

COMITÉ DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU DALO

LA SYNTHÈSE DU RAPPORT

10 ans d'application du Droit au Logement Opposable en Isère : 2008-2018

Le DALO : un droit effectif au logement pour les ménages les plus en difficulté

Le 5 mars 2007, la loi « instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale » est promulguée, elle rend le droit au logement opposable. Elle institue des possibilités de recours administratif (devant la Commission de médiation) puis éventuellement contentieux (devant le Tribunal Administratif) afin de rendre effectif ce droit. Elle permet de reconnaître la priorité de la demande, et d'y répondre en mobilisant le contingent préfectoral (parc social géré par les services de l'Etat). Le droit au logement, déjà inscrit dans la loi passe d'une affirmation de principe à une obligation de résultat pour l'Etat. A ce droit au logement vient s'ajouter un droit à l'hébergement opposable (le DAHO).

Des retombés positives mais partielles pour les publics recourant au DALO

En France, **entre 2008 et 2017, 148 234 ménages ont pu être relogés au titre du DALO**. Sur la même période **en Isère, 9 414 recours** ont été déposés dont **7 773 au titre du logement** et **1 641 au titre de l'hébergement**¹. **2 628 ménages ont été reconnus comme prioritaires** et ce sont **1 497 ménages qui ont pu être relogés**².

Un droit qui concerne les personnes les plus fragiles

Dans 4 cas sur 5, les recours sont déposés soit par des **personnes isolées (près de 50% en 2016)**, soit par **des familles monoparentales (un tiers)**. A titre de comparaison, les ménages demandant un **logement social sont 42% à être des personnes isolées**, et **24% sont des familles monoparentales**. Deux distinctions entre la France entière et l'Isère sont notables : en Isère, les ménages requérants sont plus âgés que la moyenne française et ont plus souvent de petites ressources (inférieures ou égales au SMIC) alors que **47% des requérants sur la France entière ont des ressources supérieures au SMIC**. Dans un cas comme dans l'autre, nous avons donc affaire à des publics fragilisés.

¹ Sources : compilation des données Bald 2008 - 2018 et HCLPD 2004-2017

² Sources : bilan 2008 - 2017 HCLPD

La baisse des recours

Alors qu'au niveau national le nombre de recours n'a cessé d'augmenter (de 60 000 à 90 000 de 2008 à 2017) en Isère ce taux a été fluctuant jusqu'en 2014 (entre 700 et 900 selon les années) mais est désormais à la baisse avec **à peine plus de 600 recours en 2017**. Cette baisse pourrait résulter d'une réduction de la demande, moins de ménages ayant besoin de faire un recours DALO. Malheureusement, au regard des données sur le nombre de personnes mal logées en France comme en Isère, il semble au contraire que la baisse des recours DALO soit en réalité à comprendre comme un non recours au droit.

La baisse des décisions favorables

Les taux de décisions favorables ont chuté entre 2008 et 2017, en France comme en Isère. Sur le plan national, les taux d'acceptation sont passés de près de **45% d'acceptation en 2008 à 35% en 2017**. En Isère, on est passé de 47% de décisions favorables en 2008 à seulement 26% en 2017, avec un effondrement des taux d'acceptation depuis 2014 : **48% de ménages reconnus prioritaires en 2013 et seulement 22% en 2015**. Ainsi, au niveau national comme au niveau départemental, les ménages reconnus prioritaires sont en chute libre : en Isère, divisés par 2 au titre du DALO et par 3 au titre du DAHO. Cela montre un durcissement et un changement d'interprétation des critères d'acceptation des recours.

La baisse simultanée des recours ainsi que celle des décisions favorables est particulièrement alarmante, avec le risque que le DALO, qui marque une avancée importante, soit de moins en moins mobilisé. Cela révèle des difficultés à absorber une demande pourtant en baisse. De plus, une baisse des décisions favorables pourrait décourager les recours et ainsi les réduire artificiellement. Quoiqu'il en soit, il y a une défaillance qu'il conviendrait de corriger lorsqu'on sait quelle peut être l'efficacité du DALO dans le logement ou le relogement de publics en situation de grande précarité.

LA MISE EN ŒUVRE DU DALO : UNE INTERPRETATION RESTRICTIVE DE LA LOI

LES DÉMARCHES PRÉALABLES

La baisse du nombre de ménages reconnus prioritaires par la Commission de médiation s'explique aussi par son interprétation restrictive et plus ou moins sujette à débat des textes législatifs et réglementaires. Lorsqu'une personne souhaite faire valoir le DALO, elle doit d'abord démontrer qu'elle a déjà fait une demande de logement social.

En outre, la commission de médiation refuse des recours DALO sous prétexte qu'une demande de logement auprès de la commission sociale intercommunale ou une demande d'hébergement est en cours. Cela révèle le glissement des pratiques de la commission de médiation, qui agit comme une commission d'attribution.

LA CONFUSION DANS LES RÔLES

Il a été remarqué que les Commissions de Médiation se positionnaient parfois comme des commissions d'attribution alors que leur rôle est de dire le droit indépendamment des capacités d'accueil du parc social.

Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées relève que « *la majorité des membres des Commissions de Médiation est impliquée dans l'accès à l'hébergement ou au logement des ménages* » dont elles instruisent le recours et constate que cette implication peut « *biaisier [leur] jugement* ».

Cela peut conduire à prendre en compte, dans la décision de rejet ou priorisation d'un dossier, l'état de l'offre de logement. Or, la mise en œuvre du DALO, telle qu'elle a été voulue par le législateur, ne devrait reposer que sur la prise en compte de la situation de mal logement du demandeur. Le risque est de considérer le DALO comme un moyen d'accès au logement parmi d'autres. Ce risque de confusion entre rôle de la Commission de Médiation et rôle des Commissions d'Attribution est sans doute aggravé en Isère par le fait que le service de l'Etat chargé de l'instruction des recours (BALD) est également responsable de la gestion du contingent préfectoral, et donc du relogement des ménages priorités.

ZOOM SUR LE DAHO : NON RECOURS, MECONNAISSANCE NE PERMETTANT PAS L'APPLICATION DU DROIT

Si dans tous les cas, le demandeur doit être capable de justifier de démarches préalables, les exigences du DAHO se distinguent de celles du DALO sur quelques points. Pour les recours DAHO, pour une admission en structure d'hébergement, **il n'est pas nécessaire d'être en situation régulière sur le territoire ou de fournir un justificatif d'identité.**

Les données sur l'Isère révèlent une faiblesse des recours sur le DAHO, peu de personnes en besoin d'hébergement effectuant les démarches. En 2017, **AUI-Alerte** estime que **3 458 personnes sont en besoin d'hébergement Isère.** Or **entre 2008 et 2017, le nombre de ménages ayant été déclarés prioritaires pour un hébergement s'est élevé à 557 pour 1620 recours examinés,** à ces ménages se rajoutent 164 autres dont les dossiers de recours logement ont été requalifiés en hébergement.

En réponse à ces recours, **293 propositions d'accueil ont été faites** et ont abouti à **199 accueils en structure d'hébergement.** Mais l'insuffisance du nombre de places d'hébergement, les conditions restrictives à la prise en compte des dossiers, le taux d'acceptation très faible par la Commission de médiation (12% en 2017) contribuent à réduire considérablement le DAHO en Isère. Cela rejoint les réflexions du **Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées** qui souligne que « *malgré l'effort considérable d'ouverture de places d'hébergement de ces dernières années, le nombre de places reste très insuffisant pour assurer l'inconditionnalité de l'hébergement pourtant inscrite dans la loi* ».

Si certaines Commissions, (dans le Rhône par exemple) priorisent, comme le prévoit la loi, tous les recours pour un hébergement d'urgence au titre du droit inconditionnel à l'hébergement, sous réserve qu'une demande préalable d'hébergement ait été faite. D'autres, comme c'est le cas **en Isère, les rejettent tout aussi systématiquement au motif que les personnes sont en situation irrégulière.**

Enfin, la requalification de certains dossiers DALO en recours DAHO doit nous interroger. En effet, les ménages dont le recours est requalifié sont pourtant en demande de logement. Le DAHO est donc parfois mal utilisé, car les requalifications de DALO en DAHO n'offrent pas de réponse satisfaisante aux problématiques des publics devant en bénéficier. Cela va à contre-courant de la logique du logement d'abord.

Les permanences UTPT

Un Toit Pour Tous organise des permanences d'accueil et d'information sur le droit au logement en partenariat avec d'autres associations mobilisées. Ces permanences servent à l'information, au conseil, au suivi et à l'accompagnement des demandeurs du DALO. **En 2017, 68 permanences se sont tenues. Elles ont permis d'accompagner dans leurs recours 95 ménages.**

Tous les lundis de 13h à 16h à la Maison des associations, rue Berthe de Boissieux à Grenoble

L'Équipe juridique mobile

Ce dispositif porté par la Ville de Grenoble CCAS et la Faculté de Droit est constitué d'étudiantes en Master 2- Contentieux des droits fondamentaux, d'une travailleuse paire, d'une écrivaine publique et d'une travailleuse sociale. L'équipe vise à réduire le non-recours au DALO/DAHO. Elle a donc pour but d'informer les personnes sur leurs droits au DALO/DAHO, d'être ressource pour les personnes constituant des dossiers (travailleurs sociaux, bénévoles, etc.), et d'accompagner les personnes qui souhaitent contester leur refus ou faire appliquer une décision favorable par un accompagnement au recours gracieux et contentieux.

Téléphone : 04 76 48 66 28

Email : ejm@grenoble.fr

Le comité de suivi DALO

Le Comité départemental de suivi accompagne la mise en œuvre du DALO, se saisit des difficultés qui apparaissent et fait des propositions pour une juste application de la loi à l'échelle de l'Isère. Pour ce faire, il publie chaque année un rapport. Le dernier porte sur le bilan des 10 ans d'application du DALO. Il est consultable sur la page de l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement d'Un Toit pour Tous.

L'association DALO

L'Association DALO est présente nationalement. Elle défend le droit au logement opposable et promeut sa bonne application. Elle mène un travail d'information, de formation et de soutien aux bénévoles et aux professionnels qui accompagnent les personnes mal logées dans les procédures du recours DALO.

Pour en savoir plus :

www.untoitpourtous.org -> S'informer et comprendre -> Publications de l'Observatoire
Bilan des 10 ans d'application du Droit au Logement Opposable - Septembre 2018

Réalisé grâce au soutien de la Fondation Abbé Pierre et de Grenoble Alpes Métropole