



Conseil national des politiques de lutte  
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

**GROUPE DE TRAVAIL LOGEMENT**

***Judi 25 mars 2021***

**CNLE – Ministère des solidarités et de la santé**

- Approbation du compte-rendu de la réunion du 23 février 2021 .....4
- **Pierre MADEC**, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) sur les statistiques les plus mobilisées dans le cadre du logement. Discussions.....4
- **Pierre-Luc FAYOLLE**, responsable de l'équipe juridique mobile de la Mairie de Grenoble. Discussions .....8
- Témoignage d'un membre du cinquième collège..... 12

## Ordre du jour

- **Approbation du compte-rendu de la réunion du 23 février 2021**
  
- **Pierre MADEC, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) sur les statistiques les plus mobilisées dans le cadre du logement. Discussions**
  
- **Pierre-Luc FAYOLLE et Alice LEROY de l'équipe juridique mobile de la Mairie de Grenoble. Discussions**
  
- **Témoignage d'un membre du cinquième collège**

**Membres présents**➤ **COLLÈGE DES ASSOCIATIONS**

Philippe MEYNADIER (Restos du Cœur)

➤ **COLLÈGE DES PARTENAIRES SOCIAUX**

Jean STIRN (CGT)

➤ **COLLÈGE DES PERSONNES CONCERNÉES**

André MARCEL (Les Petits Frères des Pauvres)

Catherine BOUTET (Habitat et Humanisme)

Jeanne LE TRON (Secours populaire)

Nathalie MONGUILLON (ATD)

Dominique VIRLOGEUX (CHRS Vers l'avenir)

**INVITÉS PERMANENTS**➤ **ADMINISTRATIONS****Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports**

Sylvie GOTTI (DGEVPA)

➤ **REPRÉSENTANTS DES ORGANISMES SOCIAUX**

Delphine BAUDET-COLLINET (Union Social pour l'Habitat)

Magali VALLET (Union Social pour l'Habitat)

➤ **REPRÉSENTANTS DES CONSEILS ET COMITÉS**

René DUTREY (Haut comité pour le logement des personnes défavorisées – HCLPD)

Maële EUZEN (HCLPD)

Philippe LACROIX (HCLPD)

➤ **REPRÉSENTANTE DES ASSOCIATIONS FAMILIALES**

Monique DUPUY (UNAF)

➤ **COMITÉ SCIENTIFIQUE**

Pierre MADEC (OFCE)

Isa ALDEGHI (sociologue)

Pauline PORTEFAIX (Fondation Abbé Pierre)

➤ **SECRETARIAT GENERAL DU CNLE**

Hajar ADIB

Fatima GUEMIAH

Juliette RAMSTEIN

Brigitte ZAGO-KOCH

Michèle LELIÈVRE

➤ **INTERVENANTS EXTERIEURS**

Pierre-Luc FAYOLLE

Alice LEROY

Nombre total de participants : 24

**La séance est ouverte à 9 heures 35.**

## **Approbation du compte-rendu de la réunion du 23 février 2021**

*Le compte-rendu de la réunion du groupe de travail du 23 février 2021 est approuvé à l'unanimité.*

## **Pierre MADEC, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) sur les statistiques les plus mobilisées dans le cadre du logement. Discussions**

**Pierre MADEC (OFCE) :** Je vais rapidement vous parler des statistiques du logement. Les données que je vais vous présenter ne sont pas exhaustives et il existe sûrement d'autres données. Les principales données que j'ai retenues comprennent le recensement de la population, l'enquête nationale logement, l'enquête conditions de vie (SRCV), l'enquête sans domicile, plusieurs sources fiscales, le système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) et plusieurs autres sources pouvant être mobilisées sur la question du logement.

Le recensement de la population est théoriquement exhaustif mais depuis quelques temps, seule une fraction de la population est interrogée chaque année, avec pour but que tous les Français aient été interrogés tous les cinq ans. L'échantillon concerne toutes les personnes résidant en France hors Mayotte. Le recensement fournit des informations exhaustives sur le nombre de personnes dans les logements, les conditions de logement, les déplacements domicile-travail, la structure démographique, mais il ne rentre pas dans le détail des conditions de logement. Cette enquête étant exhaustive, elle permet une analyse localisée très fine de la structure démographique, des statuts d'occupation, etc. La « feuille logement » du recensement comprend cependant uniquement quinze questions.

L'enquête nationale logement est la principale enquête mobilisée par les chercheurs sur la question du logement. Régulièrement menée par l'INSEE, la dernière version date de 2013 mais les résultats de l'enquête menée en 2020 devraient bientôt sortir. Le champ d'enquête concerne le logement ordinaire et interroge donc uniquement les personnes ayant un logement. En outre, la durée entre les enquêtes est très longue, ce qui ne permet pas une visibilité optimale, mais il s'agit d'une enquête très onéreuse à mettre en place en raison du nombre conséquent de questions. Les données sont très riches sur les conditions de logement des ménages, le ressenti des ménages dans leurs conditions de logement, etc. Cette enquête permet donc par exemple à la fois de calculer des indicateurs statistiques quantitatifs robustes en termes de sur-occupation et d'évaluer le ressenti en termes de sur-occupation. Cette enquête fournit également des données précises sur les revenus des ménages, permettant de calculer notamment des indicateurs de taux d'effort. En revanche, l'échantillon est restreint à quarante mille ménages et met de côté toutes les personnes qui ne vivent pas dans un logement ordinaire.

L'enquête conditions de vie (SRCV) s'inscrit dans le cadre européen EU SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*). Son avantage a trait au fait qu'elle interroge un panel de ménages qui sont suivis d'une enquête à l'autre, ce qui permet de suivre l'évolution des conditions de vie d'un certain nombre de ménages. En outre, le cadre européen permet de comparer des données entre pays européens, notamment sur les composantes du mal-logement. Le questionnaire est par ailleurs relativement complet. En revanche, plusieurs changements méthodologiques importants ont été réalisés ces dernières années, ce qui rend plus difficile le suivi temporel des données. Les concepts sont en outre un peu différents de ceux mesurés par l'INSEE en temps normal, ce qui pose la question de l'inscription de cette enquête dans le champ statistique national. Il s'agit par ailleurs d'un échantillon réduit de douze mille ménages et il n'est pas possible de réaliser une analyse territorialisée.

Plusieurs enquêtes s'intéressent aux populations qui ne sont pas captées par les précédentes enquêtes, dont l'enquête sans domicile qui présente l'avantage de cibler un public particulier de manière relativement exhaustive. Cette enquête a été menée en 2001 et en 2012 et une nouvelle enquête a été programmée. Ce délai de réalisation des enquêtes pose le problème de l'actualité des données et de l'absence de suivi statistique de ces populations. Cette enquête est difficile et onéreuse à mettre en place mais il pourrait relever du CNLE de réclamer des enquêtes et des données plus régulières. Plusieurs enquêtes sont menées en parallèle au niveau local – à Paris, la nuit de la solidarité qui a lieu ce soir participe au recensement de publics éloignés du logement mais les chercheurs n'ont pas forcément accès à ces données qui ne permettent d'ailleurs pas un réel suivi.

Plusieurs autres sources sont mobilisées par les chercheurs, notamment les sources fiscales. Il s'agit d'assembler l'ensemble des données fiscales dont nous disposons sur les individus, les ménages, les foyers fiscaux, et de les additionner à d'autres données (données sociales, données de la CAF, données sur le revenu et le niveau de vie). Ces données permettent de se rapprocher d'une forme d'exhaustivité en couvrant l'ensemble des trente-sept millions de foyers fiscaux en France. Ces données sont annuelles et permettent donc de suivre ces foyers dans le temps, en termes de conditions de logement notamment. L'INSEE se base sur ces données pour élaborer ses statistiques sur le logement au niveau local. Le site de l'INSEE présente des données communales concernant les revenus fiscaux et le niveau de vie des ménages, les logements (proportion de logements sociaux et de logements locatifs privés), la mobilité résidentielle, etc. Ces informations ne sont pas aussi riches que celles issues des enquêtes logement et sans domicile mais elles portent sur un échantillon presque exhaustif (à condition d'avoir une déclaration fiscale et d'habiter dans un logement). Les publics exclus du logement sont cependant aussi exclus de ce type de données administratives. En outre, ces bases de données sont très conséquentes et sont donc difficiles à manipuler statistiquement.

Le SNE est exhaustif sur le public spécifique des demandeurs de logement social, lesquels étaient un peu plus de deux millions au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Le SNE fournit en outre des données précises sur les personnes s'étant vues attribuer un logement social l'année précédente (un peu plus de quatre cent mille attributions au 1<sup>er</sup> janvier 2018), ce qui couvre une partie du public sans domicile ou hébergé. L'échantillon important du SNE permet de réaliser des analyses fines sur la question du logement.

L'enquête loyer et charges, menée de manière trimestrielle à la fois sur l'agglomération parisienne et sur l'ensemble du territoire depuis trente ans, vise à mesurer l'évolution des loyers et des charges, permettant notamment à l'INSEE de calculer l'indice de référence et d'évolution des loyers. Cette enquête qui se limite au parc privé est mobilisée pour voir comment évolue le marché locatif privé au niveau local. Une autre enquête similaire porte sur le parc locatif social, dont les données sont centralisées au niveau des bailleurs et dont l'objectif consiste à connaître les caractéristiques démographiques et sociales des occupants du parc social. Plusieurs résultats agrégés permettent d'évaluer l'évolution du parc social. Ces enquêtes spécifiques ne donnent cependant pas des résultats tout à fait comparables à ceux de l'enquête nationale logement.

D'autres sources de données sont mobilisées par les chercheurs sur la question du logement, notamment les données de la CAF et en particulier celles sur les aides au logement qui donnent quelques informations sur les conditions de logement. Il existe également des enquêtes spécifiques menées par l'administration sur des publics spécifiques (sans papiers, etc.) et dont les résultats agrégés peuvent être publiés sur les sites des ministères. D'autres enquêtes existent probablement mais je souhaitais m'arrêter aux enquêtes principales.

**André MARCEL (personne concernée – Les Petits Frères des Pauvres)** : Je souhaiterais savoir s'il existe des données chiffrées relatives à l'accession à la propriété des locataires de HLM, et inversement sur le retour en HLM de propriétaires en raison de difficultés économiques. Avez-vous également des données relatives au logement des personnes en intérim ?

**Pierre MADEC (OFCE)** : Concernant l'accession à la propriété, l'enquête nationale logement demande quel était le statut d'occupation quatre ans auparavant, ce qui permet d'identifier les personnes qui étaient locataires en HLM il y a quatre ans et qui ont aujourd'hui accédé à la propriété, ou l'inverse. Cette enquête comprend également des questions sur le désir de devenir propriétaire et sur les freins à l'accession à la propriété. De même sur la partie parc social, cette enquête permet d'identifier combien de personnes ont fait une demande de logement social et les raisons de cette demande. Le SNE permet d'identifier qui est propriétaire parmi les demandeurs de logement social.

**André MARCEL (personne concernée – Les Petits Frères des Pauvres)** : Il y a vingt ou trente ans, de nombreux locataires de HLM accédaient à la propriété. Or après la crise, de nombreux propriétaires retournaient en logement social. Concernant les intérimaires, le logement est-il pérenne ?

**Pierre MADEC (OFCE)** : S'agissant des intérimaires, certaines informations sont collectées dans l'enquête nationale logement qui interroge le type d'emploi des personnes. Il ne faut cependant pas ajouter trop de variables dans l'analyse au risque de se retrouver avec un échantillon faible. Pour revenir sur l'effet de la crise, l'enquête nationale logement permet une analyse sur un temps relativement long de la question de la mobilité résidentielle et du changement de parcours résidentiel. Il s'avère que de moins en moins de personnes quittent le parc social, ce qui pose un sérieux problème

car la demande augmente. Il faudrait en réalité augmenter le nombre de logements sociaux construits pour faire face à la fois à la demande nouvelle et au fait que les personnes quittent moins le parc social. L'accession à la propriété depuis le parc social a considérablement baissé en raison du prix de l'immobilier, ce qui explique la baisse de la mobilité résidentielle dans le parc social.

**Pauline PORTEFAIX (Fondation Abbé Pierre)** : Le recensement de l'INSEE comprend un volet relatif aux personnes vivant en habitation mobile et sans abri. La ministre souhaiterait fusionner ce volet avec une nuit de la solidarité nationale. Quelle est la qualité de ce volet ?

**Pierre MADEC (OFCE)** : Je ne connais pas la qualité statistique de ce volet du recensement car les publics sans domicile ont rarement une adresse. De mémoire, il s'agit uniquement d'un recensement mais je me renseignerai.

**Michèle LELIÈVRE (directrice du comité scientifique)**: Les présentations que j'ai envoyées comprennent des recommandations. L'enquête de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) de 2017-2018 avait pour objectif d'approcher le mal logement en lien avec les catégories sociales. Nous avons étudié les « formes particulières d'habitat ». La collecte habitations mobiles et sans abri n'est pas exempte de défauts, raison pour laquelle nous formulons des recommandations. Ce volet du recensement est par ailleurs délégué aux communes, lesquelles ont la responsabilité de mettre en œuvre cette collecte, moyennant un protocole méthodologique délivré par l'INSEE mais cela est loin d'être satisfaisant. Nos recommandations proposent de s'appuyer sur les enquêtes de type nuit de la solidarité pour essayer d'approcher au mieux ce type de situations très particulières et difficiles à appréhender. En outre, le recensement n'a pas pour objectif de collecter ces informations.

**Monique DUPUY (UNAF)** : Concernant la réforme de l'APL qui produirait quatre milliards d'euros d'économie et donc beaucoup de perdants, les premiers retours de la CNAF font état de beaucoup de gagnants, ce qui semble curieux. La fédération des foyers de jeunes travailleurs (FJT) d'Occitanie commence à avoir des remontées de témoignages de jeunes qui repartent vivre dans leur voiture car ils ne peuvent plus payer leur loyer en raison de la baisse des APL. Une enquête a été lancée pour mesurer plus scientifiquement ces témoignages.

**Delphine BAUDET-COLLINET (co-présidente)** : Il n'existe pas suffisamment de recul pour mesurer les effets de cette réforme des aides au logement mise en place au 1<sup>er</sup> janvier, mais je partage vos points d'alerte, notamment sur les publics jeunes. Cela peut également créer des difficultés pour les personnes qui ont des revenus plus irréguliers.

**Pierre MADEC (OFCE)** : Le gouvernement n'a pas fourni d'étude d'impact de cette réforme, ce qui est étonnant pour ce type de grande réforme structurelle. En outre, les chercheurs rencontrent des difficultés à étudier ce type de réforme dans le contexte actuel car il faut normalement mobiliser les sources fiscales, lesquelles sont disponibles avec une ou deux années de retard. Or cette réforme touche principalement les personnes sur leur revenu de 2020. Dans le contexte actuel, personne n'est capable d'évaluer l'impact de cette réforme qui, en temps normal, était censée générer beaucoup de perdants en raison de l'augmentation classique des revenus d'une année sur l'autre.

**Isa ALDEGHI (CREDOC)**: Il est important que nous puissions faire des recommandations pour rendre plus visibles les invisibles. En termes de connaissances, l'enquête nationale logement n'a pas lieu de manière rapprochée alors que durant des années, elle avait lieu tous les quatre ans. Pour la prochaine enquête en outre, les effectifs seront réduits car les DOM seront abandonnés de l'échantillon. Plus on diminue la taille de l'échantillon, moins il est possible d'avancer. Il ne faut pas oublier l'existence d'approches autres que statistiques, notamment les approches ethnologiques, pour parvenir à comprendre certaines situations. La statistique publique investit peu sur les questions de logement alors qu'il s'agit d'un domaine qui évolue considérablement.

**Pierre MADEC (OFCE)** : Vous avez raison, les outre-mers sont les grands oubliés de la statistique publique. L'ONPES a préconisé un certain nombre de recommandations sur l'approche statistique des publics écartés du logement (mal-logés, sans domicile, etc.). Le CNLE a pour rôle de reprendre ces recommandations. Il existe aujourd'hui une demande publique très forte sur le suivi de la pauvreté en temps réel et sur la production d'indicateurs statistiques plus réactifs. Or la question du logement est centrale. Il n'est pas possible de se référer sur des chiffres datant d'il y a sept, huit ou neuf ans. La politique du logement représente un peu moins de quarante millions d'euros par an d'aide publique, un

peu plus de soixante-dix milliards de fiscalité du logement. Les moyens consacrés aux statistiques du logement sont dérisoires en comparaison des enjeux, sans parler du fait qu'il s'agit du premier poste de dépense des Français. Le CNLE doit porter cette demande de statistiques plus exhaustives et plus régulières sur le logement en France.

**Delphine BAUDET-COLLINET (co-présidente)** : Le premier sous-groupe a évoqué cette demande d'enquêtes plus régulières couplées avec des approches de terrain comme les nuits de la solidarité, ainsi que la question de l'outremer.

**Pierre MADEC (OFCE)** : L'argument principal invoqué pour le long délai entre deux enquêtes nationales logement a trait au fait qu'il s'agit d'une enquête compliquée et onéreuse à mettre en place. Cette enquête pourrait en réalité être réduite en termes de nombre de questions afin de faciliter sa mise en place plus régulière tous les deux ou trois ans, avec une enquête plus complète tous les cinq ans par exemple.

**Jean STIRN (CGT)** : Pouvez-vous confirmer qu'aucun calendrier n'a été fixé pour la prochaine enquête sans domicile ? Concernant les nuits de la solidarité, mon avis est plus partagé car ces enquêtes sont menées par des acteurs de terrain majoritairement associatifs alors que cela relève de la compétence des services de l'État. Enfin, la ministre du logement s'est déclarée favorable à une loi de programmation pluriannuelle pour lutter contre le sans-abrisme car le problème de ce secteur a trait à l'absence de lisibilité des critères.

**Pierre MADEC (OFCE)** : Je n'ai pas connaissance d'un calendrier pour l'enquête sans domicile.

**Michèle LELIÈVRE** : La cheffe du département des statistiques sociales à l'INSEE m'a indiqué que la ressource pour mener cette enquête existait mais que l'enquête était décennale. 2025 me semble être un minimum.

**Pierre MADEC (OFCE)** : Concernant la nuit de la solidarité, je trouve hallucinant qu'en France, l'État ne prévoit pas les moyens pour compter et accompagner ces publics et que des associations aillent compter les personnes sans domicile dans la rue. Cela n'est en réalité pas plus étonnant que le traitement global des personnes sans domicile fixe. Il existe un vrai trou noir de la statistique publique, lié à un trou noir de l'accompagnement de ces publics.

**Michèle LELIÈVRE (directrice du comité scientifique)** : Des choix et des arbitrages sont faits en termes de baisse des moyens globaux. Le premier poste de dépense des ménages reste le logement. Cette question me semble prioritaire.

**Pierre MADEC (OFCE)** : L'enquête logement, qui est l'une des plus chères de l'INSEE, coûte quelques millions d'euros. Si l'objectif du gouvernement actuel et des précédents consiste à améliorer l'efficacité de la politique publique, il faut tenir compte du fait que la statistique publique permet d'avoir une meilleure connaissance des publics et de mesurer l'efficacité des politiques publiques. Pour faire le lien avec le plan lancé par la ministre pour lutter contre le sans-abrisme, il n'est pas possible de lutter contre le sans-abrisme si les publics sans abri ne sont pas connus.

**Delphine BAUDET-COLLINET (co-présidente)** : Merci, cela nous donne des éléments pour la rédaction de l'avis. Que pensez-vous, Nathalie, de la question du renforcement de l'observation pour améliorer l'efficacité des politiques publiques ? Concernant le SNE, l'identification des publics prioritaires est parfois compliquée. Renforcer la stabilité des informations et le lien entre les différents outils pour mieux identifier ces publics prioritaires fait également partie des enjeux.

**Pierre MADEC (économiste à l'OFCE)** : L'un des principaux problèmes du SNE a trait aux ressources. Il existe un réel problème de traitement de la variable ressources dans le SNE. Il est question dans les années qui viennent de lier les données fiscales et le SNE pour s'assurer de la réalité des ressources collectées. Ce n'est pas encore fait alors que cette mesure n'est pas onéreuse, tout comme celle qui permettrait de conserver dans le SNE les données relatives aux anciens demandeurs. Aujourd'hui, les demandeurs qui ne renouvellent pas leur demande sont radiés et se voient attribuer un nouveau numéro s'ils reformulent leur demande.

**Nathalie MONGUILLON (co-présidente)** : Il faudrait que l'enregistrement des demandes soit efficient car actuellement, il est difficile d'accéder à un numéro d'enregistrement.



**Pierre-Luc FAYOLLE, responsable et Alice LEROY de l'équipe juridique mobile (EJM) de la Mairie de Grenoble. Discussions**

**Pierre-Luc FAYOLLE (EJM)** : Nous allons faire cette présentation à deux voix avec un angle de vue très proche du terrain. Alice vous parlera notamment des difficultés que nous rencontrons au regard des situations des personnes, en décrivant trois situations.

Nous sommes un service d'accès au droit, au DAHO et au DALO. La loi DALO fixe le droit au logement comme un droit fondamental depuis 2007 et donne une obligation de résultats au préfet dans le relogement des personnes qui rentrent dans les critères du DALO ou du DAHO. Cette obligation de résultats est liée à l'opposabilité de ce droit, ce qui signifie que des recours sont prévus dans la loi pour faire appliquer une décision DALO de relogement ou d'hébergement pour la contester devant le tribunal administratif. Il s'agit de l'un des seuls droits sociaux opposables de cet ordre. En 2017, le constat national de la non-effectivité du DALO est posé par le comité de suivi national et par le comité pour le logement des personnes défavorisées, ainsi qu'au niveau local en Isère par deux chercheurs ayant mené des études sur la non-effectivité du DAHO dans ce département. Ces deux chercheurs ont monté une équipe ressource sur les droits DALO / DAHO en partenariat avec l'université, l'ordre des avocats, l'institut des droits de l'homme, la fédération des acteurs de la solidarité et l'association gérant le comité de veille DALO en Isère, et ont présenté cette idée à la ville de Grenoble dans le cadre d'un forum pour l'accès aux droits et contre le non-recours. Cette idée a été retenue comme l'une des dix-sept actions posées par la suite.

L'équipe ressource a été montée pour atteindre deux objectifs, à savoir 1/ remobiliser les travailleurs sociaux et les personnes concernées par le DALO/DAHO à utiliser ce droit et 2/ utiliser les voies de recours prévues dans la loi pour permettre l'application des décisions et un relogement ou un hébergement effectif des personnes en situation de mal logement ou à la rue.

À cet effet, nous avons quatre missions :

1. Une mission de ressources : nous sommes une « hotline » du DAHO/DALO et répondons à toutes les questions que les accompagnants ou les personnes peuvent se poser sur la procédure ;
2. Une mission de formation des bénévoles et des travailleurs sociaux à constituer des dossiers de DAHO/DALO ;
3. Une mission d'aller vers : nous allons à la rencontre des personnes concernées en situation de mal-logement ou à la rue. Cette mission a considérablement évolué depuis la mise en place de l'équipe en 2018 et nous positionnons nos actions d'aller vers en complémentarité de dispositifs déjà existants (maraudes, accueils de jour, etc.) ;
4. Une mission d'accompagnement au contentieux : nous travaillons avec une quinzaine d'avocats ayant signé une charte d'engagement et qui prennent des dossiers que nous leur envoyons (des foyers qui veulent contester une décision DAHO ou DALO défavorable ou des foyers ayant eu une décision favorable mais aucune action de la part du préfet dans le délai imparti). Nous agissons en tant que médiateurs entre les personnes et les avocats. Nous intervenons dès la décision DAHO/DALO jusqu'à un relogement effectif ou un hébergement effectif des personnes.

En Isère à Grenoble, les dispositifs d'hébergement et le logement social sont sursaturés et il existe peu de *turn-over*, couplé avec une baisse du nombre d'opérations immobilières. Les acteurs du logement et de l'hébergement ne sont pas du tout coordonnés et structurés dans cet espace. Il est difficile d'atteindre un relogement effectif des personnes.

Le positionnement de l'équipe juridique mobile, qui vise à promouvoir le recours au DAHO/DALO et les recours contentieux, peut générer des tensions, notamment de la part de l'institution concernée par cette démarche, à savoir la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) qui ne voit pas notre équipe d'un bon œil, de même que certaines institutions comme le département et les assistantes sociales de secteur. En Isère, le département fait en effet le choix de ne pas prioriser l'accès au logement dans l'accompagnement social et nous devons donc convaincre ces interlocuteurs de l'importance de cette approche. Le nombre de recours DAHO déposés est passé de 250 en 2017 à plus de 350 aujourd'hui. La ville de Grenoble a fait appel pour soutenir le DAHO et faire en sorte que ce droit soit mieux appliqué. Conjugué avec l'équipe juridique mobile, cette mobilisation a permis d'augmenter le taux de décision favorable en 2019.



**Alice LEROY (EJM)** : Les situations que je vais présenter concernent le département de l'Isère et sont la photographie d'un instant T. Les problématiques ont donc pu évoluer et ne se retrouvent pas nécessairement dans d'autres départements.

Le DALO/DAHO est un droit opposable et la loi a créé dans chaque département une commission de médiation qui est chargée d'étudier les recours amiables des requérants et de statuer sur leur priorité dans l'accès au logement ou à un hébergement. Pour un requérant qui demande un accès prioritaire à un logement social, le délai de traitement de son dossier par la commission s'étend à trois mois, tandis que pour une demande d'accès à un hébergement, le délai de traitement du dossier s'étend à six semaines. Le DAHO/DALO souffre d'un non-recours flagrant et ces délais peuvent décourager en raison de leur longueur au regard des situations souvent dramatiques. En Isère en outre, nous souffrons d'un retard de traitement de ces demandes par la DDCS.

M. B habite chez un marchand de sommeil depuis plus de deux ans. Il est en demande de logement social depuis le 20 janvier 2015 et a déposé un recours DALO qui a été reçu par les services instructeurs de la DDCS le 25 septembre 2020. Le délai légal pour instruire sa demande allait jusqu'au 25 décembre 2020. M. B n'a jamais reçu d'accusé de réception de son courrier mais il reçoit le 15 janvier 2020 une demande de pièces complémentaires à son dossier alors que ces pièces ont déjà été fournies. Il a jusqu'au 6 février pour fournir ces pièces et le courrier indique que s'il n'a pas de réponse passé cette date, il devra considérer que son recours aura été rejeté. A ce jour, M. B n'est toujours pas passé en commission alors que cela fait six mois qu'il a déposé son dossier. Il est difficile de croire en la procédure et de faire confiance aux institutions dans cette situation.

**Pierre-Luc FAYOLLE (EJM)** : Ce Monsieur a été positionné en troisième position en commission d'attribution de logement il y a un mois parce qu'il n'avait pas de DALO. Il n'a donc pas été retenu prioritaire et a manqué un logement social.

**Alice LEROY (EJM)** : La deuxième problématique a trait au manque d'effectivité du DALO qui se traduit par l'absence de proposition une fois que les personnes sont reconnues prioritaires, que ce soit dans l'accès à un logement ou à un hébergement. Un délai légal encadre l'obligation de proposition de logement ou d'hébergement par le préfet. En Isère, comme dans de nombreux départements, certains requérants attendent des mois ou des années après l'expiration du délai légal pour obtenir un logement, en raison de l'inadéquation entre l'offre de logement social et d'hébergement et la demande. Il faut en outre s'assurer que cette proposition de logement soit adaptée car il n'est pas rare que des personnes reçoivent des propositions de logement non adaptées.

M. C, qui réside déjà dans le parc social, est en demande de mutation depuis 2010. Il a déposé un DALO en 2018 et est rapidement reconnu prioritaire, le 25 juin 2018. Il est gravement malade et se déplace la moitié de l'année en fauteuil roulant alors qu'il vit dans un triplex. La proposition qui lui est faite le 25 juillet 2018 est notée comme « adaptée ». Or au moment de la visite, M. se rend compte qu'il ne passe pas les portes avec son fauteuil roulant. En août 2018, il lui est fait une autre proposition pour un appartement au troisième étage sans ascenseur. M. C est de nouveau contraint de refuser la proposition de logement. Nous rencontrons M. C à ce moment et l'accompagnons devant le tribunal pour demander au juge de constater qu'il est toujours prioritaire et qu'il n'a reçu que des propositions inadaptées à sa situation et à ses besoins en matière de santé et d'accessibilité. Le tribunal confirme et condamne la préfecture à payer une astreinte, en espérant que cela accélère le logement de M. C. Or s'il est plutôt aisé d'obtenir des jugements favorables qui contraignent la préfecture à s'exécuter, en revanche la préfecture n'exécute pas ces jugements. Aucune autre proposition n'a été faite à M. C depuis ce jugement d'avril 2019. À l'approche d'une opération, M. C s'est positionné sur un logement trop petit pour sa composition familiale et au premier étage mais de plain-pied.

La troisième problématique a trait à l'hébergement. Nous constatons aujourd'hui en Isère que l'inconditionnalité du droit à l'hébergement n'est pas réellement acquise. Le volet hébergement de la loi DALO propose aux personnes de revendiquer leur droit inconditionnel à un hébergement opposable. Cela fait écho au code de l'action sociale et des familles qui prévoit que l'hébergement d'urgence est un droit inconditionnel et qui ne doit donc pas être conditionné aux ressources des familles, à leur insertion dans l'emploi ou de leur droit au séjour sur le territoire. En Isère, la commission a tendance à rendre des décisions de rejet au motif que les requérants ne présentent pas de preuve d'insertion. Ce motif est parfois couplé au fait que les demandes de séjour du requérant n'ont pas abouti. Nous essayons juridiquement de rappeler que la commission de médiation ne constitue pas un service

d'étude similaire à celui du droit des étrangers de la préfecture et qu'elle n'a donc pas à se prononcer sur ces critères mais c'est très compliqué et les juges suivent souvent la commission sur ses décisions.

M. Z est en demande d'hébergement d'urgence depuis juillet 2018 et appelle régulièrement le 115 mais il n'a jamais eu de proposition d'hébergement. Il dépose un dossier DAHO en août 2018, lequel est rejeté dans la foulée en septembre 2018 au motif que M. Z ne présente pas de preuve d'insertion ni de séjour régulier sur le territoire alors qu'il sollicite uniquement un accès à un hébergement. Cette décision est confirmée devant le tribunal. La famille, épuisée, laisse tomber les démarches. Nous sommes toujours en attente du recours au fond mais qui peut prendre deux ans à deux ans et demi devant le tribunal de Grenoble. La famille obtient un titre de séjour un an plus tard et elle est donc même maintenant éligible à un logement mais son droit à l'hébergement est toujours refusé puisque cette décision n'est pas cassée et que la commission n'est pas revenue sur sa position.

**Dominique VIRLOGEUX (personne concernée – PC)** : Les gens ne sont pas informés de leurs droits DALO / DAHO. Si tout le monde en était informé, les commissions seraient dépassées. Les délais d'instruction des dossiers sont très longs. Dans certains territoires, les personnes concernées peuvent désormais assister aux commissions par le biais du CRPA.

**Pierre-Luc FAYOLLE (EJM)** : Les CRPA ont effectivement une place dans les commissions de médiation. En Isère, cette place n'est pas encore pourvue mais le CRPA de Rhône-Alpes demande à y accéder. Concernant les amendes et les limites de la non-application des décisions DALO/DAHO, nous sommes en train de généraliser la mise en place de recours indemnitaires ayant pour objectif de reconnaître le préjudice subi par les personnes n'ayant pas eu de logement dans les délais impartis pour le préfet. Cette procédure est longue mais elle peut être initiée à n'importe quel moment, y compris quand les personnes ont finalement obtenu un logement. Nous essayons également de développer du contentieux innovant même si cela n'est pas simple.

**Jeanne LE TRON (personne concernée – Secours populaire)** : Nous avons une permanence logement au sein du Secours populaire qui se trouve dans l'obligation d'aborder davantage la question juridique. Nous constatons que la commission DALO a la capacité d'inventer des motifs, qui ne sont pas recevables aux yeux de la loi, comme par exemple le fait de dire que telle personne s'est installée toute seule dans son appartement et qu'il existe une solidarité familiale que la personne n'utilise pas. J'ai l'exemple d'une femme seule mère de cinq enfants à qui la commission DALO a émis un rejet au motif qu'elle s'était installée toute seule dans son logement.

**Pierre-Luc FAYOLLE (EJM)** : En Isère au départ, la commission DALO/DAHO prenait des décisions basées sur des critères non recevables mais depuis l'existence de l'équipe juridique mobile, il est plus rare que la commission de médiation s'appuie sur des critères n'ayant aucune base légale, à l'exception du critère des preuves de l'insertion.

**Alice LEROY (EJM)** : Ces critères relèvent réellement d'une logique de dissuasion et de restriction d'accès à ce droit. Les obstacles se trouvent à chaque étape du parcours DALO/DAHO. Le problème a trait au fait que parfois le tribunal administratif ne connaît pas parfaitement ce contentieux. En outre, le délai des recours est très long.

**Jean STIRN (CGT)** : Je suis éducateur spécialisé en centre d'hébergement éclaté. Je me retrouve parfaitement dans ce que vous décrivez. Aujourd'hui, l'État préfère payer des pénalités et des astreintes parce qu'il ne propose pas de logement ou d'hébergement, mais ces astreintes permettent de financer le FNAVDL (accès vers et dans le logement), ce qui semble contradictoire. En outre, il manque des logements sociaux et très sociaux pour les personnes ayant des revenus très modestes, et des logements de petite typologie pour les personnes isolées.

**Pierre-Luc FAYOLLE (EJM)** : La question des astreintes nous questionne également. Le DALO a été pensé comme un levier pour la construction de logements et d'hébergements, raison pour laquelle il est important de mobiliser tout le monde sur ce sujet. Si peu de logements sont construits, cela relève en partie du fait que l'État se base sur les chiffres du DALO/DAHO. En Isère sur l'hébergement, seules 250 personnes ont déposé un DAHO en 2017, 50 personnes ont été reconnues prioritaires mais aucun hébergement n'a été proposé. Les chiffres augmentent d'année en année. Par ailleurs pour les demandeurs d'asile, l'OFII est chargé de proposer un hébergement mais un demandeur d'asile qui n'est pas hébergé par l'OFII peut appeler le 115 et déposer un recours DAHO. Un demandeur d'asile peut être reconnu comme prioritaire et donc relever de la responsabilité du préfet en termes

d'hébergement. Or comme le préfet ne souhaite pas héberger sur ses fonds, il demande à l'OFIL de trouver une place pour ce demandeur d'asile, ce qui accélère les procédures.

**Jean STIRN (CGT)** : Quel type d'hébergement est proposé aux personnes reconnues prioritaires ?

**Pierre-Luc FAYOLLE (EJM)** : Les demandeurs d'asile sont majoritairement hébergés en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) tandis que les personnes de droit commun sont hébergées dans le dispositif hôtelier hivernal. Ce n'est pas optimal mais cela permet de maintenir les personnes en hébergement.

**Alice LEROY (EJM)** : La personne reconnue prioritaire DAHO a le droit à un hébergement dans un dispositif pérenne avec accompagnement social or souvent, cette personne est orientée vers des dispositifs hivernaux qui ferment à la fin de l'hiver. Nous continuons à déposer des recours en demande d'exécution et des recours indemnitaires.

**Delphine BAUDET-COLLINET (co-présidente)** : Concernant le FNAVDL, la situation actuelle est paradoxale car les astreintes liées au DAHO/DALO financent ce fonds et des mesures d'accompagnement pour l'accès et le maintien dans le logement pérenne. Par ailleurs, au-delà des recours DALO, il existe 2,1 millions de demandeurs de logement social, parmi lesquels une proportion importante dispose de ressource lui permettant d'accéder aux logements les plus sociaux. Le rythme de programmation est insuffisant pour satisfaire l'ensemble de ces besoins et comme de moins de moins de logements se libèrent dans le parc social, cela réduit d'autant plus l'accès.

**René DUTREY (HCLPD)** : L'accès au droit devient le point de tension des politiques publiques et la variable d'ajustement en raison de l'absence d'offre de logements. La situation était catastrophique avant la création de l'équipe mobile juridique en Isère. La commission de médiation avait le plus bas taux de reconnaissance de France, sur le DAHO entre autres. Pour faire progresser les droits fondamentaux, il faut d'abord les inscrire dans la loi. Le DALO est aujourd'hui un outil de lutte. Le législateur souhaitait réellement qu'en raison du risque de condamnation à la suite de recours, l'État soit contraint de mettre les moyens nécessaires pour répondre aux besoins, d'où le drame quand il n'existe plus de recours DALO ou DAHO et quand une commission de médiation commence à se baser sur des critères irréalistes. La loi prévoyait des astreintes devant peser sur l'État. Il a été décidé que les astreintes ne reviennent pas aux requérants mais viennent alimenter le FNAVDL. Cela signifie que si la situation du logement s'améliorait et que le nombre de recours au DALO/DAHO diminuait, le FNAVDL disposerait de moins de fonds. Il s'agit d'une connexion malsaine. L'accompagnement constitue un pilier de la stratégie du logement d'abord et a donc besoin d'un budget pérenne. L'astreinte devrait être versée au requérant. Depuis la loi DALO, aucune grande campagne nationale n'a été réalisée à ce sujet. Les moyens n'ont pas été prévus pour l'accompagnement des requérants, qui repose aujourd'hui essentiellement sur les associations. Faire un recours juridique est long et compliqué. Il faut donner la possibilité à des personnes souvent en errance d'avoir un accompagnement de grande qualité juridique et contentieuse pour actionner tous les leviers. Le comité de suivi demande la mise en place d'équipes juridiques mobiles dans l'ensemble des métropoles.

**André MARCEL (personne concernée – Les Petits Frères des Pauvres)** : Combien d'habitants compte Grenoble ? Quelles sont vos relations avec les associations ?

**Pierre-Luc FAYOLLE (EJM)** : Je ne sais pas combien d'habitants compte Grenoble. Nous n'intervenons que sur Grenoble mais nous travaillons avec les communes limitrophes pour les personnes sans abri. Nous avons de bonnes relations avec les associations. Nous n'intervenons pas dans la première étape de constitution du dossier de recours amiable et nous essayons de monter des partenariats avec les associations pour les remobiliser sur ce sujet.

**Alice LEROY (EJM)** : Grenoble compte environ 150 000 habitants intra-muros et 450 000 habitants dans la métropole. Nous travaillons surtout avec des associations militantes et pas nécessairement avec les associations travaillant avec la préfecture.

**Jeanne LE TRON (personne concernée – Secours populaire)** : Parfois, nous sommes dissuadés de monter un dossier DAHO / DALO par peur que cela ait un impact plus tard sur le parcours de la personne. Apparemment, les bailleurs sociaux seraient moins enclins à faire des propositions aux personnes qui auraient déposé un recours DALO.

**Pierre-Luc FAYOLLE (EJM)** : Nous n'avons pas l'impression que cela porte préjudice aux personnes. Lorsque nous discutons avec les bailleurs, nous constatons que leur hantise porte sur les personnes ayant des dettes, mais pas sur les requérants DALO.

**René DUTREY (HCLPD)** : Une étude a été réalisée il y a trois ans sur les préjugés des ménages DALO dans le cadre de l'attribution de logements. Dans certains territoires, le terme DALO est effectivement devenu un terme négatif.

### Témoignage de Dominique Virlogeux, membre du cinquième collègue

**Dominique VIRLOGEUX (personne concernée –CHRS Vers l'Avenir)** : J'habite à Rouen et suis locataire depuis cinq ou six ans. Le bail est à mon nom et je paie mon loyer et mes charges. J'étais au départ hébergé au foyer. En discutant avec mon travailleur social, je me suis rendu compte que je n'étais pas encore prêt pour un logement autonome, raison pour laquelle j'ai été accompagné. Je n'ai jamais eu de pression et les choses se sont mises en place facilement. Ce n'est pas toujours facile, le moral peut avoir des hauts et des bas, mais je savais que je pouvais toujours appeler le foyer si besoin.

Je suis arrivé au foyer à la suite de mon divorce et de mon addiction à l'alcool. Le médecin de famille et ma femme dont j'étais séparé m'ont persuadé que j'avais besoin d'une prise en charge médicale. J'ai été hospitalisé durant cinq semaines dans le centre hospitalier CMA. L'assistant social de ce centre m'a trouvé une place dans le foyer vers l'avenir. J'ai eu deux entretiens avant d'entrer dans ce centre. Je n'avais plus rien et vivais une cassure dans ma vie. J'ai eu la chance de rester à Rouen.

J'ai travaillé vingt-cinq ans dans la restauration, j'aimais mon métier et dans le cadre de mon dernier emploi, je faisais tout (accueil du client, service du midi et du soir, repassage du linge, etc.). J'étais maître d'apprentissage et travaillais quinze à dix-sept heures par jour mais je n'ai eu aucune reconnaissance malgré des promesses. N'étant plus considéré professionnellement ni familialement, j'ai craqué. N'ayant plus rien à quoi me raccrocher avec ces deux ruptures, je suis tombé dans un engrenage. J'étais cassé, je n'avais pas droit au chômage car j'avais démissionné, je n'avais plus de repère administratif et l'impression de ne rien pouvoir faire seul.

Le CMA et le foyer m'ont permis de me reconstruire, j'ai été accompagné pour retrouver de l'autonomie, y compris financière avec l'ouverture de droits au chômage, puis un nouveau travail et un lieu pour me reposer. Le foyer m'a permis de découvrir un monde que je ne connaissais pas : le conseil de vie sociale, les associations, la participation, etc. J'ai pris conscience qu'il fallait s'entraider, raison pour laquelle je m'engage à aider les gens à ma manière. J'aide les autres car je considère qu'il s'agit d'un devoir. L'écoute est primordiale. L'addiction est très difficile mais le foyer était comme une famille, à l'écoute. La vie en foyer et en logement sont différentes. Le logement d'abord sans aide est impossible. Il faut prendre en compte les problèmes de santé physique et les problèmes psychologiques.

J'ai eu un accident du travail avec un besoin de rééducation. Le psychologue m'a proposé de le rencontrer et nous avons revu ensemble toute ma vie. Mon père était ouvrier, ancien mineur. Au divorce de mes parents, je n'ai pas pu continuer mes études alors que j'aimais cela. J'ai été placé dans des familles d'accueil, ce qui m'a amené à penser que je n'avais pas de place et que j'étais toujours en dehors d'une vraie famille. Je n'ai pas fait de longues études mais j'adore les mathématiques. Grâce aux Apprentis d'Auteuil, j'ai fait un BTS électricité et un BTS électromécanicien. J'ai également travaillé dans la Marine. Après la Marine, je suis parti car je voulais être libre de mon passé douloureux. J'ai fait le tour de l'Europe en stop. Je n'ai jamais été à la rue durant ce voyage de deux ans, j'ai travaillé et rencontré beaucoup de solidarité. J'ai aussi écrit un livre lorsque j'étais au foyer. J'ai beaucoup travaillé mais je me suis fait voler mon idée et ce livre n'est jamais sorti.

Je suis aujourd'hui sous curatelle renforcée. Il s'agit d'une prison administrative et mentale. Il faut toujours demander de l'argent, je suis considéré comme un enfant. Je paie pour cette curatelle. J'ai de l'argent mais je suis sous surveillance. J'ai demandé un allègement de la curatelle à un moment où je n'allais pas très bien. Je rêve de faire une croisière. J'avais 180 euros d'APL mais j'ai tout perdu du jour au lendemain sans explications, mon revenu n'ayant pas augmenté ni diminué.

**Nathalie MONGUILLON (co-présidente)** : Je remercie beaucoup Dominique pour sa prise de recul et son assurance pour témoigner. Je voudrais poser la question de l'invisibilité de certaines personnes et du maintien du lien malgré les accidents de vie. Il s'agit d'améliorer le soutien pour qu'à aucun moment

les liens ne puissent être rompus. Une autre question a trait à l'intrusion dans nos ressources et dans les modalités de nos dépenses lors d'un recours pour obtenir un droit fondamental. Il s'agit de réfléchir à respecter la liberté de chacun.

**Dominique VIRLOGEUX (personne concernée –CHRS Vers l'avenir)** : J'avais besoin d'une curatelle à une époque quand je n'avais pas beaucoup d'argent car dans mon ancienne vie, je gagnais beaucoup d'argent et j'avais les « poches trouées ». La curatelle m'a donc permis de faire des économies. Cependant, je me sens désormais perdu en termes de démarches administratives et il est très difficile de casser la curatelle. La parole du juge a plus de valeur que la mienne.

**Monique DUPUY (UNAF)** : Je suis très touchée par ce témoignage car je bataille pour permettre aux personnes concernées de s'exprimer. Au regard de l'article 12 de la Convention des Nations unies sur le handicap, la tutelle est une mesure illégale car il s'agit d'une privation de liberté. La tendance s'oriente vers la suppression de la mesure de tutelle pour aller vers l'accompagnement des personnes plutôt que le « faire à la place de ».

**André MARCEL (personne concernée – Les Petits Frères des Pauvres)** : Il est important d'être accompagné par une association dans des situations comme celle de Dominique.

**Delphine BAUDET-COLLINET (co-présidente)** : Cela fait écho à la question de l'accompagnement et à la nécessité de disposer d'un référent, en complément de la solution du logement.

**Delphine BAUDET-COLLINET (co-présidente)** : Merci à tous nos intervenants, merci à Dominique d'avoir accepté de témoigner. Le sous-groupe 1 relatif à l'accompagnement s'est réuni une fois et se réunira prochainement de nouveau. Le sous-groupe 2 sur les leviers d'amélioration de l'accompagnement de l'accès au droit au logement et à l'hébergement se réunira le 6 avril 2021. Le sous-groupe 3 relatif à l'accueil inconditionnel et à l'hébergement des populations d'ici et des populations d'ailleurs se réunira le 7 avril 2021. Le groupe de travail se réunira en plénière le 29 avril 2021 au matin. Nous vous proposerons de formuler des premières propositions d'avis pour le thème 1 et pour le thème 2.

**Nathalie MONGUILLON (co-présidente)** : Le cinquième collège va proposer un travail entre pairs afin que nous puissions mieux comprendre les sujets.

***L'ordre du jour étant épuisé, la séance est levée à 12 heures 05.***