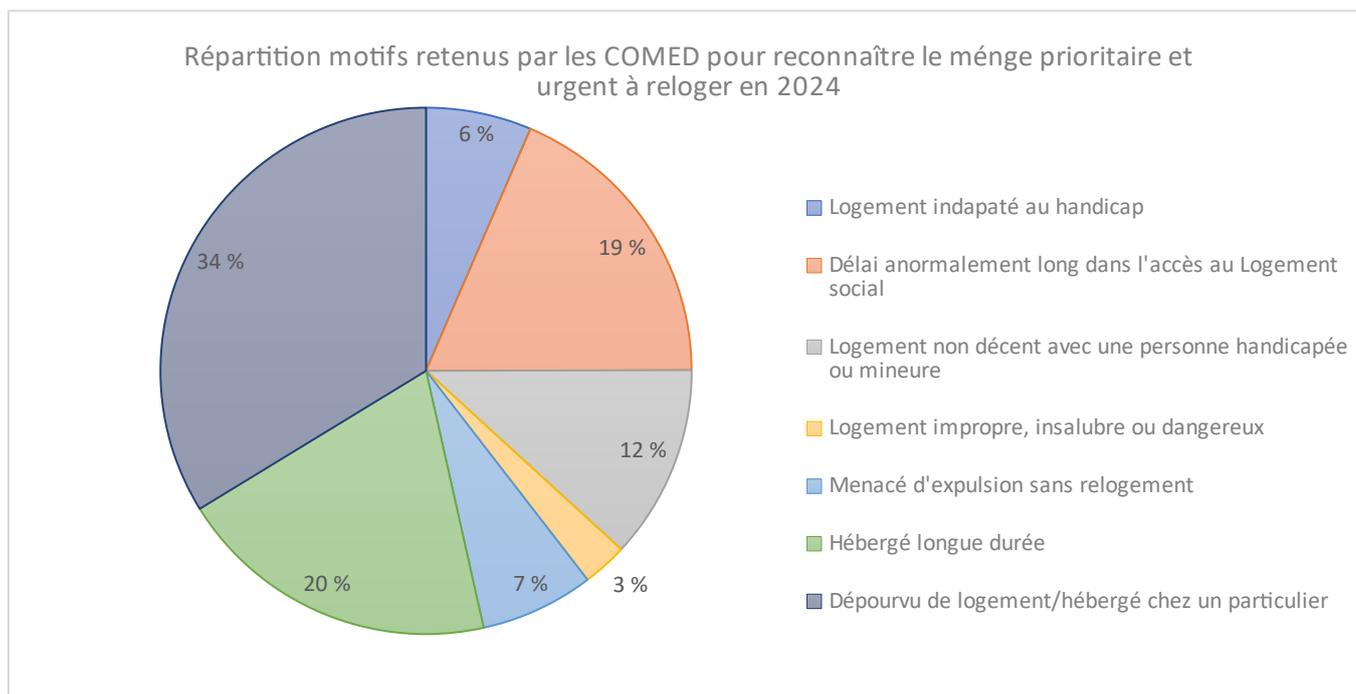
#### [Précision sur le délai anormalement long :](#)

Le délai dit anormalement long est fixé par arrêté par le préfet de département. Le législateur l'autorise en effet à adapter ce dernier en fonction des circonstances locales. En 2024, il est de 24 mois dans les Alpes de Haute-Provence et les Hautes-Alpes, de 30 mois dans le Vaucluse, les Bouches-du-Rhône et le Var, et de 45 mois dans les Alpes-Maritimes.

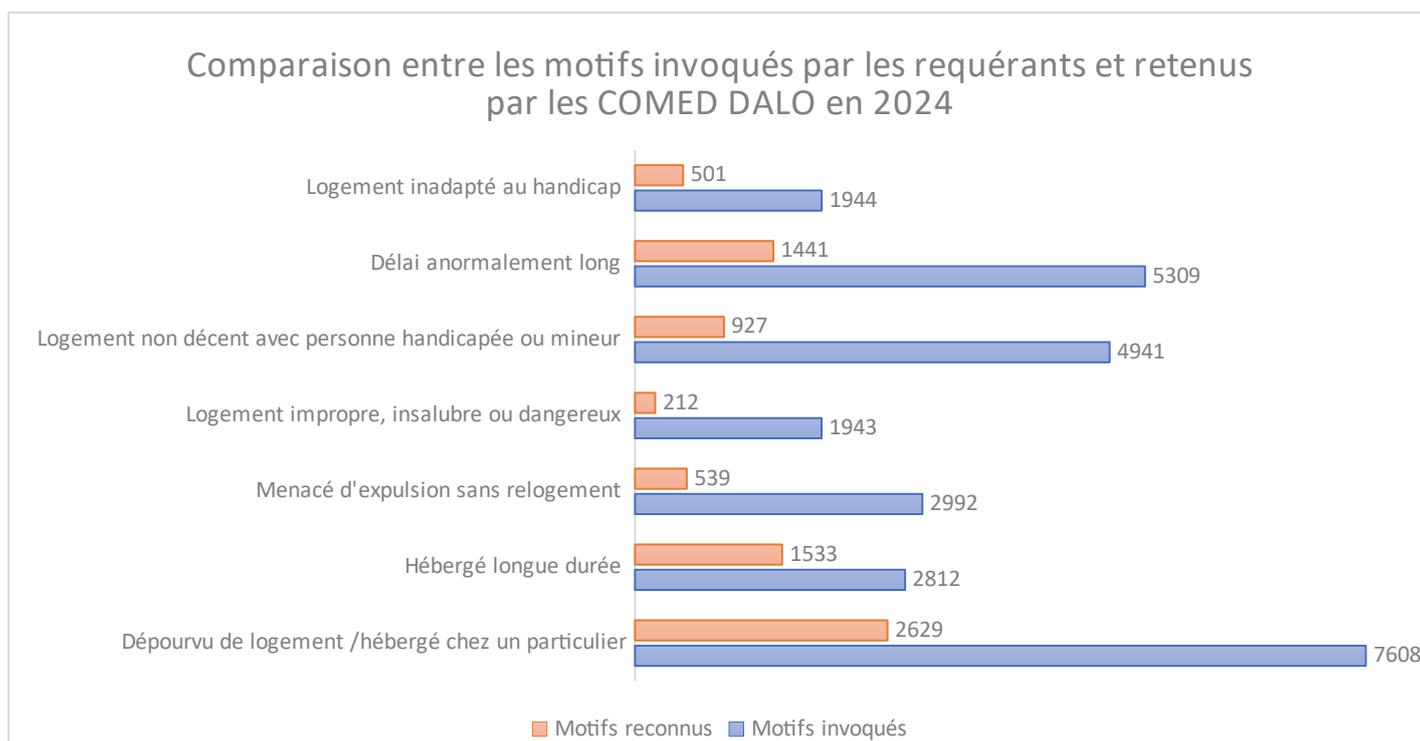
En pratique, de nombreux ménages ayant recours au DALO se trouvent dans une situation d'attente « dans un délai anormalement long » d'une proposition de logement social car la demande de logement social constitue une démarche préalable nécessaire au recours DALO et le délai moyen de signature d'un bail en logement social est de 23 mois en Provence-Alpes-Côte d'Azur en 2023. On remarque par ailleurs que le motif de délai anormalement long est pratiquement systématiquement couplé à un autre critère d'éligibilité.

Les COMED, après analyse des dossiers, reconnaissent ou non le caractère prioritaire et urgent du relogement du ménage. Elles peuvent également ajourner les dossiers dans l'attente d'informations complémentaires sur la situation. Les COMED préconisent une typologie de logement adaptée à la composition du ménage et indiquent le ou les motifs pour lesquels elles ont reconnu le droit au logement opposable.

## Les motifs reconnus par les COMED



Source : INFODALO Requête TS5 bis au 21/02/2025



Les taux de reconnaissance par motif de recours traduisent :

- des situations pour lesquelles les commissions de médiation renvoient au droit commun considérant que ce dernier est à même de mettre fin à la problématique de mal logement ;
- des situations pour lesquelles les requérants éprouvent des difficultés à apporter la preuve de leur situation, de leur bonne foi ou de leurs démarches préalables effectives.

Taux de reconnaissance prioritaire et urgent à reloger en fonction du motif invoqué par le requérant. :

Hébergé de longue durée :	55%
Dépourvu de logement/hébergé chez un particulier :	35%
Délai anormalement long d'attente pour l'accès au logement social :	27%
Logement inadapté au handicap	26%
Logement non décent avec une personne handicapée ou mineure :	19%
Menacé d'expulsion sans relogement :	18%
Logement impropre insalubre ou dangereux :	11%

On observe toujours de fortes disparités de reconnaissance selon les motifs. Les personnes hébergées de longue durée ont plus souvent accès à un accompagnement social, ce qui facilite la transmission à la COMED des informations nécessaires à la reconnaissance du motif et du besoin urgent du requérant à accéder au logement. A l'inverse, les procédures de droit commun auxquelles renvoient souvent les commissions de médiation en matière de logement indigne apparaissent peu sollicitées en amont et/ou peu efficaces avec des difficultés pour partager les bonnes informations entre les acteurs, ce qui peut expliquer un taux de reconnaissance plus faible.

La meilleure information des requérants, le renforcement du lien entre les COMED et les institutions afin de fournir des informations complémentaires sur la situation des ménages, l'amélioration des liens entre les différentes politiques publiques (lutte contre l'habitat indigne, prévention des expulsions, identification des publics prioritaires dans l'accès à un logement adapté en amont de la procédure DALO etc.) sont autant d'axes de travail à poursuivre et développer.

Quand la priorité et l'urgence à reloger le ménage est reconnue suite à une décision favorable de la commission de médiation, le préfet dispose alors d'un délai de 3 à 6 mois pour proposer un relogement adapté au ménage soit de 180 jours au maximum conformément à l'article R.441-16-1 du CCH. En région, le préfet dispose de 3 mois pour reloger les ménages PU DALO dans le département des Alpes de Haute-Provence, des Hautes-Alpes et de Vaucluse et de 6 mois dans les départements des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône et du Var. L'Etat est ainsi le garant de l'accès au droit des ménages et de l'effectivité de ce droit. A ce titre, c'est aussi l'Etat qui, en cas de non relogement du ménage dans le délai prévu, est responsable devant le juge administratif.

L'Etat n'est cependant pas le seul responsable du logement des ménages les plus fragiles. De nombreux acteurs et en premier lieu les réservataires du logement social ont des obligations légales de relogement de ces ménages.

### Les réorientations du DALO vers le DAHO

En 2024, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur comptabilise 269 réorientations de recours logement vers l'hébergement<sup>43</sup>.

Ce taux de requalification est très variable sur le territoire, objet de pratiques hétérogènes entre les départements ; la répartition se décline comme suit : 160 réorientations dans les Alpes-Maritimes – 6 réorientations dans les Bouches-du-Rhône – 90 réorientations dans le Var – 13 réorientations dans le Vaucluse.

<sup>43</sup>Données au 21.02.2025, source : INFODALO, requête RA.

Dans le cadre de la requalification de ces recours, la question de l'autonomie du requérant pour accéder à un logement est centrale. Certaines situations sont considérées comme fragiles pour assumer les obligations qui incombent à un locataire. Cette appréciation de la fragilité est aléatoire d'une COMED à l'autre, par exemple concernant les ménages logés au camping ou ceux ne justifiant d'aucune ressource.

On constate que le rapport social n'est pas toujours joint au dossier rendant complexe l'appréciation de ladite autonomie et fragilité. L'obtention d'une fiche de liaison d'un travailleur social est parfois considérée comme un pré-requis indispensable avant toute requalification du recours (cf. pratique COMED du Var). Certaines requalifications sont également liées à l'absence d'une pièce obligatoire pour obtenir une reconnaissance DALO et à la volonté des membres de la COMED de mettre la personne à l'abri.

On observe en région une diversité des pratiques sur les requalifications. Certains SIAO alertent les DDETS sur l'accès à l'hébergement des personnes réorientées car ils constatent que les ménages ne donnent presque jamais suite, souhaitant obtenir un logement et non un hébergement.

# L'EFFECTIVITÉ DU DROIT : L'HÉBERGEMENT ET LE RELOGEMENT

En matière de DAHO, l'effectivité de l'accès à une offre d'hébergement n'est pas systématique ; certaines limites entravent l'application de ce droit de dernier recours<sup>44</sup>.

A l'issue de plusieurs consultations avec les départements, il apparaît que certains obstacles à l'exécution des décisions des commissions de médiation se répètent fréquemment.

## L'inscription des ménages PU DAHO sur la liste d'attente du SIAO

En toute première intention, l'effectivité de l'accès à l'hébergement ne peut se faire uniquement si le ménage reconnu PU DAHO est inscrit sur la liste d'attente du SIAO à l'issue de la commission de médiation. Une fois les noms des ménages prioritaires transmis, ceux-ci doivent être reçus en entretien par un professionnel ; toutefois, la transmission de l'information entre la COMED et le SIAO n'est pas systématique.

Une autre limite est liée à l'absence d'interfaçage entre les différentes bases de données des services de l'État. L'outil de gestion des recours utilisé par le secrétariat de la COMED est COMDALO ; alors que l'outil de gestion des demandes utilisé par le SIAO est le SI-SIAO. Aucun transfert de données n'a lieu entre les deux outils, complexifiant le suivi des ménages et l'actualisation de leurs situations.

## La tension sur le parc social accentue la tension sur le parc d'hébergement

La tension sur le logement social et la tension sur le parc d'hébergement sont corrélées. De nombreux ménages sont maintenus sur des places d'hébergement faute d'obtenir une solution de sortie vers le logement. En 2024<sup>45</sup>, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur comptabilise 27 153 demandeurs de logements sociaux sans abri ou mal logés. Ces demandes concernent des ménages hébergés chez un particulier, sans abri, vivant en squat, en habitat mobile ou en camping.

En complément, on dénombre également 10 630 ménages hébergés en attente d'un logement locatif social. Cette catégorie « hébergés » regroupe les hébergements avec ou sans accompagnement, à savoir les structures d'hébergement, les foyers et résidences sociales, les appartements de coordination thérapeutique, les hôtels et les RHVS.

Cette embolisation du parc d'hébergement participe aux difficultés rencontrées par les services de l'Etat pour garantir l'effectivité du DAHO en région.

En région, la saturation sur le parc d'hébergement généraliste varie d'un département à l'autre ; en 2024, on observe les tendances suivantes<sup>46</sup> :

---

<sup>44</sup>Pour rappel, le recours DAHO est le dernier recours pour les personnes n'ayant pas pu trouver une solution par elles-mêmes ou grâce aux dispositifs de droit commun.

<sup>45</sup>Source : infocentre SNE, données au 21.03.2025.

<sup>46</sup>Chiffres clés 2024, SI-SIAO, statistiques DREETS PACA.

2024	04	05	06	13	83	84	PACA
<b>Taux d'occupation (moyenne)</b>	94 %	97 %	85 %	83 %	92 %	95 %	<b>91 %</b>
<b>Taux des demandes non pourvues (moyenne)</b>	26 %	33 %	81 %	71 %	51 %	13 %	<b>64 %</b>
<b>Nombre de nuitées réalisées par les 115 (moyenne/mois)</b>	1439	5628	33271	122886	6805	7779	<b>177807</b>
<b>Nombre de nuitées non pourvues (moyenne/mois)</b>	67	134	1997	5063	1217	679	<b>9157</b>

#### Remarques méthodologiques sur l'exploitation des données SI-SIAO

Le taux d'occupation : sont incluses les places de l'hébergement généraliste et les places de l'urgence (hors hôtel).

Le taux des demandes non pourvues : toutes les demandes non pourvues ne sont pas comptabilisées; les refus liés au demandeur n'apparaissent pas. Environ 10 % des demandes non pourvues ne sont pas répertoriées.

Le nombre de nuitées : une nuitée correspond à une personne – exemple : une mère avec 4 enfants = 5 nuitées.

Sur la totalité des appels au 115<sup>47</sup>, la plupart des refus sont liés à l'absence de places disponibles. Les autres motifs principaux qui justifient que les demandes soient non pourvues concernent :

- l'absence de places compatibles avec la composition du ménage ;
- la personne a pu se maintenir dans l'hébergement où elle était ;
- la personne n'a pas rappelé le 115
- la personne ne relevait pas du 115
- le transfert vers un autre SIAO

Malgré cette catégorisation des publics, une invisibilité de certains publics demeurent, ceux qui ne formulent aucune demande. A titre d'exemple, on retrouve les personnes qui ont peur des vols en structures collectives, qui souhaitent être hébergées avec leur animal, les usagers de drogue, etc. Pour objectiver ces besoins, la ville de Marseille, avec les services de l'État, le Samu social municipal, le Centre communal d'action sociale et les associations de lutte contre la précarité, a organisé le 16 avril 2024 [la 3ème édition de « la nuit de la solidarité »](#).

<sup>47</sup>Observatoire régional, extraction au 13.01.25, SI-SIAO, statistiques DREETS PACA.

## Une hiérarchisation des situations de détresse sociale en raison d'un manque de place

Cette saturation oblige les services des SIAO à hiérarchiser les demandes sur la base de critères de vulnérabilité qui diffèrent d'un département à l'autre. Ces arbitrages locaux fragilisent la notion d'inconditionnalité de l'accueil prévue par le législateur.

La définition de la vulnérabilité revêt des appréciations multiples et aléatoires d'un département à l'autre<sup>48</sup>. Cette notion de vulnérabilité est parfois entendue au sens médico-social, considérant comme prioritaires les personnes souffrantes d'une pathologie chronique, de trouble en santé mentale, etc. Pour les familles, l'âge des enfants est souvent pris en compte, porté à 6 ans, 4 ans ou 3 ans en fonction des tensions sur le territoire concerné. Les situations de violences conjugales (avec ou sans saisine des forces de l'ordre), l'état d'avancement d'une grossesse, le nombre d'enfants, un âge supérieur à 65 ans ou 85 ans, constituent également des critères de priorités parfois privilégiés par rapport à un ménage PU DAHO pour accéder à un hébergement.

L'instauration de critères à l'entrée se constate aussi bien sur l'hébergement dit d'insertion que sur l'hébergement d'urgence. Depuis la jurisprudence du Conseil d'État évoquée précédemment<sup>49</sup>, certaines situations se tendent ; la signature d'un départ volontaire étant parfois présentée comme requise pour éviter une sortie sèche de l'hébergement d'urgence.

Sur l'hébergement dit d'insertion et sur l'accueil des personnes en situation irrégulière, certaines DDETS soulignent un besoin de doctrines claires pour adapter l'accompagnement des ménages et déplorent un manque de cadre, des liens distendus avec l'OFII<sup>50</sup> ou encore des jurisprudences qui se contredisent.

Force est de constater qu'en région Provence-Alpes-Côte d'Azur la priorité accordée aux ménages DAHO prévue par le législateur n'est pas appliquée systématiquement sur tous les départements.

## La jurisprudence du Conseil d'État et l'appréciation des circonstances dites « exceptionnelles »

En matière de jurisprudence, en premier lieu le Conseil d'État prévoit que *« les ressortissants étrangers qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui doivent ainsi quitter le territoire en vertu des dispositions de l'article L.542-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne peuvent prétendre à un accueil dans une structure d'hébergement, sauf circonstances exceptionnelles le justifiant »*<sup>51</sup>. Cette notion de « circonstances exceptionnelles » met en difficulté les commissions de médiation pour évaluer certaines situations et préconiser des orientations. Aucun critère particulier n'est proposé sur la nature desdites circonstances exceptionnelles.

En deuxième lieu, le Conseil d'État mentionne que le requérant ayant déposé un recours DAHO doit présenter des « garanties d'insertion ». De même, la nature de ces garanties d'insertion n'est pas définie ; complexifiant l'analyse de certaines situations et maximisant les risques contentieux. Il est alors essentiel pour les COMED d'exposer dans les motifs de la décision prise la nature de la réponse apportée à la demande d'hébergement.

De manière générale, les juridictions administratives semblent limiter le rejet du recours pour ce motif à l'épuisement des voies de recours et à l'existence d'une décision devenue définitive.

---

<sup>48</sup>Remontées issues d'un groupe de travail régional DDETS-DREETS-DREAL du 14.03.2025 sur les critères de vulnérabilité.

<sup>49</sup>CE, décision n°473746, 31 mai 2024.

<sup>50</sup>Office français de l'immigration et de l'intégration.

<sup>51</sup>CE, décision n°473746, 31 mai 2024.

## Les démarches préalables à un recours hébergement

Pour rappel, en complément des critères d'éligibilité, le requérant doit remplir certaines conditions dont la réalisation de « démarches préalables ». L'appel au numéro d'urgence 115 dont la demande est restée non pourvue constitue la principale démarche préalable appréciée par les COMED au titre des recours DAHO.

On constate que certaines commissions pondèrent les demandes en fonction de l'antériorité de l'appel au 115. « *Les textes ne prévoient pas de condition d'ancienneté ou de répétition des démarches, ce qui n'est pas sans poser problème aux commissions quand la recherche d'un hébergement est récente et paraît exclusivement motivée par la nécessité d'avoir accompli une formalité en vue du DALO, alors que celui-ci doit rester le dernier recours* »<sup>52</sup>.

De fait, en complément de l'appel au 115 resté sans suite, certaines COMED prennent en compte une notion de « délai raisonnable » pour apprécier les situations des demandeurs<sup>53</sup>. En guise d'illustration, la COMED des Bouches-du-Rhône s'appuie sur le guide du ministère du logement, considérant que « *le recours doit avoir été précédé de démarches préalables non abouties dans un délai raisonnable malgré la mobilisation de l'intéressé* »<sup>54</sup>.

## L'impossibilité pour le SIAO de procéder à certaines orientations

En fonction des besoins des requérants, le législateur prévoit un accueil des ménages PU DAHO en situation régulière dans un logement de transition ou un logement-foyer.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, cette offre n'est pas totalement répertoriée dans les SI-SIAO de chaque département ; un travail d'actualisation est en cours dans les Alpes-Maritimes et les Bouches-du-Rhône. Cette difficulté d'actualisation du système d'information, conjuguée à un manque de partenariat entre le SIAO et certaines structures gestionnaires, explique en partie la baisse constatée du taux d'occupation sur ces deux départements. Quelques gestionnaires procèdent encore à des admissions en direct sans renseigner l'outil régulièrement.

Cette question du suivi des parcours constitue un enjeu fort en région. L'ensemble des départements est concerné, que ce soit sur l'offre de logement accompagné ou l'hébergement. Certains écueils s'observent comme un renouvellement de prises en charge en CHRS pas toujours renseigné ou encore une augmentation des délocalisations de places avec des hébergements d'urgence dans le diffus. Ces pratiques ont un réel impact car elles complexifient le suivi des personnes, rendant alors opaques les parcours de certains ménages PU DAHO. Actuellement, les DDETS et les SIAO en lien avec la DIHAL réalisent un travail important sur les évolutions de ce module « offre » des SI-SIAO.

## Focus sur l'effectivité du DAHO dans les Bouches-du-Rhône

Pour rappel, le suivi-post COMED sur l'accès à l'hébergement est peu réalisé sur le territoire régional. On dispose donc de très peu d'informations sur la mise en œuvre de ce droit.

Toutefois, certaines données sont disponibles sur les Bouches-du-Rhône, département le plus significatif en volume de recours reçus et traités (80 % en 2024). Dans son bilan 2024, le SIAO 13 précise que sur le département 7 578 ménages figuraient sur sa liste d'attente dont 1 237<sup>55</sup> d'entre eux étaient reconnus PU DAHO, soit 16 %. Sur l'ensemble des demandes, il est à noter une hausse de 50 % du nombre de ménages enregistrés dans le SI-SIAO en comparaison avec l'année précédente. Cette tendance semble cohérente avec l'augmentation du nombre de recours reçus portée à 47 % entre 2023 et 2024.

<sup>52</sup>Guide des COMED, ministère du logement, 2017, p.23.

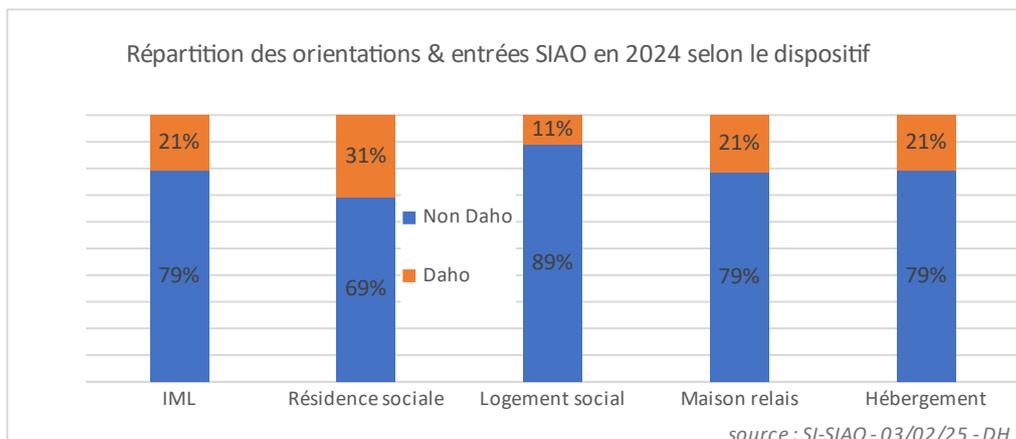
<sup>53</sup>Pour le recours DALO, la démarche attendue est le dépôt puis le renouvellement d'une demande de logement social.

<sup>54</sup>Ibid, p.7.

<sup>55</sup>En l'absence de chiffres fiables sur les ménages restant à héberger en région, ces données ne sont pas communiquées.

Face à ce pic d'activité, en 2024 les orientations des ménages PU DAHO se sont poursuivies, le SIAO enregistrant 30 % d'orientations effectives contre 17 % pour les ménages non DAHO. Sur cette part, en première intention 37 % des ménages PU DAHO ont été orientés sur les dispositifs d'hébergement et 63 % vers le pôle logement (résidence sociale, pension de famille, IML, logement social).

De manière plus détaillée, les orientations se déclinent comme suit :



La majeure partie des orientations ont été réalisées sur le logement de transition, le logement temporaire et le logement social. Cette pratique observée en matière d'orientation des ménages PU DAHO s'inscrit en cohérence avec les priorités du plan logement d'abord.

## Les obligations d'attributions de logement sociaux aux publics définis comme prioritaires par la loi

Depuis la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (dite loi LEC), les bailleurs sociaux et l'ensemble des réservataires de logements sociaux (Action logement, collectivités territoriales, État...) ont l'obligation de consacrer au moins 25 % de leurs attributions aux ménages DALO **et à défaut** aux autres publics prioritaires qui recouvrent un panel de situations plus larges définies également par la loi<sup>56</sup>. Si l'État est garant de l'effectivité du DALO, il n'est donc pas responsable seul du logement des ménages les plus prioritaires.

<sup>56</sup> [Article L441-1 du Code de la construction et de l'habitation](#) : 14 catégories de personnes visées  
Ce même article décline les obligations et les sanctions en cas de manquement aux obligations de chacun en matière de logement des publics DALO.

Différentes catégories de publics sont reconnues par la loi comme prioritaires dans l'accès au logement social. Les DALO sont ainsi « les prioritaires parmi les prioritaires ». On retrouve dans la priorisation de certaines catégories de publics définis à l'article L441-1 du CCH une idée de prévention des situations de mal logement urgentes menant au DALO.

En sus des ménages reconnus prioritaires et urgent au titre du DALO, les ménages dans les situations suivantes sont prioritaires dans l'accès au logement social :

- Situation de handicap, ou familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap ;
- Sortant d'un appartement de coordination thérapeutique
- Personnes rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ou confrontées à un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale ;
- Dépourvues de logement, y compris celles qui sont hébergées par des tiers. Hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
- Reprenant une activité après une période de chômage de longue durée
- Exposées à des situations d'habitat indigne
- Violences au sein du couple, et personnes menacées de mariage forcé
- Victimes de viol ou d'agression sexuelle à leur domicile ou à ses abords
- Engagées dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle. Victimes de traite des êtres humains ou de proxénétisme
- Ayant à leur charge un enfant mineur et logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent
- Menacées d'expulsion sans relogement
- Mineurs émancipés ou majeurs âgés de moins de vingt et un ans pris en charge avant leur majorité par le service de l'aide sociale à l'enfance

Ainsi 42% des attributions totales (25% des attributions de chaque réservataire et 100% des attributions de l'Etat) à minima doivent être réservées aux DALO en premier lieu et à défaut aux autres publics prioritaires listés ci-dessus. Sur 21 450 attributions en 2024 en PACA 9 000 devraient être réservées pour loger en premier lieu les 5 665 ménages reconnus DALO. Les 3 335 attributions restantes devraient être réservées aux ménages reconnus prioritaires par les services de l'Etat sur la base de l'article L441-1 du CCH (labellisation par les services de l'Etat via l'outil national SYPLO).

Le respect des obligations légales par chaque réservataire du logement social devrait permettre de garantir l'effectivité du droit au logement opposable.

En cas de manquement d'un réservataire à ses obligations d'attributions aux ménages DALO, le préfet a la capacité de se substituer à ce réservataire et de reprendre en main les attributions. En cas de refus d'un bailleur d'attribuer un logement à un ménage DALO, le préfet peut procéder lui-même à l'attribution en se substituant à la CALEOL normalement souveraine.

## **Les délais d'attente pour être logé dans le parc social en région**

Les ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO ont nécessairement une demande de logement social active lors de leur passage en COMED. La demande de logement social étant considérée

comme une démarche préalable au recours DALO<sup>57</sup>. Le nombre de ménages DALO est ainsi directement corrélé aux délais d'obtention d'un logement social sur un territoire donné : une attente prolongée d'un logement social étant susceptible de provoquer ou d'aggraver des situations de mal logement ou de précarité conduisant les ménages à devoir formuler un recours DALO.

En région, les demandes de logement social sont en hausse constante et ce de manière beaucoup plus importante que la croissance du parc social. En 2024 la demande a augmenté de plus de 7% par rapport à l'année 2023. Dans le même temps, la baisse du nombre de ménages quittant le parc social ainsi que la baisse du nombre de nouveaux logements construits allonge les délais d'attente des ménages.

Pour 114 342 nouvelles demandes déposées en 2024 seules 21 450 attributions sont réalisées la même année.

Etat de la demande de logement locatifs sociaux à la fin de l'année 2024	Alpes de Haute Provence	Hautes Alpes	Alpes Maritimes	Bouches-du-Rhône	Var	Vaucluse	Région
Demandes en stock	4 381	3 574	56 305	110 829	45 515	21 132	241 736
Variation demandes par rapport au 31 décembre 2023	+4.45%	+5.48%	+9.65%	+5.63%	+8.81%	+7.50%	+7.31%
Tension <sup>58</sup>	5.39	5.31	15.40	11.75	8.79	5.95	10.47
Délai d'attente moyen pour les baux signés	11 mois	11 mois	29 mois	25 mois	24 mois	13 mois	23 mois

Données du 21/02/2025 éditées le 25/02/2025 Source : DGALN / DHUP - Infocentre SNE NUNIQUE univers complet

Parmi ces demandeurs, 9 165 ménages étaient encore en attente d'un relogement par l'Etat au titre du Droit au logement opposable malgré le dépassement du délai légal d'obligation de proposition d'une offre de logement.

<sup>57</sup> Le décret du 11 février 2014 relatif au droit au logement opposable prévoit que le dépôt d'une demande de logement social attesté par le numéro unique est un préalable nécessaire au dépôt d'un recours DALO sauf en cas de situation exceptionnelle justifiée par le requérant

<sup>58</sup> Tension = les demandes au 31/12/2024, hors mutation et pour la première localisation souhaitée divisées par les attributions 2024 hors mutation pour la première localisation souhaitée (quel que soit finalement le territoire d'attribution). Une tension haute indique qu'il y a peu d'attributions de logements comparé à la demande. Une tension de 10 correspondrait à 10 attributions de logement par an pour 100 demandes. Une tension de 1 correspondrait à 90 attributions de logements par an pour 100 demandes.

MENAGES RESTANT A RELOGER AU 31.12.2024							
Année de la reconnaissance PU DALO du ménage	Alpes-de-Haute-Provence	Hauts-Alpes	Alpes-Maritimes	Bouches-du-Rhône	Var	Vaucluse	Total
Avant 2018			7	63			70
2018			2	113		2	117
2019			4	192	1	2	199
2020			13	242	8	1	264
2021			77	856	18	3	954
2022			142	1791	80	7	2020
2023	3		436	2347	218	26	3030
2024	15		423	1650	320	103	2511
TOTAL	18	0	1104	7254	645	144	9165

Données au 21/02/2025 Source Requête L4 INFODALO – Ménages reconnus PU DALO pour lesquels le délai légal de relogement est dépassé au 31/12/2024 = restant à reloger. A noter un biais dans la base de données qui dépend du bon suivi sur le long terme des ménages reconnus prioritaires et urgent DALO et de la radiation de leur demande lors de leur relogement effectif. Un travail de fiabilisation efficace a été fait en 2024 par les services départementaux. Ce travail continuera en 2025.

En 2024, on note de nouveau une hausse du délai moyen de relogement des ménages DALO porté à 379 jours à l'échelle de la région Provence-Alpes Côte d'Azur (contre 323 jours en 2023 et 315 en 2022)<sup>59</sup>. Ce délai moyen est de 499 jours au niveau national (contre 496 jours en 2023). On constate ainsi que l'État peine à mettre en œuvre le relogement effectif des ménages reconnus prioritaires et urgents à reloger au titre du DALO dans les délais prévus par la loi.

Comparativement à l'année 2023 tous les départements connaissent une augmentation de leurs délais de relogement des ménages. Cette augmentation est très importante dans les Alpes-Maritimes (+26%) qui confirme son statut de département où l'offre et la demande de logements sociaux sont le plus en décalage. Le délai augmente également fortement dans le département des Bouches-du-Rhône (+18%) et en Vaucluse (+11%). Le délai dans le département du Var – s'il est toujours bien au-delà des 180 jours réglementaires – est davantage stable. Le département des Hautes-Alpes parvient à garantir le relogement effectif des ménages DALO dans le délai prévu de 3 mois mais devient le seul en région Provence-Alpes-Côte d'Azur à être en mesure de respecter les délais légaux de relogement. Le département des Alpes-de-Haute-Provence n'y parvient plus pour la première fois 2024 avec un délai de relogement moyen de 142 jours contre 90 jours en 2023.

Le dépassement des délais de relogement légaux n'est pas un fait nouveau. Cependant on constate aujourd'hui deux dynamiques particulièrement préoccupantes :

- certains départements comme le Vaucluse ou plus fortement les Alpes-de-Haute-Provence jusqu'ici davantage épargnés par la problématique de tension sur le parc social ne parviennent plus à respecter les délais en matière de relogement des ménages DALO.

<sup>59</sup> Données 21/02/2025 – source : requête DEL1, InfoDALO.

- Les ménages reconnus prioritaires et urgents à reloger au titre du DALO doivent désormais attendre en moyenne plus d'un an pour être relogés dans les Alpes-Maritimes et les Bouches-du-Rhône.

Ainsi, si la reconnaissance prioritaire et urgent à reloger dans le cadre du DALO réduit de près de moitié le délai d'attente pour accéder à un logement adapté dans le parc social, l'Etat ne parvient pas à reloger ces ménages dans le délai prévu par la loi.

## Le relogement des ménages DALO

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, on comptabilise 3 086 signatures de baux en faveur des ménages reconnus PU DALO sur l'année 2024 (2 919 en 2023 et 2 721 en 2022).

Tous publics confondus, ce sont 21 450 baux en logements locatifs sociaux qui ont été signés en 2024 contre 23 603 en 2023 (mutations<sup>60</sup> et hors mutation). La part de ménages DALO relogés sur le nombre total de baux signés suite à une demande de logement social est ainsi de 14 % (contre 12% en 2023).

2024 Baux signés	Etat	Bailleurs	Action Logement	Collectivités territoriales	Autres réservataires <sup>61</sup>	Somme
<b>Total des baux signés</b>	<b>4 277</b>	<b>7 634</b>	<b>3 297</b>	<b>4 533</b>	<b>1 709</b>	<b>21 450</b>
<b>Baux signés aux ménages DALO</b>	<b>2 010</b>	<b>511</b>	<b>197</b>	<b>286</b>	<b>82</b>	<b>3 086</b>
<b>Pourcentage de baux signés aux ménages DALO</b>	<b>47%</b>	<b>7%</b>	<b>6%</b>	<b>6%</b>	<b>5%</b>	<b>14%</b>

Sources baux signés : Infocentre SNE 07/03/2025.

Depuis plusieurs années, on observe un effort de relogement majoritairement concentré sur les réservations de l'État. Sur le total de baux signés en région par des ménages PU DALO, 65% le sont sur des logements issus du contingent préfectoral (contre 68% en 2022 et 2023). Garant du dispositif, l'État ne peut et ne doit pour autant être le seul à contribuer à son effectivité. Il est ainsi nécessaire de renforcer la mobilisation des contingents réservataires autres que celui de l'Etat pour rendre efficient le droit au logement sur le territoire.

Dans la poursuite de cet objectif, la connaissance de l'origine géographique des demandes de logement des ménages reconnus PU DALO est importante. En effet elle permet de mieux appréhender les besoins sur les territoires et de faciliter le lien entre les services pour un relogement rapide des ménages.

Demande de logement des ménages PU DALO (Choix 1) selon leur origine géographique			
Département demandé par les ménages PU DALO	% demandant un logement dans leur commune	% demandant un logement dans leur EPCI	% des demandes provenant d'un autre département
Alpes-de-Haute-Provence	62%	90%	6%
Alpes-Maritimes	78%	89%	1%
Bouches-du-Rhône	38%	96%	3%
Var	66%	87%	3%
Vaucluse	72%	81%	4%
Région PACA	49%	94%	3%

<sup>60</sup> Une mutation est une demande de mobilité interne dans le parc social c'est-à-dire une demande par un ménage déjà logé dans le parc social de changer de logement au sein du parc social. Le ménage doit alors formuler une nouvelle demande de logement social.

<sup>61</sup> Exemple : La Poste, EDF ...

Les ménages DALO en PACA demandent pour près de 50% d'entre eux un logement dans la même commune que celle où ils résident au moment de leur demande de logement social. A l'échelle du même EPCI, ce taux atteint 94%. Ainsi, seuls 252 ménages reconnus DALO souhaitent se voir proposer un logement dans un autre département que leur département actuel (2,7% des demandes de logement social des ménages DALO).

Les requérants DALO sont ainsi le plus souvent des ménages déjà connus et accompagnés par les services communaux ou intercommunaux d'action sociale du lieu où ils résident.

<b>Baux signés par des ménages PU DALO selon leur origine géographique</b>		
Département de relogement des ménages DALO	% relogés dans leur commune	% relogés dans leur EPCI
Alpes-de-Haute-Provence	64%	82%
Alpes-Maritimes	61%	82%
Bouches-du-Rhône	46%	99%
Var	68%	91%
Vaucluse	45%	69%
Région PACA	53%	93%

93% des ménages DALO sont relogés dans leur EPCI d'origine. Seuls 24 ménages reconnus PU DALO ont été finalement relogés dans un autre département que dans celui où ils ont effectué leur demande. De plus, sur 3 086 baux signés au bénéfice de ménages DALO, on compte seulement 14 ménages ne provenant pas de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Les ménages DALO aspirent ainsi dans leur quasi-totalité à rester vivre dans leur EPCI d'origine. La moitié d'entre eux souhaite rester dans la même commune. Leur relogement tient compte de cette volonté, afin de proposer un logement répondant au mieux à leurs besoins et permettant une sortie durable de leur situation de mal-logement.

### L'obligation de proposition d'une offre adaptée

Il convient de rappeler que, dans son obligation de relogement, le préfet n'est pas tenu par les souhaits du ménage du moment que l'offre apparaît adaptée aux besoins de ce dernier.

La définition d'une offre adaptée figure à l'article R.441-16 du CCH, il prévoit que « le bailleur auquel le demandeur a été désigné est tenu de le loger dans un logement tenant compte de ses besoins et capacités » [Les besoins] s'apprécient en fonction de la taille et de la composition du foyer au sens de l'article L.442-12, de l'état de santé, des aptitudes physiques ou des handicaps des personnes qui vivront au foyer, de la localisation des lieux de travail ou d'activité et de la disponibilité des moyens de transport, de la proximité des équipements et services nécessaires à ces personnes ». L'offre adaptée est appréciée au prisme des politiques publiques de lutte contre l'habitat indigne, de l'accessibilité des logements au handicap ou à la perte d'autonomie, de l'offre de transport, de la composition familiale etc. Elle fait la distinction entre les besoins (auxquels le logement proposé doit permettre de répondre) et les attentes du ménage (que l'offre de logement peut ne pas prendre entièrement en compte).

« Le bailleur auquel le demandeur est désigné informe ce dernier ainsi que, le cas échéant, la personne assurant l'assistance prévue au troisième alinéa du II de l'article L. 441-2-3, dans la proposition de logement qu'il lui adresse, que cette offre lui est faite au titre du droit au logement opposable et attire son attention sur le fait qu'en cas de refus d'une offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités il risque de perdre le bénéfice de la décision de la commission de médiation en application de laquelle l'offre lui est faite. ». Dans ce cas, le préfet est délié de ses obligations de relogement de façon prioritaire et urgente.

Les DDETS, en charge du relogement des personnes reconnues PU DALO, apprécient les refus d'offres adaptées et s'assurent que chaque offre de logement faite par le bailleur aux ménages reconnus PU DALO mentionnent qu'un refus peut engendrer la perte du bénéfice de la reconnaissance PU DALO.

A noter qu'une offre adaptée s'apprécie au moment de la proposition et non pas à date de la reconnaissance par la COMED. Les services de l'État prennent donc en compte les changements de situation du requérant. Une offre adaptée au moment du passage en COMED peut ne plus l'être quelques mois après (changement de la situation familiale ou des revenus du ménage ...), ce qui implique un suivi renforcé de certains ménages et une conservation du lien permanent entre l'administration et le requérant du passage en COMED jusqu'au relogement effectif.

Le nombre de ménages ayant signé un bail suite à une offre de logement est de 3 086 (2 684 en 2023, 2 721 en 2022)<sup>62</sup>. Le nombre d'offres adaptées refusées par les ménages est en baisse : seulement 37 en 2024 (60 en 2023, une centaine en 2022).

Le nombre de ménages s'étant relogés par leurs propres moyens est cependant en forte baisse : 75 ménages contre 190 ménages en 2022 et 2023.

Ainsi, lorsqu'une offre de logement adaptée est proposée au ménage, le refus de cette offre par ces derniers apparaît comme un phénomène très exceptionnel auparavant et aujourd'hui quasi inexistant.

Parallèlement, différents types de recours existent devant le juge administratif garantissant l'opposabilité du droit au logement et à l'hébergement. Des voies de recours sont ainsi prévues pour les ménages reconnus prioritaire et urgents à qui aucune offre de logement ou d'hébergement n'a été formulée dans les délais prévus par la loi. En amont également, un requérant a la possibilité de contester la décision défavorable de la COMED. Le contentieux regroupe ainsi différents types de recours que sont le recours pour excès de pouvoir, pour défaut de proposition de logement ou d'hébergement appelé recours en injonction, et le recours indemnitaire.

<sup>62</sup>Sources baux signés : Infocentre SNE 07/03/2025.

# LE CONTENTIEUX LIÉ AU DAHO ET AU DALO

## Les contestations gracieuses et contentieuses<sup>63</sup> en 2024

Tout d'abord, le requérant au titre du DALO et du DAHO dispose de voies de recours et de contestation devant le juge en cas de non reconnaissance du caractère prioritaire et urgent DAHO/DALO.

### Les recours contre les décisions de la COMED

*Les recours gracieux : un volume proportionnellement stable au fil des ans*

En région, on comptabilise 2 016 recours gracieux DALO déposés en 2024 auprès des commissions de médiation (contre 1 928 en 2023 et 1 900 en 2022)<sup>64</sup>, soit une certaine stabilité au vu de la hausse dans le même temps du nombre de recours déposés auprès des COMED (+5%). Les décisions des COMED ne paraissent ainsi pas davantage contestées.

Pour un peu plus de la moitié de ces recours, les décisions sont confirmées par la COMED. Pour l'autre moitié cette dernière prend une nouvelle décision qui est souvent le fait d'un apport d'informations sur la situation du requérant.

En 2024, à l'inverse une nette augmentation des contestations gracieuses au titre du DAHO est à souligner. Les recours gracieux ont doublé, passant de 21 recours en 2023 à 44 recours en 2024<sup>65</sup>.

Par ailleurs, en cas de défaut de proposition de logement, d'hébergement ou de contestation de la décision de la commission, le requérant peut également exercer un recours contentieux auprès du tribunal administratif. La saisine peut intervenir soit directement à l'issue du recours amiable soit à l'issue du recours gracieux.

*Des recours pour excès de pouvoir contre les décisions de COMED en baisse*

	Recours pour excès de pouvoir contre les COMED déposés en 2024
Alpes-de-Haute-Provence	0
Hautes-Alpes	1
Alpes-Maritimes	108
Bouches-du-Rhône	102
Var	70
Vaucluse	23
Provence-Alpes-Côte d'Azur	<b>304</b>

Le recours pour excès de pouvoir vise les décisions de la commission de médiation. Le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort sur les requêtes. Il n'y a pas de possibilité de se pourvoir en appel devant la cour administrative d'appel. Seul le pourvoi en cassation est possible devant le Conseil d'État. L'année 2024 est marquée par une baisse du nombre de recours pour excès de pouvoir déposés contre les décisions des COMED auprès des tribunaux administratifs. Au total, on enregistre 304 recours pour excès de pouvoir déposés en 2024 contre 344 en 2023.

Au niveau régional, si l'on rapporte le nombre de recours pour excès de pouvoir au nombre de décisions prises par les COMED annuellement, ces recours visent moins de 1,5% des décisions prises par les COMED.

<sup>63</sup> A noter que les délais de jugement peuvent varier et sont parfois long. Les recours contentieux déposés à une année N sont parfois jugés à l'année N+1 voire N+2

<sup>64</sup> Source : requête TS2 InfoDALO

<sup>65</sup> Données au 21.02.2025 – source : INFODALO, requête TS3.

Si les ménages reconnus prioritaires et urgents à loger ou héberger au titre du DALO et du DAHO par les COMED ne se voient pas proposer une offre de logement/hébergement adaptée à leurs besoins dans les délais prévus, ils peuvent former un recours devant le tribunal administratif enjoignant le préfet à les reloger (recours en injonction) ou – et indépendamment de ce dernier – visant à faire reconnaître leur préjudice suite au non relogement et faire valoir leur droit à indemnisation de ce préjudice par l’Etat (recours indemnitaire). Ces recours visent ici l’Etat en tant que garant de l’effectivité du DALO et du DAHO (relogement et hébergement) et non pas les COMED garantes seulement de la reconnaissance du droit.

## Les recours pour non relogement

*Les recours en injonction : une hausse qui reflète une baisse d’effectivité du DALO*

Au-delà d’un délai de 3 à 6 mois sans proposition de logement adapté au ménage reconnu prioritaire et urgent par la COMED, l’État peut être mis en demeure par le tribunal administratif de reloger ces personnes et de payer des indemnités tant que le relogement n’est pas effectif conformément à l’article L441-2-3-1 du code de la construction et de l’habitation.

L’année 2024 est de nouveau marquée par une hausse du nombre de recours<sup>66</sup> qui témoigne de la tension croissante sur le parc locatif social en Provence-Alpes-Côte d’Azur. Ce type de recours étant (contrairement aux recours pour excès de pouvoir) directement corrélés à la capacité de logement des ménages PU DALO dans le parc locatif social du territoire, les différences de volume entre les départements sont conséquentes. En 2024 on constate que ce type de recours est en hausse dans l’ensemble des départements à l’exception des Hautes-Alpes.

Au niveau régional ce contentieux concerne désormais environ 15% des décisions favorables des COMED contre 11% en 2023.

	Recours déposés pour non relogement/hébergement 2024	Pourcentage recours déposés par rapports aux décisions favorables prioritaires urgent logement et hébergement
Alpes-de-Haute-Provence	1	/
Hautes-Alpes	0	/
Alpes-Maritimes	235	22%
Bouches-du-Rhône	674 (613 logement et 61 hébergement)	15%
Var	166 (dont 4 hébergement)	15%
Vaucluse	5	2,30 %
Provence-Alpes-Côte d’Azur	<b>1019</b>	<b>15%</b>

<sup>66</sup> +32% de recours en injonction déposés en 2024 par rapport à 2023.

En 2023 au niveau régional 770 recours en injonction avaient été déposés dont, 163 recours ont été déposés dans les Alpes-Maritimes, 484 dans les Bouches-du-Rhône et 119 dans le Var. Les Alpes-Maritimes confirment ainsi leur statut de département où la tension s’accroît le plus fortement avec une hausse de 44% des recours déposés pour non relogement entre 2023 et 2024

Evolution sur 5 ans	2020	2021	2022	2023	2024
Recours déposés pour non relogement (injonction)	483	481	673	770	1019
Pourcentage recours déposés par rapport aux décisions favorables prioritaires urgent logement et hébergement	10,70 %	7,90 %	10,80 %	11,00 %	15,00 %

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, 555 recours ont abouti à des condamnations de l'État sur les recours jugés en 2024. Le tribunal confirme alors l'injonction au relogement ou à l'hébergement du ménage requérant. Cette hausse des condamnations confirme qu'il est de plus en plus difficile pour les services de proposer aux ménages reconnus prioritaires et urgents une offre adaptée à leurs besoins.

Les astreintes versées par l'État pour ces condamnations servent à abonder le Fonds National d'Accompagnement Vers et dans le Logement (FNAVDL) qui finance des projets de diagnostic social et d'accompagnement des ménages en lien avec des associations et des bailleurs. Les COMED peuvent mobiliser ces fonds en faveur des ménages reconnus PU DALO afin de les accompagner dans leur relogement et les aider à se maintenir dans leur nouveau logement.

#### Les recours indemnitaires

Un ménage reconnu prioritaire et urgent à reloger dans le cadre du droit au logement opposable peut également engager la responsabilité de l'État devant la juridiction administrative afin de demander à être indemnisé pour les préjudices subis en raison de la persistance de sa situation de mal logement. Ce recours indemnitaire reconnaît alors la carence de l'Etat dans la mise en œuvre de la décision de la COMED. Les sommes versées par l'Etat dans ce cadre indemnisent directement le requérant, contrairement au recours en injonction. Ce recours indemnitaire est indépendant du recours contentieux en injonction : il n'est pas nécessaire pour le ménage d'avoir auparavant formulé un recours pour défaut de proposition de logement ou d'hébergement. Le fondement du recours est ici de reconnaître le préjudice causé par un défaut de proposition.

Pour calculer le montant de l'indemnisation, le tribunal s'appuie sur les troubles occasionnés par la situation de mal logement (conditions, durée, nombre de personnes composant le foyer...).

Au niveau régional, on observe de nouveau une hausse importante du contentieux indemnitaire. En 2024, 74 recours ont été jugés par les tribunaux administratifs en région. A noter que les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes ne sont pas concernés par ce type de contentieux.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Contentieux indemnitaire	29	30	25	36	66	74

Le montant des condamnations en région lié aux recours indemnitaires est ainsi en hausse et s'élève à 455 964 € en 2024 contre 304 228 € en 2023 et 109 836 € en 2022 (indemnisations requérants et avocats confondues).

En matière de contentieux DAHO, sur le territoire régional une certaine récurrence est à souligner sur les motifs de condamnation invoqués par le juge.

- Le cas des condamnations fondées sur l'instabilité de la place : ménages PU DAHO hébergés sur l'urgence

Le guide des COMED du ministère du logement apporte quelques éclairages sur la saisie de ladite commission en vue d'un accueil au titre du DAHO. « Les personnes ayant demandé un tel accueil et qui demeurent sans hébergement ou dans un mode d'hébergement inadapté à leur situation peuvent faire ce recours sans délai (article L.441-2-3 III du CCH). L'hébergement auquel peut prétendre le recours en vue de la reconnaissance du droit à l'hébergement opposable (DAHO) est un hébergement stable permettant de bénéficier d'un accompagnement adapté vers le logement (CE n°358427, 22 avril 2013), quelle que soit la dénomination de ladite structure.

Les personnes bénéficiant d'un hébergement stable et adapté à leur situation ne sont pas fondées à présenter un recours en vue de bénéficier d'un autre hébergement. Si elles le font, elles ne devraient pas pouvoir obtenir une décision favorable au titre du DAHO pour un hébergement, car le recours serait sans objet, l'hébergement actuel correspondant déjà à leurs besoins au sens du DAHO. En revanche, les personnes accueillies de façon temporaire dans des places de mise à l'abri ou un hébergement d'urgence peuvent introduire un recours en vue d'être accueillies dans un centre d'hébergement proposant un hébergement répondant aux conditions définies par la jurisprudence, un logement temporaire ou un logement-foyer »<sup>67</sup>

Le législateur définit la notion d'hébergement d'urgence. Toutefois, la notion d'hébergement dit d'insertion n'est pas prévue dans les textes en vigueur. Le statut de CHU ou CHRS relève d'une histoire institutionnelle et non d'une réglementation particulière. Dans le cadre de la réforme de la tarification, la DIHAL semble spécialiser les CHRS sur de l'insertion et les CHU sur de la mise à l'abri ; orientation récente dont la mise en œuvre prendra du temps.

Localement, à titre d'illustration, cette nuance est centrale dans les mémoires en défense rédigés par les services de l'État auprès du tribunal administratif de Marseille. Disposant d'une connaissance fine du parc d'hébergement, les équipes des DDETS, précisent que certaines places d'hébergement en CHRS sont moins qualitatives que des places de CHU<sup>68</sup>. Ce constat est partagé par la DREETS PACA. La DDETS 13 considère que les personnes déjà hébergées dans des places adaptées à leur situation et bénéficiant d'une continuité de prise en charge n'ont pas vocation à être reconnues prioritaires, quel que soit le mode d'orientation effectué par le SIAO (pôle urgence / pôle insertion / pôle logement) ou la dénomination juridique de la structure d'hébergement (CHU, CHRS). Dès lors, les requérants n'étayant pas le bien-fondé d'une demande de réorientation vers une autre structure d'hébergement, un logement-foyer ou un logement de transition, ne sauraient être reconnus prioritaires.

- Le cas des condamnations fondées sur le rejet du DAHO en raison de la situation administrative

Le législateur prévoit une nuance en matière d'accueil pour les personnes à droits incomplets. « Si le demandeur ne justifie pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-1, la commission peut prendre une décision favorable uniquement si elle préconise l'accueil dans une structure d'hébergement »<sup>69</sup> ; le logement de transition, le logement-foyer ou encore la résidence hôtelière à vocation sociale n'est donc pas accessible pour ces requérants. Dans certains départements, un rejet des recours de personnes en situation irrégulière est observé, tous types de structures confondues.

<sup>67</sup>Guide des COMED, ministère du logement, 2017, p.11.

<sup>68</sup>Une certaine vétusté du parc d'hébergement généraliste est à souligner ; la DIHAL lance en mars 2025 une enquête auprès des DDETS pour estimer l'état du parc d'hébergement et des accueils de jour sur le territoire national.

<sup>69</sup>Article L.441-2-3 du CCH.

En 2024, on observe une amélioration des pratiques de certaines COMED, le rejet étant corrélé à l'existence d'une décision devenue définitive et plus particulièrement aux situations des requérants sous OQTF ou déboutés de l'asile.

Le nombre des recours contre les décisions des COMED est assez stable sur le DALO, voire en baisse ; à contrario les recours gracieux ont doublé sur le DAHO. On observe de nouveau une hausse en 2024 du nombre de recours pour carence de l'Etat en raison du non relogement ou du non hébergement des personnes reconnues prioritaires et urgentes.

Plusieurs phénomènes contribuent à cette difficulté des services de l'État à proposer une offre adaptée aux requérants dans les délais prévus par la loi. En premier lieu la tension sur le parc social et particulièrement sur le nombre de logement locatifs sociaux les plus abordables (PLAI ; PLAI-A). En effet, ces logements sont les seuls pouvant accueillir durablement des ménages à faible niveau de revenus, en situation de précarité ou nécessitant un accompagnement social pour le maintien dans un logement autonome. Or, si le nombre de logements locatifs sociaux en région est globalement insuffisant, la tension est encore plus marquée sur ce type de logements demandés par le plus grand nombre et seuls à même d'être adaptés aux besoins de la majorité des ménages reconnus DALO.

## Les catégories de Logement sociaux :

**La région Provence-Alpes-Côte d'Azur compte 340 309 Logements locatifs sociaux au 1<sup>er</sup> janvier 2024.**

**L'offre est insuffisante au regard des besoins.** Le parc social représente 14,4% des résidences principales de la région (au niveau national, le parc social représente 17,4% des résidences principales).

**Au sein de ce parc social, on distingue plusieurs types de logements :**

**Le PLAI (prêt locatif aidé d'intégration)** correspond à des logements « très sociaux » réservés aux personnes en situation de grande précarité qui cumulent des difficultés sociales et économiques. Le loyer moyen est de 6,3 €/m<sup>2</sup> en région avec des charges maîtrisées. Ils représentent seulement 8% du parc locatif social de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

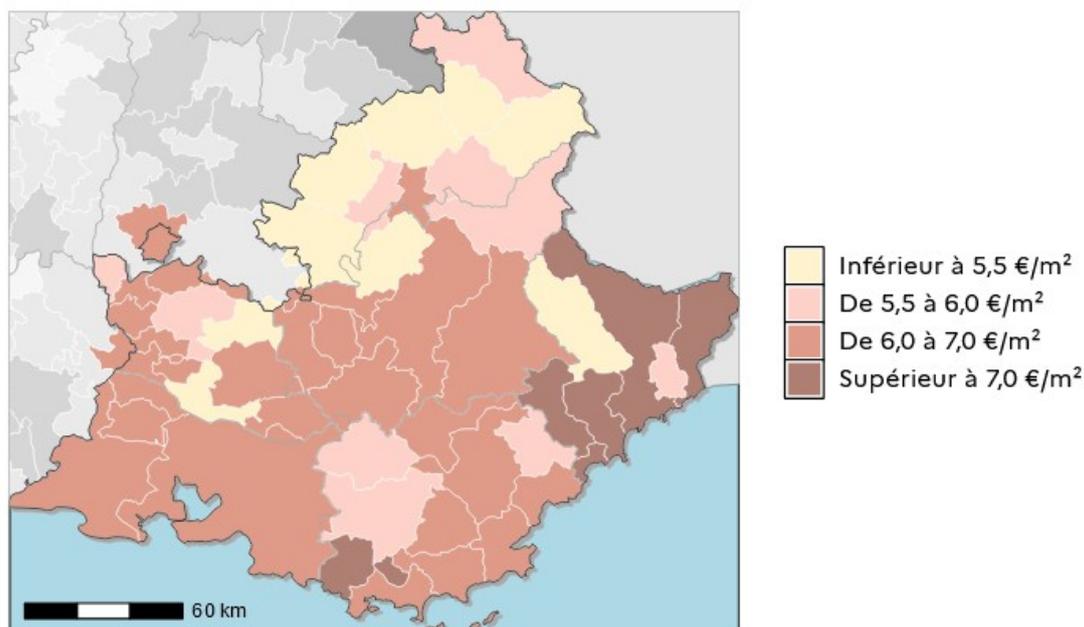
Au sein des PLAI ; il existe **le PLAI adapté** qui correspond à des logements produits pour accueillir des ménages rencontrant des difficultés non seulement économiques mais aussi sociales et pour lesquels une gestion locative adaptée est prévue voire un accompagnement spécifique pour accéder ou se maintenir dans le logement.

**Le PLUS (prêt locatif à usage social)** correspond aux HLM traditionnelles qui constituent la majorité du parc locatif social. Le loyer moyen en région PACA y est de 6,3€/m<sup>2</sup> mais varie selon l'année de construction du logement (le loyer pour un logement PLUS construit récemment se situe autour de 7€/m<sup>2</sup>). Ces logements constituent près de 85% du parc.

**Le PLS (prêt locatif social)** finance des logements situés en priorité dans les zones dont le marché immobilier est le plus tendu. Ces derniers sont attribués aux locataires dont les revenus sont trop élevés pour prétendre aux HLM traditionnelles mais trop faibles pour se loger dans le parc privé. Le loyer moyen est de 9,5€/m<sup>2</sup> en région.

A noter : La région Provence-Alpes-Côte d'Azur est la plus chère de France métropolitaine hors Ile de France. Si les loyers dans le parc social diffèrent selon le type de financement (PLAI, PLUS ou PLS) ils varient également selon les territoires allant de 4,5€/m<sup>2</sup> dans l'ouest des Hautes Alpes à 7,6€/m<sup>2</sup> dans les Alpes-Maritimes.

**Loyer moyen au m<sup>2</sup> d'un logement social par EPCI au 1<sup>er</sup> janvier 2024 :**



Source : SDES, RPLS au 1er janvier 2024

Source : DREAL PACA « Le parc locatif social en Provence-Alpes-Côte d'Azur au 1<sup>er</sup> janvier 2024 »

En Provence-Alpes-Côte d'Azur 6 138 logements locatifs sociaux ont été mis en service<sup>70</sup> en 2023 soit moins qu'en 2022. En 2024, 6 077 logements locatifs sociaux ont été agréés<sup>71</sup> soit seulement 68% de l'objectif de 9 000 logements fixé par le Fonds National des Aides à la Pierre. Les dossiers agréés comprennent seulement 1 997 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) (contre 2 206 en 2023)<sup>72</sup>.

Ainsi, l'effectivité de la politique publique du DALO et plus largement du logement des publics les moins favorisés est freinée en région par deux phénomènes :

- Une inadaptation structurelle du parc de logement aux besoins du territoire. Cette inadaptation étant elle-même notamment le fruit d'un non-respect de la loi SRU sur certains territoires tendus de la région.
- Un trop faible taux d'attributions de logement sociaux aux ménages reconnus PU DALO alors que des quotas d'attributions leurs sont pourtant réservés.

En effet, les taux d'attribution de logements aux ménages PU DALO sont faibles sur les contingents autres que ceux de la préfecture (Collectivités territoriales, parc propre des bailleurs, Action Logement ...). Le non-respect des exigences posées par la Loi LEC de 2017 d'une part et par la loi SRU d'autre part constitue un obstacle à l'effectivité du DALO ainsi qu'à la politique de mixité au sein du parc social.

---

<sup>70</sup> Mis en service = logement terminé et prêt à être habité

<sup>71</sup> C'est-à-dire autorisé à être construit

<sup>72</sup> Source : DREAL PACA « [Les agréments de logements locatifs sociaux en 2024](#) »

# PRÉCONISATIONS ET TRAVAUX DES SERVICES DE L'ÉTAT EN RÉGION

Les propositions émises dans ce chapitre s'appuient principalement sur les constats réalisés lors de l'animation régionale de la politique du DALO/DAHO. Ces constats proviennent d'échanges avec les DDETS (équipes logement et hébergement), les membres de commissions de médiation et leurs présidents, la DHUP, le haut comité pour le droit au logement et les prestataires en charge de l'externalisation des recours. Ces préconisations ont vocation à s'articuler avec d'autres politiques publiques en faveur du logement pour tous (logement d'abord, réforme des attributions des logements sociaux, lutte contre l'habitat indigne etc...).

Le présent bilan pourra alimenter les feuilles de route des différents services de l'État et de leurs partenaires en matière d'actions en faveur des personnes mal logées. La hausse des situations de mal logement et la crise actuelle globale rendent indispensables les constats et le partage des données ainsi que le renforcement des partenariats.

## Rappel des responsabilités services de l'Etat et commissions de médiation et des instances de travail régionales.

Les services de l'État organisent des échanges autour du DALO et du DAHO au niveau régional afin de traiter de la reconnaissance du droit d'une part et de son effectivité de l'autre, dans le respect des responsabilités et compétences de chaque acteur.

**Le DALO/DAHO est un droit garanti par l'Etat, mis en œuvre par ce dernier en lien avec les autres réservataires et reconnu par des COMED qui sont indépendantes.** Ces dernières ne doivent pas prendre en compte les réalités locales liées à la tension sur la demande de logement ou d'hébergement afin d'assurer une reconnaissance objective du caractère PU des ménages, le DALO étant un droit reconnu sur des critères nationaux.

	Services de l'Etat	COMED
Axes de travail	Accès au recours DALO, instruction des dossiers, mobilisation des réservataires et attributions, organisation des COMED, lien avec les bailleurs, relogement des ménages, bilans et analyses, discussions autour des problématiques locales du logement	Reconnaissance du DALO, critères, jurisprudence DAHO/DAHO, tenue des COMED, partenariats, Mesures d'accompagnement des ménages. Discussions autour des problématiques sociales
Objectif principal	Relogement effectif des ménages DALO : effectivité du droit	Reconnaissance du DALO : égalité de traitement entre les requérants

## Respecter les quotas légaux d'attributions de logements sociaux aux ménages reconnus PU DALO

Pour rappel, depuis la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (dite loi LEC), les bailleurs sociaux et l'ensemble des réservataires de logements sociaux (Action logement, collectivités territoriales, État) ont **l'obligation de consacrer au moins 25 % de leurs attributions annuelles aux ménages reconnus PU DALO et à défaut** aux autres publics prioritaires qui recouvrent un panel de situations plus larges définies également par la loi<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> [Article L441-1 du Code de la construction et de l'habitation](#) : 14 catégories de personnes visées

Ce même article décline les obligations et les sanctions en cas de manquement aux obligations de chacun en matière de logement des publics DALO

21 450 baux au sein du parc social ont été signés en PACA en 2024. La même année 5 665 ménages ont été reconnus prioritaires et urgent à reloger au titre du DALO. Si l'ensemble de ces ménages avait intégré le parc social, ils auraient représentés 26% des attributions annuelles de logements sociaux. Ainsi l'application des dispositions de la loi Egalité et citoyenneté de 2017 à savoir la réservation de 25% des attributions de chaque réservataire aux ménages DALO suffirait à permettre de reloger l'ensemble des ménages reconnus prioritaires et urgents chaque année.

En 2024	04	05	06	13	83	84	PACA
Ménages reconnus Prioritaire et urgent DALO	36	1	949	3478	966	235	<b>5665</b>
Attributions (baux signés) dans le parc social	752	667	3560	8847	4714	2910	<b>21450</b>
<b>Pourcentage des attributions actuellement consacrées aux seuls ménages DALO</b>	1%	/	16%	20%	13%	4%	<b>14%</b>
<b>Pourcentage des attributions de logements devant être consacrées aux seuls ménages DALO annuellement pour garantir l'effectivité du DALO en PACA</b>	5%	/	27%	40%	20%	8%	<b>26%</b>

Des différences notables entre départements sont cependant à noter dans les politiques à mener. Si dans certains départements l'accent est à mettre sur le relogement des ménages susceptibles de basculer dans une situation de mal logement (c'est-à-dire les publics prioritaires dans une logique de prévention du DALO), dans les départements très tendus le relogement doit être largement concentré sur les ménages reconnus prioritaires et urgent au titre du DALO par les COMED.

## Renforcer la politique d'accès au logement pour les ménages en situation de handicap ou de perte d'autonomie.

Le critère d'éligibilité au recours DALO d'inadaptation du logement au handicap est prévu depuis l'adoption de la loi du 21 février 2022 dite 3DS. L'article R.441-13 du CCH qui détermine les collèges qui composent les commissions n'a pas été élargi aux représentants des MDPH, guichet unique en matière de reconnaissance des situations de handicap. La plupart des départements de la région se sont organisés afin d'associer les acteurs compétents aux COMED (Les Maisons de l'autonomie (MDA), MDPH). Leur présence permet de mieux qualifier les situations et d'appréhender les besoins spécifiques du requérant en matière d'adaptation du logement. Dans certains départements comme les Alpes-Maritimes, le lien fort entre la DDETS et la MDA permet également de prévenir les situations menant au recours DALO par exemple en trouvant des solutions en lien avec les ergothérapeutes et les financements locaux pour adapter le logement actuel du ménage.

Le recours DALO pour les ménages dont le logement est inadapté à leur situation de handicap apparaît aujourd'hui effectif en Provence-Alpes-Côte d'Azur : les Commissions de médiation en 2024 ont ainsi été saisies de 1944 recours à ce titre soit 7% des recours au total. La hausse continue des recours DALO déposés pour ce motif depuis 2023 implique un renforcement de la politique publique de l'adaptation des logements au handicap et à la perte d'autonomie. Ces ménages sont toujours défavorisés dans leur accès au logement<sup>74</sup> malgré les évolutions législatives de ces 20 dernières années.

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, des progrès ont été faits dans le repérage et l'accompagnement de ces ménages afin d'apprécier les besoins spécifiques de logement de ces personnes, de proposer des aides à

<sup>74</sup> Voir à ce sujet le [Rapport annuel sur l'Etat du mal logement en France de la Fondation pour le Logement des Défavorisés Deuxième Cahier : Handicap et mal-logement, le parcours des combattants](#) »

l'adaptation du logement existant quand c'est possible et de reconnaître le droit de ces ménages à une priorité dans l'accès au parc social. Ces actions doivent cependant aller de pair avec une meilleure identification des logements adaptés au sein du parc social. Deux actions structurantes restent ainsi à mener :

- une meilleure identification et un suivi renforcé des logements adaptés dans le parc social grâce à la fiabilisation du répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS).
  - Un travail mené au niveau des CALEOL (Commissions d'attributions des logements et d'examen de l'occupation des logements) afin de permettre une mobilité rapide des ménages concernés au sein du parc social vers des logements davantage adaptés à leur perte d'autonomie.
- Voir globalement sur le sujet en PACA *l'Etude pilotée par la DREAL PACA avec l'appui du bureau d'étude KPMG « L'Accès et le maintien dans le logement social des seniors et des personnes en situation de handicap » qui dresse un constat et propose diverses pistes d'action.*
- Voir au niveau national le rapport dédié : Rapport annuel sur l'Etat du mal logement en France de la Fondation pour le Logement des Défavorisés Deuxième Cahier : Handicap et mal-logement, le parcours des combattants »

## **Produire plus de logements sociaux : un grand nombre de communes carencées au titre de l'article 55 de la loi SRU**

Lors du dernier bilan triennal 2020-2022 relatif à la production de logements sociaux dans les communes soumises à la loi SRU, Provence-Alpes-Côte d'Azur s'est illustrée comme la région dans laquelle les communes s'affranchissent le plus largement des obligations légales de 20 ou 25% de logements locatifs sociaux au sein de leur parc résidentiel. En effet, 95 communes sur 197 ont été carencées par les préfets de département en 2023<sup>75</sup>. Sur cette période seules 14 communes de la région atteignaient le taux légal de logements sociaux.

Les villes de Nice et de Toulon pour exemple ne possédaient que 14,4 et 17,5% de logements sociaux en 2024. Or, c'est particulièrement sur ces grandes métropoles et spécifiquement sur le département des Alpes-Maritimes que s'accroît la pression du relogement des ménages.

Une meilleure application de la loi SRU avec une augmentation de la production de logements sociaux contribuera à garantir le droit effectif au logement opposable notamment sur les départements les plus tendus.

## **Améliorer l'examen de l'occupation et le suivi des logements dans le parc social**

Toujours dans un double objectif de prévention des recours et de relogement des ménages dans un délai plus court, un travail collectif approfondi doit être mené en région concernant l'examen des demandes de logement sociaux et l'adaptation des logements aux besoins des ménages déjà locataires du parc social.

L'instance dédiée est la CALEOL (commission d'attribution et d'examen d'occupation des logements) qui est mise en place dans tout organisme de logement social (article L. 441-2 du CCH) avec, pour objet premier, l'attribution nominative des logements sociaux. Pour encourager la mobilité au sein du parc social et mieux

---

<sup>75</sup> A ce sujet au niveau national voir notamment [Fondation Abbé Pierre « Palmarès de la loi SRU 2020-2022 des centaines de communes hors la loi »](#)

appairer les logements à la situation des ménages, la loi ELAN (2018) prévoit que les CALEOL examinent également tous les trois ans à compter de la signature du bail les conditions d'occupation des logements du bailleur social (sur ou sous occupation, adaptation du logement à la perte d'autonomie etc..) ainsi que l'adaptation du logement aux ressources du ménage dans les zones tendues. Le cas échéant, elle formule un avis sur les caractéristiques d'un logement adapté au ménage et sur les offres de relogement à proposer aux locataires.

Le volet examen de l'occupation des logements ainsi que le travail inter bailleurs sur les demandes doit être mis en place de manière plus systémique et efficace afin de faciliter le parcours des ménages. Il permet en outre de participer à la prévention du DALO dans le parc social. Sur 241 735 demandes actives de logement social en région au 31 décembre 2024, 63 822 étaient des demandes de mutation (soit 26% des demandes de LLS actives). Ces demandes de mutations sont en moyenne plus anciennes que les demandes hors mutation. Leur examen peut permettre de trouver des solutions et d'empêcher que des personnes se trouvent dans des situations de mal logement au sein même du parc social (sur occupation, non décence, logement inadapté au handicap ou à la perte d'autonomie etc.).

Ce volet permet de répartir entre bailleurs les efforts de relogement des ménages reconnus DALO aux situations complexes (besoin d'un logement très adapté, d'un accompagnement social renforcé, ayant des ressources très faibles ou peu régulières etc..) et de tenter de concilier les objectifs de relogements des publics les plus précaires avec l'objectif de mixité sociale au sein des résidences et des territoires.

L'examen approfondi de l'occupation des logements est ainsi un levier qui permettrait à son échelle d'améliorer la rotation dans le parc social, libérerait potentiellement des logements de certaines typologies très demandées mais peu disponibles, faciliterait le suivi des logements adaptés au handicap et à la perte d'autonomie, accélérerait les mutations pour les situations les plus urgentes et éviterait ainsi potentiellement d'aboutir à des situations de mal-logement menant ensuite au recours DALO.

## **Mieux repérer et identifier les publics prioritaires dans l'accès au logement social**

L'article L441-1 du CCH liste les publics prioritaires dans l'accès au logement social : « *En sus des logements attribués à des personnes bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 (ménages reconnus PU DALO), les logements mentionnés au premier alinéa du présent article sont attribués prioritairement aux catégories de personnes suivantes ...* ». Ce sont donc sur ces catégories de ménages qu'il est possible de mesurer les obligations légales de la Loi Egalité et Citoyenneté disposant que chaque réservataire doit concéder au moins 25% de ses attributions annuelles aux ménages DALO ou à défaut aux publics prioritaires.

Sur les 14 catégories de publics prioritaires citées, 5 sont des catégories de publics également éligibles au recours DALO<sup>76</sup>.

L'identification de ces publics en amont et leur accompagnement vers le logement apparaît alors comme un levier efficace pour prévenir le recours au DALO de ces ménages et éviter ainsi un glissement vers une situation d'urgence et de plus grande précarité.

La labellisation des ménages comme publics prioritaires pour l'accès au logement social est assurée par les services de l'État via l'outil SYPLO. Dans certains départements — tels que le Var, les Alpes-Maritimes ou les départements alpins — un travail partenarial a été engagé pour ouvrir l'accès à cet outil aux acteurs locaux

---

<sup>76</sup> Hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition ; exposé à des situations d'habitat indigne ; ayant à leur charge un enfant mineur et logé dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère de logement décent ; dépourvues de logement y compris celles qui sont hébergées par des tiers ; menacés d'expulsion sans relogement.

(associations, bailleurs, collectivités, etc.). Ce partage, couplé à des modalités de labellisation reposant sur des propositions émanant de l'ensemble des partenaires puis validées par les services de l'État, permet de construire une vision partagée des publics prioritaires à l'échelle des territoires. Il favorise leur repérage à plus grande échelle, pour un accompagnement plus rapide vers un logement adapté à leurs besoins. Ce dispositif permet également un meilleur suivi des obligations des différents réservataires en matière de logement et contribue à dépasser les débats autour de la définition et de la quantification de la demande de logement social prioritaire.

A noter qu'un système de cotation de la demande de logement social est mis en place dans les principales intercommunalités. Il s'agit pour les acteurs locaux de disposer d'une aide à la décision lors des commissions d'attribution de logement grâce à une cotation de chaque demande. Cette mesure contribue à une meilleure information des demandeurs et de leurs accompagnants, notamment en leur fournissant une estimation du délai moyen d'attente pour des demandes similaires, sur la base des attributions observées l'année précédente sur le territoire concerné<sup>77</sup>.

## **Prévention du DALO : un travail sur les procédures de droit commun et sur le repérage des publics.**

### Prévenir les expulsions locatives :

La prévention des expulsions locative est plus que jamais en 2024 un enjeu majeur de la politique de lutte contre le mal logement. Le nombre de recours reçu en région Provence-Alpes-Côte d'Azur pour le motif « Menacé d'expulsions sans relogement » est de nouveau en hausse en 2024 avec 2 992 recours formulés auprès des COMED de la région (soit 11% des recours). Dans le même temps, la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent pour ce motif est en baisse (2<sup>ème</sup> motif le moins reconnu par les COMED en 2024 avec seulement 539 ménages reconnus PU DALO sur ce motif soit moins qu'en 2023).

L'application de la circulaire du 26 octobre 2012 rappelée par une note de 2022 apparaît nécessaire afin de ne pas aggraver la situation socio-économique de ménages déjà en difficulté. Ces ménages en attente d'un logement social adapté à leur niveau de ressources risquent en effet de se retrouver orientés vers un parc d'hébergement déjà saturé et donc en situation de rupture d'accompagnement et d'hébergement en contradiction avec les objectifs du plan Logement d'abord. Cette circulaire indique au préfet qui est saisi à la fois d'une demande de relogement prioritaire par la COMED et d'une procédure d'expulsion concernant le même ménage de procéder en premier lieu au relogement du ménage. Ainsi, le relogement par le préfet doit être mené « *dans un délai tel qu'il intervienne avant la date à laquelle le concours de la force publique sera mis en œuvre* ». L'obligation de relogement du ménage par l'Etat est ainsi priorisée par rapport à la mise en œuvre de l'expulsion.

Lutte contre l'habitat indigne : En 2024 comme pour les années précédentes le motif « logement impropre à l'habitation insalubre ou dangereux » est le motif le moins reconnu par les commissions de médiation avec 7% des recours sur ce motif mais seulement 3% de reconnaissance PU DALO.

Cette situation peut s'expliquer par plusieurs facteurs :

- La COMED fait primer les procédures de droit commun alors en cours permettant de remédier à la situation de logement indigne considérant qu'elles n'ont pas encore eu le temps de produire leurs effets (rejet),

<sup>77</sup> Voir à ce sujet les [documents d'information nationaux](#) mais aussi régionalement la [vidéo explicative](#) : « La cotation : comment ça marche » - DREAL PACA

- La COMED renvoie la responsabilité au bailleur ou à la collectivité territoriale dans la résolution de la situation du ménage (rejet),
- La COMED manque d'informations (date du signalement et suites apportées, coopération du propriétaire, délai de remise en état du logement, etc.) pour apprécier de manière objective la situation d'habitat indigne (ajournement).

S'il convient de rappeler aux commissions de médiation que « la priorité à donner au droit commun est subordonnée au fait que les dispositifs fonctionnent <sup>78</sup>», il apparaît aussi nécessaire de renforcer et d'améliorer l'échange d'informations entre les COMED et les interlocuteurs en charge de l'habitat indigne. Ces derniers sont en la matière les services de l'État (DDTM et ARS), les CAF et les collectivités territoriales (mairies). La mobilisation et la réactivité dans la transmission des informations de la part des collectivités territoriales les plus concernées est facilitée quand ces dernières siègent au sein des COMED.

Parallèlement et pour la deuxième année consécutive, les services de l'Etat exploitent les données issues de la plateforme Signal Logement (ex HISTOLOGE), cf encadré. Les résultats de l'étude régionale sur les signalements de mal-logement permettent de mieux identifier les zones les plus touchées et de renforcer l'animation d'un réseau d'acteurs du parc social engagé dans l'amélioration de la prise en compte de ces signalements ainsi que dans leur prévention.

#### Poursuivre le développement de la plateforme Signal Logement (ex HISTOLOGE)

Porté en 2020 par l'agglomération Pau-Béarn-Pyrénées, puis porté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires avant d'être intégré à la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) en 2022, Signal Logement - ex Histologe constitue une plateforme numérique de signalement d'une situation de mal-logement, accessible à l'ensemble des acteurs à l'échelle d'un territoire. L'occupant ou le propriétaire peut ainsi signaler sa situation en une seule démarche à l'ensemble des services compétents, qui pourront se coordonner en vue d'une prise en charge accélérée. Un pilote (souvent la Direction Départementale des Territoires) oriente le signalement vers le ou les partenaires adéquats, qui en font l'instruction et repartagent l'information pour que le pilote clôture le signalement. À tout moment, l'utilisateur peut compléter son signalement ou donner des informations sur une éventuelle évolution ou résolution du problème. Sans évolution du signalement, une alerte mail est envoyée pour l'inviter à actualiser le signalement si besoin.

Actuellement, 4 départements de Provence-Alpes-Côte d'Azur utilisent l'outil de signalement en ligne Signal Logement : les Bouches-du-Rhône, les Alpes de Haute-Provence, les Alpes-Maritimes et le Var.

Pour connaître tous les territoires utilisant Signal Logement et disposer de statistiques agrégées, cf <https://signal-logement.beta.gouv.fr/statistiques>

Consulter [l'étude annuelle sur les signalements de mal logement déposés en 2023 en région Provence-Alpes-Côte d'Azur](#) réalisée par la DREAL PACA.

<sup>78</sup> [Guide pour les Commissions de médiation – Haut Comité pour le droit au Logement – Septembre 2017](#)

## **Renforcer les préconisations de la COMED sur le type d'accueil : structure d'hébergement, logement de transition, logement-foyer**

Conformément à l'article R.441-18 du code de la construction et de l'habitation, « lorsqu'elle est saisie au titre du III de l'article L.441-2-3, la commission rend sa décision dans un délai qui ne peut dépasser six semaines. Le préfet propose, dans un délai de six semaines au plus à compter de la décision de la commission, une place dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement dans un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale aux personnes désignées par la commission de médiation en application du III ou du IV de l'article L. 441-2-3. Toutefois, si la commission préconise un accueil dans un logement de transition ou dans un logement-foyer, le délai est porté à trois mois. Passé le délai applicable, s'il n'a pas été accueilli dans l'une de ces structures, le demandeur peut exercer le recours contentieux défini au II de l'article L.441-2-3-1 ».

Sur ce point, des disparités de fonctionnement existent entre les différentes COMED de la région. Certaines commissions préconisent un type d'accueil en séance, alors que d'autres considèrent le SIAO plus compétent pour évaluer l'orientation qui sera la plus adaptée. Cette absence de précision présente un risque contentieux étant donné qu'en fonction des préconisations retenues le préfet n'est pas lié par les mêmes délais.

Certains partenariats seraient aussi à renforcer pour préconiser des orientations vers des structures d'hébergement qui relèvent de la compétence du conseil départemental ou de l'ARS. En cas de dépendance liée au handicap ou à l'âge, plusieurs membres de COMED évoquent une difficulté pour orienter certaines personnes. En complément des partenariats à consolider, le SIAO souligne l'absence régulière de rapports sociaux pour procéder aux orientations des ménages PU DAHO. Ce manque d'information empêche parfois le SIAO de proposer des orientations adaptées aux besoins des personnes.

## **Systematiser après chaque COMED la transmission de la liste des ménages PU DAHO au SIAO et leur inscription sur le système d'information**

Au niveau régional, l'inscription des ménages PU DAHO sur la liste d'attente du SI-SIAO n'est pas systématique. Une fois la commission passée, la personne doit être reçue en entretien individuel pour que son inscription soit effective. Ce préalable est indispensable pour toute attribution d'une place d'hébergement ou d'un logement accompagné. Toutefois, cette vérification n'est pas réalisée et certains ménages ne sont jamais inscrits sur la liste d'attente.

La « charge de la reconnaissance » incombe aux services de l'État ; de fait, une procédure dédiée entre le secrétariat de la COMED et le SIAO serait à construire. Dans quatre départements sur les six<sup>79</sup> de la région, la mise en œuvre d'une telle pratique suppose de mobiliser deux équipes de DDETS ; l'équipe logement en charge de la gestion des recours DAHO et DALO, et l'équipe hébergement, en charge du suivi et du pilotage de l'offre d'hébergement et de logement accompagné.

## **Assurer un suivi régulier entre le secrétariat de la COMED et le SIAO sur l'actualisation du vivier des ménages PU DAHO en attente et hébergés**

A ce jour, plusieurs secrétariats de COMED n'ont pas de retour sur ce qui est mis en œuvre pour héberger ou loger temporairement les ménages PU DAHO qu'ils orientent vers le SIAO. Nombreuses questions se posent : le SIAO prend-il contact avec la personne ? Sous quel délai ? La demande est-elle priorisée par rapport aux autres personnes en attente d'hébergement ? Quels sont les délais pour obtenir un hébergement ?

---

<sup>79</sup>Dans les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes, les agents sont regroupés au sein d'une même équipe.

Certains départements soulignent que les dossiers DAHO ne sont quasiment jamais clôturés dans SYPLO faute d'informations remontées par le SIAO. Les motifs de clôture peuvent être multiples : la personne est hébergée, la personne a refusé l'hébergement, la personne refuse une requalification de sa demande, etc. L'actualisation des situations via l'outil SYPLO et le SI-SIAO favoriserait le suivi des ménages. Pour ce faire, des échanges réguliers entre le secrétariat de la COMED et le SIAO permettraient d'obtenir une vision fine des demandeurs en attente et de ceux pour lesquels le préfet est délié de son obligation à héberger.

## **Poursuivre le travail de fiabilisation des données DAHO dans l'outil COMDALO**

En 2026, le ministère du logement prévoit un interfaçage de l'outil COMDALO avec le SI-SIAO<sup>80</sup> ; connexion entre les deux bases de données Etat qui devrait permettre un meilleur suivi du parcours des ménages PU DAHO. Cet interfaçage doit faciliter l'inscription des demandeurs sur la liste d'attente du SIAO – l'actualisation du vivier des personnes en attente – les orientations vers le logement accompagné (transition, foyer) et le logement social – les renouvellements de prise en charge – les glissements de baux – etc. Au préalable, il est important que les données de COMDALO soient fiabilisées. A ce jour, on constate la présence de recours DAHO datant de 2009 ; ainsi, la liste de ménages restant à héberger n'est pas exploitable. Cette actualisation est très chronophage, origine du retard enregistré sur les départements.

La fiabilisation des données de l'État est un enjeu fort . Les professionnels du SIAO travaillent également sur la fiabilisation de leur propre système d'information. En 2024, [l'étude sur le 115 conduite par la DREETS PACA](#) révèle que « *pour la première fois au niveau régional, les données du SI-SIAO sont suffisamment fiables pour être exploitées à des fins statistiques* ». Ces évolutions respectives devraient faciliter le travail partenarial à construire et mener.

## **Définir des critères partagés pour apprécier la requalification de recours DALO en recours DAHO**

Pour rappel, en région on comptabilise 269 réorientations de recours logement vers l'hébergement en 2024. Cette tendance, plus marquée dans les Alpes-Maritimes et le Var fait l'objet de questionnements et débats en commission de médiation.

Sur ce point, certains représentants des collègues d'utilisateurs font remonter un besoin d'obtenir des indicateurs explicites pour apprécier ces situations et dénoncent une appréciation de la « capacité à habiter ». Définir l'incapacité d'une personne à occuper un logement est délicate, elle suppose pour un travailleur social de bénéficier d'une grille d'évaluation basée sur des critères objectifs. L'évaluation doit-elle porter sur la capacité à gérer un budget, un paiement régulier de loyers ou encore sur la capacité à réaliser des démarches administratives, à justifier de quittances antérieures ?

Pour garantir une équité de traitement des recours en région, l'élaboration d'une procédure spécifique serait pertinente. La mobilisation d'une expertise de terrain et de certains savoirs-faire est nécessaire pour obtenir l'adhésion d'un ménage à la reconnaissance de ses limites et à l'acceptation d'un accompagnement en structure collective. A ce titre, des propositions issues des membres de la COMED en lien avec les services de l'État pourraient être étudiées.

## **Définir les notions jurisprudentielles de « circonstances exceptionnelles » et de « garanties d'insertion » pour faciliter l'évaluation des situations par la COMED**

Pour rappel, dans sa décision n°473746 du 31 mai 2024, le Conseil d'État restreint l'accès au DAHO pour les personnes étrangères sous obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou ayant été définitivement déboutées de l'asile. En deuxième lieu, il a jugé que le requérant au DAHO « *ne présentait pas de garanties*

---

<sup>80</sup>L'outil SYPLO doit aussi être interfacé avec les outils COMDALO et SI-SIAO.

*d'insertion constituant des circonstances exceptionnelles de nature à justifier qu'il soit fait droit à sa demande ».*

Cette récente jurisprudence complexifie le traitement des recours DAHO pour ce public ; les membres des COMED ne disposant d'aucune précision sur les critères à prendre en compte pour évaluer les situations. En vue d'accompagner au mieux ces ménages, certaines préconisations interministérielles (DHUP, DIHAL, DGEF) permettraient de guider la pratique des commissions. De telles préconisations aideraient également à rédiger des décisions plus étayées.

# Chiffres clés du DALO et du DAHO en 2024 – Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

## Recours DAHO

- ◆ Augmentation très forte du nombre de recours DAHO reçus : 1 762 soit +40% par rapport à 2023 déjà marquée par une hausse de 25% par rapport à 2022.
- ◆ Taux d'acceptation des recours très variable selon les COMED avec notamment une très faible reconnaissance en Vaucluse.
- ◆ 1200 ménages reconnus PU DAHO
- ◆ Une demande de reconnaissance DAHO concentrée à près de 80% sur le département des Bouches-du-Rhône
- ◆ 269 réorientations de recours DALO en recours DAHO

## Recours DALO

- ◆ Nombre de recours DALO qui se stabilisent à un niveau élevé : 19 240 recours reçus soit +3% par rapport à 2023
- ◆ Une hausse des recours très forte dans le département des Alpes-de-Haute-Provence pour la deuxième année consécutive.
- ◆ Taux d'acceptation des recours en baisse à 32 %
- ◆ Nombre de ménages reconnus PU DALO en baisse : 5 665 ménages.
- ◆ Motif le plus invoqué et reconnu : dépourvu de logement/hébergé
- ◆ Motifs les moins reconnus : menacés d'expulsion et logement insalubre, impropre ou dangereux. Hausse notable des recours sur le motif menace d'expulsion
- ◆ 47% des requérants sont actifs (39% en emploi et 8% au chômage).
- ◆ 50% des requérants ont des ressources supérieures au SMIC

## Relogement :

- ◆ Délais moyens de relogement en très forte hausse au niveau régional : 379 jours contre 323 en 2023.
  - supérieur aux délais prévus par la loi DALO dans tous les départements à l'exception des Hautes Alpes
  - plus d'un an d'attente pour les ménages PU DALO dans les Alpes-Maritimes (département le plus tendu en matière d'offre/demandes de logements sociaux) et les Bouches-du-Rhône
- ◆ 3 086 baux signés par des ménages PU DALO (soit 14% des baux signés en région contre 12% en 2023).

## Recours gracieux et contentieux

- ◆ Baisse des recours pour excès de pouvoir contre les décisions des COMED.
- ◆ Forte hausse des recours en injonction pour non relogement dans les délais par l'Etat : 1019 recours déposés contre 770 en 2023
- ◆ Hausse des recours indemnitaires : 74 recours déposés

# Annexes

## Rappel des perspectives et des chiffres clés du Bilan 2023

- Poursuivre l'harmonisation des pratiques et la formation des COMED
- Mieux accompagner les requêtes des personnes en situation de handicap
- Considérer le DALO au sein de la politique globale du logement
- Faire respecter la loi SRU en région PACA
- Encourager le travail inter-bailleurs sur les mutations
- Améliorer la connaissance qualitative du recours DALO/DAHO
- Prévention du DALO : un travail sur les procédures de droit commun : Lutte contre l'habitat indigne ; Plan Logement d'Abord 2 ; Prévention des expulsions
- Mieux repérer les publics prioritaires

### **Chiffres clés du DALO et du DAHO en 2023 – Région Provence-Alpes-Côte d'Azur**

#### **Recours DAHO**

- ◆ Augmentation forte du nombre de recours DAHO : 1262 examens soit +25% par rapport à 2022.
- ◆ Taux d'acceptation des recours de 78 %
- ◆ 858 ménages reconnus PU DAHO
- ◆ Une demande de reconnaissance DAHO concentrée à plus de 75% sur le département des Bouches-du-Rhône

#### **Recours DALO**

- ◆ Augmentation du nombre de recours DALO : 18707 recours reçus soit +10% par rapport à 2022
- ◆ Une hausse des recours plus forte dans les départements moins en tension sur le logement social particulièrement les Alpes de Haute Provence mais aussi le Vaucluse.
- ◆ Taux d'acceptation des recours de 35 %
- ◆ 6 134 ménages reconnus PU DALO
- ◆ Motif le plus invoqué et reconnu : Dépourvu de logement/Hébergé
- ◆ 54% des requérants sont actifs (45% en emploi et 8% au chômage).
- ◆ 46% des requérants ont des ressources supérieures au SMIC

#### **Relogement :**

- ◆ Délais moyens de relogement au-delà des 180 jours prévus par la loi dans 4 départements : Vaucluse, Bouches-du-Rhône, Alpes-Maritimes et Var.
- ◆ Délais allant de 188 jours dans le Vaucluse à 358 dans les Bouches-du-Rhône. Moyenne régionale : 323 jours.
- ◆ 2 919 baux signés par des ménages PU DALO a 68% sur le contingent de réservation de l'Etat.

#### **Recours gracieux et contentieux**

- ◆ Nombre de recours gracieux stables par rapport à 2022 autour de 1900 recours.
- ◆ Forte hausse des recours pour excès de pouvoir contre les décisions des COMED : 344 déposés
- ◆ Hausse des recours en injonction et indemnitaire pour non relogement par l'État dans les délais : 770 recours en injonctions et 66 recours indemnitaires déposés

# Bibliographie

## Textes législatifs

### → Code de la construction et de l'habitation

#### Partie législative

L. 300-1 (principe : droit au logement garanti par l'État)

Article L441-1 : publics prioritaires dans l'accès au logement social : 14 catégories de personnes visées. Obligations pour les réservataires du logement social de consacrer 25% des attributions aux ménages DALO et à défaut prioritaires.

L.313-26-2 : Obligations d'Action Logement service de consacrer 25% des attributions aux ménages DALO et à défaut prioritaires salariés ou demandeurs d'emploi.

L.441-2-3 (recours amiable : saisine de la commission de médiation)

L.441-2-3-1 (recours contentieux : recours devant le tribunal administratif)

L.441-2-3-2 (information sur les dispositifs existants)

#### Partie réglementaire

R.300-1 à R.300-2-2 (conditions liées à la nationalité du demandeur)

R.441-13 à R.441-18-5 (recours amiable : procédure devant la commission)

R.300-1 et R.300-2 (conditions de séjour)

### → Code de la justice administrative

#### Partie législative

L.778-1 (information litiges)

#### Partie réglementaire

R.778-1 à R.778-9 (procédure devant le tribunal administratif)

### → Code de l'action sociale et des familles

Article L345-2-2 : « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* ».

### → Lois

Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (dite loi DALO)

Loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (dite Lec)

Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite Elan)

Loi n°2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique

Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite Molle)

Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un (Asap)

Loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation publique, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action locale (dite 3DS)

s sanitaires d'hygiène et de salubrité des locaux d'habitation et assimilés

### → Jurisprudence

### → Décret n° 2023-695 du 29 juillet 2023 portant règle

Conseil d'Etat Décision n°399710 du 13 octobre 2017: DALO, délai anormalement long et offre adaptée  
Conseil d'Etat Décision n° 458724, 22 décembre 2022 : inconditionnalité de l'accueil

Conseil d'État – Décision n°473746 du 31 mai 2024 : restriction de l'accès au DAHO aux personnes étrangères sous obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou ayant été définitivement déboutées de l'asile.

### **Guides et Bilans – Services de l'Etat**

- Haut Comité pour le droit au Logement. [Guide pratique des Commissions de Médiation](#) – Septembre 2017
- Ministère chargé du Logement « [Les missions des CALEOL](#) » Avril 2023
- DREAL PACA données SNE « [Bilan 2024 des demandes et attributions de logements sociaux en Provence-Alpes-Côte d'Azur](#) » 05/03/2025
- DREAL PACA données Histologe « [Etude sur les signalements de mal logement déposés en 2023 en Provence-Alpes-Côte d'Azur](#) » 21/01/2025
- DREAL PACA « [Le parc locatif social en Provence-Alpes-Côte d'Azur au 1<sup>er</sup> janvier 2024](#) » 21/01/2025
- DREETS PACA « [La stratégie régionale logement d'abord 2](#) » présentée au Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) le 17/07/2024
- DREAL PACA données RPLS« [Les agréments de logements locatifs sociaux en 2024](#) »
- Comité de suivi de la loi DALO, « Le droit à l'hébergement opposable en péril », n°8, 2015.
- DDETS 13, « Vade-mecum à destination des dispositifs de veille sociale et des structures d'hébergement financés par les services de l'État dans les Bouches-du-Rhône », 2025.
- DIHAL, « Deuxième plan quinquennal pour le logement d'abord (2023-2027). Agir, prévenir, construire, pour lutter contre le sans-abrisme », dossier de presse, juin 2023.

### **Etudes et Rapports**

- Dispositif régional d'observation sociale Provence-Alpes-Côte d'Azur (DROS) « [Baromètre social Edition 2024](#) »
- Union sociale pour l'Habitat (USH) « [Les HLM en chiffres](#) » Edition 2024
- Observatoire des inégalités : *Rapport sur les inégalités en France, édition 2023*. Sous la direction d'Anne Brunner et Louis Maurin, édité par l'Observatoire des inégalités, juin 2023.
- Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) « [Les primo arrivants dans le parc social : quels profils pour quelles trajectoires ?](#) » Publiée le 24/02/2025
- INSEE « [Panorama de la pauvreté en Provence-Alpes-Côte d'Azur : une diversité de situations individuelles et territoriales](#) ' Dossier n°12 Paru le 04/10/2023
- INSEE Analyses Provence-Alpes-Côte d'Azur n°111 « [172 000 travailleurs pauvres en Provence-Alpes-Côte d'Azur](#) » parution 13/12/2022
- Fondation pour le logement des défavorisés « [L'Etat du mal logement en France rapport annuel 2025](#) »
- Fondation pour le logement des défavorisés, Réseau Hospitalité, RSMS, JUST « [Pour le droit à l'hébergement. Mises à l'abri de personnes à la rue à Marseille](#) » Rapport 2023.
- Fondation pour le logement des défavorisés « [Palmares de la loi SRU 2020-2022 des centaines de communes hors la loi](#) »

## Glossaire

3DS (Loi) : Différenciation, décentralisation déconcentration et simplification (adoptée en 2022)

AHI : Accueil hébergement insertion

ARHLM : Association régionale des organismes d'habitation à loyer modéré (Ici PACA et Corse)

ARS : Agence Régionale de Santé

BOP : Budget opérationnel de programme

BPI : Bénéficiaire de la protection internationale

CADA : Centre d'aide pour demandeurs d'asile

CALEOL : Commission d'attribution des logements et de l'examen de l'occupation des logements

CASF : Code de l'action sociale et des familles

CCH : Code de la construction et de l'habitation

CE : Conseil d'Etat

CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

CHU : Centre d'hébergement d'urgence

CIL : Conférence Intercommunale du Logement

CIA : Convention intercommunale d'attribution

COMED : Commission de Médiation

CRHH : Comité régional de l'habitat et de l'hébergement

DDETS : Direction départementale de l'emploi du travail et des solidarités

DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer

DGEF : Direction générale des étrangers en France

DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

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

DREETS : Direction régionale de l'économie, de l'emploi du travail et des solidarités

DROS : Dispositif régional d'Observation Sociale

ELAN (Loi) : Evolution du logement de l'aménagement et du numérique (adoptée en 2018)

EPCI : Établissements publics de coopération intercommunale

FNAVDL : Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement

HCDL : Haut comité pour le droit au logement

HUDA : Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile

LDA : Logement d'abord

LEC (Loi) : Loi relative à l'Égalité et à la Citoyenneté (adoptée en 2016 promulguée en 2017)

LLS : Logement Locatif Social

MDA : Maison départementale de l'autonomie

MDPH : Maison départementale des personnes handicapées

OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration

OQTF : Obligation de quitter le territoire français

PDALHPD : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

PLAI : Prêt locatif aidé à l'intégration

PLAI-A : Prêt locatif aidé à l'intégration Adapté

PLUS : Prêt locatif à usage sociale

PLS : Prêt locatif social

PPGDID : Plan partenarial de gestion de la demande d'information des demandeurs (échelle intercommunale)

PU DAHO : Prioritaires et Urgents au titre du Droit à l'Hébergement Opposable

PU DALO : Prioritaires et Urgents au titre du Droit au Logement Opposable

QPV : Quartier prioritaires de la politique de la ville

RHVS : Résidence hôtelière à vocation sociale

RPLS : Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux

SIAO : Service intégré d'accueil et d'orientation

SI-SIAO : Système d'information du service intégré d'accueil et d'orientation

SNE : Système national d'enregistrement

SRU (Loi) : Solidarité et renouvellement urbain (adoptée en 2000)

SYPLO : Système Priorité Logement (outil des services de l'Etat permettant l'enregistrement des publics prioritaires dans l'accès au logement social)

TA : Tribunal administratif

# Schéma de procédure DALO/DAHO

