

## Le mot de l'Observatoire

Le manque de logements ou l'occupation d'un logement inadapté à la situation des ménages sont parmi les causes importantes de l'exclusion sociale d'une partie grandissante de la population.

La loi du 5 mars 2007 sur le **Droit au logement opposable (DALO)** a prévu de rendre possible un recours amiable ou contentieux auprès d'une commission de médiation pour les personnes sans logement ou disposant d'un logement inadapté et désireuses de trouver un logement répondant à leurs besoins.

Afin de participer à l'évaluation de la loi DALO, l'ONPES, en collaboration avec le ministère en charge du logement, a commandité une étude auprès de l'Observatoire social de Lyon qui s'est appuyée sur l'interrogation dans huit départements de l'ensemble des acteurs locaux de ce processus: acteurs institutionnels, bailleurs sociaux, demandeurs de logement. Il s'agissait de comprendre les éléments qui peuvent influencer, positivement ou négativement, sur la mise en œuvre de la loi.

C'est la synthèse des résultats de cette étude qualitative et quantitative, réalisée en 2011, qui est ici présentée.

## Une évaluation du droit opposable au logement (DALO)

### *Pratiques des acteurs, vécu des ménages*

Annabelle BERTHAUD (Observatoire social de Lyon)

Le droit au logement apparaît au début des années 1980 dans plusieurs textes de loi: loi Quilliot du 22 juin 1982, loi Mermaz du 6 juillet 1989, loi Besson du 31 mai 1990. Toutefois, ces textes ne prévoyaient aucune sanction juridique et ont donc eu peu d'effet sur les ménages en difficulté pour trouver un logement ou s'y maintenir. Ce n'est qu'en rendant ce droit opposable par la loi DALO du 5 mars 2007 que les personnes concernées ont pu disposer d'un outil juridique pour faire valoir leur droit auprès de l'État et d'un droit de recours auprès du juge administratif pour le faire appliquer. L'État se positionnant comme le garant du droit au logement (**encadré 1**).

#### ENCADRÉ 1

#### Qu'est-ce que le DALO ?

Le Droit au logement opposable (DALO), effectif en France depuis la loi du 5 mars 2007, donne aux personnes se trouvant en difficulté de logement des possibilités de recours amiables et contentieux pour faire valoir leur droit.

#### Procédure de recours

Pour effectuer un recours, il est nécessaire de déposer un dossier auprès du secrétariat de la commission de médiation attestant de sa situation et démontrant qu'elle répond à l'un des critères retenus par la loi (sans hébergement, hébergé chez un tiers, être dans un logement insalubre ou indécent, être dans un logement en suroccupation...).

Le dossier passe ensuite devant une commission de médiation qui décide de reconnaître ou non le caractère prioritaire et l'urgence de la demande de logement. En cas de décision favorable de la commission, l'État (directions départementales de la cohésion sociale ou DDT) dispose d'un délai légal de six mois (ou de trois mois selon les territoires) pour faire une proposition de logement adaptée aux besoins du ménage.

Du dépôt du dossier à la décision de la commission de médiation, le processus mis en œuvre répond relativement bien aux obligations juridiques qui encadrent la procédure. C'est lorsqu'il s'agit de reloger les personnes ayant reçu une décision favorable que les délais de relogement imposés par la loi ne sont pas toujours respectés (cf. 4<sup>e</sup> rapport du comité de suivi de la mise en œuvre du DALO).

#### Le DALO en quelques chiffres (5<sup>e</sup> rapport du comité de suivi DALO)

- 6 000 recours par mois, dont 62 % en Île-de-France.
- 85 % des recours visent à obtenir un logement.
- 5 % visent à obtenir un hébergement.

Plus de 3 millions de personnes<sup>1</sup> souffrent, en France, d'une situation de mal-logement ou de non-logement. L'offre disponible ne permet pas de couvrir l'ensemble des demandes en termes de logement et la mise en œuvre du DALO ne change pas cette réalité. Néanmoins, cette loi, en désignant une autorité responsable, a provoqué des changements et permis le relogement de plusieurs milliers de ménages. Depuis 2008 (date de mise en application de la loi), ce sont en France plus de 18 000 personnes par an qui ont été relogées suite à un recours DALO. On enregistre cependant des écarts importants d'un territoire à l'autre qu'il est nécessaire d'analyser pour saisir les enjeux liés à la mise en œuvre effective du droit opposable au logement (**encadré 2**).

## Ce qui influence l'application locale de la loi

Les possibilités d'accès au parc social impactent fortement les conditions de relogement des publics prioritaires. Par exemple, un faible taux de rotation, une mauvaise adéquation offre/demande en termes de types de logement expliquent que, dans certains territoires, les délais de relogement soient couramment rallongés et que les services déconcentrés de l'État parviennent difficilement à reloger les ménages dans les six mois légaux. C'est en particulier le cas en Île-de-France où 85 % des ménages ne sont pas relogés dans les délais prévus par la loi.

La procédure pour le relogement des personnes prioritaires est en partie encadrée par la loi mais en réalité son application laisse une certaine souplesse d'action et d'organisation aux acteurs locaux. La mise en œuvre du DALO a ainsi provoqué des aménagements au sein des services déconcentrés de l'État ou chez les bailleurs. Mais elle a surtout été le révélateur de pratiques qui lui étaient antérieures. Là où les partenariats étaient largement structurés et le processus de relogement des ménages fluide, la mise en œuvre du DALO s'est inscrite dans la continuité des bonnes pratiques déjà éprouvées. À l'inverse, sur les territoires traditionnellement en tension ou en relative grande insuffisance d'offre de logements, la mise en œuvre du DALO a été plus problématique.

Pour l'étude du processus de relogement, plusieurs éléments doivent être distingués. La loi DALO prévoit que le relogement des publics prioritaires s'impute d'abord sur le contingent préfectoral. Celui-ci correspond normalement à 25 % de l'ensemble du parc social d'un département ; sa récupération par l'État a été stimulée par l'apparition du DALO. L'importance de ce contingent, sa localisation, son taux de rotation et l'état du parc sont des variables importantes pour analyser les moyens d'action effectifs des responsables départementaux du relogement des ménages déclarés prioritaires. En outre, depuis 2009, les organismes

### ENCADRÉ 2

#### Les enjeux de l'évaluation et de l'approche territoriale

Le ministère en charge du logement et l'ONPES ont lancé en juin 2011 une étude portant sur l'évaluation territoriale du dispositif de relogement des personnes ayant été déclarées prioritaires au titre de la loi DALO. Cette mission a été confiée à l'Observatoire social de Lyon (OSL) et s'est conclue au début de l'année 2012.

L'enjeu de cette mission était d'évaluer la mise en œuvre du DALO dans sa phase de relogement. Les huit départements étudiés ont été choisis en fonction de leurs caractéristiques et de leurs spécificités : pratiques des acteurs, localisation, état du parc social, nombre de recours DALO, nombre de relogements, etc. La distinction entre Paris, l'Île-de-France (IDF) et la province est apparue indispensable, tant les contextes sont différents. L'Île-de-France concentre en effet 62 % des recours DALO et Paris dispose d'un taux de relogement inférieur à 15 %. Pourtant, la distinction entre l'IDF et la province ne suffit pas à expliquer les écarts de résultats. Parmi les cinq départements provinciaux, les taux de relogements vont de 22 % pour les Alpes-Maritimes à 85 % pour la Gironde.

L'approche comparative des territoires donne une perspective particulièrement pertinente dans le cadre d'une analyse des pratiques. Au total, ce sont environ 75 entretiens qui ont été réalisés auprès des services déconcentrés de l'État, des bailleurs sociaux, des collectivités territoriales et des acteurs associatifs du logement. L'observation d'une telle diversité apporte davantage d'objectivité aux discours portés par les acteurs et permet de les relier aux spécificités du contexte du logement, à des relations historiques interpartenariales ou à une volonté de résultats plus affirmée des acteurs.

#### Méthodologie de l'évaluation

- Terrain d'enquête sur huit départements : Paris, Seine-Saint-Denis, Val-d'Oise, Gironde, Isère, Hérault, Alpes-Maritimes, Var.
- 75 entretiens auprès des acteurs du relogement des ménages déclarés prioritaires par la loi DALO.
- Analyse statistique des fichiers sur les huit départements concernés.
- 738 interviews téléphoniques auprès des publics reconnus « prioritaires et urgents » (Enov Research).

collecteurs du 1 % logement ont l'obligation d'attribuer un quart de leur parc aux publics prioritaires de la loi DALO. Une autre donnée importante pour comprendre les écarts dans les taux de relogement des départements qui peuvent varier de un à huit (**cf. encadré 2**) réside dans le niveau et la qualité des relations partenariales. Par exemple, dans le cas d'un partenariat renforcé entre les services de l'État et les bailleurs sociaux, on observe un gain de temps important, des propositions de relogement de meilleure qualité (la connaissance du contingent préfectoral est facilitée,

1. Rapport de la  
Fondation Abbé Pierre.

et cela aide à réaliser des propositions de logement adaptées aux besoins des ménages) et des pratiques de suivi du relogement mieux formalisées.

En revanche, le mode de gestion du contingent préfectoral n'a pas d'impact en soi sur l'efficacité des relogements. Mais, selon les modalités choisies, chaque acteur aura un rôle différent à chaque étape du relogement et une responsabilité différente également dans la réussite ou l'échec de ce relogement.

L'évaluation menée a fait émerger des questions centrales dans le processus de relogement, notamment : qui est chargé des dossiers de demandes de logement social des ménages, quels moyens utilisés pour contacter les ménages et pour les informer de la proposition de logement (contact courrier, téléphone), *quid* du moment de la visite du logement (sont-ils accompagnés, qui se charge de la visite, quel retour les bailleurs sociaux ont-ils de l'avis des ménages en cas de refus?) ?

L'implication des bailleurs sociaux tout au long du parcours de relogement (de la commission de médiation à l'entrée dans le nouveau logement, en passant par la commission d'attribution) apporte généralement une plus-value à la procédure, tant par leurs connaissances de la situation des ménages que par leur capacité à identifier les demandes non prioritaires. Pour certains locataires du parc social, le recours DALO correspond davantage à une demande de mutation non satisfaite qu'à un dernier recours. La présence des bailleurs sociaux dès la commission de médiation leur donne l'occasion de mieux saisir la complexité de la situation des ménages qu'ils auront à reloger, mais aussi d'activer des leviers importants du droit commun pour les personnes n'ayant pas reçu une décision favorable.

Les services déconcentrés de l'État, suivant le mode de gestion de leur contingent, occupent des postures différentes mais restent toujours garants d'une application rigoureuse de la Loi. Pour contrôler la mise en œuvre et l'efficacité du processus de recours et de relogement, l'administration centrale a créé un outil de gestion et de suivi qui permet d'obtenir des données attestant des résultats pour chaque département (le logiciel Comdalo). Les taux départementaux de relogement issus de cet outil sont souvent le reflet des difficultés rencontrées dans l'appropriation de l'outil, mais ils indiquent aussi des difficultés réelles à effectuer les relogements. Cependant, l'étude de terrain a montré que ces résultats étaient souvent en deçà de la réalité. Pour disposer de résultats nationaux et départementaux, il est nécessaire que chaque service déconcentré tienne à jour la base de données issue de Comdalo jusqu'à la phase de relogement. Les saisies sont souvent retardées et les résultats s'en trouvent parfois décalés par rapport à la réalité. Cette observation pointe l'importance et l'impact des outils de gestion accompagnant l'application de la loi.

L'analyse de ce processus montre que le DALO, dans son application, pâtit d'un véritable conflit d'échelle entre le temps d'intervention des acteurs (qui peut aller de plusieurs mois à plusieurs années) et la situation d'urgence des ménages... Ce constat lie les problématiques administratives et techniques des acteurs (des moyens humains souvent insuffisants dans les services déconcentrés de l'État, des outils de gestion pas toujours adaptés et opérationnels) et la tension de certains marchés aux difficultés rencontrées par les ménages (instabilité de leur situation sociale et professionnelle). Dès lors, le point de vue des ménages sur leur situation et sur la procédure est apparu nécessaire pour compléter l'analyse d'ensemble de la procédure DALO.

### Le DALO vu par les ménages

Dans la forme de recours juridictionnel que prévoit le DALO, les ménages apparaissent comme les grands absents de la procédure. Ils sont informés par courrier des deux grandes étapes du parcours : la décision prise sur leur dossier et la proposition de logement. En dehors de ces procédures légales, très peu de contacts avec les ménages permettent de mieux connaître leur situation et leurs besoins.

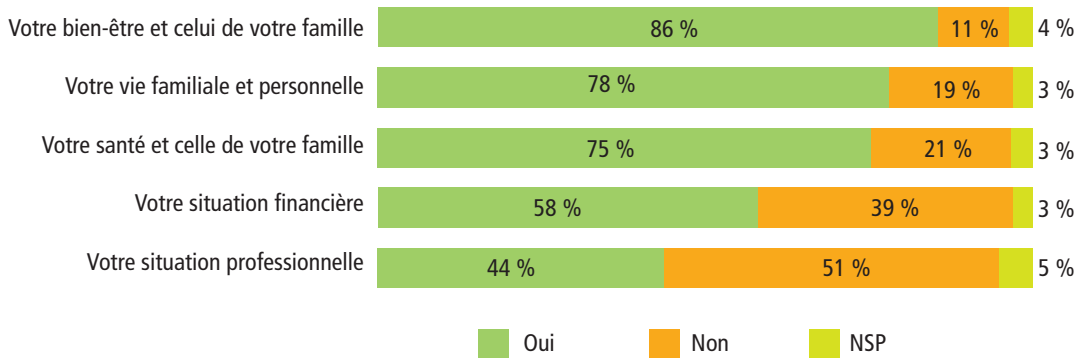
L'enquête téléphonique, réalisée auprès de 738 personnes déclarées prioritaires par la commission de médiation du DALO, a permis d'éclairer la compréhension des difficultés d'application de la loi. En interrogeant ces personnes, il a été possible de mieux cerner l'impact du DALO sur les ménages, mais également les points de confusion que peut entretenir la procédure juridique.

Les résultats auprès des personnes relogées suite à la procédure DALO apparaissent relativement positifs. Les trois quarts déclarent être satisfaits du logement obtenu. Le logement pouvant influencer d'autres aspects de la vie sociale et professionnelle, l'étude a également porté sur les conséquences du relogement sur la vie des ménages. Ainsi, 75 % des personnes interrogées déclarent que leur santé ainsi que celle de leur famille s'est améliorée suite au relogement (**graphique 1**).

### Comprendre les refus des propositions faites aux ménages

L'enquête téléphonique s'est également intéressée aux personnes ayant refusé le logement qui leur a été proposé afin de comprendre les raisons qui poussent certains ménages déclarés prioritaires, et donc en situation d'urgence, à repousser une telle proposition. À l'échelle nationale, le 5<sup>e</sup> rapport du comité de suivi DALO indique un taux de refus des ménages de 11 %.

Graphique 1 • Grâce à votre logement, votre situation est...



Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce refus. Tout d'abord l'adaptation de la proposition aux besoins des ménages : les raisons évoquées par les personnes interrogées sont, dans plus de la moitié des cas, la localisation du logement (le quartier, l'éloignement du travail) et, dans 44 % des cas, les caractéristiques du logement (« trop petit » ou « mauvais état du logement »). Parmi les personnes ayant refusé une proposition, 57 % considèrent même que celle-ci ne répondait « pas du tout » à leurs besoins et 21 % déclarent « ne pas s'être déplacés pour visiter le logement ». Ce constat renvoie à la question de l'actualisation des dossiers.

En théorie, les ménages ont l'obligation de signaler l'évolution de leur situation. Mais, dans les faits, cette pratique est quasi inexistante soit par méconnaissance de cette règle, soit par oubli. Inversement, les services déconcentrés de l'État ne mettent que très rarement à jour les dossiers avant la désignation d'un ménage sur un logement. Il n'y a donc aucun contact direct avec les ménages avant cette étape pourtant décisive. De leur côté, les bailleurs sociaux peuvent être amenés à entrer en relation avec le ménage pour obtenir des pièces constitutives du dossier de demande de logement social nécessaires au passage en commission d'attribution des logements, phase finale du processus de relogement. Si le dossier du ménage est accepté, les ménages reçoivent une proposition de logement.

L'enquête montre qu'un ménage sur trois déclare un changement de situation professionnelle ou familiale entre le dépôt du dossier DALO et la proposition de logement. Le temps de la procédure s'étend de six mois minimum à plusieurs années<sup>2</sup>. Dans ce contexte, il est difficile de toujours parvenir à des propositions adaptées aux besoins réels des ménages. Sur les propositions de logement, la Loi prévoit de n'accorder qu'une seule proposition de logement aux ménages déclarés prioritaires, à condition qu'elle soit adaptée. Mais les acteurs concernés ont conscience des contraintes et des réalités des ménages, et ils adoptent une réaction souvent « compréhensive » face à ces refus. C'est pourquoi, les services chargés du relogement choisissent, dans de nombreux cas, de faire une nouvelle proposition, si la première n'est pas jugée adaptée.

L'enquête téléphonique réalisée révèle également un déficit d'information et d'accompagnement pouvant expliquer une part de ces réactions. En effet, 70 % des personnes ayant refusé un logement ne savaient pas qu'ils n'auraient droit qu'à une seule proposition et 20 % déclarent regretter d'avoir refusé.

De nombreux ménages ont ainsi montré des incompréhensions importantes quant à la procédure, ce qui pointe une certaine inégalité de traitement inhérente à la complexité et parfois à l'opacité du processus de relogement pour des ménages en position de faiblesse.

## Le DALO en voie d'amélioration

L'étude des pratiques locales est l'occasion de repérer les initiatives locales reproductibles sur d'autres territoires. Six axes d'amélioration ont pu être identifiés permettant de fluidifier les relogements (graphique 2). Chaque axe fait l'objet de propositions d'actions concrètes permettant d'améliorer le dispositif DALO : l'augmentation du volume des relogements et l'amélioration du suivi des relogements. Une partie des propositions d'actions s'oriente par exemple vers la création de commission interbailleurs (ou « cas bloqués »).

Le département de la Gironde a ainsi créé une commission spéciale qui traite des situations complexes. Elle rassemble plusieurs acteurs pour parvenir à une réponse satisfaisante pour ces ménages. Ces commissions « cas bloqués » ont démontré, dans la pratique, leur capacité à augmenter la fluidité des relogements. Pour augmenter le volume des relogements, l'étude propose également plusieurs mesures visant à améliorer la visibilité des ménages et à faciliter les échanges de logements entre les différents réservataires (services déconcentrés de l'État, communes ou bailleurs sociaux). Ces pratiques permettent de réduire fortement les délais de relogement et d'encourager celui des ménages prioritaires par l'ensemble des acteurs.

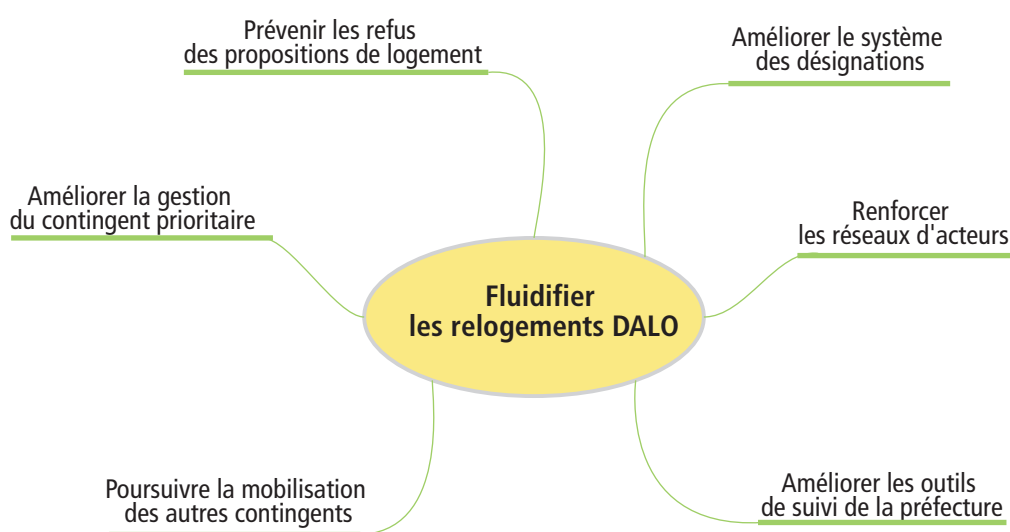
2. D'après le 5<sup>e</sup> rapport du comité de suivi DALO 4 129 ménages désignés prioritaires et urgents en 2008 attendaient encore un logement fin août 2011.

Sur la question du suivi des relogements, il s'agit principalement de propositions d'évolution des moyens techniques et humains donnés aux acteurs : amélioration des outils informatiques, création d'une interface entre le Système national d'enregistrement de la demande de logement social et le logiciel national de suivi du DALO (Comdalo) qui fusionnerait les informations sur les ménages et informerait les bailleurs sociaux du statut des demandeurs reconnus prioritaires, augmentation des équipes de travail dans certains départements. Il s'agit aussi

d'encourager les bilans départementaux faisant le point sur les résultats statistiques et sur les pratiques de chaque acteur.

En prenant appui sur l'expérience de l'Isère, qui a créé un comité de suivi départemental, l'étude réalisée préconise, *a minima*, une rencontre annuelle des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la loi DALO pour organiser une veille sur l'application de la loi et soumettre des propositions d'amélioration adaptées aux problématiques locales.

### Graphique 2 • Six axes d'amélioration pour fluidifier le relogement DALO



## Conclusion

L'étude révèle des dysfonctionnements dont les causes se trouvent en partie dans les éléments structurants du dispositif DALO. Même s'il n'a pas résolu le problème du mal-logement en France, ce dispositif a néanmoins permis de faire émerger des situations d'urgence qui étaient souvent bloquées ou même inconnues des services de l'État. Sa mise en œuvre suscite de nombreuses critiques. Mais il est important de rappeler l'effort d'une grande partie des acteurs locaux pour parvenir à une plus grande efficacité des relogements. Les aspects opérationnels de l'application de la loi demandent encore de nombreux perfectionnements pour parvenir à de meilleurs résultats. Les outils de gestion utilisés, les liens entre

les nombreux acteurs impliqués dans l'ensemble du processus, le rôle de chacun et la place donnée aux ménages sont autant d'éléments qui impactent l'efficacité du dispositif. À travers les huit monographies départementales, on a pu voir à quel point les pratiques sont dépendantes du contexte local. L'étude a révélé un certain nombre de bonnes pratiques accomplies grâce à la synergie de plusieurs acteurs qui seraient tout à fait reproductibles dans d'autres départements. Les résultats s'améliorent d'une année à l'autre et attestent d'une organisation plus efficace. À ce titre, la plupart des préfectures ont engagé une procédure de reconquête de leur contingent bénéficiant à l'ensemble des publics prioritaires.

Responsable de la publication : **Didier Gelot**, secrétaire général de l'Onpes

Secrétaire de rédaction : **La Souris**

Maquette : [www.lasouris.org](http://www.lasouris.org)

[www.onpes.gouv.fr](http://www.onpes.gouv.fr)