

# Comité départemental de suivi de la mise en œuvre du DALO-DAHO

## SYNTHESE DU RAPPORT DALO-DAHO EN ISERE 2019

(sur les données 2018)

JANVIER 2020

Depuis l'instauration du Droit au logement opposable en 2007<sup>1</sup> (DALO), le Comité départemental de suivi de sa mise en œuvre publie annuellement un rapport qui permet de mesurer l'application de ce droit dans le département de l'Isère, et d'identifier les avancées qu'il permet mais aussi les difficultés rencontrées pour qu'il soit véritablement effectif.

### 1 - Quelques données essentielles : des résultats qui s'améliorent mais demeurent insuffisants

Trois étapes jalonnent le parcours des personnes qui recourent au DALO-DAHO pour accéder à un hébergement ou à un logement.

#### a - Un nombre de recours stable qui ne traduit pas l'ampleur des besoins

923 recours ont été déposés devant la commission de médiation en 2018 à 923, un niveau proche de la moyenne sur les 11 dernières années (940) et relativement stable depuis 2014. Cette stabilité concernant aussi bien les recours pour un logement (700 en 2018 pour 709 en moyenne pour les cinq dernières années) que pour un hébergement (respectivement 223 et 219). Un résultat encourageant qui souligne que **plus de 10 000 personnes ont déposé un recours depuis 2008**. Mais qui demeure en retrait par rapport au nombre de personnes qui devraient être concernées. De ce point de vue, seulement 700 ménages ont déposé un recours pour un logement en 2018 alors qu'ils étaient 4 880 en attente de logement social au motif d'une absence de logement personnel. De même seulement 223 recours pour un hébergement ont été enregistrés en 2018 alors que plus de 3 000 ménages étaient en attente d'un hébergement d'urgence et plus de 1 000 d'un hébergement d'insertion.

#### b - Les décisions de la Commission de médiation : un taux de réponse favorable qui s'améliore

Concernant les décisions relatives au logement, le taux d'acceptation qui avait chuté de près de 30 points entre 2012 (48%) et 2014 (19,1%), se redresse progressivement depuis cette date et il se situe en 2018 à 35,9% (un taux comparable à celui de la région AURA ou de la France). Ces évolutions sont difficiles à expliquer car la population qui recourt au DALO est toujours aussi fragile. Elles interrogent directement les procédures d'instruction et le fonctionnement de la commission de médiation. Et malgré une meilleure connaissance du dispositif aujourd'hui qu'il y a dix ans, **il n'y a guère plus d'un requérant sur trois qui reçoit une réponse favorable**.

---

<sup>1</sup> La loi de mars 2007 a également instauré un Droit à l'hébergement opposable (DAHO).

Concernant les décisions relatives à l'hébergement, les mouvements sont plus accentués que pour le logement : chute des réponses favorables de 60 % en 2013 à moins de 20% en 2014 ! Et depuis les évolutions sont erratiques même si le taux de réponses favorables se situe à 34% en 2018. Une amélioration qui traduit une plus grande souplesse dans le traitement des dossiers des demandeurs d'asile mais qui marque un grand décalage avec les taux relevés pour la région AURA (59,6%) ou la France (57,5%).

### **c - L'accès à un hébergement ou à un logement demeure très limité**

Peu nombreux à faire valoir leur droit à un hébergement, les ménages dont le recours a été accepté, sont très peu nombreux à être hébergés (13,6% des demandes reconnues prioritaires en 2018) et le fait que ce taux soit assez proche de ceux observés au niveau national (13,5%) ou régional (16,2%) ne constitue pas une bonne nouvelle. Il est vrai que la reconnaissance de la commission de médiation ne constitue pas un sésame mais seulement le droit ... à être pris en considération par le 115.

Pour l'accès à un logement, les taux ne sont pas aussi catastrophiques (38,7% en 2018), mais ils sont en baisse régulière depuis quatre ans (-23 points) et sont bien inférieurs au taux observés ailleurs. Même si on constate qu'un certain nombre de ménages ayant déposé un recours DALO sont relogés par les organismes HLM en cours de procédure (63 sur les 599 recours examinés en 2018), traduisant la réactivité des organismes HLM à la population recourant au DALO. Pourtant les 2 000 logements du contingent préfectoral disponibles annuellement pourraient facilement absorber l'ensemble des demandeurs prioritaires au titre du DALO (238 ménages en 2018 soit 12% du contingent). Les refus des ménages et l'abandon des démarches (36 en 2018) n'expliquent pas la faiblesse des relogements effectifs.

## **2 - Le rôle essentiel de l'information et de l'accompagnement pour rendre effectif le DALO-DAHO**

---

« Une loi ne s'use que si l'on ne s'en sert pas » écrivions-nous dans le rapport qui marquait le 10<sup>ème</sup> anniversaire de la loi. Ce qui signifie qu'il faut qu'elle soit connue, et que les personnes qu'elle concerne, soient accompagnées pour déposer un dossier devant la commission, comme pour engager les recours administratif et contentieux prévus par la loi. Les initiatives engagées dans ce sens sont essentielles pour que le DALO-DAHO soit effectif et devienne une réalité pour les personnes le plus fragiles, qui sont aussi les plus démunies dans leur rapport aux institutions.

### **a - Informer et accompagner pour solliciter la commission de médiation**

Compte tenu des difficultés que rencontrent les ménages pour accéder à un travailleur social mais aussi des réticences que peuvent avoir les acteurs du social à mobiliser le DALO-DAHO, l'information en direction des personnes concernées par la loi est faible et l'accompagnement pour faire valoir ce droit est principalement réalisé par des associations spécialisées dans les questions du logement.

En Isère, une dizaine d'associations sont agréées pour accompagner les ménages dans la constitution d'un recours amiable devant la commission de médiation. Parmi elles, Un Toit Pour Tous tient une permanence hebdomadaire depuis 2008. En 2018, elle a accueilli 172 ménages et a accompagné 127 d'entre eux dans la constitution de leur recours - les autres ayant été orientés vers d'autres solutions (Palhdi, SIAO, etc.). Cette permanence qui a aidé à constituer 1 dossier sur 8 soumis à la commission de médiation fonctionne de façon bénévole avec l'appui de la Fondation Abbé Pierre.

### **b - Accompagner les personnes dans la constitution de recours contentieux**

En aval de la commission de médiation, il est nécessaire d'accompagner des recours contentieux pour contester ses décisions ou l'absence de proposition de relogement. L'équipe juridique mobile (EJM),

initiative portée par la Ville de Grenoble et la Faculté de Droit, agit dans ce sens en proposant, avec l'aide d'avocats spécialisés, un accompagnement aux recours contentieux.

C'est ainsi que depuis 2017, les ménages accompagnés par des associations et avocats, saisissent de plus en plus le Tribunal administratif (TA) pour déposer un recours contentieux : 33 recours contentieux en 2016, 121 en 2017, 115 en 2018. Mais jusqu'à maintenant, recourir au tribunal n'a eu que peu d'impact sur le sort des requérants : sur 26 décisions annulées par le TA, seuls deux ménages ont finalement été reconnus prioritaires après un nouvel examen de leur dossier par la commission de médiation (elle a maintenu sa décision initiale pour les 24 autres recours). Mais en rendant le recours contentieux possible, l'EJM oblige la commission à un examen des dossiers plus rigoureux au regard du droit.

### c - Former des relais et ambassadeurs du Droit au logement

Notons aussi le rôle de l'EJM, avec l'appui de l'association nationale DALO, pour former les travailleurs sociaux, responsables et bénévoles associatifs, et étudiants, sur le droit au logement opposable et les conditions de sa mise en œuvre. En 2018, la démarche a permis de former 250 personnes qui deviendront des relais et ambassadeurs du DALO. Elle est essentielle pour élargir la mobilisation des acteurs en faveur du Droit au logement.

## 3 - Quelles perspectives ?

---

### a - S'en tenir à la loi qui consacre un droit

Douze ans après la promulgation de la loi, il faut encore et toujours rappeler que le DALO/DAHO n'est pas une nouvelle filière d'accès au logement (ou à un hébergement), et pas davantage une sorte de coupe-file permettant de doubler les autres demandeurs dans la file d'attente du logement social, mais la reconnaissance par le législateur d'un droit fondamental pour des personnes privées de logement ou vivant dans des conditions particulièrement difficiles. Un droit qui doit être apprécié sur la base de critères juridiques indépendamment de l'offre disponible.

En ce sens, la commission de médiation a pour fonction de dire le droit et ne doit pas se comporter comme la commission d'attribution d'un bailleur social et ne peut pour instruire les dossiers élargir le nombre de pièces demandées au-delà de celles qui sont obligatoires. En ce sens aussi, les ménages dont la demande a été jugée prioritaire n'ont pas à être mis en concurrence avec d'autres ménages prioritaires. Ils n'en constituent pas une catégorie spécifique parmi d'autres. Pour les ménages DALO-DAHO une obligation de résultat pèse sur l'Etat, pour les autres ménages prioritaires une obligation de moyens pour les collectivités publiques.

Dans la longue quête du Droit au logement, l'ensemble des acteurs concernés par sa mise en œuvre, services de l'Etat, collectivités locales, bailleurs sociaux, associations, devraient se fixer comme impératif de le rendre effectif, d'autant qu'il concerne, comme le montrent les trop rares statistiques dont nous disposons, les ménages les plus fragiles de la société.

### b - Faire du DALO-DAHO un levier de transformation

Lors du débat parlementaire qui a conduit à la promulgation de la loi sur le Droit au logement opposable, le législateur a fait le pari de la dynamique qu'elle devait créer. Les difficultés qu'elle rencontre dans sa mise en œuvre doivent permettre de susciter des évolutions à trois niveaux où les insuffisances sont notoires :

- pour faire face à **l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre d'hébergement**, ce qui est partiellement engagé avec l'augmentation ces dernières années du nombre de places d'hébergement d'urgence ;

- pour **aménager les procédures d'attribution des logements sociaux** de façon à ce que la concurrence entre ménages prioritaires ne laisse trop de demandeurs sur la touche ; en ce sens la mise en place des conventions intercommunales d'attribution dans le cadre des Conférences intercommunales du logement (CIL) constitue une avancée même si le processus engagé n'a pas encore produit d'effets notoires ;
- pour adapter l'offre de logement et **augmenter la production de logements abordables** que ce soit avec la production de logements très sociaux (PLAI) ou la mobilisation de logements privés à des fins sociales. Malgré l'enjeu que cela représente, malgré les efforts engagés dans ce sens, les résultats ne sont pas au rendez-vous.

Bref, le chemin est tracé, mais les conditions de la mise en œuvre effective du DALO-DALO ne sont pas encore remplies.

### c - Améliorer la connaissance des zones d'ombre dans la mise en œuvre du DALO-DAHO

La mise en œuvre du DALO-DAHO est un processus complexe et de nombreuses questions demeurent aujourd'hui sans réponse alors qu'elles représentent des enjeux majeurs. Mieux identifier ces questions et surtout y répondre permettraient des avancées.

1 - Depuis 2016, **la mise en œuvre du DALO-DAHO se fait en aveugle** puisque nous ne connaissons plus les caractéristiques des ménages qui sollicitent la commission de médiation. C'est pourtant une question essentielle puisqu'elle permet d'identifier les ménages confrontés à des « trous dans la raquette » des protections et d'adapter les politiques publiques. Sur la base de données antérieures à 2016, on sait pourtant qu'il s'agit d'un public particulièrement fragile au sein duquel sont surreprésentés les isolés (46% des recours en 2016 pour 32% dans la population iséroise), les familles monoparentales et les ménages à très faibles ressources. Mieux connaître les personnes concernées par le DALO-DAHO comme les motifs qui les poussent à déposer un recours devrait être un impératif.

2 - Autre point aveugle dans le processus de mise en œuvre du Droit au logement, **les refus de logement** émanant des ménages reconnus prioritaires par la commission de médiation. Certes le phénomène est également très présent pour toutes les attributions de logements sociaux, mais concernant les ménages DALO, il interroge. D'aucuns peuvent ainsi remettre en question la légitimité des recours DALO, ou la liberté de choix que conserve chacun fut-il en difficulté. Bref, cette question des refus est trop importante pour qu'elle ne fasse pas l'objet d'investigations sérieuses.

3 - Enfin l'efficacité de la procédure DALO-DAHO est interrogée par **la faiblesse des relogements**. Si l'accès à un hébergement est fortement contraint par l'insuffisance du nombre de places, il n'en est pas de même pour l'accès à un logement. Le contingent est en effet loin d'être saturé par les demandeurs DALO reconnus prioritaires puisqu'ils n'en représentent qu'un peu plus de 10%. La faiblesse des résultats obtenus en la matière appelle à aussi une réflexion approfondie puisque c'est l'effectivité du Droit au logement qui est ainsi en cause.

Finalement, nous appelons à engager, en lien avec les services de l'Etat impliqués, une réflexion sur ces points comme sur l'ensemble du processus de mise en œuvre du Droit au logement ou à l'hébergement.

## POUR EN SAVOIR PLUS

### OBSERVATOIRE DE L'HEBERGEMENT ET DU LOGEMENT

17b avenue Salvador Allende, 38 130 Echirolles

### CONTACT

✉ [observatoire@untoitpourtous.org](mailto:observatoire@untoitpourtous.org)

📞 04 76 22 66 05 / 07 84 03 92 89



**OBSERVATOIRE  
DE L'HEBERGEMENT  
ET DU LOGEMENT**