

Le DALO : une loi nationale évaluée au travers de sa mise en œuvre locale

Edito

Le droit au logement apparaît dans plusieurs textes de lois depuis les années 1980 (Loi Quilliot du 22 juin 1982, Loi Mermaz du 6 juillet 1989, la Loi Besson du 31 mai 1990), toutefois ces lois ne prévoyaient aucune sanction juridique et avait donc peu d'effet. Ce n'est qu'en rendant le droit au logement opposable par la Loi DALO de 2007 que les personnes concernées ont pu disposer d'un outil juridique pour faire valoir leur droit auprès de l'Etat et recourir auprès des autorités judiciaires pour le faire appliquer. L'Etat se positionnant, à travers cette loi, comme le garant du droit au logement. (voir encart ci-dessous).

Plus de 3 millions de personnes* souffrent, en France, d'une situation de mal ou de non logement. L'offre disponible en France 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 politique 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. Cependant, les résultats montrent des écarts importants d'un territoire à l'autre qu'il est nécessaire d'observer et d'analyser pour saisir l'ensemble des enjeux liés à la mise en œuvre effective du DALO.

*Rapport de la Fondation Abbé Pierre

Explication du DALO

Le **Droit au Logement Opposable** (DALO), effectif en France depuis la loi du 5 mars 2007, donne aux personnes se trouvant dans diverses difficultés de logement une **possibilité de recours amiable et contentieux** pour faire valoir leur droit.

Procédure de recours

Pour effectuer un recours il est nécessaire de déposer un dossier auprès de sa Préfecture attestant de sa situation et répondant aux différents critères retenus par la loi (pas d'hébergement, hébergé chez un tiers, être dans un logement insalubre ou indécent, être dans un logement en sur occupation...).

Le dossier passe ensuite devant une commission de médiation qui décide de la recevabilité ou pas du recours. En cas de décision favorable de la commission, l'Etat, par le biais des Préfectures, **dispose d'un délai légal de 6 mois 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 un avis favorable que les délais de relogement imposés par la loi ne sont pas toujours respectés (4ème Rapport du Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO).

Développement durable
Environnement
Economie
Equité

Logement
Habitat

Mobilités
Transport

Politiques sociales
Précarité/pauvreté
Insertion/emploi
Gérontologie sociale
Non discrimination
Tourisme social
Accès à la culture
Vie associative

Concertation urbaine
Gestion urbaine et sociale de proximité
Politique de la Ville

LES ENJEUX DE L'ÉVALUATION ET DE L'APPROCHE TERRITORIALE

L'OSL a conclu, au début de l'année 2012, une mission d'évaluation concernant le dispositif de relogement des personnes ayant été déclarées prioritaires au titre de la loi DALO. Cette étude a été commanditée par le Ministère en charge du logement et l'ONPES (Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale).

Méthodologie de l'évaluation

Terrain d'enquête sur 8 départements :

Paris, Seine-Saint-Denis, Val d'Oise, Gironde, Isère, Hérault, Alpes Maritimes, Var

Entretiens auprès des acteurs du relogement

Analyse statistique à partir de la base Comdalo

Enquête téléphonique auprès des publics reconnus « prioritaires et urgents » - réalisée en partenariat avec Enov Research - Institut de sondage (Villeurbanne - 69) - 738 interviews réalisées

L'enjeu de cette mission était d'évaluer de manière plus qualitative l'effectivité de la mise en œuvre du DALO dans sa phase de relogement. Les **8 départements** à étudier 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 était une entrée d'analyse indispensable tant les contextes sont différents. L'Île de France concentre en effet 62% des recours 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 puisqu'au sein des 5 départements de Province, les taux de relogements s'étendent entre 22% pour les Alpes Maritimes et 85 % pour la Gironde.

Les taux de relogement officiels par département sont souvent le reflet d'une certaine inefficacité du DALO. Ils sont souvent négatifs et largement in-

suffisants par rapport à l'obligation de relogement. Cependant, notre étude a montré que ces résultats chiffrés étaient souvent en deçà de la réalité. Pour le vérifier, il est fréquent que les Préfectures aient mis en place leur propre outil de suivi informatique qui atteste de taux de relogement parfois bien meilleurs que les taux officiels des données nationales. Ces outils internes sont souvent préférés car correspondant mieux aux besoins de gestion.

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'Etat, 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 inter partenariales ou à une volonté de résultats davantage marquée et portée par les acteurs.

CE QUI INFLUENCE L'APPLICATION LOCALE DE LA LOI

La situation locale d'accès au parc social impacte fortement les conditions de relogement des publics prioritaires. Les délais de relogement sont ainsi couramment rallongés et des Préfectures parviennent difficilement à reloger dans les 6 mois légaux 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 certains aménagements au sein des services déconcentrés de l'Etat ou des bailleurs, mais il a sur-

tout été le révélateur des pratiques qui lui étaient antérieures. En effet, là où les partenariats étaient structurés et le processus de relogement des publics prioritaires fluide, **la mise en œuvre du DALO s'est inscrite dans une continuité des bonnes pratiques**. A l'inverse, sur les territoires déjà en tension ou en plus grande difficulté la mise en œuvre du DALO a été plus problématique .

Pour l'étude du processus de relogement, plusieurs éléments doivent être analysés et distingués. La Loi DALO prévoit que le relogement des publics prioritaires se fasse d'abord sur le contingent préfectoral. Celui-ci correspond à 25% de l'ensemble du parc social d'un département. L'importance de ce contingent, sa localisation, son taux de rotation, l'état du parc sont déjà des variables importantes pour analyser les moyens d'action effectifs des responsables du relogement par département. Depuis 2009, les Collecteurs 1% ont l'obligation d'attribuer un quart de leur parc aux publics prioritaires de la loi DALO. Cela se traduit déjà par des résultats de relogement en hausse qui atteste d'un engagement de leur part plus important.

Une autre donnée importante pour comprendre les écarts dans les taux de relogement des départements a été **le niveau et la qualité des relations partenariales** autour du logement. L'analyse comparative a clairement montré que plus les partenariats étaient resserrés plus les taux de relogement et la fluidité du processus étaient bons. On observe ainsi un gain de temps important, des propositions de relogement potentiellement de meilleure qualité et des pratiques de suivi de relogement plus formalisées. Par exemple dans le cas d'un partenariat important entre la Préfecture et les bailleurs sociaux, la connaissance du contingent préfectoral est facilitée, et elle permet de réaliser des propositions de logement adaptées aux be-

soins des ménages.

Le mode de gestion du contingent préfectoral est également un axe d'analyse essentiel pour comprendre les procédures locales de mise en application du DALO. Il existe principalement deux options de gestion : soit la Préfecture gère en direct son stock de logements, soit la gestion est déléguée aux bailleurs sociaux. Cette différence entraîne un ensemble de pratiques donnant à chaque acteur des rôles et des responsabilités distinctes. L'étude a ainsi recensé l'ensemble des pratiques permettant de retracer les fonctions de chacun à toutes les étapes du relogement. Ces éléments, très concrets sur l'opérationnalité de la procédure suivie, ont fait émerger des **points centraux dans le processus de relogement**, notamment : **l'actualisation des dossiers des ménages, les moyens utilisés pour contacter les ménages, le moment de la visite du logement...** L'étude a permis un inventaire exhaustif des pratiques sur les huit départements permettant de comprendre le « qui fait quoi ? ». L'analyse de ce processus montre que **le DALO, dans son application pâtit d'un véritable conflit d'échelle** entre le temps long d'intervention des acteurs (qui peut aller de plusieurs mois à plusieurs années) et la demande urgente liée au quotidien des ménages en situation de mal logement. Ce constat lie les problématiques administratives et techniques des acteurs (des moyens humains souvent insuffisants dans les services déconcentrés de l'Etat, des outils de gestion pas toujours adaptés et opérationnels) aux difficultés rencontrées par les ménages (instabilité de leur situation sociale et professionnelle). C'est pourquoi le regard des ménages sur leur situation et sur la procédure a

été nécessaire pour compléter l'analyse d'ensemble de la procédure DALO.

LE DALO, VU PAR LES MENAGES

Dans la forme de recours judiciaire 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 recevabilité de leur dossier et la proposition de logement. En dehors de ces procédures légales, il y a très peu de contacts avec les ménages qui permettraient de mieux connaître leur situation et leurs besoins.

L'enquête téléphonique, réalisée avec Enov Research, auprès de 743 personnes déclarés prioritaires par la commission de médiation du DALO a donné des clés d'explication aux éléments statistiques qui sont souvent prééminents dans l'analyse sur l'effectivité de l'application d'une loi. En interrogeant directement les personnes à qui la loi s'adresse et pour qui celle-ci a été faite, il a été possible de mieux cerner les impacts du DALO sur ces ménages mais également les points de confusion qu'entretient la procédure juridique.

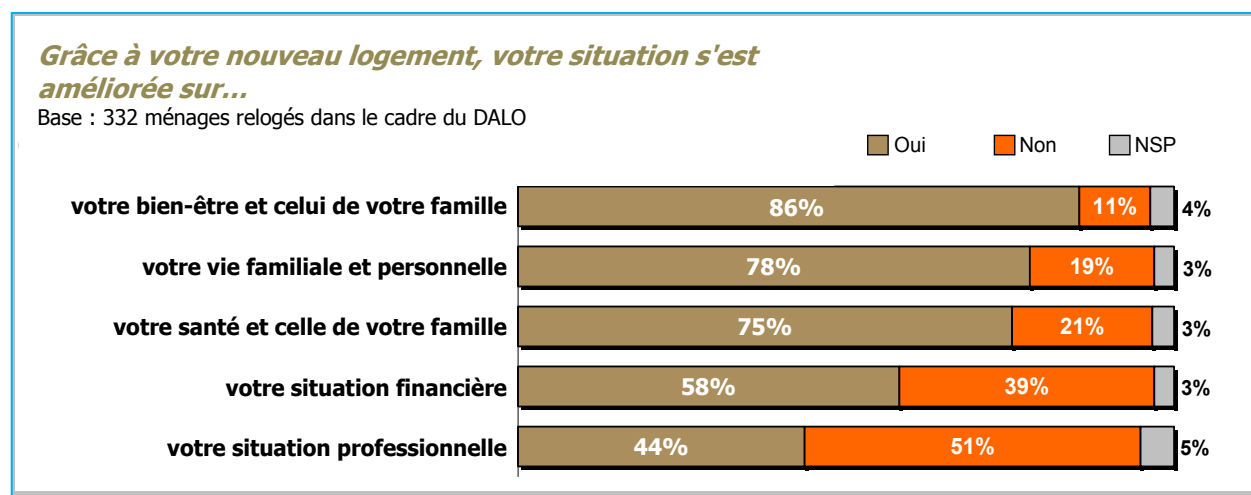
Les résultats auprès des personnes relogées suite à la procédure DALO sont assez positifs puisque **les trois quarts déclarent être satisfaits du**

logement obtenu. Le logement pouvant influencer les autres aspects de la vie sociale et professionnelle, nous avons également pu observer en quoi ce relogement avait été bénéfique pour ces ménages. Ainsi, **75% des personnes interrogées déclarent que leur santé ainsi que celle de leur famille s'est améliorée suite au relogement**. (Pour le détail des autres réponses, voir le graphique ci-dessous).

Ces ménages qui refusent...

L'enquête téléphonique s'intéressait également aux personnes ayant refusé le logement proposé afin de comprendre les raisons qui poussent des ménages déclarés prioritaires, et donc en situation d'urgence, à repousser cette proposition.

D'après notre étude, ces cas de figure s'expliquent au travers de plusieurs facteurs. Tout d'abord au niveau de **l'adaptation de la proposition** : les raisons évoquées par les personnes interrogées sont à 55 % la localisation du logement (le quartier, l'éloignement du travail) et à 44% les caractéristiques du logement ("trop petit" ou "mauvais état du logement"). **57% considèrent que la proposition faite ne répondait pas du tout à leurs besoins**. Les acteurs du logement attestent effectivement que l'état et les caractéristiques du



Source : Enov Research—Enquête téléphonique

parc social expliquent de nombreux refus et adoptent une réaction souvent "compréhensive" face aux rejets des ménages. C'est pourquoi, même si la loi prévoit de n'accorder qu'une seule proposition de logement aux ménages déclarés prioritaires, les services chargés du relogement choisissent, dans certains cas, de refaire une proposition.

L'enquête démontre également un **déficit d'information et d'accompagnement** pouvant expliquer une part de ces réactions. En effet, **70% des personnes ayant refusé 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. Il existe ainsi une certaine inégalité de traitement inhérente à la complexité et parfois l'opacité de ce processus pour les ménages.

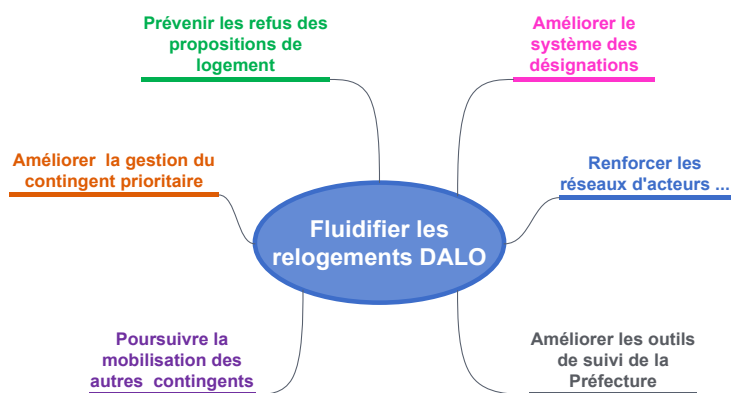
LE DALO EN VOIE D'AMÉLIORATION

L'étude des pratiques locales est l'occasion de **repérer les initiatives transférables et reproductibles sur d'autres territoires.** Les pistes d'actions proposées dans le cadre de cette évaluation se sont donc inspirées de l'efficacité de certaines organisations, d'autres outils de gestion, ou encore de réseaux de partenariats solides. **Six axes d'amélioration ont pu être identifiés permettant de fluidifier les relogements** (Voir ci-dessus). Chaque axe fait ensuite l'objet de plusieurs propositions d'actions concrètes

pour améliorer à différents termes le dispositif du DALO.

Le DALO, s'il n'a pas résolu le problème du mal logement en France, a permis de faire émerger un certain nombre de situations d'urgence qui étaient souvent bloquées ou même inconnues des services de l'Etat. 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 résultats s'améliorent d'une année sur l'autre et attestent d'une organisation plus efficace.** A ce titre, la plupart des Préfectures ont engagé une procédure de reconquête de leur contingent qui permet le relogement des publics les plus précaires..

Propositions pour améliorer le dispositif de relogement



Virginie.bonnal@observatoire-social.org
Annabelle.berthaud@observatoire-social.org

Des Nouvelles de l'OSL...

► Depuis janvier 2012, l'OSL a reçu l'accréditation de l'ANESME qui l'habilite à réaliser des évaluations externes des activités et de la qualité des prestations des établissements et services visés à l'article L.312-1 du code de l'Action sociale et des familles (CASF)

L'équipe de l'OSL : David CHEVALLIER (directeur), Virginie BONNAL, Stéphanie PERRET, Josselin BERNEDE, Annabelle BERTHAUD, Sophie CORCHIA-DURAND, Christian HARZO (sociologue consultant associé)
OSL • 29 rue du Plat - 69002 Lyon • Tel. 04 78 38 52 00 — Fax 04 78 38 52 02 • osl@observatoire-social.org
www.observatoire-social.org