

Etat et évolution de l'application du Dalo et du Daho en Isère

Rapport 2020

**Comité de suivi Isérois
de la mise en œuvre
du Dalo et du Daho**

LES CAHIERS DE
L'OBSERVATOIRE
Décembre 2020
Cahier 7



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

LES « CAHIERS DE L'OBSERVATOIRE » traitent de la thématique du mal-logement en Isère et des problématiques qui la traversent telles que l'accès et le maintien au logement, ou encore la précarité des ménages.

Ce cahier accueille les observations du Comité de suivi isérois de la mise en œuvre du Dalo et du Daho. Comme chaque année il fait état de l'application de ces droits opposables sur le département de l'Isère, et de son évolution.

LES AUTEURS

Chloë Mollard

RELECTEURS ET CONSEILS

René Ballain, Andrée Demon, Cécile Legendre, Roselyne Blin, Christian Le Brun, Pierre-Luc Fayolle, Jean-François Lapière.

MEMBRES DU COMITE DE SUIVI ISEROIS

Relais Ozanam ; Adil ; Pluralis-Habitat ; CLCV ; Isère CNL ; CSF 38 ; Pays Voironnais ; Grenoble Alpes Métropole ; France Horizon ; SDH ; Arra-Habitat ; Accueils de jour ; Equipe Juridique Mobile ; Un Toit Pour Tous.

CREDIT PHOTOS

Couverture par Un Toit Pour Tous, opération d'acquisition-amélioration d'UTPT Développement, à Sassenage.

Réalisé grâce au soutien de

La Fondation Abbé Pierre



Grenoble-Alpes Métropole



Le Droit au logement opposable, une avancée majeure à conforter

Adoptée à l'unanimité le 5 mars 2007, la loi sur le Droit au logement opposable représente une conquête législative et sociale majeure. Elle permet aux personnes dépourvues de logement, vivant dans de mauvaises conditions de logement ou empêchées d'en trouver un adapté à leur situation, de faire valoir leur droit à un logement décent et indépendant. La loi de 2007 a également institué un droit à l'hébergement opposable.

Entre 2008 et 2019, près de 4 000 personnes ou familles ont été reconnues prioritaires en Isère (3 200 au titre du Dalo et 800 au titre du Daho). Ce qui constitue une avancée incontestable. D'autant qu'elle concerne des personnes modestes vivant dans des conditions difficiles. Parmi les demandes qui ont eu une réponse positive les personnes seules comme les familles monoparentales sont surreprésentées et il s'agit le plus souvent de ménages pauvres. Ces quelques données suffiraient à elles seules à justifier l'intérêt du Droit au logement opposable.

Le Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable en Isère s'est constitué dès 2008 pour suivre son application, identifier les obstacles à son application et mobiliser les énergies pour le faire vivre. Les objectifs poursuivis ont été globalement tenus et la mise en œuvre du Droit au logement opposable est ainsi sortie de la confidentialité pour devenir un thème de débat public et régulier (notamment à partir du rapport que publie chaque année le Comité de suivi).

Le Comité de suivi a aussi souligné la nécessité d'accompagner les personnes éligibles au Dalo ou au Daho dans leurs démarches pour qu'elles fassent valoir leur droit. D'abord pour les informer et les aider à constituer leur dossier pour qu'il soit examiné par la Commission de médiation qui statue sur le caractère prioritaire du recours. C'est la mission que s'est donnée la permanence d'Un Toit pour Tous qui se tient chaque semaine depuis plus de dix ans. L'accompagnement des personnes consiste aussi à les aider dans leurs démarches contentieuses auprès du Tribunal administratif quand elles sont amenées à contester les décisions prises par la Commission de médiation ou à demander l'application des décisions de relogement quand elle n'est pas effectuée dans les délais. L'équipe juridique mobile (EJM) mise en place par la Ville de Grenoble assure cette action juridique sans laquelle la mise en œuvre du Dalo ou du Daho serait incomplète.

Ces avancées significatives dont le rapport rend compte, ne doivent pas masquer les progrès qui restent à faire pour que le Droit au logement soit effectif. C'est ainsi que nous évoquons dans les pages suivantes des voies de progrès. Pour renforcer l'information et l'accompagnement des personnes visées par la loi. Pour contribuer à faire émerger une jurisprudence commune au sein de la Commission de médiation et ne pas faire dépendre les décisions de majorités aléatoires. Pour que le volet juridique de la loi soit pleinement mobilisé et que les recours auprès du Tribunal administratif contribuent à faire respecter la loi. Mais aussi pour informer et mobiliser autour de l'objectif porté par la loi de 2007 et faire du Droit au logement une ambition toujours vivace et une réalité pour les plus modestes d'entre nous.

Le comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement en Isère

TABLE DES MATIERES

LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE, UNE AVANCEE MAJEURE A CONFORTER.....	3
LE DALO ET LE DAHO, DE QUOI PARLE-T-ON ?.....	6
<i>Le droit au logement opposable.....</i>	<i>6</i>
<i>Le droit à l'hébergement opposable.....</i>	<i>7</i>
<i>Composition et fonctionnement de la Commission de médiation.....</i>	<i>7</i>
<i>Schématisation du parcours du requérant.....</i>	<i>8</i>
<i>Le rôle des initiatives locales dans la mise en œuvre du Dalo et du Daho en Isère.....</i>	<i>9</i>
<i>Les chiffres clés du Dalo et du Daho en Isère.....</i>	<i>10</i>
VERS UNE PLUS FORTE MOBILISATION ET UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE EN ISERE EN 2019	11
1. <i>Une baisse du non-recours en matière de Daho : +46% de recours déposés.....</i>	<i>11</i>
2. <i>Un recours au Dalo qui reste stable.....</i>	<i>12</i>
3. <i>Daho et Dalo, des droits mieux reconnus.....</i>	<i>12</i>
DES DROITS QUI RESTENT PEU EFFECTIFS : LES LIMITES DU DALO-DAHO.....	14
1. <i>Un taux d'hébergement très faible : seulement 15% des ménages reconnus prioritaires Daho ont été hébergés suite à leur recours en 2019.....</i>	<i>14</i>
2. <i>Un taux de relogement en baisse : 30% des ménages reconnus prioritaires Dalo ont été logés suite à leur recours</i>	<i>15</i>
3. <i>Des recours contentieux en hausse, mais aux effets limités.....</i>	<i>17</i>
ILLUSTRATION DE L'UTILITE SOCIALE DU DALO-DAHO – CHIFFRES CLES SUR LE PROFIL DES REQUERANTS	19
<i>Les personnes seules et les familles monoparentales toujours majoritaires.....</i>	<i>19</i>
<i>Des requérants au DALO de plus en plus âgés.....</i>	<i>20</i>
<i>Des requérants au DALO de plus en plus pauvres.....</i>	<i>20</i>
<i>Des motifs isérois qui diffèrent des motifs français</i>	<i>20</i>
PERSPECTIVES 2020 : DES OBSTACLES QUI PERSISTENT ET D'AUTRES QUI EMERGENT EN CONTEXTE DE CRISE SANITAIRE.....	21
1. <i>Des pratiques qui continuent à freiner l'application du Dalo</i>	<i>21</i>
2. <i>Le Dalo à l'épreuve de la crise.....</i>	<i>24</i>
CONCLUSION	25

Le rôle du comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo-Daho en Isère

Afin de suivre la mise en œuvre de ce droit, la loi de 2007 a créé un comité de veille qui associe au niveau nationale le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD) et les associations œuvrant dans le domaine du logement. Celui-ci est chargé de remettre au Président de la République, au Premier Ministre ainsi qu'au Parlement un rapport annuel faisant état des difficultés existantes dans l'application du Dalo-Daho et proposant des améliorations possibles.

Sous l'impulsion d'initiatives locales, des comités de suivi se sont également formés au niveau départemental. En Isère, le comité de suivi réunit des associations, des acteurs de l'hébergement et du logement, ainsi que la métropole grenobloise. Il a à la fois un rôle :

- De concertation : partager les analyses que suscite l'application de la loi Dalo dans le département de l'Isère,
- De vigilance : par rapport à un droit qui pourrait, dans les faits, se trouver restreint par les difficultés d'accès au logement,
- Et de proposition : rendre le droit au logement non seulement opposable mais effectif.

Chaque année, le comité de suivi isérois produit un rapport faisant état de l'évolution de la mise en œuvre du Dalo-Daho sur son territoire. Ce travail se base sur les données chiffrées qui sont transmises par le HCLPD et correspondent aux décisions rendues par la Commission de médiation du département et au nombre de relogements effectués par l'Etat. En Isère, ces données sont issues de la saisie réalisée par le Bureau pour l'accès au logement des personnes défavorisées (Bald), service étatique chargé de l'instruction et du suivi des recours déposés par les ménages, ainsi que de leur relogement lorsque leur recours a fait l'objet d'un avis positif de la CoMed (Commission de médiation). Depuis 2017, ces données sont moins détaillées qu'auparavant ce qui rend le traitement statistique et le travail d'analyse du comité de suivi de plus en plus difficiles et problématiques.

Précisions méthodologiques

Les données présentées dans ce cahier nous ont été transmises par le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD) et par le Bureau pour l'Accès au Logement des personnes Défavorisées (Bald)¹.

Afin de suivre l'évolution de l'application du Dalo et du Daho, nous avons privilégié l'exploitation des données en cohorte. Celles-ci permettent d'analyser les décisions d'une année donnée au regard des recours déposés cette même année. Ce choix permet une lecture et un suivi plus juste de l'application de ces droits opposables. Néanmoins, pour la dernière année d'observation, une analyse en cohorte biaise le nombre de relogement réalisé : compte tenu du délai (6 mois) dont dispose l'Etat pour proposer un logement à un ménage reconnu prioritaire par la Commission de Médiation (CoMed)², de nombreux ménages reconnus prioritaires durant l'année 2019 n'auront pas de proposition avant 2020 et n'apparaissent donc pas dans les données de relogements en cohorte.

Pour étudier les relogements réalisés en 2019, une analyse en stock est donc privilégiée : nous analyserons le nombre de relogements effectifs réalisés en 2019, qu'il s'agisse de personnes ayant déposé un recours cette même année ou les années précédentes.

¹ Instance départementale chargée d'instruire les recours Dalo et Daho, de suivre leur évolution, et de reloger les ménages prioritaires au titre du Dalo.

² Instance départementale chargée de statuer sur ces recours

LE DALO ET LE DAHO, DE QUOI PARLE-T-ON ?

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. Pour les ménages dont la demande de logement social n'a pas été satisfaite, elle institue des possibilités de recours administratifs (devant la Commission de médiation (CoMed)), puis éventuellement contentieux (devant le Tribunal Administratif) afin de rendre effectif ce droit. Elle permet de reconnaître la priorité et l'urgence 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 ainsi d'une affirmation de principe³ à une obligation de résultat pour l'Etat. En cela, il se distingue des filières de priorisation qui fixent quant à elles une obligation de moyens.

A ce droit au logement vient s'ajouter un droit à l'hébergement opposable (le DAHO).

Le droit au logement opposable (Dalo) est destiné aux personnes ayant enregistré une demande de logement social qui sont dans l'une des situations suivantes : « dépourvues de logement ; menacées d'expulsion sans relogement ; en hébergement social ou en logement de transition ; logées dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux ; logées dans des locaux manifestement sur-occupés (sous réserve que le ménage comporte au moins un enfant mineur ou une personne handicapée) ; logées dans un logement non décent (sous réserve que le ménage comporte au moins un enfant mineur ou une personne handicapée) ; dans l'attente d'un logement social sans avoir reçu d'offre adaptée dans un délai fixé par le préfet (« délai anormalement long ») »⁴.

Pour faire valoir leur droit au logement opposable, les ménages doivent formuler un recours administratif devant la CoMed. En Isère, le Bureau pour l'Accès au Logement des personnes Défavorisées (Bald) a 3 mois pour instruire ce recours et le présenter à la CoMed pour qu'elle statue, puis le Préfet a 6 mois pour reloger la personne si sa demande est reconnue prioritaire et urgente au titre d'une des situations de mal-logement citées plus haut. Ce relogement s'effectue initialement sur le contingent de logements sociaux à disposition du préfet (contingent préfectoral), mais depuis la loi Egalité et Citoyenneté de 2017, ce sont tous les réservataires de logements sociaux qui sont tenus de mobiliser 25% de leur contingent au relogement des ménages prioritaires.

Le recours peut être rejeté si le requérant est « en capacité d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir par ses propres moyens (notamment sur le parc privé) ; qu'il ne remplit pas les conditions de séjour ; qu'il ne remplit pas les conditions d'accès au logement social ; qu'il n'a pas effectué de démarches préalables ou qu'il ne nécessite pas un relogement en urgence »⁵.

A l'issue du traitement qui est fait de sa demande, le requérant au Dalo peut formuler auprès du Tribunal administratif un « recours pour excès de pouvoir » s'il souhaite contester la décision qui a été prise par la CoMed, et un « recours en injonction » lorsqu'aucune offre de logement adapté à ses besoins ne lui a été faite dans les délais impartis.

³ Loi du 5 juillet 1989, loi du 31 mai 1990

⁴ « Guide pratique de l'accompagnement Dalo », Association Dalo

⁵ Ibid

Le droit à l'hébergement opposable (Daho) se distingue du Dalo en portant sur l'accès à l'hébergement d'urgence ou d'insertion (et non sur l'accès au logement). Il se distingue également par des délais de traitement plus rapides (la CoMed a 6 semaines pour statuer sur le recours, puis 6 semaines pour proposer un hébergement) et par des critères plus ouverts. En effet, à l'inverse du Dalo, un recours Daho peut être mobilisé par toute personne, indépendamment de sa situation administrative à condition d'avoir fait au moins un appel récent au 115. Cependant, une personne sans droit au séjour pourra seulement prétendre à un hébergement d'urgence. Plus précisément, le Daho se destine aux ménages « à la rue, en habitat de fortune, en hébergement chez des tiers » ou à ceux qui sont accueillis « par le dispositif d'accueil sans respect de son intimité (dortoirs) ou sans pérennité (hébergement de nuit ou limité à quelques jours, expulsion d'un CADA ou fermeture d'un centre hivernal sans proposition d'un nouvel hébergement) ». ⁶ Les moyens de recours sont les mêmes que ceux du Dalo (un recours administratif d'abord, puis éventuellement contentieux).

Composition et fonctionnement de la Commission de médiation

« La Commission de médiation est composée d'un président et de quinze membres nommées par le préfet dont :

- Trois représentants de l'Etat ;
- Trois représentants des collectivités territoriales (dont : département, communes, intercommunalités) ;
- Trois représentants des bailleurs ;
- Trois représentants d'associations (dont une association de locataires et de deux associations d'insertion) ;
- Trois représentants (donc deux des associations de défense des personnes en situation d'expulsion et une des instances de concertation des personnes accueillies ou accompagnées (CRPA)).

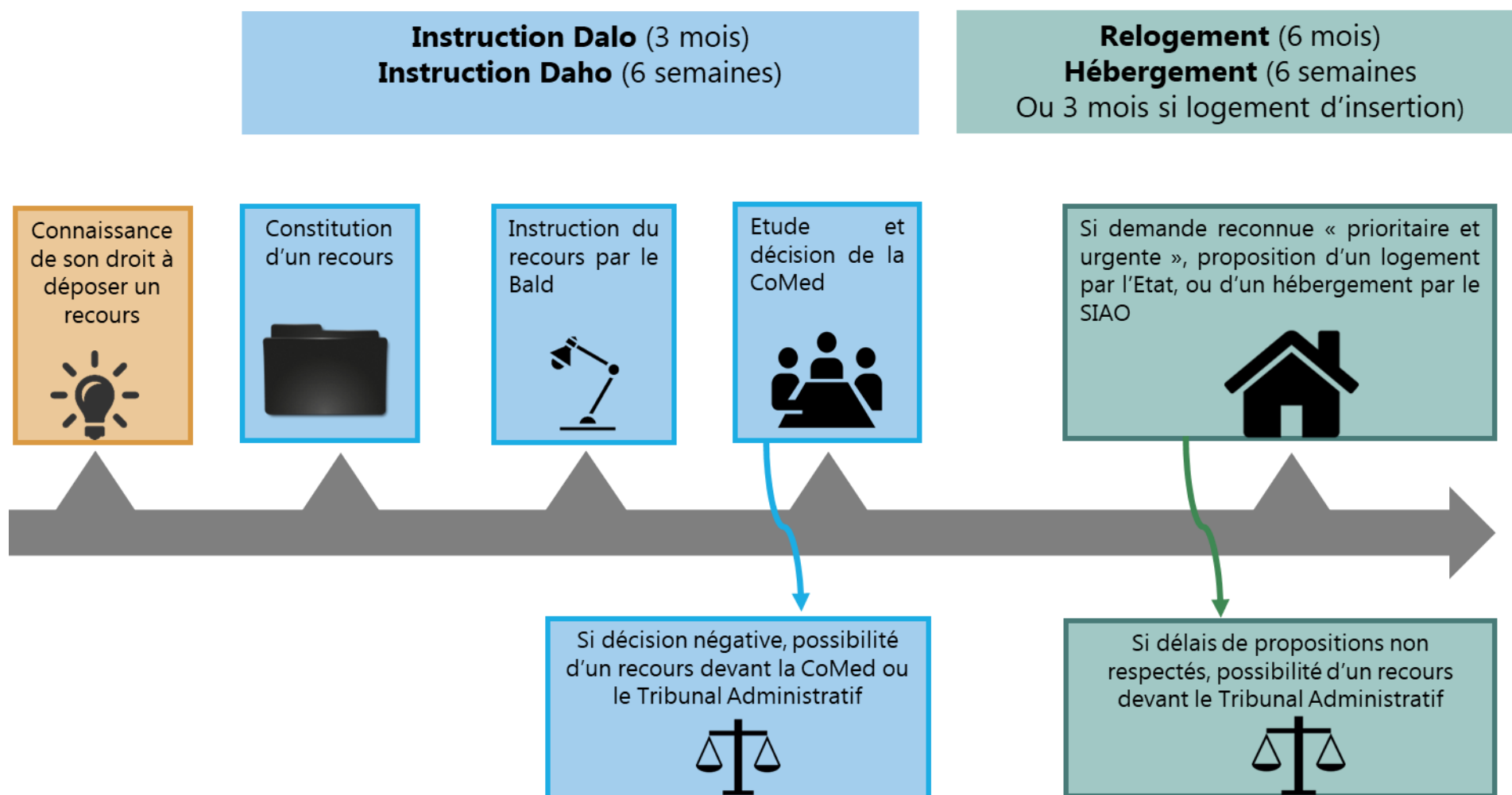
Un représentant du SIAO peut siéger avec une voix consultative. Les décisions sont prises à la majorité simple. » ⁷ En cas d'égalité, le vote du président est prépondérant. « L'instruction des demandes peut être faite par un service de l'Etat ou par un organisme extérieur mandaté à cet effet. Le secrétariat est assuré par un service de l'Etat » ⁸ (le Bald en Isère).

⁶ « Guide pratique de l'accompagnement Daho », Association Dalo

⁷ « Guide pratique de l'accompagnement Dalo », Association Dalo

⁸ *Ibid*

Schématisation du parcours du requérant



Le rôle des initiatives locales dans la mise en œuvre du Dalo et du Daho en Isère

L'accompagnement des ménages souhaitant faire valoir leur droit au logement opposable est essentiel compte tenu de la complexité et des exigences des démarches administratives et juridiques qui conditionnent le recours à ce droit. Il est en effet difficile pour des requérants maîtrisant mal les langages et les temporalités administratives et juridiques de remplir un formulaire long de 7 pages, d'y joindre de nombreuses pièces justificatives (éventuellement d'en ajouter dans des délais impartis lorsqu'une pièce est manquante ou que la CoMed souhaite disposer davantage d'éléments pour prendre sa décision), voire de faire appel à un avocat pour saisir le tribunal administratif. Tous les requérants n'étant pas également armés pour réaliser ces démarches, l'accompagnement dont ils peuvent bénéficier constitue un élément clé de l'effectivité de leur droit au logement, au même titre que peut l'être son opposabilité⁹.

Les activités de la permanence Dalo-Daho de l'association Un Toit Pour Tous

La permanence d'Un toit pour tous a été mise en place pour informer les ménages souhaitant déposer un recours Dalo ou Daho et les accompagner dans la constitution de leur dossier. Les bénévoles qui animent cette permanence peuvent également conseiller les ménages sur d'autres démarches et les réorienter, si besoin, vers un interlocuteur plus adapté (vers l'Equipe Juridique Mobile (EJM) en cas de recours contentieux par exemple).

Parmi les 233 ménages reçus à la permanence en 2018, 47% ont été aidés pour constituer un recours Dalo, et 30% pour un recours Daho. **En tout, 191 recours ont été constitués, soit une hausse de +43% par rapport à 2018.** Le temps fort de la permanence a eu lieu avant l'hiver, avec 157 ménages reçus entre septembre et décembre soit près de 70% des ménages reçus dans l'année.

En 2019, cette permanence a participé à la constitution de 19% des recours reçus par la CoMed cette même année (17% des recours Dalo, et 23% des recours Daho).

Les activités de l'Equipe Juridique Mobile (EJM)

L'équipe Juridique Mobile (EJM) a été mise en place par la Ville de Grenoble. Elle est composée d'étudiants en Master 2- Contentieux des droits fondamentaux, d'une travailleuse paire, d'une juriste, d'une travailleuse sociale et d'un responsable d'équipe.

Cette équipe vise à réduire le non-recours au DALO/DAHO d'une part en accompagnant vers des recours juridiques les ménages lésés de ce droit et qui de toute évidence auraient dû en bénéficier ; d'autre part, en remobilisant les acteurs du social et les ménages isérois autour de ce droit. Depuis sa création en juin 2018, elle a formé 250 professionnels, bénévoles et étudiants sur le Dalo-Daho ; a répondu à 540 demandes de conseils concernant la constitution de recours administratifs et contentieux ; a pu aborder le Dalo et le Daho avec 300 personnes rencontrées entre 2018 et 2020 grâce à des pratiques d'aller-vers (à l'accueil de jour Point d'Eau et lors de maraudes) ; et a accompagné 132 foyers dans des recours gracieux ou contentieux.

⁹ Roman, D. (2013). L'opposabilité des droits sociaux. *Informations sociales*, 178(4), 33-42. doi:10.3917/inso.178.0033.

Les chiffres clés du Dalo et du Daho en Isère

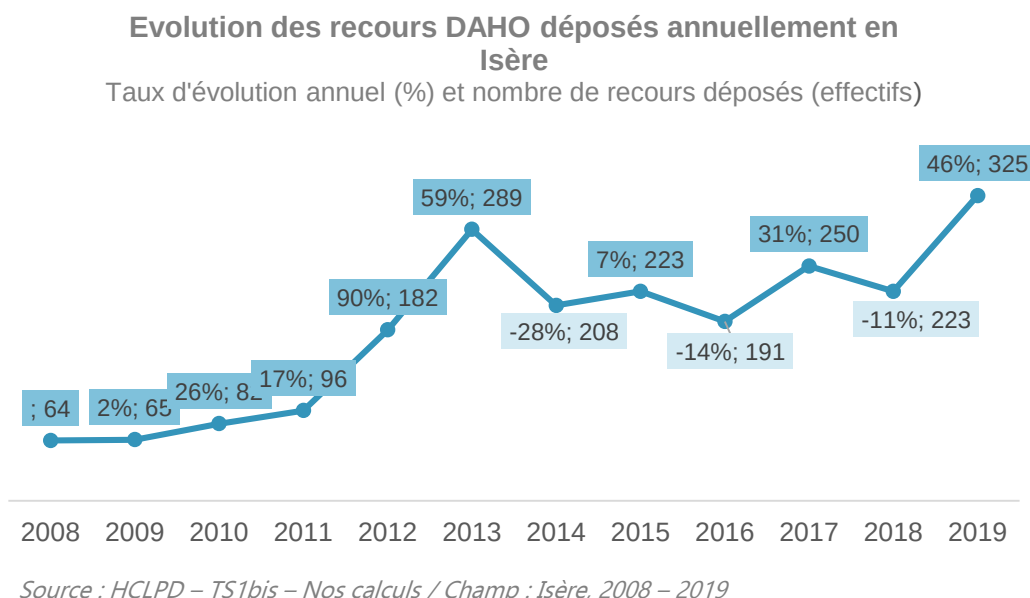
Source : HCLPD – TS1 bis (cohorte) ; TS1 (stock*) – Nos calculs / Champ : Isère 2008-2019

2008-2019	Moyenne 2008-2019	2019	Evolution 2018-2019 (%)
Recours déposés			
11 339 2 198 Daho 9 141 Dalo	972 210 Daho 762 Dalo	989 325 Daho 664 Dalo	+45.7% Daho -5.1% Dalo
Décisions favorables			
3 967 766 Daho 3 201 Dalo	331 64 Daho 267 Dalo	382 130 Daho 252 Dalo	+73.3% Daho -0.8% Dalo
Requalifications recours Dalo en Daho			
199	17	14	-17.6%
Ménages relogés/hébergés			
1 983 190 Daho 1 799 Dalo	166 16 Daho 150 Dalo	<i>Stock*</i> 106 21 Daho 85 Dalo	<i>Stock pour 2019*</i> 5% Daho -54,7% Dalo

VERS UNE PLUS FORTE MOBILISATION ET UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE EN ISERE EN 2019

1. Une baisse du non-recours en matière de Daho : +46% de recours déposés

En 2019, **le nombre de recours Daho a augmenté de 46% par rapport à l'année précédente**. Cette évolution est le résultat du travail mené en Isère, notamment par l'EJM, pour informer et remobiliser les professionnels de l'accompagnement et les personnes concernées autour du Daho. Ce regain de mobilisation a également été rendu possible par le travail des bénévoles d'Un toit pour tous qui accompagnent les ménages dans la constitution de leur recours. Cette remobilisation autour du Daho se traduit ainsi dans leurs activités avec un nombre de dossiers constitués qui a doublé entre 2018 et 2019 (passant de 35 à 69). En tout, les bénévoles de cette permanence ont accompagné un cinquième des 325 requérants isérois en 2019 (contre 16% en 2018).

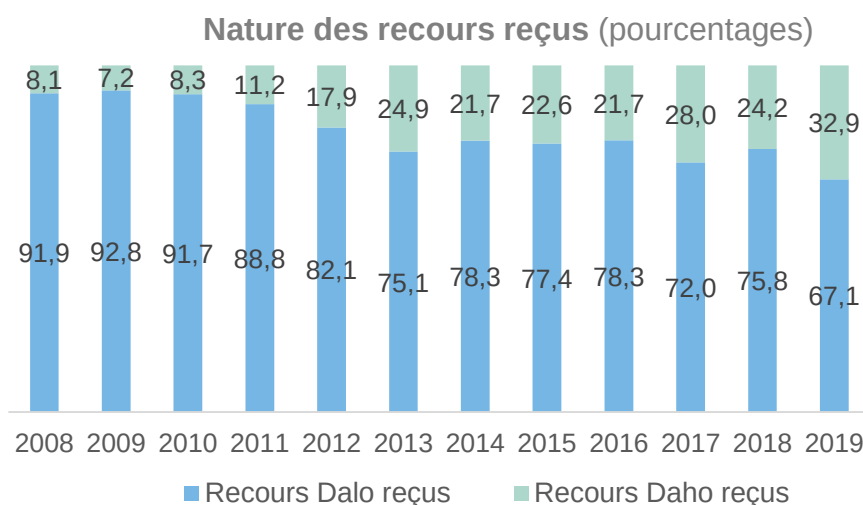


Si cette évolution est positive, **le non-recours au Daho reste un phénomène massif puisque les ménages qui ont saisi la CoMed pour faire valoir leur droit à l'hébergement opposable ne représentent que 10% des 3 195 ménages dont la demande d'hébergement¹⁰ est restée sans réponse en 2019**. Si ce faible taux de recours peut s'expliquer par les rares perspectives d'accès à un hébergement que semble offrir le Daho sur le département de l'Isère (voir plus bas), il convient de rappeler que la mobilisation de ce droit constitue aussi un levier juridique important pour rendre visible la pression qui s'exerce sur l'hébergement et amener l'Etat à répondre de son obligation d'hébergement.

¹⁰ Cela concerne 2 703 ménages en attente d'un hébergement d'urgence et 492 d'un hébergement d'insertion en 2019 (SIAO 2019)

2. Un recours au Dalo qui reste stable

Alors que le recours au Dalo augmente, la mobilisation du Dalo reste quant à elle stable, voire diminue (664 recours déposés en 2019, contre une moyenne annuelle de 762 recours déposés depuis 2008). Cela a pour effet de faire baisser la proportion des recours Dalo : en 2019, 67% des recours reçus par la CoMed concernent un droit au logement, contre 76% l'année précédente. Pourtant, **la pression qui s'exerce sur le logement social reste forte elle aussi, avec 3,7 demandes pour une attribution en 2019, et plus de 23 000 ménages isérois en attente d'une réponse, dont 5 000 qui pourraient saisir la CoMed pour délais anormalement longs¹¹ (sans compter les demandeurs de logement social qui répondent aux autres critères de saisines de la CoMed).**



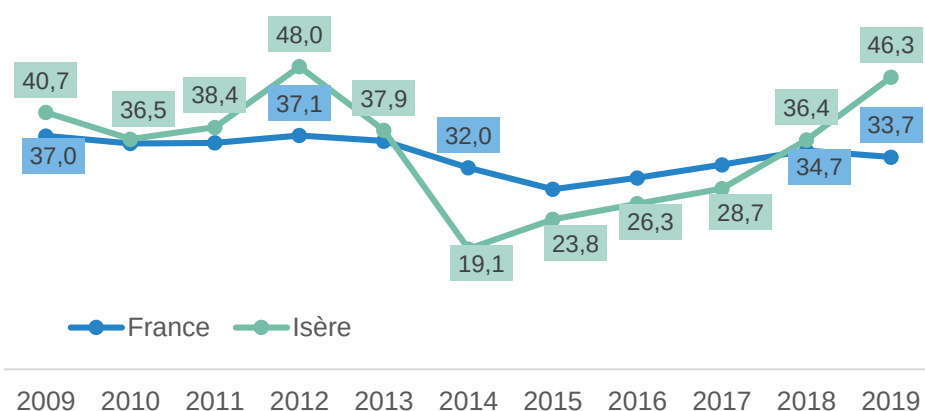
Source : HCLPD – TS1bis – Nos calculs / Champ : Isère, 2008 - 2019

3. Daho et Dalo, des droits mieux reconnus

En Isère, **on observe depuis 2015 une évolution positive des décisions favorables prises par la CoMed concernant les recours Dalo, avec un taux de priorisation qui gagne 27 points en 5 ans.** Elle peut être le signe que les recours Dalo déposés ciblent mieux les critères de la loi qu'auparavant, comme elle peut être le signe que les pratiques de la CoMed ont évolué. Cette tendance à la hausse, qui fait suite à la forte chute du taux de priorisation observé entre 2012 et 2014 (-29 points), permet aujourd'hui à l'Isère d'enregistrer un taux de décision favorable (46,3%) supérieur à ceux de la région Rhône-Alpes (37,9%) et de la France (33,7%). Cette progression permet à l'Isère de se rapprocher du taux de priorisation de 2012, temps fort du Dalo sur ce département, et des 50% de décisions favorables.

¹¹ 6 419 ménages sont en demande de logement social depuis plus de 2 ans en Isère. Parmi eux, 1 070 ont obtenu un logement en 2019, et 5 349 étaient encore en attente (SNE 2019).

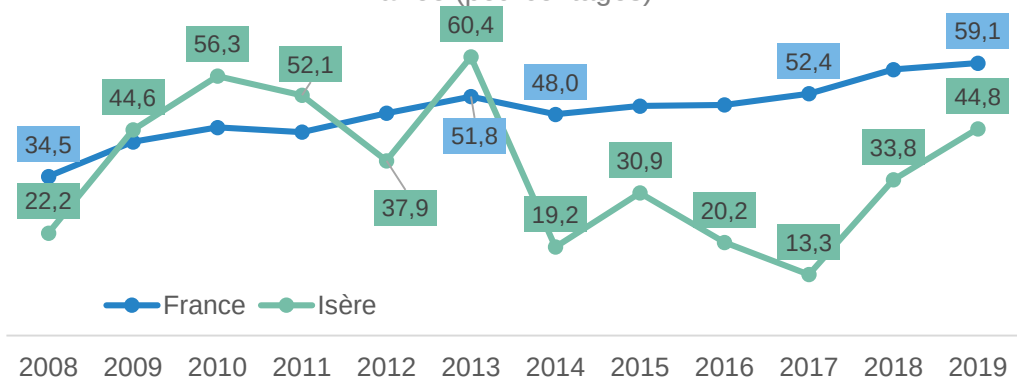
Evolution du taux de priorisation DALO (pourcentages)



Source : HCLPD – TS1bis – Nos calculs / Champ : Isère ; France, 2008 – 2019

Concernant le Daho, la hausse du taux de priorisation observée en 2018 se poursuit en 2019 et permet de rompre avec les chutes des décisions favorables de 2014 et 2017 qui avaient placé l'Isère parmi les plus mauvais élèves de France. En deux ans, le taux de décisions favorables a gagné 32 points.

Evolution du taux de priorisation DAHO en Isère et en France (pourcentages)



Source : HCLPD - TS1bis - Nos calculs/Champ : Isère, France, 2008 - 2019

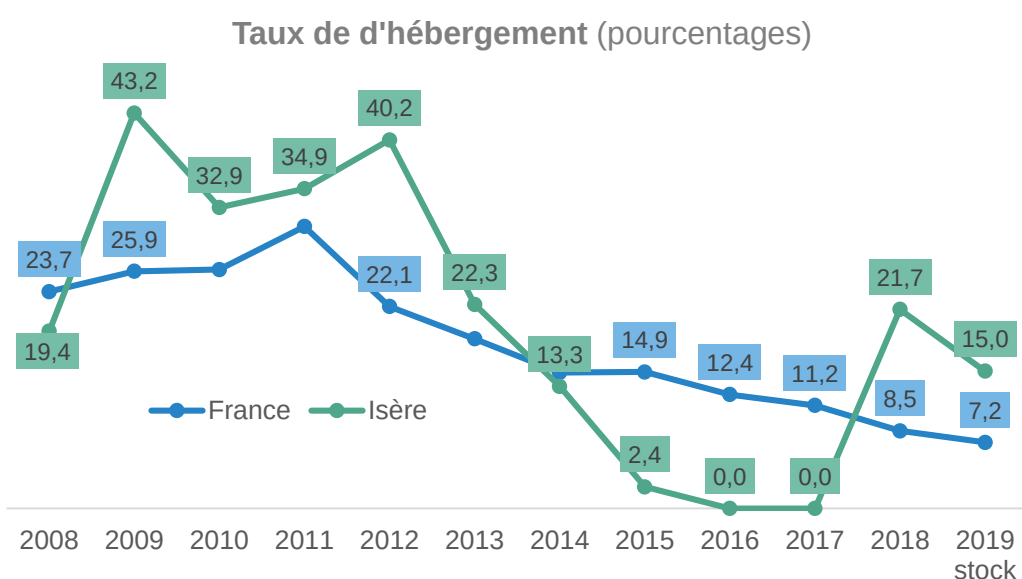
Cette amélioration reste cependant à nuancer puisque que le droit à l'hébergement opposable est encore refusé à un peu plus d'un requérant sur deux (contre moins d'un requérant sur trois en France), malgré le principe d'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence. Une marge de progrès demeure donc pour que ce droit à l'hébergement soit davantage reconnu, en particulier pour les personnes en situation administrative complexe (voir partie 4 « Les perspectives 2020 », 1.b).

DES DROITS QUI RESTENT PEU EFFECTIFS : LES LIMITES DU DALO-DAHO

Comme précisé en propos préalables, les données concernant le relogement et l'hébergement en 2019 ne sont pas analysés en cohorte, mais en stock. Les observations suivantes se basent donc sur le nombre de relogements et d'hébergements réalisés en 2019, que cela concerne des ménages reconnus prioritaires cette même année, ou bien les années précédentes.

1. Un taux d'hébergement très faible : seulement 15% des ménages reconnus prioritaires Daho ont été hébergés suite à leur recours en 2019

Si le nombre de requérants reconnus prioritaires au Daho augmente depuis 2018, peu d'entre eux semblent bénéficier effectivement d'un hébergement. En effet, le taux d'hébergement Daho est passé de 40% en 2012 à 21% en 2018. Ces faibles perspectives d'hébergement s'inscrivent dans une tendance nationale avec, en 2018, une majorité de départements se situant sous la barre des 20% d'hébergement.



Source : HCLPD - TS1bis et TS1 (2019) - Nos calculs / Champ : Isère, France, 2008 - 2019

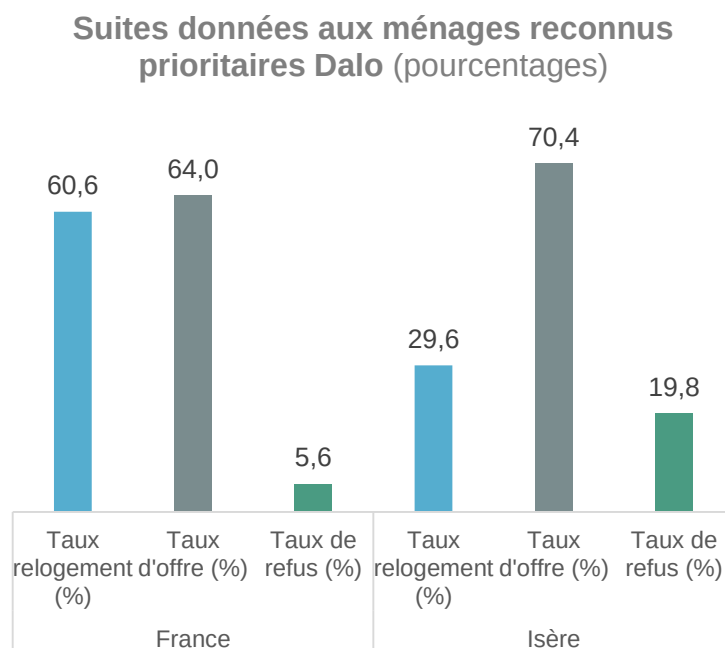
Ces très faibles taux d'hébergement témoignent de la tension qui s'exerce sur l'hébergement avec, en 2019, 4,5 demandes au 115 pour une attribution.

La fiabilité des données concernant les hébergements Daho pose néanmoins question, en particulier pour les années 2016 et 2017 où le taux d'hébergement était de zéro. Il est en réalité possible que davantage de ménages reconnus prioritaires au titre du Daho aient bénéficié d'un hébergement ces dernières années. Cela pourrait s'expliquer par la présence d'un intermédiaire entre les propositions d'hébergements et leur

suivi statistique, puisque les réponses apportées aux ménages Daho sont gérées par le SIAO, avant d'être signalées au Bald¹² – à la différence du Dalo qui est directement géré par Bald

2. Un taux de relogement en baisse : 30% des ménages reconnus prioritaires Dalo ont été logés suite à leur recours

En 2019, le Dalo a permis à 85 ménages qui étaient sans-domicile, dans un logement insalubre, ou en attente d'une attribution depuis plus d'un ou deux ans¹³ d'obtenir un logement social. Ces ménages ne représentent cependant que 30% de l'ensemble de ceux devant être relogés en vertu de leur reconnaissance Dalo. Comment expliquer que ce taux de relogement soit si faible en Isère, et qui plus est en deçà de la moyenne nationale (60%) ? Les ménages Dalo sont pourtant loin de saturer le contingent préfectoral¹⁴ : les loger n'impliquerait de mobiliser que 14% de ce contingent géré par l'Etat.



*Source : HCLPD - TS1 - Nos calculs
Champ : Isère, France - 2019*

En réalité, la faible effectivité du Dalo semble tenir une partie de son explication dans l'important taux de refus enregistré en Isère. En effet, si l'Etat mobilise effectivement son contingent pour proposer des logements aux ménages Dalo en Isère (70% d'entre eux ont reçu une offre de logement en 2019), les logements proposés conviennent sans doute peu aux attentes des requérants reconnus prioritaires puisque 20% d'entre eux ont refusé l'offre qui leur a été faite en 2019 (contre 6% à l'échelle nationale).

¹² Instance départementale chargée d'instruire les recours Dalo et Daho, de suivre leur évolution, et de reloger les ménages prioritaires au titre du Dalo.

¹³ En Isère, les ménages en attente d'un logement social depuis plus de 25 mois dans les zones tendues, et 13 mois sur les autres communes peuvent déposer un recours Dalo au titre de « délais anormalement longs »

¹⁴ Stock de logements sociaux géré par l'Etat et devant servir au relogement des ménages dont le droit au logement opposable a été reconnu, ainsi que les ménages priorités au titre du Palhdi.

Rappelons que si un ménage dont la demande a été reconnue prioritaire et urgente par la CoMed refuse le logement qui lui a été proposé, il perd le bénéfice de sa reconnaissance Dalo – à moins que ses raisons aient été reconnues légitimes par le Tribunal administratif.

Il convient de souligner les limites explicatives des données dont nous disposons concernant les relogements. En effet, les suites données aux offres de logement faites ne semblent pas toujours renseignées. En 2019, sur les 202 offres réalisées, nous savons que 40 ont été refusées, 85 ont été acceptées, mais nous n'avons aucune information pour les 77 offres restantes. Cette absence de données constitue un frein important à la compréhension de ce faible taux de relogement, et du même fait, de l'application du Dalo.

a) Des propositions qui correspondent peu aux attentes des ménages Dalo ?

Pour expliquer le taux de refus qui est observé en Isère, une première hypothèse consiste à penser qu'un certain nombre de ces ménages seraient en demande de mutation¹⁵ et qu'ils auraient saisi la CoMed en raison d'un « délai de traitement anormalement long »¹⁶. Cette hypothèse part du postulat que ces ménages seraient plus amenés que les autres à refuser une offre de logement qui ne correspondrait pas à leur demande, compte tenu d'une part, du temps qu'ils ont déjà passé à attendre, et d'autre part, de leur situation résidentielle qui leur permet de patienter jusqu'à l'obtention du type de logement souhaité – quand bien même leurs conditions d'habitat peuvent être dégradées (logement sur-occupé, éloigné du lieu d'activité professionnel, conflit de voisinage, etc.).

Les données dont nous disposons ne nous permettent cependant, ni d'affirmer ni d'infirmer cette hypothèse. Pour pouvoir aller plus loin, il importe de pouvoir disposer de données à travers lesquelles nous pourrions qualifier les refus des ménages au regard du logement qui leur a été proposé, des motifs éventuellement invoqués lors du refus, au regard des caractéristiques du ménage (composition familiale, profil, motif du recours). **Avoir une meilleure connaissance des attendus de ces requérants et de la capacité du parc social à y répondre constituerait un levier important pour améliorer l'application du droit au logement opposable en Isère.**

b) Des offres de logements souvent inadaptées aux besoins des personnes au regard de leur santé ou de leur handicap

L'EJM, entre autres chargée d'accompagner des requérants Dalo dans la constitution de leurs recours contentieux, est régulièrement sollicitée par des ménages dont la demande de logement a été reconnue prioritaire et urgente par la CoMed mais qui se voient proposer des logements inadaptés à leurs besoins. Si des recours au Tribunal administratif peuvent reconnaître l'inadaptation du logement aux besoins du

¹⁵ Une demande « de mutation » concerne les ménages déjà logés dans un logement social qui souhaitent changer de logement dans le parc social. A l'inverse, une demande « en accès » concerne les personnes sans-logement ou logées dans le parc privé qui formulent pour la première fois une demande de logement social. En Isère, comme à l'échelle française, les ménages en mutation attendent un logement plus longtemps que les ménages en accès : en 2019, parmi les ménages en demande en accès, 15% sont en attente depuis plus de 2 ans, quand cela concerne 28% des ménages en mutation.

¹⁶ Selon l'arrêté préfectoral n° 2007- 11476, en Isère, le délai de traitement d'une demande de logement social est dit « anormalement long » lorsqu'il dépasse 25 mois dans les zones tendues, et 13 mois sur les autres communes du département.

ménage et enjoindre l'Etat à proposer un nouveau logement¹⁷, ces mauvais positionnements ont pour conséquence de ralentir considérablement l'accès du ménage à un logement adapté.

Exemple d'une situation rencontrée par un ménage Dalo accompagné par l'EJM

Monsieur C vit avec sa famille dans un triplex dans le parc social. Sa demande de mutation date de 2010 et précise qu'il a besoin d'un logement accessible aux PMR. En effet, Monsieur rencontre de graves problèmes de santé qui l'obligent à se déplacer en fauteuil roulant. Son taux d'invalidité est reconnu à plus de 80%. En l'absence de proposition de logement, il a dû repousser une intervention médicale lourde. Il a déposé pour cette raison un recours amiable DALO sur le motif du délai anormalement long et de l'inadaptation de son logement actuel avec ses besoins puisqu'il ne pourra bientôt plus monter d'escaliers. Il est reconnu prioritaire DALO le 25 juin 2018. Suite à cette reconnaissance il reçoit deux propositions de logement.

- La première proposition de logement n'est pas adaptée à une personne en fauteuil roulant (largeur des portes ne laissant pas passer le fauteuil etc...)
- La seconde se trouve au 3ème étage sans ascenseur.

Dans un jugement en date du 24 avril 2019, le juge a reconnu le caractère inadapté des propositions de logement et a enjoint le préfet à faire une nouvelle proposition de logement. Depuis le jugement, soit plus d'un an et demi plus tard, Monsieur C n'a reçu aucune proposition de logement.

Il semblerait que ces propositions inadaptées viennent d'un problème d'articulation entre le service instructeur et en charge du positionnement des prioritaires DALO sur les logements sociaux (DDCS – BALD) et les services d'attribution des logements des bailleurs sociaux qui méconnaissent parfois l'accessibilité de ceux-là.

Ici aussi, il serait nécessaire de disposer de plus de données pour mesurer l'ampleur de ces situations qui retardent l'accès de ces ménages à un logement adapté et peuvent avoir des conséquences sur la santé de ces derniers, à l'instar de Monsieur C. Il conviendrait également d'identifier clairement l'origine du problème pour pouvoir y proposer des solutions et ainsi améliorer l'application du Dalo.

3. Des recours contentieux en hausse, mais aux effets limités

Les droits à l'hébergement et au logement opposables ont à la fois été créés dans une visée individuelle et collective. Dans le cadre de la première, il s'agit de doter d'outils juridiques les ménages en situation de privation de domicile ou de mal-logement pour qu'ils puissent accéder à une mise à l'abri ou à un logement. Dans le second cas, il s'agit d'inciter l'Etat, à travers des mesures coercitives, à améliorer sa politique d'accès au logement et à l'hébergement afin que les ménages n'aient plus à saisir des voies de recours pour faire reconnaître leurs droits en la matière. Au regard de ces objectifs, l'effectivité du Dalo/Daho passe, au-delà du travail de la CoMed, par la saisie du tribunal administratif.

¹⁷ Contrairement aux refus liés aux goûts ou aux attentes du ménage qui ne permettent pas de nouvelle proposition

Selon les données transmises par le Bald, les recours contentieux ont fortement augmentés depuis 2017, passant de « 0,3% des recours reçus par la COMED en 2011 à 13,6 % des recours reçus en 2017 »¹⁸. En 2019, le taux de recours contentieux reçus par la CoMed est de 10,3%. Ces augmentations concernent principalement des recours relevant du Daho qui contestent les refus de priorisation par la CoMed (dits « recours pour excès de pouvoir »). Les informations transmises par le Bald indiquent également une augmentation des « recours en injonction » formulés par des ménages reconnus prioritaires Dalo ou Daho qui n'ont pas reçu de proposition de relogement ou d'hébergement dans les délais fixés par la loi. Néanmoins, selon les acteurs de l'accompagnement juridique, ces recours en injonction semblent peu efficaces aujourd'hui : si le Tribunal administratif enjoint effectivement l'Etat à reloger le ménage, ce dernier s'exécute rarement malgré l'astreinte qu'il est condamné à verser au fond d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL).

Exemple d'une situation rencontrée par un ménage Dalo, accompagné par l'EJM

Madame F a déposé un recours DALO et a été reconnue prioritaire par une décision du 21/01/19. Le Préfet avait jusqu'au 21/07/19 pour faire une proposition de logement. En l'absence de proposition, Mme F a déposé un recours en injonction et a obtenu une décision favorable de la juge du Tribunal administratif le 11/12/19.

Cette décision n'a toujours pas été appliquée au 17/03/20. Il s'est écoulé plus d'un an depuis la date de la décision de la commission de médiation.

¹⁸ BILAN D'ACTIVITE 2019 (à consolider) - COMED 38, BALD.

ILLUSTRATION DE L'UTILITE SOCIALE DU DALO-DAHO – CHIFFRES CLES SUR LE PROFIL DES REQUERANTS

Les personnes seules et les familles monoparentales toujours majoritaires

En 2019, près de 9 requérants **DALO** sur 10 sont des personnes seules ou familles monoparentales

53% des requérants sont des personnes seules (+4 points par rapport à 2016)

- 45% des demandeurs de logement social
- 34% de la population française

34% des requérants sont des familles monoparentales (-2 points par rapport à 2016)

- 23% des demandeurs de logement social
- 9% de la population française

En 2019, près de 8 requérants **DAHO** sur 10 sont des personnes seules ou familles monoparentales

55% des requérants sont des personnes seules (+17 points par rapport à 2016)

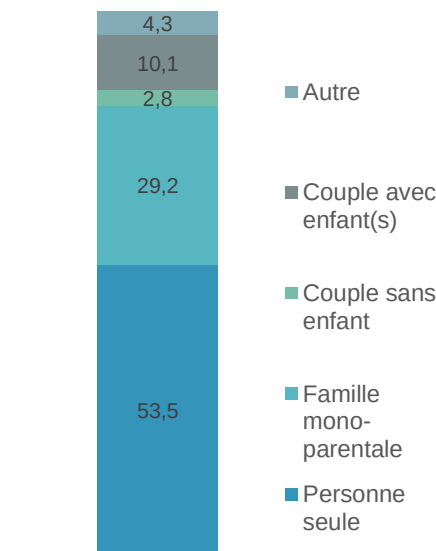
- 67% des demandeurs au 115
- 61% des demandeurs en hébergement d'insertion
- 34% de la population française

19% des requérants sont des familles monoparentales (-2 points par rapport à 2016)

- 15% des demandeurs au 115
- 25% des demandeurs en hébergement d'insertion
- 9% de la population française

	DALO	DAHO	TOTAL
Personne seule	350	179	529
Famille monoparentale	227	62	289
Couple sans enfant	8	20	28
Couple avec enfant(s)	40	60	100
Autre	39	4	43
Total	664	325	989

Profils des requérants au Dalo et Daho en Isère en 2019 (effectifs)
Source : Bald – TS4 / Champ : Isère 2019



Recours confondus 2019

Source : Bald – TS4 / Champ : Isère 2019

Des recours différents selon la composition familiale des requérants

DAHO

71% et 60% des couples sans enfant et avec enfants ont déposé un recours Daho
34% et 22% des personnes seules et familles monoparentales ont déposé un recours Daho

DALO

29% et 40% des couples sans enfant et avec enfants ont déposé un recours Dalo
66% et 79% des personnes seules et familles monoparentales ont déposé un recours Dalo

Des requérants au DALO de plus en plus âgés

1/4 des requérants ont **plus de 55 ans**

- Soit 25% contre 17% en 2016

4% des requérants ont **moins de 24 ans**

- Contre 5% en 2016 et 8% en 2012

62% des requérants ont **plus de 40 ans**

- Contre 53% en 2016 et 47% en 2012

38% des requérants ont **moins de 40 ans**

- Contre 47% en 2016 et 52% en 2012

Des requérants au DALO de plus en plus pauvres

56% des requérants au Dalo ont des **ressources inférieures au Smic net annuel**

- Contre 52% en 2016

17% des requérants au Dalo ont des **ressources inférieures à la moitié du Smic net annuel**

- Une proportion stable par rapport à 2016

Des motifs isérois qui diffèrent des motifs français

pour les ménages reconnus prioritaires DALO ou réorientés DAHO

1/2 des ménages Dalo ont invoqué **un délai anormalement long** (-9 points par rapport à 2018)

- Contre 1/4 des ménages Dalo de France

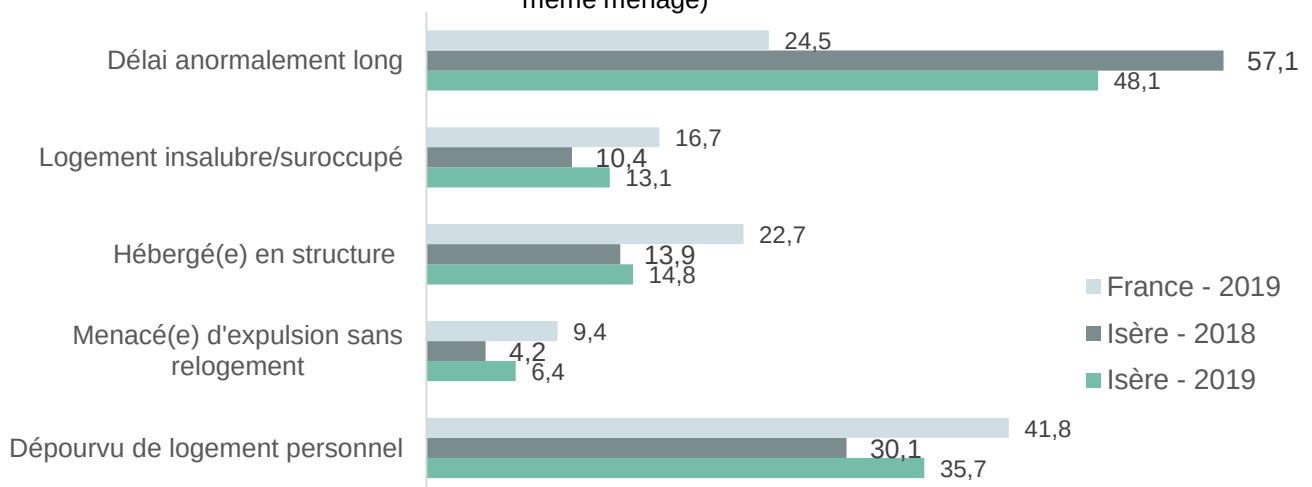
15% des ménages Dalo ont invoqué **un hébergement en structure** (+1 point par rapport à 2018)

- Contre 23% des ménages Dalo de France

36% des ménages Dalo ont évoqué **une privation de domicile** (+6 points par rapport à 2016)

- Contre 42% des ménages Dalo de France

Part des motifs invoqués par les ménages reconnus prioritaires Dalo et requérants Dalo réorientés Daho (plusieurs motifs peuvent être invoqués par un même ménage)



Source : HCLPD - TS5bis – Nos calculs

Champ : Isère ; France – 2018-2019

Lecture : En 2019, 48% des ménages reconnus prioritaires Dalo avaient invoqué un délai anormalement long.

PERSPECTIVES 2020 : DES OBSTACLES QUI PERSISTENT ET D'AUTRES QUI EMERGENT EN CONTEXTE DE CRISE SANITAIRE

1. Des pratiques qui continuent à freiner l'application du Dalo

- a) Des délais non respectés qui participent à rallonger des procédures déjà longues et peu adaptées à l'urgence des requérants

Rappel des délais des procédure Dalo et Daho

Un recours Daho est instruit en 6 semaines. Un délai de 6 semaines s'applique ensuite à l'Etat pour proposer un hébergement au ménage reconnu prioritaire (le délai est de 3 mois pour un logement d'insertion). Soit une procédure de 3 mois (ou 4 mois et demi).

Un recours Dalo est instruit en 3 mois, puis l'Etat a un délai de 6 mois pour proposer un logement au ménage reconnu prioritaire. Soit une procédure de 9 mois.

La procédure peut durer plus longtemps lorsque les services concernés ne respectent pas les délais fixés par la loi, et/ou si le requérant dépose un recours contentieux au Tribunal administratif.

Les acteurs qui accompagnent les ménages dans la constitution de leurs recours observent parfois des délais anormalement longs concernant la communication des décisions prises par la CoMed. Ces délais ont pour effet d'allonger la durée d'une procédure déjà longue et peu adaptée à l'urgence des ménages, en conduisant les requérants à saisir le Tribunal administratif pour contester des rejets implicites, sans savoir qu'une décision favorable a parfois déjà été prise par la CoMed. Malgré les difficultés que cela génère pour les requérants isérois, ces délais de notifications ne sont cependant pas sanctionnés par la loi.

Exemple d'une situation rencontrée par un ménage isérois

Madame F a déposé un recours amiable DALO réceptionné le 22/05/2019. Sans réponse de la commission de médiation en septembre 2019, Madame F s'est engagée dans une démarche contentieuse pour contester une décision de rejet implicite.

Cependant, Madame F a finalement reçu une notification de décision favorable DALO le 06/11/19 en commission de médiation datée du 09/09/19, soit un délai de 3 mois entre la décision et l'envoi de la notification.

Par ailleurs, les délais de procédures se trouvent parfois rallongés par des demandes non nécessaires de pièces complémentaires par le service instructeur. Il peut s'agir de pièces non-obligatoires, mais aussi des pièces qui ont déjà été fournies lors du dépôt du dossier. Cette pratique a pour effet de suspendre le délai d'instruction d'un mois, pénalisant ainsi les requérants.

Exemple d'une situation rencontrée par un ménage isérois

Monsieur C a déposé un recours DAHO le 05/02/20 qui a été réceptionné par le service instructeur le 07/02/2020. Le 14/02/20, M. C a reçu une demande de pièces complémentaires lui demandant une « copie des pièces justificatives des ressources mensuelles ». Monsieur avait déjà fourni une attestation sur l'honneur de non ressource dans son recours amiable.

Situation suivie par l'EJM

b) Des recours Daho qui continuent à être rejetés au motif de « garanties d'insertion » insuffisantes

Depuis plusieurs années, la CoMed de l'Isère tend à refuser la reconnaissance du droit à l'hébergement opposable pour des personnes en situation irrégulière sur le territoire national, au motif qu'ils n'auraient pas de garanties d'insertion suffisantes pour bénéficier d'un hébergement. Or, l'inconditionnalité de la prise en charge dans un hébergement stable et pérenne est prévu par les textes encadrant la veille sociale¹⁹ et le volet hébergement de la loi Dalo²⁰. Ce dernier stipule, alinéa III, que « *La commission de médiation peut également être saisie, sans condition de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande. 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* »²¹ A ces textes de loi, de nombreuses jurisprudences se sont ajoutées pour condamner les refus de certaines CoMed, y compris celle de l'Isère, de reconnaissance Daho à des requérants au seul motif de l'irrégularité de leur séjour. On enregistre à ce jour les jurisprudences du Conseil d'Etat (CE, 1^{er} août 2013, n° 345131) et des tribunaux administratifs (TA Bordeaux n°1802280 du 12 décembre 2018, TA Montreuil 9 octobre 2017, n°1702010, TA Grenoble 12 novembre 2020 n°2006083) ainsi que la décision du Défenseur des Droits en date du 15.01.2020 n°2020-01.

Extrait de décision prise par la Tribunal Administratif de Grenoble le 12 novembre 2020 (n°2006083) suite à la décision défavorable prise par la CoMed de l'Isère concernant le recours Daho d'un requérant en situation irrégulière sur le territoire français.

« Il résulte des textes précités que la commission ne peut refuser d'examiner une demande d'hébergement qui lui est soumise au seul motif de l'irrégularité du séjour de l'intéressée, dès lors que, même dans ce cas, la possibilité lui en est ouverte par les textes précités. En se fondant exclusivement sur la situation administrative du requérant, sans rechercher s'il présentait par ailleurs les conditions lui ouvrant droit à ce dispositif d'urgence, la commission de médiation de l'Isère a méconnu les dispositions de l'article L. 441-2-3 III du code de la construction et de l'habitation précitées ; ce qui est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision en litige ».

Malgré ces nombreuses décisions de justice qui rappellent le cadre de la loi, la CoMed continue régulièrement d'exclure des requérants étrangers de la reconnaissance Daho. De la sorte, elle empêche la reconnaissance de ce droit.

Exemple d'une situation rencontrée par un ménage isérois

Monsieur K. souffre de graves problèmes de santé (deux infarctus du myocarde en deux ans) et la vie à la rue met en péril sa vie. Malgré des appels réguliers au 115 entre janvier 2018 et avril 2019 il n'a jamais bénéficié d'un hébergement d'urgence. Un recours amiable DAHO est déposé le 05/02/20.

¹⁹ L. 345-2-2 code de l'action sociale et des familles

²⁰ L. 441-2-3 alinéa III du code de la construction et de l'habitation

²¹ Ibid

En parallèle du DAHO, son avocat a déposé un référé-liberté hébergement pendant la crise sanitaire. Le 15/05/20, le juge statue favorablement sur le référé-liberté et enjoint la préfecture à trouver un hébergement à Monsieur K. dans un délai de 5 jours et sous astreinte de 50 euros par jour de retard. Quelques jours plus tard, Monsieur K. reçoit une décision défavorable de son recours amiable DAHO au motif qu'il ne présente pas de « garanties d'insertion suffisantes ».

Situation suivie par l'EJM

Exemple d'une situation rencontrée par un ménage isérois

Mme O, en demande d'asile mais non hébergée depuis plusieurs années, enceinte, dépose un dossier DAHO après avoir sollicité plusieurs fois le 115 sans aucun succès depuis des mois. Le dossier est réceptionné par le Bald le 12/04/19.

Son recours amiable DAHO est rejeté le 03/07/19 (donc presque 3 mois plus tard) au motif que Madame « ne présente pas de garanties d'insertion ».

Le référé suspension contre la décision de rejet n'a pas prospéré.

Quelques mois plus tard, Madame O a obtenu le statut de réfugié, a accouché de son bébé et obtenu un logement avec l'aide de son assistante sociale.

Situation suivie par l'EJM

c) Une confusion qui persiste entre filières de priorisation et droit opposable au logement

Malgré les nombreuses alertes qui ont été données en la matière depuis plusieurs années, les représentants de l'Etat et des administrations siégeant à la CoMed continuent de renvoyer des requérants Dalo vers les dispositifs d'accès au logement tels que le Palhdi ou la plateforme du Logement d'abord.

« C'était des Daho qui étaient faits pour des réfugiés et renvoyés d'emblée sur la plateforme logement d'abord. Il y en a eu à la commission précédente et encore hier ». Membre de la CoMed.

Cette pratique ne rentre pourtant pas dans le cadre de la loi. En effet, aucun critère n'implique que le ménage doive essayer d'accéder à un logement en recourant aux dispositifs de droit commun existants avant de saisir la CoMed, seule une demande de logement social est nécessaire. Au contraire, c'est précisément parce que ces dispositifs ne sont pas toujours accessibles et qu'ils ont parfois du mal à fonctionner que le Dalo existe et fixe à l'Etat une obligation de résultat.

d) Une majorité instable et des logiques décisionnaires variables

En Isère, les membres de la CoMed constatent une grande variabilité dans les décisions qui peuvent être prises à l'égard des recours étudiés. Elle relève principalement de l'instabilité des majorités qui s'exercent. En effet, les membres témoignent de décisions qui se jouent régulièrement à une voix près. Ainsi, d'une commission à l'autre, les décisions peuvent changer du tout au tout. A titre d'exemple, en juillet 2020 la CoMed a rejeté 12 recours Daho sur 19, alors qu'en septembre 2020 elle n'en a rejeté que 2 sur 26. A cela

s'ajoute l'absence d'une interprétation fixe de la loi, censée guider l'arbitrage des recours et permettre de rendre des décisions cohérentes les unes avec les autres, y compris durant une même commission. Sans cela, les décisions rendues paraissent injustes avec des recours similaires pouvant avoir des issues différentes. Cette variabilité pourrait être réduite en renforçant la formation des membres de la CoMed.

2. Le Dalo à l'épreuve de la crise

Durant le premier confinement, la CoMed de l'Isère a pu maintenir ses réunions mensuelles à distance et a ainsi assuré la continuité du droit au logement et à l'hébergement. Cela a permis d'éviter une prise de retard importante dans le traitement des recours et donc dans l'accès au logement des requérants. En revanche, le contexte sanitaire a pu avoir des effets sur les décisions prises en Isère.

En premier lieu, **des difficultés ont été observées concernant le renouvellement des demandes de logement social**. Cela a eu des effets sur la considération portée à l'ancienneté de la demande. Si la CoMed a bien pris en compte la fermeture des guichets entre le 17 mars et le 11 mai, elle a fait preuve de plus de sévérité passée cette date, en étant notamment peu encline à reconnaître l'ancienneté d'une demande qui aurait été renouvelée avec un retard de quelques jours suite au confinement.

En second lieu, **le prolongement de la trêve hivernale en contexte de crise sanitaire a eu des impacts sur les décisions prises par la CoMed en matière de Dalo**. Plusieurs fois des requérants qui arrivaient en fin de prise en charge (cela concernait notamment les ménages déboutés du droit d'asile amenés à perdre leur hébergement Asile), ont vu leur droit à l'hébergement opposable refusé puisque la structure les accueillant n'avait pas le droit de les expulser sans leur proposer une autre solution d'hébergement durant la trêve hivernale. Du point de vue du droit pourtant, la CoMed doit statuer sur un recours uniquement au regard des critères fixés par la loi et non en fonction du contexte local. Or la loi stipule bien que le Dalo se destine, entre autres, aux personnes accueillies « sans pérennité ».

Enfin, **les membres siégeant à la CoMed soulignent également les difficultés qu'ils rencontrent depuis le premier confinement, avec des commissions qui se tiennent par téléphone**. Dans ce contexte, les membres n'ont plus accès aux informations visuelles et implicites (hochement de tête, sourire, signe d'incompréhension) qui sont pourtant cruciales pour pouvoir orienter son argumentaire, préciser un point qui semble mal compris, ou encore s'appuyer sur le soutien d'autres participants. Ce format empêche également les discussions informelles qui pouvaient avoir lieu suite à la réunion. Elles aussi jouaient un rôle important dans le processus de l'application de la loi Dalo en permettant aux participants de partager des informations pertinentes, de revenir sur des décisions problématiques et ainsi de renforcer leur position et leur argumentaire en faveur d'une meilleure application des droits au logement et à l'hébergement.

CONCLUSION

En 2019, on constate des avancées positives concernant la mobilisation et l'application du Dalo et du Daho, avec une hausse importante des recours Daho déposés (+43%) – bien qu'en deçà des besoins réels – et une nette amélioration des décisions favorables prises par la CoMed (45% pour le Daho, 46% pour le Dalo). Ces avancées initiées depuis 2018 marquent une rupture avec les mauvais résultats enregistrés en Isère par le passé. **Néanmoins, des difficultés persistent dans l'application de ces droits. Encore trop peu de ménages sont effectivement hébergés ou relogés malgré que leur situation ait été reconnue prioritaire et urgente par la CoMed.** Si le Dalo et le Daho ont permis à près de 2 000 ménages isérois d'accéder à un logement ou à un hébergement en 11 ans, ils pourraient être encore plus nombreux à en bénéficier si certains obstacles étaient levés. Mais pour les dépasser, il est d'abord nécessaire de mieux les connaître, or un certain nombre d'entre eux restent encore à identifier et à comprendre. Si nous sommes en mesure de formuler des hypothèses pour les expliquer, leur vérification se heurte trop souvent à l'absence de données disponibles ou diffusées.

Depuis plusieurs années, trois principaux angles morts nous alertent.

Le premier concerne les offres de logement refusées par les ménages reconnus prioritaires Dalo. Ils sont 20% en Isère à refuser l'offre qui leur est faite, contre 6% à l'échelle de la France. Comment expliquer cela et comment le dépasser ? Pour répondre à ces questions, il serait nécessaire que le Comité de suivi ait accès à des données permettant de qualifier ces refus (type de logement proposé, motif du recours, motif du refus, caractéristiques socio-économiques du ménage). A cette difficulté de connaissance s'ajoutent des données manquantes concernant les suites données aux ménages reconnus prioritaires par la CoMed. En 2019, sur les 202 offres de logement proposées, nous n'avons des informations que pour 125 d'entre elles (40 ont été refusées, 85 ont été acceptées). Que sont devenues les 77 restantes ?

Le deuxième concerne le très faible taux d'hébergement des ménages. Si la forte pression qui s'exerce sur l'hébergement peut expliquer en partie ces chiffres, cette problématique mérite d'être approfondie. A quelles difficultés est confronté le SIAO dans l'orientation des ménages reconnus prioritaires au titre du Daho ? Quelle articulation existe-t-il entre le SIAO et le Bald ? Ce dernier fait-il usage de son droit de substitution pour orienter directement les ménages sur une place d'hébergement ? Le nombre de ménages effectivement hébergés est-il transmis au Bald et enregistré par ce dernier ?

Le troisième concerne les profils des requérants. Ces données sont très importantes en ce qu'elles nous permettent de mieux qualifier les besoins en logement et en hébergement qui existent et qui peinent à trouver réponse via les dispositifs de droit commun. Après 2 années sans pouvoir disposer de ces données, elles ont finalement pu être analysées cette année. Cependant, **les motifs invoqués par le ménage lors du dépôt de son recours restent encore inconnus.** Uniquement les données concernant les motifs invoqués par les ménages reconnus prioritaires par la CoMed sont accessibles et ont été analysés. Mais seules, ces données ne nous permettent ni de connaître les besoins des requérants initiaux, ni d'évaluer l'éventuel écart qui pourrait exister entre les recours et les décisions prises.

L'Observatoire de l'Hébergement et du Logement (OHL)

L'Observatoire de l'Hébergement et du Logement (OHL) est une cellule d'étude et d'observation qui intervient dans le champ de l'analyse de la précarité et des difficultés de logement. Elle fait partie de l'ensemble « Un Toit Pour Tous » qui rassemble une association œuvrant contre le mal logement, une agence immobilière à vocation sociale : Territoire AIVS®, et une société foncière : Un Toit Pour Tous Développement.





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

POUR EN SAVOIR PLUS

OBSERVATOIRE DE L'HEBERGEMENT ET DU LOGEMENT

17b avenue Salvador Allende,
38 130 Echirolles

<https://www.untaitpourtout.org/observatoire-de-l-hebergement-et-du-logement/>

CONTACT

✉ observatoire@untaitpourtout.org

☎ 04 76 22 66 05 / 07 84 03 92 89

Décembre 2020

Conception :

Observatoire de l'Hébergement et du Logement

Etat et évolution de l'application du Dalo et du Daho en Isère. Rapport 2020

Après des années marquées par un non-recours important et des taux de priorisation en deçà de la moyenne nationale, en 2019, la mise en œuvre des droits opposables à l'hébergement et au logement connaît des avancées positives en Isère, avec une remobilisation du Daho (+46% de recours déposés par rapport à 2018) et une hausse des décisions favorables prises par la CoMed avec près d'un requérant sur deux reconnu prioritaire, tous recours confondus (46%).

Néanmoins, la mise en application de ces droits est encore loin de répondre aux obligations de la loi puisqu'en 2019, 85% (Daho) et 70% (Dalo) des ménages dont les droits ont été reconnus par la CoMed n'ont pas bénéficié d'un hébergement ou d'un relogement.

Alors que la crise sanitaire de 2020 a rappelé le rôle crucial que joue le logement en matière de santé, il est nécessaire d'améliorer la reconnaissance et l'application effective des droits opposables au logement et à l'hébergement en Isère.

Les Cahiers de l'Observatoire

Les cahiers de l'Observatoire traitent de la thématique du mal-logement en Isère et des problématiques qui la traversent telles que l'accès et le maintien au logement, ou encore la précarité des ménages.