



HAL
open science

Les difficultés de mise en œuvre localisées du droit au logement opposable (DALO)

Pierre-Edouard Weill

► **To cite this version:**

Pierre-Edouard Weill. Les difficultés de mise en œuvre localisées du droit au logement opposable (DALO). Catherine Le Bris. Les droits de l'homme à l'épreuve du local, 2, Mare et Martin, 2021, La praxis. Agis dans ton lieu, pense avec le monde., 978-2-84934-483-5. hal-03144440

HAL Id: hal-03144440

<https://hal.science/hal-03144440>

Submitted on 21 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DROIT AU LOGEMENT ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ETUDE DES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE LOCALISÉES DU DALO

Pierre-Edouard WEILL

Introduction

Le droit au logement a été reconnu pour la première fois au niveau international dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, parmi d'autres « droits-créances », définis par Raymond Aron comme « les droits d'obtenir de l'État par les lois sociales, le minimum de ressources qui rend possible une vie décente, au niveau que tolère la richesse collective »¹. C'est le cas du droit à l'éducation, au travail, à la santé ou encore au logement. Ces droits sociaux sont articulés à des mécanismes juridico-légaux plus ou moins contraignants dans le but d'assurer leur effectivité, entendue comme « principe de réalisation sociale du droit »². En France, le préambule de la Constitution de 1946 consacrait déjà une obligation de moyens en faveur du droit au logement, sans toutefois préciser ses moyens d'application. Plusieurs décennies de mobilisations collectives en faveur des mal-logés et des sans-abri, sur fond d'aggravation des difficultés à se loger des classes populaires, ont abouti à une justiciabilité accrue du droit au logement, qui s'avère néanmoins conditionnelle. Ainsi, la loi instituant le droit au logement opposable du 5 mars 2007, dite « DALO », introduit une possibilité de recours à la justice administrative en vue d'obtenir un logement adapté sous certaines conditions de « priorité et d'urgence »³.

On ne trouve pas d'équivalent d'un tel dispositif de justiciabilité à l'étranger, en dehors de l'Ecosse, où le *Housing Act* adopté en 2003 spécifie que toute personne considérée comme ayant des besoins prioritaires peut exiger un logement adéquat à sa commune de résidence⁴. Il s'agit là d'une nuance majeure par rapport à la loi DALO, qui énonce que l'obligation de résultat en faveur des ménages dont la situation est reconnue prioritaire incombe à l'État, et plus précisément aux préfets de départements. Partant de cette spécificité relative aux garants de l'application d'un texte voué à renforcer l'effectivité d'un droit de l'homme, ce chapitre s'attache à un paradoxe dépassant le domaine du logement des personnes défavorisées. Il étudie la tension inhérente à la mise en œuvre localisée de droits sociaux présentés comme

¹ R. Aron, *Essai sur les libertés*, Paris, Calmann-Lévy, 1965.

² P. Lascoumes, E. Serverin, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et société*, n°2, 1986, pp. 127-150.

³ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et autres mesures de cohésion sociale. Les ménages éligibles sont de nationalité française ou disposent d'un titre de séjour valide, répondent aux conditions d'accès à un logement social et leur situation est reconnue « prioritaire et urgente » si elle correspond à un ou plusieurs des critères suivants : être sans domicile; être menacé d'expulsion sans relogement; être hébergé dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale de façon continue depuis plus de 6 mois ou logé dans un logement de transition depuis plus de 18 mois; être logé dans des locaux impropres à l'habitation; être logé dans un logement ne présentant pas d'éléments de confort exigés (absence de chauffage, d'eau potable, etc...) à condition d'avoir à sa charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap; être logé dans un logement d'une surface habitable au plus égale à 16 m² pour un ménage sans enfant ou 2 personnes, augmentée de 9 m² par personne en plus, à condition d'avoir à sa charge au moins un enfant mineur, une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap; être demandeur d'un logement social depuis un délai anormalement long (qui varie d'un département à l'autre) sans avoir reçu de proposition adaptée.

⁴ Sur ce point, voir M. Loison-Leruste, D. Quilgars, « Increasing Access to Housing: Implementing the Right to Housing in England and France », *European Journal of Homelessness*, vol. 3, 2009, pp. 75-100.

universels par les textes internationaux et les constitutions des Etats les ayant ratifiés. L'étude de l'application de la loi DALO montre en effet comment celle-ci s'inscrit dans des contextes locaux spécifiques, tant du point de vue des caractéristiques sociodémographiques des territoires que du système d'acteurs des politiques du logement des personnes défavorisées.

Dès la fin des années 1970, les politiques de construction et d'attribution de logements sociaux apparaissent exemplaires du processus de décentralisation, à travers la délégation des compétences liées à l'habitat⁵. Cette territorialisation de l'action publique, renforcée dans les années 2000, s'articule au creusement des inégalités territoriales en matière d'accès au logement. L'augmentation soutenue de la population et des prix du marché immobilier locatif en Ile-de-France et dans les métropoles⁶ se combine en effet à la résidualisation du parc social⁷ pour concentrer la pression sur les systèmes d'attribution des HLM d'une minorité de départements. Ces dynamiques de territorialisation de l'action publique expliquent pour partie les inégalités d'application de la loi DALO, tant du point de vue des administrés que de celui des acteurs institutionnels et de leur traitement des recours à la procédure. Il convient cependant de revenir plus en détails sur cette dernière, afin de mieux saisir les enjeux liés à sa mise en œuvre et les résistances localisées qu'elle rencontre.

Depuis son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008, la loi DALO ouvre la possibilité d'un recours préalable auprès d'une commission de médiation départementale composée de représentants de l'État, des collectivités locales, des bailleurs, et des associations œuvrant pour l'accès au droit ou le logement des personnes défavorisées, qui statuent sur le caractère « prioritaire et urgent » de la situation des ménages des requérants. S'élevant à 752 703 au 1^{er} mars 2017, leur nombre connaît augmentation croissante (48 341 recours en 2008 contre 86 077 en 2016) inversement proportionnelle au taux de validation des recours (41% en 2008 contre 29% en 2016). Lorsque le recours au DALO n'est pas rejeté, les agents de l'État doivent faire en sorte qu'une proposition soit formulée. Si tel n'est pas le cas dans les 6 mois, le juge administratif peut sanctionner le préfet pour son incapacité à assurer l'obligation de résultat. Au début de l'année 2017, plus de 40 000 ménages dans une situation « prioritaire et urgente » sont encore en attente d'une offre de logement adaptée. Leur nombre est en hausse continue dans les départements où le recours est le plus intense, en dépit de l'accumulation des condamnations de l'Etat.

Force est néanmoins de constater à quel point la mise en œuvre de la loi étudiée transforme les politiques locales du logement des personnes défavorisées. Conçue comme un instrument d'évaluation des besoins et des carences des politiques locales, la loi voit, certes, son application mise à l'épreuve de la diversité des besoins sur les territoires. Mais elle affecte en retour les politiques de peuplement, entendu comme l'action publique sur la répartition spatiale des habitants⁸, menées au sein des collectivités territoriales, notamment leurs stratégies. Ce chapitre procède ainsi en trois temps pour éclairer les contradictions et les effets parfois inattendus de l'application localisée d'un mécanisme de justiciabilité d'un droit de l'homme. Il

⁵ J-C. Driant, *Les politiques du logement en France*, Paris, La Documentation Française, 2ed., 2015.

⁶ F. Cusin, « Y a-t-il un modèle de la ville française : Structures urbaines et marchés immobiliers », *Revue française de sociologie*, vol. 57, n°1, 2016, p. 97-129.

⁷ J-C. Driant, *op. cit.*

⁸ F. Desage Fabien, C. Morel-Journel, V. Sala Pala, « Le peuplement comme politiques », Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014.

présente tout d'abord le DALO comme un dispositif d'évaluation des besoins sociaux exprimés par le recours à la justice, mais aussi des réponses apportées par les politiques locales. Il interroge ensuite la portée sociale d'un tel dispositif, en analysant les variations du recours au DALO et de son traitement entre les départements, tout en révélant leurs facteurs explicatifs. Enfin, les difficultés d'application de la loi relatives au relogement des ménages prioritaires sont mises en exergue, à travers l'étude des résistances des pouvoirs locaux.

I. Un dispositif d'évaluation territorialisée à double détente

A l'instar de la mise en œuvre de la Couverture maladie universelle ou du Revenu de solidarité active, celle du DALO fait l'objet d'une évaluation continue, qui mobilise différentes institutions, au niveau national et des départements. L'application du DALO a cependant cela de particulier d'alimenter un dispositif d'évaluation à double détente : premièrement, l'ampleur des recours validés et non suivis d'une proposition de logement adaptée est instituée en indicateur des besoins urgents et prioritaires de logement. Deuxièmement, cet indicateur est supposé révéler les carences des politiques locales du logement des personnes défavorisées, ce qui conditionne non seulement les dotations budgétaires, mais aussi leur répartition départementale.

A. Evaluer les besoins localisés de logement urgents et prioritaire

Le processus d'évaluation des besoins « prioritaire et urgent » en matière de logement locatif fondé sur l'application du DALO s'est enclenché avant même l'entrée en vigueur de la loi. Une étude de la Direction générale du Trésor et de la politique économique est publiée dès mars 2007 afin d'appréhender l'ampleur des publics éligibles. Depuis, les rapports se succèdent, à commencer par ceux qui sont publiés annuellement par le Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO, sous l'égide du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées. La Commission d'application des lois de l'Assemblée nationale, le Conseil Général de l'environnement et du développement durable, de la section des études du Conseil d'Etat ou encore le Conseil national de lutte contre l'exclusion ont successivement produit des rapports, auxquels viennent s'ajouter les recherches académiques ou de cabinets d'études ayant fait l'objet de commandes publiques⁹. Tous ces travaux ont cependant en commun de reposer sur les données fournies par les administrations départementales en charge de l'application de la loi, puis centralisées au niveau du ministère.

Aussi l'évaluation de la mise en œuvre du DALO consiste-t-elle d'abord à produire des données sur les recours amiables ou contentieux et leurs suites en termes de logement dans les départements, autrement dit à *tenir les comptes de l'injustice administrative*. L'administration centrale met pour cela en place un système de comptabilité dont elle maîtrise les tenants et les aboutissants. Ces services statistiques parviennent en effet à établir une estimation dynamique du nombre de recours déposés devant les commissions de médiation. Agréger et comparer les données recueillies par les administrations déconcentrées nécessite d'adopter des

⁹ Voir notamment les études du Groupe de Recherche sur le Droit de l'aménagement de l'urbanisme et de l'Habitat et de l'Observatoire social du logement, toutes deux parues en 2011.

conventions d'équivalence dont la définition s'inscrit dans des rapports de domination¹⁰. L'administration centrale a la main mise sur l'établissement des normes comptables, sur l'identification du mauvais fonctionnement des outils de mesure ou de transmission des données, et, le cas échéant, sur leur transformation. Si un certain nombre de commissions ont initialement développé leur propre outil de suivi, comme en Île-de-France, ceux-ci sont remplacés en décembre 2009 par une application informatique commune : Comdalo. Sa généralisation favorise le suivi statistique local et national de la mise en œuvre du DALO. L'harmonisation des usages d'un progiciel de gestion facilite en effet la remontée d'informations vers le ministère. Concernant le suivi de la phase contentieuse, il reste difficile de prévoir le montant des condamnations de l'État et de les provisionner. Néanmoins, leur accumulation est bien prise en compte par le Conseil d'Etat, vers lequel remonte chaque année les données sur les contentieux du DALO des tribunaux administratifs. Qu'elle que soit l'étape de la procédure, de telles évolutions s'inscrivent dans un mouvement plus large de transformation du travail social et juridique : on observe un transfert de pouvoir des acteurs de terrain vers ceux qui détiennent une information agrégée¹¹. Mais cette comptabilité des besoins ne prend pas en compte les individus n'ayant pas recours au dispositif ou se révélant incapables de faire valoir leur droit. Elle exclut aussi les ménages qui refusent les solutions proposées et ne sont donc plus considérés comme prioritaires. On aboutit néanmoins à une représentation gouvernementale particulièrement légitime des besoins de logement des personnes défavorisées. Celle-ci entre alors en concurrence avec celles qui sont fournis par les enquêtes Sans-domicile de l'Institut national des statistiques et des études économiques ou dans les rapports annuels sur le mal-logement de la Fondation Abbé-Pierre. Si le délégué national de l'association reconnaît publiquement que « *le DALO reste une loi essentielle, notamment dans l'objectivation des demandes prioritaires pour les étrangers ou les très bas revenus* », il regrette que l'on puisse désormais confondre l'ampleur du mal-logement avec l'intensité du recours au DALO. Or, comme pour le RSA¹², les bénéficiaires du dispositif sont moins nombreux qu'attendu. C'est pourtant sur de telles estimations que va se fonder une évaluation des politiques locales et des moyens supplémentaires à leur affecter.

B. Evaluer les politiques locales du logement des personnes défavorisées

L'analyse des résultats de l'application de la loi DALO par les services de l'administration centrale permet de formuler un diagnostic plus général sur les politiques du logement social largement territorialisées. Le recueil d'informations sur les requérants répond aux nécessités de l'instruction, mais aussi à une logique actuarielle de production et de traitement de données sur les administrés et leur prise en charge par les administrations concernées au niveau des départements. Dès les premiers rapports consacrés au DALO, le HCLPD dénonce toutefois l'hétérogénéité des données fournies par l'administration déconcentrée et les autres acteurs locaux de l'habitat, ainsi que leur difficile remontée au niveau national. Les

¹⁰ A. Desrosières, *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.

¹¹ Sur le travail social, voir N. Parton, « Changes in the form of knowledge in social work: from the "social" to the "informational" », *British Journal of Social Work*, vol. 38, n°2, 2008, p. 253-269. Sur le travail juridique, voir E. Pinsard, *Les pratiques des magistrats en matière de répression de la délinquance routière: les cas des TGI de Lyon, Roanne et Saint-Etienne*, Thèse de science politique, Saint-Etienne, Université Jean Monnet, 2012.

¹² B. Gomel, E. Serverin, « L'expérimentation des politiques publiques dans tous ses états », *Informations sociales*, n°174, 2012, p.128-137.

promoteurs de l'opposabilité s'accordent pour en faire un moyen d'uniformiser l'évaluation des politiques locales. Pour Paul Bouchet, ancien président de l'association ATD-Quart-Monde et de la commission nationale consultative des droits de l'homme, qui apparaît comme un acteur majeur de la genèse du DALO¹³, sa mise en œuvre est destinée à objectiver leurs carences :

« L'exercice de ce recours doit servir de révélateur de besoins et de situations de mal logement parfois inconnues, parfois insuffisamment traitées et parfois évitées du regard. Là est l'opération-vérité que réalise ce texte »

Elle offre en effet une échelle de comparaison entre les départements, afin d'identifier ceux où les obstacles à l'accès des plus modestes au parc social sont les plus importants. Surtout, l'application de la loi doit permettre de cibler l'effort public en faveur de la construction ou d'amélioration du parc existant vers les départements où se concentrent les besoins. Le ministre Benoist Apparu adopte à ce sujet la rhétorique de « rupture » du Président Nicolas Sarkozy en présente le DALO comme un instrument inédit et efficace de mesure de la demande sociale :

« Le DALO implique une rupture dans la politique du logement, mais aussi une rupture dans les politiques publiques en général, puisqu'il s'agit de logements qui correspondent à une demande »

L'administration centrale utilise ainsi depuis 2008 le retard de l'offre de logement aux requérants prioritaires comme indicateur des besoins de logement locatif dans le cadre du Programme 135 des lois de finances. Voué au « développement et à l'amélioration de l'offre de logement », il regroupe les interventions de l'État en faveur de la construction et de l'amélioration du parc locatif et de l'accession à la propriété. L'application du DALO permet ainsi de jouer des chiffres comme d'un instrument de domination gouvernementale propre à l'État, et en particulier à ces organes les plus centraux¹⁴.

Il convient cependant d'être attentif à la manière dont les indicateurs faussent les représentations localisées des besoins des administrés. En effet, comme nous allons bientôt le voir plus précisément, l'essentiel des recours au DALO, sans parler de ceux dont la validation n'est pas suivie d'offre de logement adapté, sont concentrés dans les régions les plus urbanisées. Or, des problèmes relatifs à l'habitat dans des départements ruraux, où le retrait de l'État social se fait d'autant plus tragiquement ressentir qu'il est moins bruyamment dénoncé¹⁵, ne s'expriment guère par le DALO - aucun recours n'a par exemple été déposé dans la Meuse – et remontent peu au national. Cela apparaît d'autant plus problématique que les données recueillies sur le retard de l'offre de logement sont mobilisées pour répartir les aides à la pierre entre les départements, le sous-directeur des finances du ministère. Ce que critique le Vice-président de Rennes-Métropole, souvent érigée en modèle en matière de politique du logement social, lors d'un colloque parlementaire de présentation du rapport du Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO de 2011 :

« Comme nous avons moins de DALO que dans les autres régions ou les autres grandes villes nous avons moins de financement pour les aides à la pierre ! Donc il faudrait faire du DALO alors que nous n'en avons pas ! »

¹³ P-E. Weill, *Sans toi ni loi ? Genèse et conditions de mise en œuvre de la loi DALO*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2017.

¹⁴ A. Desrosières, *op. cit.*

¹⁵ D. Lorrain, « La dérive des instruments », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°3, 2006, p. 429-455.

Ainsi apparaît un effet pervers d'un tel dispositif de rationalisation des dépenses publiques : il contraint les collectivités locales présentées comme les plus vertueuses à formuler un diagnostic de crise pour continuer à bénéficier des subsides de l'État.

Les fonctions d'évaluation associées à la mise en œuvre du DALO donne ainsi tort à Alain Supiot, selon lequel « le gouvernement par les lois cède la place à la gouvernance par les nombres »¹⁶. Le cas du DALO montre comment les usages gouvernementaux du droit et de la statistique se combinent dans un processus de rationalisation de l'action publique, à travers la définition des besoins et des objectifs à atteindre. De surcroît, un dispositif d'évaluation tel que celui qui se fonde sur l'application du DALO participe d'un tournant à la fois gestionnaire et recentralisateur, comme dans d'autres domaines des politiques urbaines¹⁷. Il convient cependant d'analyser comment un tel dispositif porte ses fruits, en analysant plus en détail la répartition des recours, puis leurs conséquences effectives sur les politiques locales du logement des personnes défavorisées.

II. Les variations du recours au DALO entre les territoires des collectivités

Le traitement statistique des données du Comité de suivi de la mise en œuvre de la loi sur la saisine des commissions et le traitement des recours montre que les conditions d'application du DALO sont loin d'être uniformes sur l'ensemble du territoire national. Si les usages de la procédure se sont progressivement massifiés depuis son entrée en vigueur, cette masse des recours au DALO s'avère fort inégalement répartie entre les départements. La prise en compte de certaines caractéristiques sociodémographiques des départements et de données sur leur marché immobilier locatif permet cependant de dégager des facteurs explicatifs de ces contrastes en matière d'intensité du recours au DALO. Par ailleurs, leur traitement s'avère territorialement différencié: les pratiques des commissions et des tribunaux administratifs varient considérablement, en dépit d'un processus d'homogénéisation.

A. Une masse de recours inégalement répartie entre les départements

Pour appréhender les fortes disparités entre les régions et les départements de France métropolitaine¹⁸, le nombre de recours déposés auprès de chaque commission de médiation peut être rapporté à la population de son département. Un premier lien apparaît alors entre l'importance de cette dernière et celle du recours, la région francilienne apparaissant d'emblée comme la plus concernée, comme une telle association n'est pas systématique, ni encore moins statistiquement significative¹⁹. De fait, les départements les plus fortement urbanisés ne sont pas toujours ceux où le recours au DALO est le plus intense. Inversement, des départements peu urbanisés concentrent un grand nombre de recours. A la suite du Comité de suivi de mise en œuvre de la loi, il apparaît plus pertinent de distinguer trois catégories de départements en fonction de l'intensité du recours au DALO, avant de mettre en valeur quelques facteurs explicatifs de cette dernière.

¹⁶ A. Supiot, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil, 2010. *op. cit.* p. 77.

¹⁷ R. Epstein, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

¹⁸ Les départements et régions d'Outre-mer ne sont pas pris en compte dans cette étude, en raison de la fiabilité limitée des données statistiques disponibles.

¹⁹ P-E. Weill, *op. cit.*

Ainsi apparaissent d'abord des départements dits à « forte activité », pour lesquels plus de 1000 recours sont reçus par an. Le constat le plus flagrant, souvent mis en valeur par les rapports d'évaluation de la mise en œuvre de la loi, est celui de la concentration des recours en région parisienne. Si la proportion des recours déposés en Ile-de-France reste majoritaire, elle se stabilise autour de 60% depuis le début des années 2010. L'importance du nombre de recours déposés en région parisienne impose de préciser leur répartition au sein de cette dernière. Ainsi, Paris représente toujours une part importante des recours nationaux, mais en baisse progressive. Le nombre de recours augmente en revanche dans les départements de petite couronne et de grande couronne. Concernant les autres régions, la Provence-Alpes-Côte d'Azur occupe la seconde place. Le département des Bouches-du-Rhône est le département de province où le nombre de recours déposés est le plus élevé, se situant entre le Val-de-Marne et l'Essonne. Suivent le Nord et la Haute-Garonne, où comme dans les Bouches-du-Rhône, la plus grande partie de la population réside dans une agglomération de plus de 500 000 habitants.

Viennent ensuite 29 départements dits à « activité soutenue », pour lesquels de 120 à 999 recours sont reçus par an. Cette catégorie rassemble une vingtaine de départements ayant en commun de comporter une agglomération de plus de 50 000 habitants, où l'intensité du recours est intermédiaire, son rythme variant toutefois assez fortement entre le Bas-Rhin, qui se rapproche d'une « forte activité » et la Corse du Sud, qui pourrait basculer vers une « activité modérée ».

C'est bien cet adjectif qui qualifie l'intensité du recours dans les 53 autres départements métropolitains, pour lesquels moins de 120 recours sont reçus par an. Le nombre de recours déposés peut même y descendre jusqu'à zéro, comme dans la Meuse. Certes, ces départements sont généralement moins peuplés et moins urbanisés que les précédents, mais ce n'est pas nécessairement le cas. L'Ille-et-Vilaine, qui inclut avec Rennes une agglomération de plus de 300 000 habitants, en est l'exemple le plus frappant.

Entre 2008 et le début de l'année 2017, l'évolution du nombre de recours déposés varie selon ces différentes catégories de départements : tandis que la progression de la courbe du recours dans les départements à l'activité soutenue suit celle de l'ensemble des départements, les courbes d'évolution du recours dans les départements à l'activité soutenue ou modérée connaissent une relative stabilité. On observe ainsi une concentration spatiale croissante de l'application de la loi étudiée. Reste cependant à montrer quels sont les facteurs expliquant le plus précisément possible ces inégalités d'intensité du recours, de la Bretagne au pourtour méditerranéen, en passant par la région parisienne.

B. Les facteurs explicatifs de l'intensité du recours au DALO

Il s'avère possible de caractériser plus précisément les départements, en mettant en valeur des facteurs relatifs à l'offre de logement, qu'il s'agisse du secteur public ou privé. On peut ainsi vérifier dans quelle mesure l'intensité du recours au DALO s'explique par la tension du marché immobilier locatif ou les difficultés d'accès aux logements sociaux, compte tenu du faible nombre de HLM vacants par rapport au nombre de demandeurs. Si les recours au DALO sont proportionnellement plus nombreux dans les départements d'Ile-de-France ou de la Côte d'Azur, c'est parce qu'ils sont aussi ceux où l'immobilier locatif atteint les prix les plus élevés. Ce lien se confirme dans des départements peu peuplés et urbanisés

comme la Haute-Savoie. Souvent très touristiques, ces départements connaissent eux aussi une forte tension du marché immobilier. Or, un haut niveau du prix des loyers dans le secteur privé oriente logiquement les plus pauvres vers le parc social, tandis que ses occupants ont moins intérêt à en sortir. De surcroît, la production de nouveaux logements sociaux ne compense pas la faiblesse du taux de rotation des occupants pour que la demande croissante soit absorbée. Aussi peut-on faire l'hypothèse d'une influence combinée de la tension du marché locatif et de la faiblesse du taux de turn-over du parc social sur l'intensité du recours au DALO.

Afin de vérifier cette relation et d'établir son intensité, les 96 départements métropolitains sont caractérisés par le montant moyen du loyer mensuel au mètre carré dans le parc privé²⁰ et par la proportion des HLM ayant fait l'objet d'un emménagement durant l'année 2010²¹. Ainsi, le montant moyen du loyer mensuel atteint environ 10 euros du mètre carré en 2012. Le montant maximum de 30 euros est atteint à Paris, tandis que la Meuse est le département où les loyers sont les moins onéreux. Or, Paris concentre le plus grand nombre de recours, tandis que la Meuse est le seul département où il n'a encore jamais été fait usage du dispositif. Concernant la proportion annuelle de nouveaux emménagements dans le parc social, elle est en moyenne de 11,4% au cours de l'année 2009. C'est sans surprise à Paris que cette proportion est la plus faible (5%), tandis qu'elle atteint 17% dans le Lot, où le recours au DALO est quasi nul. De manière générale, les proportions de nouveaux emménagements dans le parc social les plus élevées correspondent aux départements à l'« activité soutenue ». On peut du reste mesurer précisément l'intensité de l'association entre le montant des loyers dans le parc privé, le taux de *turn-over* dans le parc social et l'intensité du recours au DALO. Cette intensité dépend d'abord du montant moyen des loyers, puis, de façon moins prononcée, de la proportion de nouveaux aménagements dans le parc social. Un haut niveau du prix des loyers dans le secteur privé oriente les ménages les plus pauvres vers le parc social. Les départements où les loyers sont les plus élevés connaissent une plus forte demande de logements sociaux, et leurs occupants ont moins intérêt à en sortir. De surcroît, la production de nouveaux logements sociaux ne compense pas l'augmentation de la demande de HLM, dont les requérants DALO correspondent à une part croissante.

Même si la variation d'intensité du recours demeurant inexplicée est relativement minime, d'autres facteurs semblent en rendre compte dans certains départements. À Paris ou en Seine-Saint-Denis, l'écart avec les départements les moins urbanisés reste supérieur à ce que prédit le modèle. Les propriétés sociales des ménages, qui sont notamment moins démunis de ressources économiques et plus souvent actifs professionnellement en Ile-de-France que dans les autres régions, tout comme le différentiel territorial d'offre d'accompagnement social et juridique des mal-logés et des sans-abris, constituent d'autres facteurs explicatifs. Des enquêtes localisées montrent en effet que ces variables déterminent aussi

²⁰ Ces prix sont régulièrement actualisés par la Fédération nationale des agents immobiliers (FNAIM). Les prix de l'année 2011 ont été retenus. Ils se fondent sur les transactions effectuées par les 1 800 agences de la FNAIM sur les six derniers mois.

²¹ Selon les données du Service de l'Observation et des Statistiques du CGEDD: *Chiffres & statistiques*, n° 271, 2011.

bien les inégalités territoriales de recours au DALO que les variations de traitement par les commissions de médiation et les tribunaux administratifs²².

C. Des variations départementales dans le traitement des recours

L'application de la loi est bien mise à l'épreuve de disparités territoriales. En atteste la pérennité des doctrines locales, en dépit des tentatives d'homogénéisation des critères de jugements observées au niveau d'un ministère rebaptisé « de l'Égalité des territoires et du logement » en 2012. Si la loi suppose de ne pas tenir compte de l'offre de logement disponible, on peut constater l'inverse dans les départements où la capacité du parc social à absorber la demande de logement social est insuffisante. Prendre en compte le rapport entre l'offre et la demande de HLM s'apparente cependant moins à un déni du contenu de la loi, qu'à un jeu avec ses marges, dont les règles varient selon les départements.

Certains critères légaux sont ainsi interprétés de façon plus souple dans un département à dominance rurale, comme les Vosges, que dans les départements les plus urbanisés. Ainsi, les taux de décisions favorables varient fortement entre les départements les plus urbanisés comme l'Île-de-France, où ils s'élevaient respectivement à 36% en 2012, et ceux d'une région plus rurale comme la Franche-Comté, où ce taux culminait à 73% en cette même année. Plusieurs éléments invalident cependant l'hypothèse parlementaire selon laquelle de telles différences sont mécaniquement liées au degré de tension du marché locatif²³. Ainsi, ce taux est moins élevé dans les Yvelines qu'à Paris, où cette tension est pourtant largement supérieure. Quel que soit le département, les membres des commissions restent avant tout préoccupés par les difficultés économiques et sociales des ménages et le suivi dont ils font l'objet. Les décisions gagnent ainsi à être analysées à l'aune des caractéristiques des requérants, qui varient elles-mêmes selon les territoires. Parmi les conditions de validation des recours qui s'imposent quels que soient les territoires, sans être inscrites dans les décrets d'application la loi, figure la résidence préalable dans le département de recours. Il existe en effet un accord de principe entre les représentants de l'État local et des collectivités sur la mise en œuvre d'une *préférence départementale*. La crainte des élus locaux parisiens de voir affluer des bénéficiaires de minimas sociaux provenant d'autres départements franciliens rend ainsi caduque la régionalisation du dispositif.

Concernant les tribunaux administratifs, ceux-ci apparaissent tendus entre un rôle de courroie de transmission des normes édictées au niveau supérieur, à commencer par le contenu des nouveaux décrets d'application de la loi ou des arrêts du Conseil d'État, et la prise en compte du contexte territorial. Il incombe à la fois aux juges de préciser dans ses détails la volonté du législateur ou des juridictions supérieures et de corriger les pratiques des acteurs locaux. On assiste, certes, à un glissement partiel du tribunal vers la commission dans la production de la jurisprudence, car les juges ne sont plus les premiers à dire le droit »²⁴. Néanmoins, les normes d'application de la loi produites en commission sont régulièrement évaluées par des acteurs reconnus pour la supériorité de leurs compétences juridiques. Les

²² *Sans toi ni loi...*, *op. cit.*

²³ Extrait des débats de la réunion de la Commission d'application des lois du 29 février 2012, *Public-Senat*, 2012.

²⁴ S. Joubert, « Le droit au logement versus loi Dalo, enseignements contentieux pour la justiciabilité des droits sociaux », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 5, 2010, p. 824-842.

juges font ainsi régulièrement remonter certaines « bonnes pratiques » des commissions : leur validation de décisions atypiques apparaît dans le guide éponyme élaboré par l'administration centrale. Plutôt qu'à une validation de divergences jurisprudentielles, l'élaboration de ce guide s'apparente à un travail d'homogénéisation nationale. A ce titre, le vice-président du tribunal administratif strasbourgeois reconnaît qu'en matière de jurisprudence, c'est « *Paris qui donne le la!* ». Cette influence comporte cependant des limites. Certains juges de province expriment certaines préférences socialement orientées, généralement dans le sens du préfet, en particulier en ce qui concerne l'assortiment d'une astreinte de l'injonction à reloger les ménages « prioritaires ». À Paris, la quasi-totalité des injonctions prononcées en sont assorties, ce qui n'est pas le cas dans les autres régions. À Strasbourg, le juge administratif, passé par l'administration préfectorale, est beaucoup plus réticent, du fait de la « *relation de confiance* » qu'il entretient avec le préfet. À la fin de l'année 2012, il n'avait recouru à cette solution que 2 fois sur 29 jugements rendus. À Paris, le contenu des jugements est plus sévère, et on peut lier cette régularité des condamnations du préfet à la permanence des juges dans leur corps. Ainsi, des différences de trajectoires des acteurs en charge de l'application de la loi conditionne cette dernière, qu'il s'agisse du traitement des recours comme des suites à leur donner en matière de relogement, ce qui contribue à creuser les inégalités territoriales d'accès au droit.

III. Les difficultés d'application du DALO sur les territoires

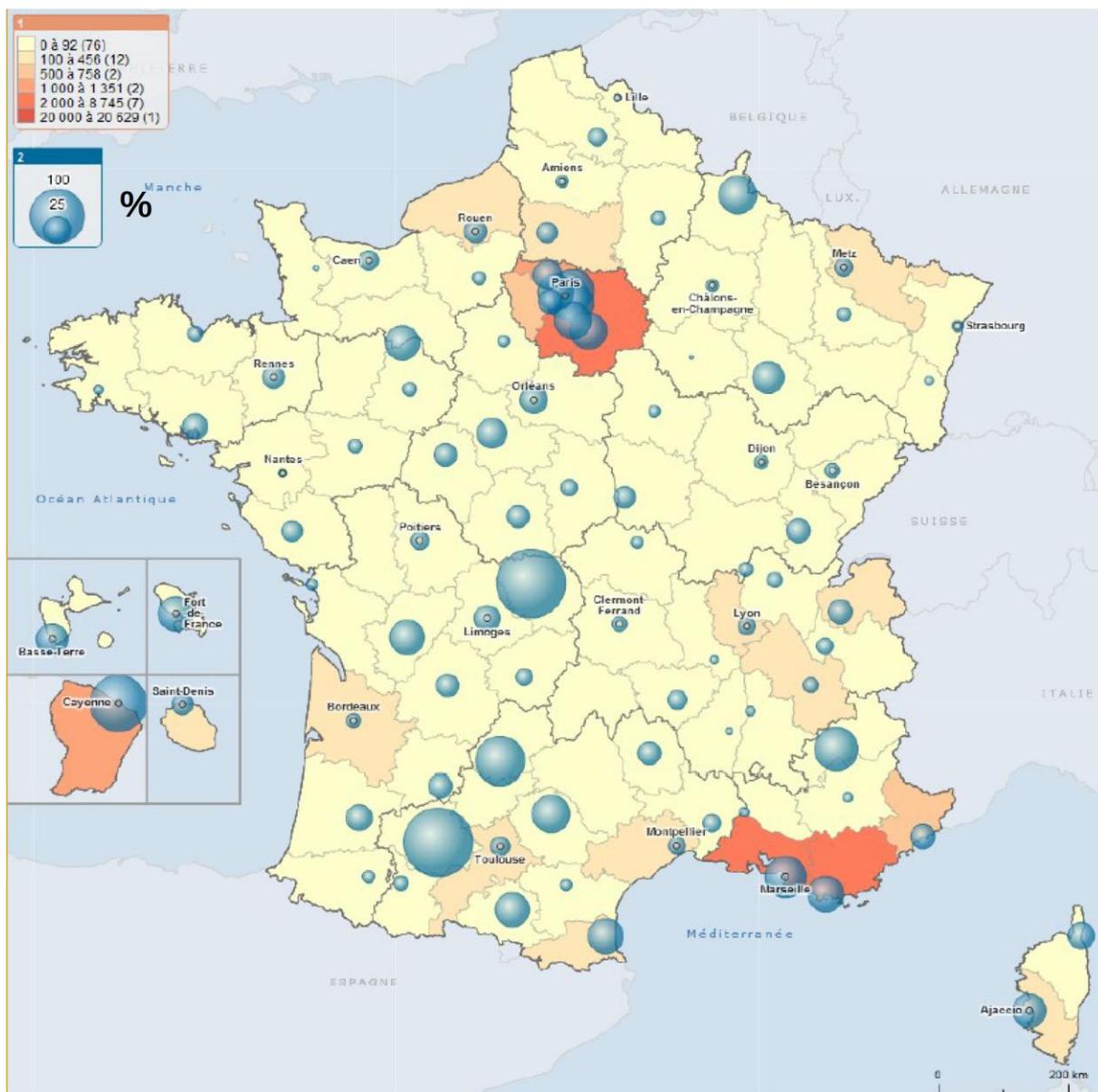
L'incapacité de certains requérants éligibles au DALO à faire valoir leur droit limite le nombre de ménages dont la situation est jugée prioritaire et urgente. Néanmoins, l'offre de logement proposée par les bailleurs désignés par le préfet reste insuffisante, en particulier dans les départements où le recours est le plus intense. Le relogement des ménages prioritaires se heurtent en effet à des résistances des élus locaux et des bailleurs, qui cherchent à préserver leurs stratégies de peuplement.

A. L'inégale répartition du retard de l'offre de logement

Tout se passe comme si le retard de l'offre de logement augmentait proportionnellement à l'intensité de l'application du droit et à l'accumulation des condamnations de l'État. En effet, l'offre de logement croît moins vite que le nombre de recours qui trouvent une issue favorable, que ce soit auprès de la commission ou du tribunal administratif. Le retard de l'offre s'accumule donc d'année en année depuis l'entrée en vigueur de la loi, la situation de certains ménages étant déclarée prioritaire et urgente dès 2008 demeurant identique. Le retard de l'offre connaît une hausse régulière : le taux de ménages prioritaires relogés, ayant refusé une proposition adaptée ou n'étant plus à reloger par le préfet baisse de 91% à 68% de 2008 à 2015. Malgré une augmentation continue du nombre de proposition de logement, celle-ci s'avère de plus en plus insuffisante à combler la progression du nombre de ménages déclarés prioritaires. Il s'agit cependant d'envisager l'évolution retard de l'offre de logement du point de vue de sa répartition territoriale, qui s'avère profondément inégale. Une carte permet d'illustrer sa répartition et les inégalités qui la définissent. De manière générale, c'est là où se concentrent les recours que les retards de logement des ménages prioritaires s'accumulent. L'Île-de-France occupe ce faisant une place à part. L'accumulation du retard de l'offre y est en effet de loin la plus importante : la région francilienne en concentre plus

de 80% depuis 2008. Les condamnations de l'État y sont aussi beaucoup plus nombreuses qu'ailleurs. A Paris, seulement 20% des liquidations d'astreintes prononcées par le tribunal administratif sont devenues définitives en 2015, les requérants ayant été relogés ou ayant renoncé à leur demande. La comparaison des taux de relogement des ménages prioritaires entre les différents départements remet cependant en question l'hypothèse d'un président de la commission selon lequel la loi DALO est « *une loi faite à Paris qui ne marche pas en région parisienne* » mais « *qui fonctionne très bien en province* ». Des disparités apparaissent aussi bien entre les départements de province qu'au sein de la région parisienne elle-même. Ainsi, les Hauts-de-Seine et les Yvelines affichent des résultats bien meilleurs que les Bouches-du-Rhône.

Retard de l'offre aux ménages prioritaires DALO (janvier 2008-décembre 2016)



Source : InfoDALo – Hors Bouches-du-Rhône – données du 10/02/2017

Dans les départements les plus tendus, les agents de l'État invoquent systématiquement le déficit de logements sociaux disponibles pour justifier l'accumulation du retard de l'offre.

Pourtant, les écarts du taux de relogement des ménages prioritaires ne s'expliquent qu'en partie seulement par les capacités d'absorption du parc social. C'est ce que montre la comparaison la Seine et Marne et les Hauts-de-Seine : les taux d'effectivité des décisions de la commission y sont respectivement de 72% contre 58% alors qu'il est moins aisé d'obtenir un HLM dans les Hauts-de-Seine qu'en Seine et Marne. Dès lors, il importe d'examiner les pratiques des acteurs de l'habitat sur le terrain, de manière à saisir les logiques qui les animent ou s'imposent à eux, et à mieux comprendre les difficultés localisées à rendre le droit au logement effectif.

B. Des résistances localisées

L'analyse des interactions entre les agents de l'État local et les bailleurs sociaux permet de mieux comprendre le décalage entre application de la procédure DALO et offre de logement. Paradoxalement, la menace de sanction du juge administratif contribue à restaurer l'autorité des agents de l'État et leurs capacités d'influence. Ils se heurtent néanmoins aux résistances des plus réticents à accueillir les ménages les plus modestes, qui justifient leurs pratiques sélectives au nom de la mixité sociale.

Au niveau départemental, les agents de l'État poursuivent l'objectif de reconquête du contingent préfectoral²⁵ régulièrement rappelé par le ministère. Des taux de mobilisation du contingent préfectoral pour les ménages prioritaires DALO sont transmis par l'exécutif préfectoral aux services gérant les réservations du contingent. En 2010, cette proportion est fixée pour Paris à 80%. Si elle y atteint 79% fin 2011 - soit quasiment l'objectif annoncé – la part du contingent préfectoral mobilisée en faveur des ménages prioritaires reste limitée à 39% sur ensemble du territoire national. La mobilisation du contingent préfectoral pour rendre le droit effectif implique cependant un renforcement de l'autorité du préfet sur le système local d'attribution des HLM. Celle-ci apparaît de fait comme l'une des conséquences les plus tangibles de la mise en œuvre du DALO. La possibilité pour le préfet de se substituer au bailleur refusant d'accueillir un ménage prioritaire n'avait jusque-là qu'une vertu incantatoire. La menace d'une condamnation du juge administratif favorise désormais l'activation de ce pouvoir. Le seul enclenchement de la procédure suffit cependant parfois à mobiliser les bailleurs et contribue à réactiver certaines filières de priorité telles que les accords collectifs départementaux. Si certains ménages se révèlent « multi-prioritaires », les bailleurs arguent en retour qu'ils gèrent déjà d'autres types d'urgences, les victimes du saturnisme ou les femmes battues étant fréquemment invoquées.

Les possibilités de concertation localisées sont donc relativement limitées. Les agents de l'État désignent le plus souvent un bailleur ayant signalé des logements vacants de façon autoritaire. Ramener le représentant de l'État sur le terrain du droit participe dès lors au renforcement de sa légitimité²⁶. Le juge administratif légitime en effet l'usage de pouvoirs coercitifs du préfet dans des

²⁵ Le contingent préfectoral correspond à 30% des droits de réservations de logements sociaux, dont au maximum 5% pour les agents de l'État, le reste devant être attribués à des personnes défavorisées.

²⁶ L. Israel, *L'arme du droit*, Paris, Presses de Sciences-po, 2009.

situations de conflits liés à des refus d'attribution de logement. Le tribunal administratif de Paris précise en effet qu'il incombe à l'État « de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que ce droit ait, pour les personnes concernées, un caractère effectif »²⁷. Suite au rejet d'un candidat prioritaire DALO par un bailleur en raison de la précarité de sa situation, le tribunal administratif de Melun rappelle qu'il appartient au préfet de faire appliquer ses décisions si le logement proposé fait partie de son contingent²⁸. Dans son rapport, la commission présidée par Paul Bouchet estime que « l'usage ponctuel du pouvoir d'attribution directe aurait un effet pédagogique et dissuasif certain ». Les agents de l'État local témoignent néanmoins d'une certaine hostilité à ce qu'il en soit fait usage, dans la mesure où ils doivent assumer sur le terrain la responsabilité de tensions dans les relations quotidiennes avec les bailleurs. Ils n'usent donc pas systématiquement de tous les pouvoirs que leur confère le droit pour s'exonérer de leurs obligations de résultat. La mise en œuvre du DALO leur inspire en revanche d'autres usages de l'arme du droit: la chef de Bureau logement des Yvelines a par exemple menacé plusieurs bailleurs de saisir la Mission interministérielle d'inspection du logement social, suite aux refus d'accueillir certains ménages d'origine africaine sur le contingent préfectoral.

La médiatisation des procès place aussi les agents de l'État local sous le feu des projecteurs et les « poussent à faire preuve de volontarisme. Ce regain d'autorité est d'ailleurs bien pris en compte par les agents des collectivités territoriales. C'est ce qu'observe Fabien Desage à Nantes, où des fonctionnaires intercommunaux affirment « instrumentaliser » le regain d'autorité de l'État pour convaincre les élus municipaux d'accueillir des ménages modestes²⁹. Selon d'autres, le DALO nuit aux relations entre les bailleurs et les élus de communes dans lesquels ils souhaitent renforcer leur présence. Des équilibres parfois précaires sont ainsi remis en question par un dispositif réformateur, comparé à « l'arrivée d'un éléphant dans un magasin de porcelaine » par le vice-président Logement de la région francilienne³⁰. Néanmoins, les agents de l'administration déconcentrée ne sont pas toujours souverains face aux pouvoirs locaux.

Les effets du relogement des ménages prioritaires sur les « quartiers sensibles » sont d'ailleurs mis en forme politiquement par les élus, au-delà des attaches partisans. Le maire de Chanteloup-les-Vignes évoque ainsi un « accélérateur de ghetto », tandis que le député-Maire de Sarcelles invoque une injustice spatiale envers les communes populaires se combine à celle d'une injustice sociale vécue par leurs habitants chez³¹. Ces élus trouvent des alliés jusqu'au sein du gouvernement. Fadela Amara, alors secrétaire d'État à la Ville, dénonce des « risques de ghettoïsation » susceptible de « défavoriser l'intégration de certaines familles immigrées »³². De telles critiques sont toutefois de mieux en mieux anticipées par le gouvernement. Dès septembre 2008, des statistiques départementalisées sur les relogements DALO en ZUS sont établies et une circulaire recommande aux préfets de faire en sorte que leur taux ne dépasse

²⁷ Tr. ad. Paris, Jugement n°1005678, 17 décembre 2011.

²⁸ Tr. ad. Melun, Jugement n° 0902438/5 du 18 mai 2009.

²⁹ F. Desage, 2012, « La ségrégation par omission? », *Géographie, économie, société*, vol. 14, n°2, p. 197-226.

³⁰ Jean-Luc Laurent, *La Tribune*, 6 mars 2007.

³¹ François Pupponi, Député-Maire de Sarcelles, Assemblée nationale, Séance en hémicycle du 9 février 2009.

³² Fadela Amara, Audition par la commission des affaires économiques de l'Assemblée, 9 septembre 2010.

pas 30%³³. Si des consignes gouvernementales répondent aux récriminations des élus, elles apparaissent difficiles à appliquer, dès lors que les relogements s'effectuent exclusivement dans le parc social des collectivités territoriales où le recours au DALO est le plus intense.

Conclusion

Dix ans après son vote à l'unanimité, la DALO apparaît exemplaire des tensions entre l'universalisme de principe des droits de l'homme et la conditionnalité de leur application dans des contextes localisés. Mais en dépit des nombreuses critiques dont elle a pu faire l'objet, les revendications d'opposabilité s'exportent à d'autres domaines d'action publique, tel que la scolarisation des enfants handicapés³⁴ ou la garde d'enfants³⁵. De prime abord, la reconnaissance de ce que Rober Lafore désigne comme des « droits-créances médiateurs » – le droit n'étant pas tant considéré pour lui-même que comme une médiation pour atteindre un objectif d'intégration des plus défavorisés³⁶ - apparaît en effet comme un facteur de progrès social. Leur application est susceptible de « restaurer la dignité » des individus concernés, en permettant à leurs besoins de s'exprimer dans le langage des droits de l'homme, « forme par excellence du discours légitime »³⁷. Elle doit ainsi permettre de produire des connaissances sur ces besoins, tout en leur apportant une réponse politique. En partie déléguées aux collectivités locales, les politiques du logement des personnes défavorisées, comme celles du handicap ou de la petite enfance, peinent de fait à satisfaire la demande sociale. Mais si l'application du DALO remet bien en question des politiques de l'habitat des personnes défavorisées territorialisées, son analyse tend à conclure que de telles tentatives de rationalisation de l'action publique fondée sur le recours à la justice se heurtent à différents écueils.

Non seulement une évaluation des politiques locales fondée sur le recours à la justice apparaît biaisé, mais leur reprise en main par l'Etat demeure largement inachevée. C'est le cas en particulier de la ne « reconquête des contingent préfectoraux », notamment lorsque sa gestion est déléguée depuis de nombreuses années aux collectivités. Du reste, aucun élu local ne souhaite se poser en garant de l'obligation de résultat en matière de droit au logement, comme la loi l'autorise, et les pionniers de l'opposabilité issus du monde associatif semblent attendre vainement un second texte qui renforcerait leurs responsabilités de façon plus contraignante. Pour reprendre la conclusion de la note de synthèse du Gridauh, la mise en œuvre du DALO donne à voir un certain « isolement de l'État, victime de la solitude du coureur de fond »³⁸.

A travers le déplacement des responsabilités du pouvoir politique vers le pouvoir judiciaire, l'État apparaît par ailleurs plus que jamais comme « la banque centrale qui garantit tous les certificats »³⁹. Que se passe-t-il cependant si les certificats concernés ne permettent pas d'accéder aux biens et aux services

³³ Circulaire du ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEEDAT) du 30 septembre 2008.

³⁴ Arrêt du Conseil d'État du 8 avril 2009, arrêt Laruelle X, n° 311434.

³⁵ Avis du Conseil d'État du 27 janv. 1988, *Ministre de l'éducation nationale c/ M. Giraud*, n° 64076.

³⁶ R. Lafore, « Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale », *Informations sociales*, n°162, 2010, pp. 64-71.

³⁷ P. Bourdieu, « La force du droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°64, 1986, pp. 3-19.

³⁸ Gridauh, *Le DALO*, Cahier n°21, Paris, 2011.

³⁹ P. Bourdieu, *Sur l'État : cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris, Seuil.

publics qu'ils désignent ? On peut aussi se demander s'ils ne perdent pas de leur valeur à partir du moment où ces titres ne sont pas universels – tels que le sont en théorie les droits de l'homme –, qui plus est lorsqu'ils sont réservés aux pauvres. En pratiques, un « droit des pauvres » tel que le DALO n'apparaît-il pas d'autant plus comme un « pauvre droit »⁴⁰ dès lors que son application connaît de profondes variations territoriales ?

⁴⁰ Pour reprendre la formule consacrée de P-H. Imbert : « Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s) ? Réflexions sur les droits économiques, sociaux et culturels », *Revue du Droit Public*, 1989, p. 739-155.