



QUEL RECOURS DES JEUNES AU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE ?

**Enquête exploratoire sur les recours
des jeunes de 30 ans et moins**

Novembre 2023

Une étude de
l'Union Nationale des CLLAJ



Avec la participation d'Ocellia



Cette étude a été réalisée par Mélanie Atrux-Tallau, chargée de mission à l'UNCLLAJ puis Responsable Formation Supérieure et Recherche / Chercheuse à Ocellia (Ecole des métiers Santé Social), avec le soutien de l'équipe et du Conseil d'Administration de l'UNCLLAJ.

Une étude réalisée avec le soutien de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Nos remerciements aux acteurs des CLLAJ et des autres structures ayant participé aux entretiens et/ou aux ateliers participatifs qui se sont déroulés suite à l'Assemblée générale 2023 de l'UNCLLAJ.

Nos remerciements à René Dutrey, Secrétaire général du HCLPD, et à son équipe ; à Bernard Lacharme, Président de l'Association DALO ; à Diane Forin, Déléguée de l'Association DALO ; ainsi qu'à Pierre-Edouard Weill, chercheur au Lab-LEX à l'Université de Bretagne occidentale et auteur d'une thèse sur le DALO, pour leur soutien et participation à cette étude.

Responsable de publication : Jean-Michel David, Président de l'UNCLLAJ

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	4
1.1. LES JEUNES, LE NON-RECOURS ET LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	5
1.2. UN RECOURS NÉCESSAIREMENT « MÉDIÉ »	7
1.3. PRÉSENTATION DE LA MÉTHODE.....	7
1.3.1. Analyse quantitative à partir des données ComDALO	7
1.3.2. Description du jeu de données	9
1.3.3. Enquête auprès de structures d’insertion par le logement dans 8 départements	11
2. DES REQUÉRANTS « JEUNES » DE PLUS EN PLUS NOMBREUX.....	12
2.1. UN NON-RECOURS FLAGRANT MAIS UNE HAUSSE IMPORTANTE.....	12
2.2. QUI SONT LES JEUNES QUI DÉPOSENT UN RECOURS DALO ?	15
2.2.1. Des requérants âgés de plus de 25 ans.....	15
2.2.2. Une grande majorité de requérantes	16
2.2.3. Jeunes salariés et jeunes en grande précarité	17
2.2.4. Habitants des métropoles et des zones tendues	22
2.2.5. Des jeunes « dépourvus de logement »	26
3. CARACTÉRISER LE (NON-)RECOURS DES JEUNES AU DALO.....	31
3.1. UNE HAUSSE DES RECOURS DIVERSEMENT RESSENTIE	31
3.2. UNE APPRÉCIATION CO-PRODUITE PAR LES JEUNES ET LEURS CONSEILLERS LOGEMENT	34
3.3. CONTEXTE DE RECOURS ET MODALITÉS D’APPLICATION DE LA LOI DALO	36
UN DROIT RAREMENT EFFECTIF : FAIRE VALOIR LE DROIT AU LOGEMENT POUR LES JEUNES	39
PRÉCONISATIONS DE L’UNCLAJ À L’ISSUE DE CETTE ÉTUDE.....	40
GLOSSAIRE.....	41
BIBLIOGRAPHIE.....	42
ANNEXES	46

1. INTRODUCTION

Cette recherche a été menée dans le cadre d'un partenariat avec la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et est le troisième volet d'une série d'études sur le non-recours des jeunes, après une première ayant porté sur le non-recours aux garanties locatives (2020) et une seconde sur le non-recours au logement social (2021).

“L’Observatoire du Logement des Jeunes de l’UNCLLAJ a été développé depuis 2013 afin de produire une somme de connaissances sur toutes les questions liées au logement des jeunes : freins dans l’accès au logement, maintien dans le logement, public spécifiques, accès aux droits, etc. [...]”

*Face aux problématiques touchant les jeunes les plus fragiles, et dans un contexte de lancement de la Stratégie contre la pauvreté et du Plan Logement d’Abord, la **problématique de l’accès des jeunes à leurs droits sociaux en matière de logement** a rapidement émergé. En effet, tous les droits sociaux quels qu’ils soient produisent une part de non-recours, et les droits liés au logement ne font pas exception à la règle : droit au logement opposable, logement social ou garanties locatives ne sont mobilisés que par une partie du public cible.*

*Les jeunes apparaissent particulièrement touchés par ce **non-recours**, n’étant pas ou mal informés, ou ne se sentant pas concernés ou « légitimes ». L’accompagnement à l’accès aux droits fait partie des missions centrales des CLLAJ, et améliorer la connaissance des mécanismes de non-recours est dès lors apparue urgente pour améliorer le travail d’accompagnement des jeunes vers leurs droits et vers l’autonomie.*

[...]

Le Droit Au Logement Opposable, instauré en 2007, constitue un outil crucial du droit français pour permettre l’accès au logement autonome. Véritable avancée dans la prise en compte du logement comme droit fondamental, la mobilisation de ce droit par les jeunes est en revanche particulièrement difficile tant il est méconnu. Plus encore, les logiques d’application du droit dans les commissions DALO apparaissent défavorables aux jeunes. Il s’agira dès lors d’étudier, notamment aux côtés de l’association DALO, qui

promeut l’accès à ce droit, les freins à la mobilisation du DALO par les jeunes, pour permettre à toutes et à tous de mobiliser ce droit fondamental.

Pour l’ensemble de ces axes de recherche, l’UNCLLAJ mettra en place une méthodologie d’enquête quantitative et qualitative, et travaillera avec un comité de pilotage composé de partenaires nationaux, de chercheurs, d’acteurs portant une parole politique et de parties-prenantes de l’accès aux droits liés au logement (jeunes ou leurs représentants, acteurs économiques et de la formation, associations...)”¹

Cette recherche a une forte dimension exploratoire. Le constat fait au commencement est celui d’une absence de données et d’une méconnaissance de l’ampleur du recours, ou du non-recours, des jeunes de 30 ans et moins au droit au logement opposable (DALO). Le dernier rapport du Haut-Commissariat au Logement des personnes défavorisées (HCLPD), publié en avril 2022, relate certes que « depuis 2013, la part des 18-24 ans [parmi les requérants DALO] s’est progressivement et constamment accrue, passant d’un taux inférieur à 1 % en 2013 à un taux de 6 % en 2020 ». Il y est également fait état que « la part des 25-40 ans parmi les requérants DALO a elle aussi fortement augmenté, passant de 33 % en 2013 à 46 % en 2020. Cette augmentation reflète les inégalités générationnelles de patrimoine et de revenus, et de là, d’inégalités d’accès au logement ». Parmi les informations mises en exergue dans ce rapport, les jeunes sont évoqués en filigrane : « la part des requérants âgés de moins de 41 ans est passée de 33,1 % en 2013 à 52 % en 2020. Ces chiffres posent la question de la précarisation de la jeunesse et des jeunes familles »². Un encart comparant les données spécifiques au DALO et celles publiées par l’Union sociale pour l’Habitat (USH)³, en 2021, pointe que « les demandeurs DALO restent moins jeunes que l’ensemble des demandeurs de logement social. En 2019, 12 % des demandeurs DALO ont moins de 30 ans, contre 21 % pour l’ensemble des demandeurs, toujours selon le rapport de l’USH. Cet écart peut, du moins en partie, venir du fait que le DALO constitue l’ultime recours »².

¹ Convention de partenariat CNAF – UNCLLAJ, 2019

² « 15 ans après la loi DALO, un nécessaire rappel à la loi », Bilan du droit au logement opposable, 2022 : https://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/15_ans_apres_la_loi_dalo_un_necessaire_rappel_a_la_loi_2022-2.pdf

³ Rapport au congrès Mieux connaître la demande de logement social pour mieux orienter les politiques publiques, Union sociale pour l’habitat, 2021.

Du fait que les données publiées par le HCLPD et issues de l'infocentre InfoDALO sont découpées en tranches – 18-24 ans, 25-40 ans, elles ne permettent pas d'observer « la jeunesse » dans son entièreté, soit, selon l'acception de l'UNCLLAJ, les personnes de 30 ans et moins. Soupçonnée, la hausse des recours chez les jeunes restait donc à mesurer, à l'aide de données récentes et détaillées. Les spécificités des moins de 30 ans parmi les requérants DALO sont par ailleurs peu connues, tant en termes de profil socio-démographique qu'en termes de situation de logement et d'accompagnement. L'obtention de données issues de ComDALO et recensant tous les recours de personnes âgées de 30 ans ou moins à la date de leur premier recours, devait permettre de préciser ces constats.

Au point de départ était également la méconnaissance des pratiques en cours dans les Comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ), la centaine de structures adhérentes à l'Union nationale des Comités locaux pour le logement autonome des jeunes (UNCLLAJ).

L'orientation et l'accompagnement des jeunes vers un recours DALO y sont trop inégaux d'une structure à l'autre pour être renseignés de manière homogène dans les outils de suivi de l'activité et dans les extractions statistiques qui permettent à l'UNCLLAJ de documenter annuellement l'activité de son réseau. Disjoint des accompagnements prescrits ou encouragés par les financeurs de ces associations, le recours DALO ne fait pas l'objet d'un suivi fin, quand bien même les conseillers logement et travailleurs sociaux le connaissent et le présentent aux jeunes accueillis et suivis. A cette absence de connaissances, s'adjoint nécessairement une absence de culture commune, alors que se construit et s'approfondit une expertise collective sur les politiques publiques et dispositifs d'accès et de maintien dans le logement pour les 30 ans et moins. Un enjeu se dessinait donc pour l'UNCLLAJ : connaître les pratiques des salariés de ses structures adhérentes, en regard de celles des autres travailleurs sociaux qui interviennent sur les mêmes territoires, autour du recours au DALO pour les jeunes de 30 ans et moins.

1.1. LES JEUNES, LE NON-RECOURS ET LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Hormis une thèse de doctorat en sciences politiques (Weill, 2013c), et les articles qui l'ont accompagnée et suivie (Weill, 2012, 2013a, 2013b, 2014, 2015, 2017, 2019, 2021), le DALO n'a pas fait l'objet de beaucoup de travaux en sciences sociales. Cependant, et ce n'est pas négligeable, ce droit relativement nouveau a fait l'objet de publications nombreuses dans deux domaines. Les juristes ont publié une grande quantité d'articles de droit, d'un côté, et notamment dans les premières années de sa mise en œuvre. Un peu plus tard, acteurs des politiques publics et du monde associatif ont publié des textes, en dehors des rapports officiels, qui relatent cette mise en pratique du DALO, en en traquant notamment les limites. Pierre-Edouard Weill résume l'effet que fait la lecture de ces travaux, au-delà de leur grand intérêt factuel : « *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 ?* » (P.-E. Weill, 2021). Delphine Neven, juriste, dans un document de travail présentant des résultats d'une recherche sur le non-recours au DALO via une approche juridique des droits sociaux notait « *l'absence d'étude sociopolitique globale du non-recours au DALO* » (Neven, 2020) : ce travail entend apporter quelques éléments de compréhension concernant le non-recours des jeunes au DALO.

L'approche par le non-recours permet d'élargir la focale. Les travaux des chercheurs de l'Odenore démontrent la pertinence d'un élargissement de l'objet du non-recours au-delà du domaine des prestations sociales financières et le justifient par deux raisons : « *La première est liée au besoin de dépasser la définition orthodoxe du non-recours, qui permet d'en parler uniquement lorsque l'on peut définir précisément une population éligible, comme dans le cas – pour le coup bien particulier – des prestations sociales. La seconde raison est que dans d'autres domaines les acteurs sociaux s'inquiètent de situations de non-recours* » (ODENORE - Université Grenoble Alpes - Working paper, n°1, juin 2010 - actualisé en décembre 2016 « *Le non-recours : définition et typologies* », s. d.).

La manière d'appréhender le non-recours a une importance centrale et, dans le cas du DALO, une résonance particulière. Le DALO n'est pas supposé être une prestation sociale ou un dispositif dans lequel s'inscrire, mais bien un droit. Et un droit opposable, ce qui signifie que le droit au logement a été reconnu au citoyen et peut être « opposé » à une autorité chargée de le mettre en œuvre. Cela implique que le citoyen dispose de voies de recours pour obtenir la mise en œuvre effective de son droit et que la puissance publique a une obligation de

résultat, et non une obligation de moyen. Ces voies de recours sont d'abord amiables, devant une instance de médiation chargée d'examiner et de porter la demande auprès de l'autorité responsable, puis elles sont en dernier ressort juridictionnelles, c'est-à-dire devant un tribunal.

Les conditions de création de ce droit ont leur importance. Inscrit à l'ordre du jour parlementaire au début de l'année 2007, le projet de loi DALO suscitait au départ peu d'enthousiasme dans le champ politique. Défendue par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), l'opposabilité du droit au logement se construit au fil des propositions que ce dernier fait depuis le début de la décennie. A la même période, le mouvement associatif s'organise dans le cadre d'une « Plateforme pour un droit au logement opposable », à l'initiative de Paul Bouchet, président d'ATD Quart Monde. La Plateforme réunit bientôt une soixantaine d'associations et de fédérations et mènent un intense travail de lobbying auprès des élus. En 2006, le Gouvernement lance une expérimentation du droit au logement opposable dont les conditions sont dessinées par le HCLPD : l'opposabilité du droit au logement est de la responsabilité des collectivités territoriales, ou de l'Etat quand il n'y a pas de collectivité volontaire. En pleine campagne électorale, les actions menées en faveur de la visibilisation de la situation des sans-abris par Les Enfants de Don Quichotte à Paris, contribue à hâter la mise à l'agenda du Droit au logement opposable. La loi est adoptée dans l'urgence, votée le 22 février 2007, sans aucun vote contre, et promulguée le 5 mars 2007.

Appréhender le DALO sous l'angle du non-recours n'est pas neutre : faire valoir son droit au logement auprès des responsables de son application, quand bien même l'opposabilité de ce droit a été garantie par une loi votée dans la précipitation, sans laisser le temps à l'expérimentation, n'est pas la même chose que demander une prestation sociale à laquelle on est éligible. L'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) a présenté une typologie explicative qui comprend aujourd'hui quatre principales formes de non-recours :

- La non connaissance, lorsque l'offre n'est pas connue,
- La non demande, quand elle est connue mais pas demandée,
- La non réception, lorsqu'elle est connue, demandée mais pas obtenue,
- La non proposition, lorsque l'offre n'est pas activée par les agents prestataires malgré l'éligibilité du demandeur, que celui-ci connaisse ou pas l'offre.

L'évaluation du recours ou du non-recours des jeunes au DALO peut être appréhendée sous toutes ces formes. La présente enquête s'attardera surtout sur le non-recours par non demande, en décrivant un ensemble de requérants de 30 ans et moins sur une période récente et en s'entretenant avec divers acteurs amenés à accompagner, ou non, des jeunes vers un recours DALO. Le cerfa de recours amiable au DALO est la porte d'entrée vers ce droit, c'est aussi le biais par lequel des données quantitatives nous sont accessibles, et plus concrètement le dénominateur commun des connaissances qu'ont du DALO les travailleurs sociaux. L'appréciation de l'admissibilité de son propre dossier ou de celui du jeune que l'on accompagne est au cœur de la réflexion qui va suivre, elle s'appuie à la fois sur les travaux des spécialistes du non-recours (Warin, 2014) et des jeunes en situation de précarité ou d'exclusion (*Améliorer l'accès aux droits des jeunes, 18-25 ANS : quelle(s) voie(s) d'accès renforcer, quelle(s) voie(s) ouvrir ? - Sécu Doc, s. d.*).

Qu'est-ce qui se construit collectivement autour du Droit au logement opposable pour les jeunes, entre appréciation de l'éligibilité, conflits de normes et de pratiques, conditionnalités, représentations ? Quel rôle jouent les travailleurs sociaux à l'interface entre les publics jeunes et les institutions ?

1.2. UN RECOURS NÉCESSAIREMENT « MÉDIÉ »

Dans la loi, le Droit au logement opposable est un droit dont peut se saisir toute personne estimant que sa situation le justifie. Dans les faits, la grande majorité des recours devant les COMED sont faits avec l'aide d'une association et *a fortiori* d'un travailleur social. C'est même un droit doublement médié par la personne qui accompagne le recours et par la Commission de médiation (COMED). L'enquête menée a choisi de donner une place importante aux médiateurs que sont les travailleurs sociaux et conseillers logement, dans les CLLAJ ou autres structures spécialisées ou non, accompagnant les jeunes vers un recours DALO, dans la conceptualisation de la question du non-recours des jeunes au DALO.

Ainsi, le sujet tel qu'on le pose suppose trois questions :

- Les accompagnants des jeunes considèrent-ils les jeunes comme éligibles au DALO ?
- Les COMED considèrent-elles les jeunes comme éligibles au DALO ?
- Les accompagnants des jeunes considèrent-ils que les COMED considèrent les jeunes comme éligibles au DALO ?

Ces trois questions sont intimement liées. Elles sont également très dépendantes du contexte de la crise du logement des jeunes : en achevant ce rapport en septembre 2023, cette question fait l'actualité. La hausse des recours que nous décrivons parle-t-elle du Droit au logement opposable, de sa connaissance, des conditions de son application, du système d'acteurs qui permet ou non son effectivité, ou avant tout des difficultés d'accès au logement pour les jeunes, de la hausse de la précarité économique et du blocage du marché locatif ? Sans prétendre démêler tous ces enjeux, il s'agit de tenter de les traiter ensemble.

1.3. PRÉSENTATION DE LA MÉTHODE

L'ambition de ce travail exploratoire vise également à montrer qu'une approche alliant les méthodes quantitatives (analyse de données) et qualitatives (entretiens) peut permettre de dépasser les *a priori* et les impensés sur l'accès des jeunes au Droit au logement opposable. La visée est celle d'une montée en généralité, notamment par le traitement des données ComDALO pour l'ensemble des départements. Cela s'articule avec la prise en compte de contextes locaux très différents et d'une application hétérogène de la loi DALO : l'analyse des données sera donc déclinée en détail dans 6 départements études de cas – les Yvelines et le Val-de-Marne en Île-de-France, la Haute-Garonne en Occitanie, et enfin l'Isère, le Rhône et la Haute-Savoie en Auvergne-Rhône-Alpes. Des entretiens menés auprès de structures intervenant auprès des jeunes dans le domaine de l'insertion par le logement : dans chacun des 6 départements, le CLLAJ et une autre structure ont été approchés.

1.3.1. Analyse quantitative à partir des données ComDALO

Description de la demande de données

Pour mesurer le non-recours, il faut notamment pouvoir mesurer le recours, le quantifier, le documenter, le qualifier précisément. Or les données disponibles, leur qualité, leur structure, déterminent largement la faisabilité de ce travail. En l'occurrence, comme c'est le cas pour les données sur le logement social (Dumont, 2021), les données produites dans le cadre des recours DALO et de leur instruction ont longtemps été très peu accessibles (SIMON, 2012) et restent extrêmement difficiles à obtenir et hétérogènes.

Une demande de données a été émise par l'UNCLLAJ auprès de la DHUP, par l'intermédiaire du HCLPD, en avril 2022. La demande que nous avons formulée concernait idéalement la période 2016-2021 : une épaisseur temporelle minimale nous paraissait susceptible de repérer des régularités. Le souci de pouvoir détecter un effet lié à la crise sanitaire de 2020-2021 était également présent. Nous avons obtenu des données concernant ces 6 années, du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2021. Nous avons choisi de restreindre notre étude au sujet du Droit au logement opposable (DALO), à l'exclusion du Droit à l'hébergement opposable (DAHO), pour des raisons de cohérence de l'ensemble. Si la question de l'éventuel glissement des demandes vers l'hébergement pouvait être évoquée dans le cadre de l'enquête qualitative, nous ne sollicitons pas de données issues des formulaires de recours au DAHO, mais uniquement des données issues du formulaire « Recours amiable devant la commission départementale de médiation en vue d'une offre de logement » Cerfa n°15036*01.

Une de nos préoccupations concernait l'âge et l'identification du groupe des « jeunes » – au sens des CLLAJ – parmi les requérants au Droit au logement opposable. Plusieurs options ont été soumises dans le cadre de notre demande : données déclinées par âge (à la date du recours) OU données déclinées selon des tranches : 18-21, 21-24, 25-30, 31-40, 41-55, 56-64, 65 ans ou + OU résultats déclinés selon les tranches de ComDALO : 18-24, 25-40, 41-55, 56-64, 65 ans ou +. La première option a été retenue et les données qui nous ont été communiquées concernent toutes des requérants de 30 ans et moins à la date de leur recours, et mentionnent toutes l'année de naissance du requérant.

La demande concernait aussi les associations assistant les requérants DALO, ainsi que la mention de l'assistance d'un travailleur social. Ces informations nous ont été communiquées à l'échelle de chaque recours, non par des données de type booléen mais par des mentions de noms d'associations et de travailleurs sociaux.

La demande visait également à obtenir pour chaque recours des informations concernant les situations motivant le recours amiable, les situations d'emploi des requérants, les ressources des requérants, la nature des ressources des requérants, leur situation familiale, le nombre de personnes du ménage, la mention d'une civilité, la nationalité, la demande de logement social – propositions de logement social, refus notifié par un bailleur social, ajournement de la demande par la commission d'attribution, refus du logement attribué (requérant) –, ainsi que des éléments de détail pour les requérants « Hébergé.e chez un particulier (détail) ». Les données qui nous ont été fournies⁴ ne correspondent que partiellement à ce que nous souhaitions, mais, au-delà de la question de la qualité des données, ont permis de documenter le recours des jeunes selon les préoccupations qui étaient les nôtres.

Les données communiquées sont ainsi plutôt riches et correspondent bien à notre demande. Toutefois, avant de présenter succinctement la qualité des données, et notamment ce qui découle de la manière dont l'instruction des dossiers influe sur les données récoltées, il convient de préciser plusieurs choses. La mention « Donnée présente » signifie que la variable (colonne) existe dans le jeu de données communiqué : il se peut cependant que cette variable soit peu, pas ou inégalement renseignée. Des incohérences peuvent exister entre des variables, qui rend leur interprétation difficile. La demande a parfois été interprétée ou réduite : c'est le cas pour la nature des ressources, information que nous n'avons que de manière partielle puisque, par exemple, nous pouvons savoir qu'un requérant est bénéficiaire d'une allocation chômage, mais pas le montant de celle-ci, et, partant, sa part dans les ressources à disposition du requérant.

Des données passées au filtre de l'instruction

Un outil informatique est créé dès 2007-2008 pour gérer le flux de données traitées par les Commissions de médiation dans les départements. Le travail mis en œuvre et les traces qu'il a laissées montrent un vrai souci de construire une base de données aussi fiable que possible : des clubs utilisateurs se réuniront, au moins pendant les premières années d'application de la loi, et améliorent l'outil de saisie. « *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.* » (Weill, 2021). En effet, une certaine opacité règne quant aux préoccupations des Commissions de médiation au moment de l'instruction des dossiers et, *a fortiori* de la saisie de ceux-ci.

En amont de l'examen en COMED, l'objectif de l'instruction est de retenir les dossiers à examiner : ce seul et simple objectif induit qu'une partie seulement des informations contenues dans le dossier de recours peut avoir été saisie, les informations permettant de déterminer si le dossier doit être rejeté, complété ou peut être examiné en l'état. Le Guide pour les commissions de médiation publié en 2017 dit en creux combien est cruciale la question de qui est détenteur de la décision, entre service instructeur et COMED : « *Précision sur le rôle du service instructeur : les décisions de rejet (irrecevabilité ou inéligibilité) et les décisions favorables ou de réorientation d'un recours-logement vers un hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS), ne peuvent être prises que par la commission. Le secrétariat ne peut prendre aucune décision sur les recours amiables.* »⁵.

⁴ Cf. annexe 1

⁵ https://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/20171103_guide_comed_definitif.pdf Document initialement établi par un groupe de travail animé par la DGALN/DHUP, dont la liste des membres figure en annexe du rapport en question et qui s'est réuni de septembre 2008 à juillet 2009 et en 2010 avec l'appui du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI) et de l'Agence

Selon les pratiques, cela expliquera que lors de la saisie, des informations ne seront pas entrées dans le logiciel. L'instruction elle-même n'est pas pratiquée de la même façon partout et cela varie dans le temps. Plusieurs cas de figure apparaissent. Dans certains cas, la COMED s'est dotée d'un service instructeur en interne, dans d'autres, le marché a été confié à des associations ou acteurs du logement, sur le territoire, enfin, dans un certain nombre de cas, c'est une filiale de La Poste, Docaposte, qui a été ou est encore détenteur du marché public d'instruction des dossiers DALO. Sans entrer dans les détails, cela induit que selon les lieux et les périodes, les dossiers ont potentiellement été instruits par des personnes plus ou moins proches de la Commission, en accord ou non avec sa façon de procéder, mais également par des personnes plus ou moins connaisseuses des politiques du logement et plus ou moins porteuses d'une éthique du travail social ou d'un rapport plus administratif à la tâche effectuée.

« Alors je ne suis absolument pas neutre, je préfère le dire. En 2013 et 2014, le CLLAJ, comment dire, faisait le secrétariat de la commission DALO. La préfecture a externalisé le secrétariat et on a eu le marché pendant 2 ans, donc on a ces angles-là. Autant vous dire tout de suite que la manière dont on a fait le secrétariat n'a pas plu, parce qu'on a mis des travailleurs sociaux, on a fait le choix de se dire : ce sont des situations, pas des dossiers, c'est une situation qui nécessite d'être considérée dans sa globalité. C'est pas du tout la volonté de l'État [dans le département] au moins. Donc c'est vrai qu'aujourd'hui, sur la question de comment sont étudiés les dossiers, il y a quand même je trouve une certaine opacité de l'État » (Entretien avec le CLLAJ F, mai 2022)

Certains entretiens avec des CLLAJ, notamment avec l'un d'entre eux qui a opéré l'instruction des dossiers pendant une période, mettent en évidence deux choses. Les données saisies suite à l'instruction des dossiers ne reflètent évidemment pas l'intégralité du dossier, n'en recensent que des éléments factuels, quand la partie argumentative voire narrative du dossier peut avoir une importance plus capitale dans la manière dont ce dossier sera reçu. Ces données elles-mêmes sont saisies par des acteurs qui interagissent dans un système d'acteurs locaux (Rode, 2019), traversé par les enjeux des politiques du logement et du travail social.

1.3.2. Description du jeu de données

Les données transmises sont « propres » et exploitables pour les variables d'âge (au moment du dépôt), de situation familiale et de taille du ménage. A partir de ces deux dernières informations, il est possible de déduire le nombre de personnes à charge. Une civilité – M. ou Mme – est indiquée dans quasiment 100% des cas et est un indice de la répartition des demandeurs selon le genre (avec de possibles imprécisions dans les cas de changement de genre non transcrits à l'état-civil). La nationalité est également complétée de manière systématique avec une répartition en trois catégories : Français(e), Communauté européenne, Autre.

Le formulaire de recours DALO exige de renseigner des ressources, mensuelles et annuelles, ainsi que la nature de ces ressources⁶. Les données que nous avons pu obtenir permettent de connaître les ressources mensuelles ou annuelles : les deux sont rarement disponibles pour le même requérant. Au niveau d'un département, un choix est opéré entre mention de ressources annuelles ou mensuelles, sans doute selon le choix du service instructeur et sur prescription de la COMED. Les données communiquées permettent de savoir si une somme est déclarée pour chaque nature de ressources : il est ainsi possible de dénombrer les salariés, les bénéficiaires d'une allocation chômage, les bénéficiaires du RSA, etc.

Les ressources des requérants sont indiquées de la manière suivante : Montant des ressources déclarées (annuelles), Montant des ressources actuelles, Montant des ressources mensuelles estimées. Selon les départements, ces variables sont inégalement saisies : le choix qui a été fait est d'exploiter les données de la 1^{ère} et de la 3^{ème} variable, soit les ressources annuelles déclarées et les ressources mensuelles estimées. Ces données ont été catégorisées en tranches :

nationale pour l'information sur le logement (ANIL), puis actualisé régulièrement par la DGALN/DHUP jusqu'en septembre 2017, après consultation de présidents de commission de médiation, de membres des services déconcentrés de l'Etat du groupe de travail « Accès au droit » du comité de suivi du DALO.

⁶ Cf. annexe 2

- pour les ressources annuelles déclarées
 0. aucune donnée
 1. aucune ressource
 2. moins de 10000 euros/an
 3. entre 10000 et 20000 euros/an
 4. entre 20000 et 30000 euros/an
 5. entre 30000 et 40000 euros/an
 6. plus de 40000 euros/an

- pour les ressources mensuelles estimées : mise en relation avec le montant du SMIC pour 35h de travail par semaine, après déduction de la CSG et CRDS, au 1er janvier de l'année en cours
 0. aucune donnée
 1. aucune ressource
 2. Ressources mensuelles inférieures au SMIC
 3. Ressources mensuelles comprises entre 1 et 1,5 SMIC
 4. Ressources mensuelles supérieures ou égales à 1,5 SMIC

La situation géographique des requérants est inégalement accessible : le champ Adresse – libellé de la voie / CP / Ville n'est disponible dans ComDALO que pour les départements de la région Île-de-France. Toutes les adresses dans les départements hors Île-de-France sont masquées par souci d'anonymisation des fichiers, afin d'éviter que l'on puisse identifier les personnes par leur adresse. Aucune cartographie précise au-delà de la commune n'est donc possible hors de l'Île-de-France : dans ces départements, une localisation à l'adresse peut être intéressante à croiser avec les délimitations des quartiers dits « prioritaires » de la politique de la ville (QPV), territoires où s'applique la politique de la ville, politique qui vise à compenser les écarts de niveau de vie avec le reste du territoire, et des Territoires de Veille Active, territoires bénéficiant d'un accompagnement via le contrat de ville en terme d'ingénierie et de mobilisation de la solidarité locale par le biais de dispositifs spécifiques tels que le programme de réussite éducative, des postes d'adultes relais au sein des associations etc. Deux variables peuvent cependant être confrontées dans tous les cas : la commune et le département où se trouve « le local » dans lequel le requérant vit (section 4 du cerfa) et le département de dépôt du recours DALO. Dans les départements étude de cas : une cartographie fine peut donc être réalisée pour les départements des Yvelines et du Val-de-Marne, tandis qu'on doit s'en tenir à une répartition par communes dans les autres départements.

Les données concernant la demande de logement social « A fait une demande de logement social » ne sont pas exploitables, de même que celles qui en découlent – nombre de propositions, refus CAL, refus du requérant. Presque aucune ligne des données ne mentionne une demande de logement social alors que la situation « Attente d'un logement social depuis un délai supérieur au délai fixé par arrêté préfectoral » est mentionné dans près de 10000 cas sur 64703 et que plus de 5000 requérants sont dits résidents du parc social. Les situations motivant le recours ont pu être reconstituées à partir de données multiples se référant au même recours⁷. Enfin les données relatives au logement habité – type du logement habité, nombre de personnes habitant le logement, parc social ou parc privé – sont insatisfaisantes car très lacunaires, notamment du fait de saisies très inégales d'un département à l'autre.

La demande de données reflétait la volonté d'en savoir plus sur l'accompagnement des requérants, par des travailleurs sociaux comme par des associations. Les seules informations qui ont été communiquées sont le nom d'un travailleur social et le nom d'une association, dans le cadre du recours amiable soit 10.1.1 et 10.1.2 : à partir de la mention de ceux-ci⁸, ont été reconstituées des variables booléennes de type oui/non. Le soutien d'un travailleur social est suffisamment souvent mentionné pour que les données semblent interprétables, en revanche, très peu de données concernent l'accompagnement par une association. Dans les 8 départements des études de cas, 100% des recours ne mentionnent pas d'association (colonne vide) : cela ne signifie pas forcément qu'aucune association n'est impliquée, mais bien plutôt que le critère n'est pas retenu par la structure chargée de l'instruction des dossiers par la COMED. Sur l'ensemble des départements, entre 2016 et 2021, ComDALO n'a enregistré que 151 mentions d'une association, sur plus de 64000 recours.

⁷ Voir infra 2.2.5. Des jeunes « dépourvus de logement »

⁸ Extrait du formulaire en annexe 3

1.3.3. Enquête auprès de structures d'insertion par le logement dans 8 départements

Complémentaire à l'analyse quantitative des recours déposés par des jeunes de 30 ans et moins, une enquête qualitative, exploratoire, a été menée auprès d'acteurs de l'insertion par le logement pour les jeunes ou pour tous. Dans chaque département, le point de départ de la recherche étant l'UNCLLAJ, un CLLAJ – ou le CLLAJ – devait faire l'objet d'une demande d'entretien, et ce point de vue devait être confronté à celui d'un autre acteur. Huit départements étaient ciblés. Il était indispensable d'enquêter dans des zones tendues et moins tendues. A partir des données publiées annuellement par l'Association DALO, le nombre de recours, le taux de reconnaissance Prioritaire et Urgent et le taux de relogement ont également été pris en compte pour aborder des situations contrastées.

Dans deux départements (G et H), malgré les relances, les demandes d'entretiens sont restées sans réponse. Dans deux autres départements, seul un entretien avec le CLLAJ a été possible. Au total, ce sont 10 entretiens⁹ qui ont été menés, entre avril 2022 et mars 2023, donc avant la réception du jeu de données sur lequel s'appuie l'analyse quantitative. Cela a renforcé la dimension exploratoire de ce volet de l'enquête : sans connaissance des chiffres et de ce qu'ils permettaient d'identifier comme constantes et comme tendances, il a surtout été question d'explorer la perception que les travailleurs sociaux, conseillers logement et autres personnes interviewées avaient pu construire dans leur pratique professionnelle à propos du Droit au logement opposable, et de comprendre la diversité des contextes locaux et des conditions d'application de la loi.

A la demande des personnes sollicitées, plusieurs entretiens ont été collectifs : ça a été le cas pour le CLLAJ A et B, ainsi que pour les CLLAJ D et F, mais également pour l'Association D et F.

A partir de ces matériaux, données et entretiens enregistrés, minutés et partiellement retranscrits, des pistes de réflexion peuvent être proposées. La première évidence est celle d'une augmentation du nombre de recours des jeunes au DALO, qu'il s'agit de tenter de décrire. Cette question du recours et du non-recours peut ensuite être mieux décrite à partir des dires des acteurs eux-mêmes. Des éléments de compréhension et des pistes de préconisations peuvent ensuite être proposées à la réflexion des CLLAJ et de leurs partenaires.

⁹ Liste des structures enquêtées et grille indicative pour les entretiens en annexe 4

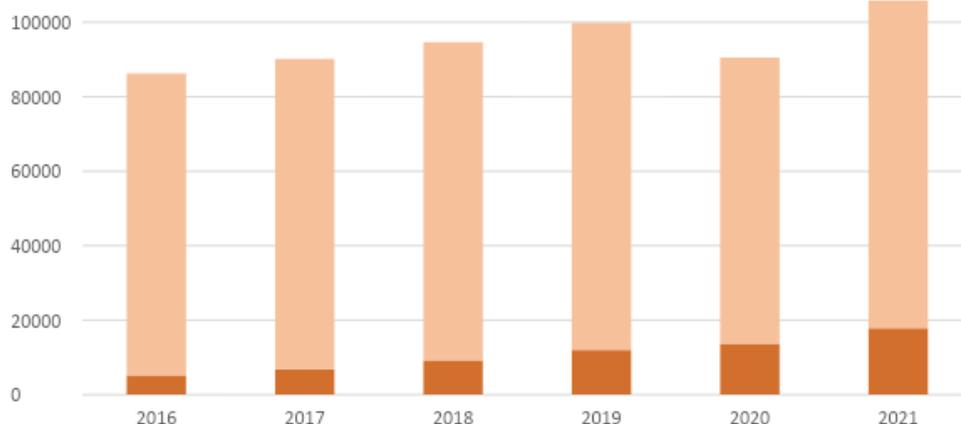
2. DES REQUÉRANTS « JEUNES » DE PLUS EN PLUS NOMBREUX

2.1. UN NON-RECOURS FLAGRANT MAIS UNE HAUSSE IMPORTANTE

Entre 2016 et 2021, le nombre de jeunes de 30 ans ou moins ayant déposé un recours DALO a considérablement augmenté : alors que le nombre de requérants, tous âges confondus augmente de 23% sur la période, celui des jeunes affiche une hausse de 246%. La part des 30 ans et moins dans le total des requérants augmente également considérablement, passant de 6% de l'ensemble à près de 17%. La part des 30 ans et moins parmi les demandeurs de logement social est, quant à elle, relativement stable sur la période 2017-2019 et passe de 24,5 à 23,7% de l'ensemble des demandeurs.

La hausse est continue si l'on regarde les chiffres nationaux, mais n'est pas observable partout. On observe une hausse globale dans 61 départements, dont 19 ne comptaient aucun recours de personnes de 30 ans et moins en 2016. Elle est continue dans 22 départements, qui sont ceux où les recours sont les plus nombreux (53000 des 64703 recours analysés ont été déposés dans ces départements): parmi ces départements, notons que l'on compte l'ensemble des départements d'Île-de-France, mais aussi des départements des régions les plus urbanisées, autour des grandes métropoles. Dans les autres cas, soit les recours DALO sont très peu nombreux et on n'observe pas de hausse significative, soit cette hausse est plus accidentée, avec des années de léger reflux (sans qu'un impact de la crise sanitaire soit repérable comme explication récurrente).

Figure 1 : Evolution du nombre de recours des 30 ans et moins et des plus de 30 ans, 2016-2021



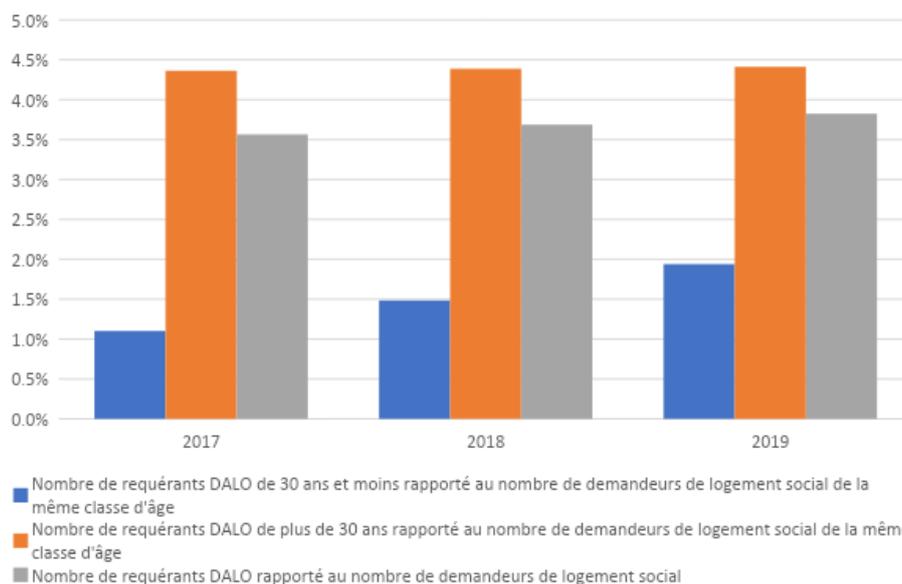
■ Nombre de recours DALO logement >30 ans reçus (Données issues de l'infocentre InfoDALO de l'application Comdalo (chiffres arrêtés au 24/02/2021))
■ Nombre de recours DALO logement <= 30 ans reçus (Données issues de l'application Comdalo, Requête HC DL Jeunes 19 12 2022)

Au constat d'un recours au logement social chez les jeunes assez représentatif de leur poids dans la population, on peut ici juxtaposer un triple constat :

- En 2016, un recours des jeunes au DALO très en-deçà de ce que laisse augurer leur recours au logement social ;
- Entre 2016 et 2021, une hausse considérable du nombre de requérants DALO de 30 ans et moins, multiplié par 2,5 ;
- Un « réflexe » de recours DALO cependant très inférieur à celui des autres demandeurs de logement social.

Rapporté au nombre de demandeurs d'un logement social ¹⁰, le nombre de requérants DALO de 30 ans et moins reste cependant très faible – 1,1 pour 100 demandeurs de logement social de la même tranche d'âge en 2017, 1,9 en 2019 –, en légère hausse mais très nettement inférieur à la part des requérants de plus de 30 ans par rapport aux demandeurs de logements social de la même tranche d'âge – 4,4 plus de 30 ans pour 100 demandeurs de logement social, stable de 2017 à 2019. Ce dernier constat mérite d'être appuyé : loin d'être massif, le recours au DALO concerne, tous âges confondus, 3,6 à 3,8 personnes pour 100 demandeurs de logement social seulement. Dans cette perspective, ce recours très marginal au DALO est bien inférieur chez les jeunes, même si le recours augmente. Cette diminution toute relative du non-recours chez les jeunes ne suffit cependant pas à expliquer l'augmentation impressionnante du nombre de requérants jeunes, notamment parce que, nous le verrons, tous ne sont pas des demandeurs de logement social.

Figure 2 : Rapport entre le nombre de recours DALO et le nombre de demandeurs de logement social, 2016-2021



L'augmentation du nombre de recours est générale et régulière, quel que soit l'âge du demandeur de 30 ans et moins : à part un léger reflux du nombre de demandeurs de 30 ans en 2020, toutes les courbes sont en hausse.

Alors que les recours des 25 ans et plus représentent quasiment la totalité des recours des jeunes en 2016, en 2021, les recours des 18-24 ans représentent près du quart de l'ensemble. Ce rajeunissement des requérants DALO est très net en valeur absolue également : alors que seulement une soixantaine de recours de personnes de moins de 25 ans était enregistrée en 2016, 5 ans plus tard, on en recense plus de 4000. Quand les 28-30 ans représentaient les ¾ des requérants jeunes en 2016, ils ne pèsent plus que 45% de l'effectif en 2021. La part de chaque classe d'âge reste plus importante plus l'âge avance, mais les plus jeunes voient leur part augmenter de manière très significative : par exemple, les requérants ayant 23 ans au moment du dépôt de leur recours amiable, représentaient une part insignifiante de l'ensemble en 2016 et 7 à 8% de celui-ci en 2021. On peut parler réellement d'une irruption des jeunes de moins de 25 ans dans le paysage du DALO en France, dans cette seconde partie des années 2010.

¹⁰ Les chiffres cités sont issus de l'étude de l'UNCLLAJ : « Jeunesse en transition, jeunesse en installation : Quel recours au logement social ? », étude de l'UNCLLAJ, décembre 2021. Les données exploitées dans ce rapport sont issues du SNE.

Figure 3 : Nombre de recours DALO selon l'âge du requérant au moment du dépôt, 2016-2021

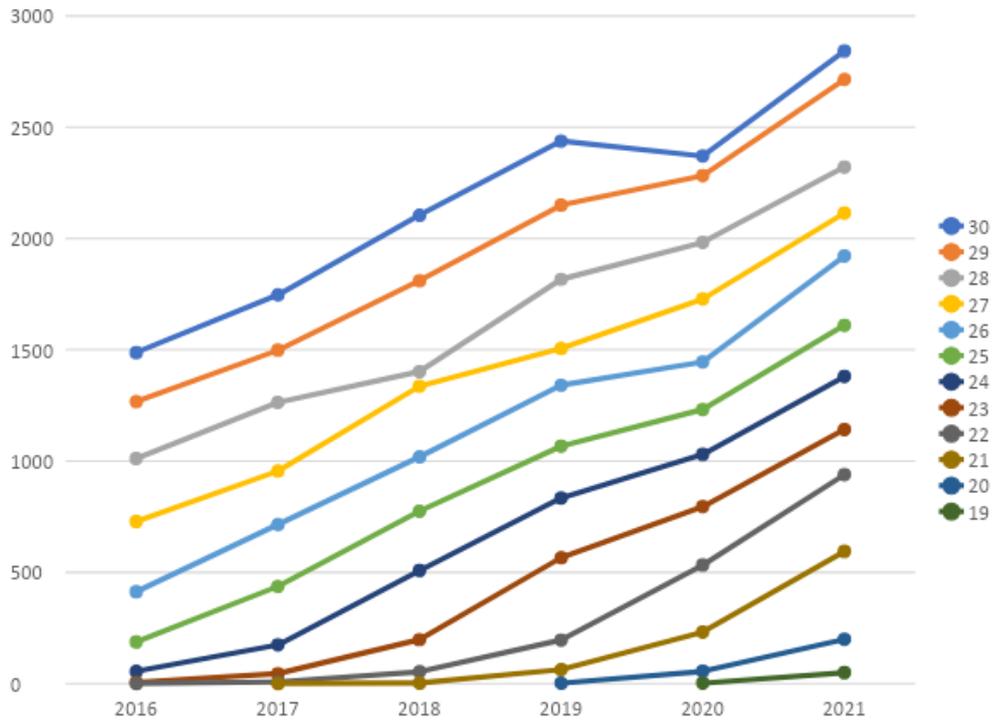
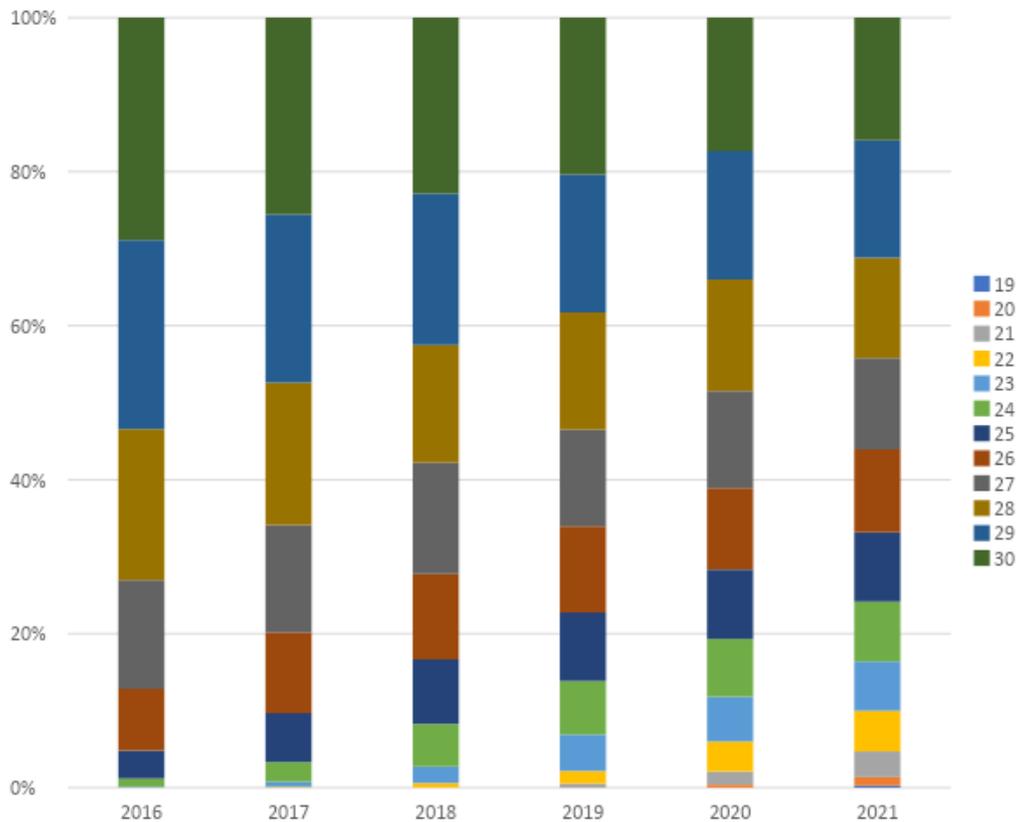


Figure 3bis : Répartition par âge des recours DALO déposés par des personnes de 30 ans et moins, 2016-2021

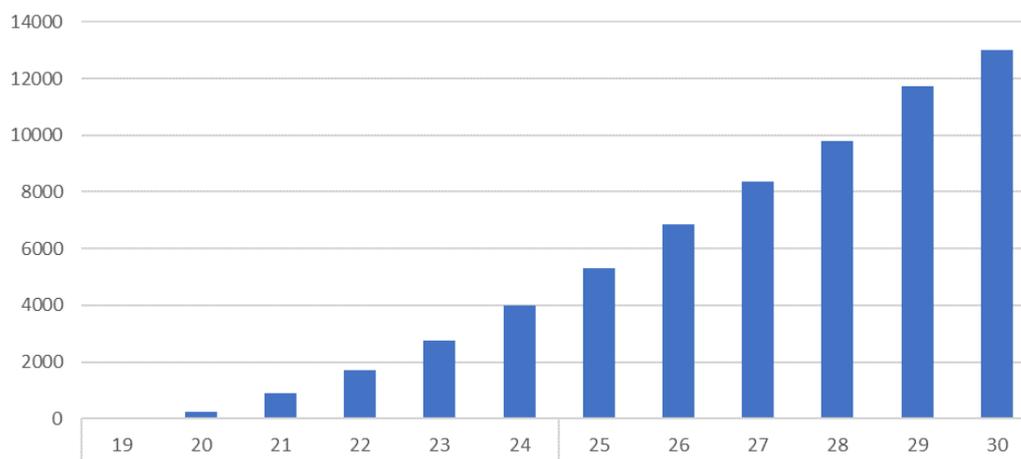


2.2. QUI SONT LES JEUNES QUI DÉPOSENT UN RECOURS DALO ?

2.2.1. Des requérants âgés de plus de 25 ans

Si le nombre de requérants de moins de 25 ans a fortement augmenté pendant la période observée, une très nette corrélation entre recours et âge est constatée. Le nombre de recours va croissant en fonction de l'âge au dépôt du dossier. Ce constat semble évidemment venir du fait que le DALO est considéré comme « l'ultime recours »¹¹ : il vient après une succession de démarches, dont il est même recommandé voire exigé de faire la preuve. Ces démarches prennent du temps, ce qui explique que plus l'âge est élevé, plus on compte de recours DALO. Un autre facteur explicatif peut cependant être évoqué sans qu'il puisse totalement être étayé ici : les conditions de reconnaissance comme prioritaire et urgent dans le cadre d'un recours DALO sont dépendantes de l'appréciation qui est faite en COMED de la « capacité [du requérant] à se comporter en "bon locataire" »¹². Le fait d'avoir déjà habité en logement autonome, d'avoir des revenus suffisants pour payer un loyer, d'avoir déjà fait la preuve de sa capacité à habiter est appréciée par les COMED : ces capacités sont plus facilement reconnues à un jeune de plus de 25 ans qu'à un jeune de moins de 25 ans. Néanmoins, seules des données complètes mentionnant le devenir des recours déposés permettraient de valider ou d'invalider cette explication.

Figure 4 : Nombre de recours selon l'âge au moment du dépôt, 2016-2021



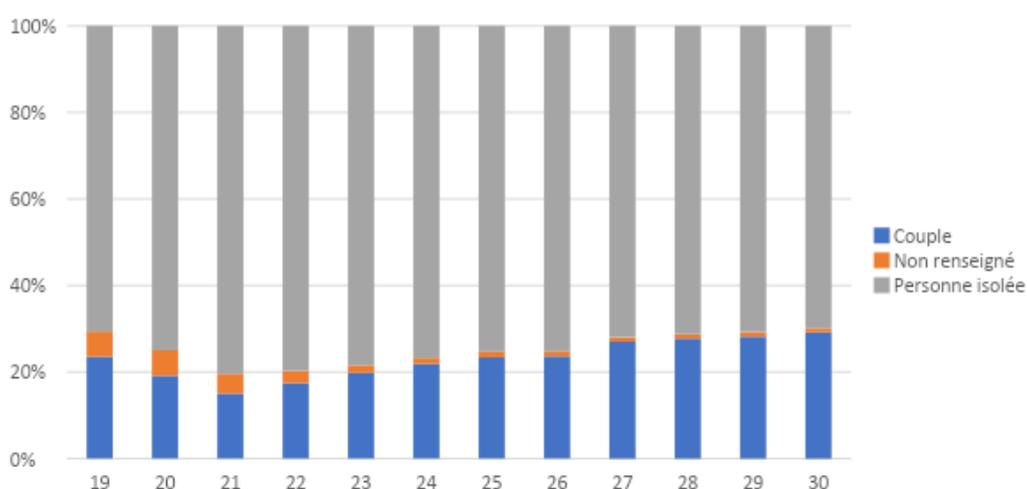
Une corrélation âge / situation conjugale est également visible : à 21 ans, 15% des requérants seulement sont en couple, tandis que 30% des requérants de 30 ans le sont. Il est notable que les requérants de 19 et 20 ans sont un peu plus souvent en couple que ceux de 21 ou 22 ans : une mise en couple précoce, allié ou non à une rupture familiale ou à une absence de soutien familial, peut expliquer un besoin impératif d'accéder au logement. Quel que soit l'âge les personnes isolées restent toutefois très largement majoritaires.

¹¹ « 15 ans après la loi DALO, un nécessaire rappel à la loi », Bilan du droit au logement opposable, 2022 :

https://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/15_ans_apres_la_loi_dalo_un_necessaire_rappel_a_la_loi_2022-2.pdf

¹² Weill, P.-E. (2015). L'exercice collectif du pouvoir discrétionnaire. Les commissions Droit au logement opposable (DALO). *Politix*, 112(4), 223-244. <https://doi.org/10.3917/pox.112.0223>

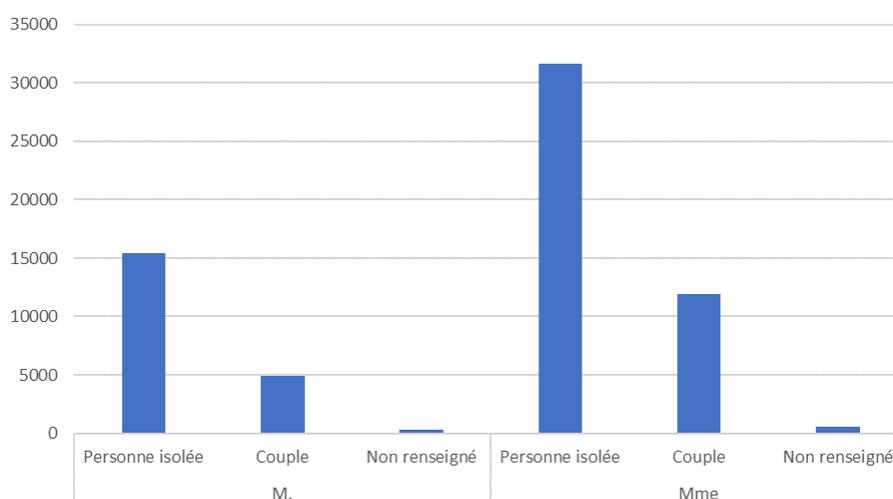
Figure 5 : Répartition des recours selon la situation matrimoniale, 2016-2021



2.2.2. Une grande majorité de requérantes

La répartition des recours selon la civilité mentionnée – M. ou Mme – donne des indications sur le genre des requérants. Plus des deux tiers des requérants sont des requérantes sur la période observée. 68% des recours déposés le sont au nom d’une personne désignée comme « Madame ». Les requérantes sont légèrement plus nombreuses que les requérants à être en couple, même si la proportion des femmes requérantes isolées, 71%, atteint presque celle des hommes isolés, 74%.

Figure 6 : Nombre de recours selon la civilité et la situation matrimoniale, 2016-2021



Cette répartition inégale selon le genre évolue entre 2016 et 2021 : la part des dossiers déposés par Madame passe de 77% à 63%. La hausse de la précarité générale pousse-t-elle des hommes seuls à franchir le pas de ce type de recours ? C’est ce que semblent indiquer les données : la part des femmes seules parmi les requérants passe de plus de 50% à moins de 40% tandis que celle des hommes seuls augmente de 17 à 27% de l’ensemble des recours.

« De manière générale, les personnes qui sollicitent de l'aide et qui se félicitent de l'aide sociale sont davantage des femmes : ça on le voit dans tout le droit immobilier, ce n'est pas spécifique au DALO ou aux jeunes. Ce sont plus des femmes parce qu'elles ont plus tendance à se renseigner et elles ont moins honte de faire appel à quelqu'un. »

« On reçoit plus de femmes. Les garçons, ils arrivent en groupe, ils vont un peu se challenger entre eux, ce sera à qui pose la meilleure question et cetera. Alors que les filles, elles viennent toujours avec le petit dossier, préparé, cadré avec leurs questions les unes à la suite des autres. On voit vraiment une différence par rapport à ça. Ils ont tous les mêmes problèmes, c'est juste la façon de les appréhender et de les porter qui est radicalement différente. Quand c'est un couple, ça va toujours être la fille qui va venir poser les questions, ou si le copain est à côté, il est un peu plus sur la réserve. Dans tous les mails qu'on traite, on va dire 2 sur 3, c'est une femme qui interroge, peu importe son statut. On pourrait se dire que c'est plus les femmes par rapport à la CAF, parce qu'elles ont plus d'allocations et cetera. Mais peu importe le statut, c'est quasiment toujours plus des femmes que des hommes. »

(Entretien avec une juriste, Association A, mars 2023)

Figure 7 : Part des recours selon la civilité et la situation matrimoniale, 2016-2021



2.2.3. Jeunes salariés et jeunes en grande précarité

Quel que soit le montant retenu (ressources annuelles, ressources mensuelles, ressources individualisées – ratio ressources mensuelles / nombre de personnes du ménage –, ressources rapportées au montant du SMIC, plusieurs constats sont lisibles. Une nette corrélation entre âge et ressources est identifiable. En prenant en considération les ressources annuelles ou les ressources mensuelles rapportées au SMIC, plus les requérants sont jeunes, plus ils sont susceptibles d'être sans ressources ou dotés de ressources très faibles. Au contraire, 60% des requérants de 28-30 ans disposent de ressources, et 30% d'entre eux déclarent au moins 10000 euros de ressources par an.

Figure 8 : Répartition par âge au moment du recours et par tranches de ressources annuelles, 2016-2021

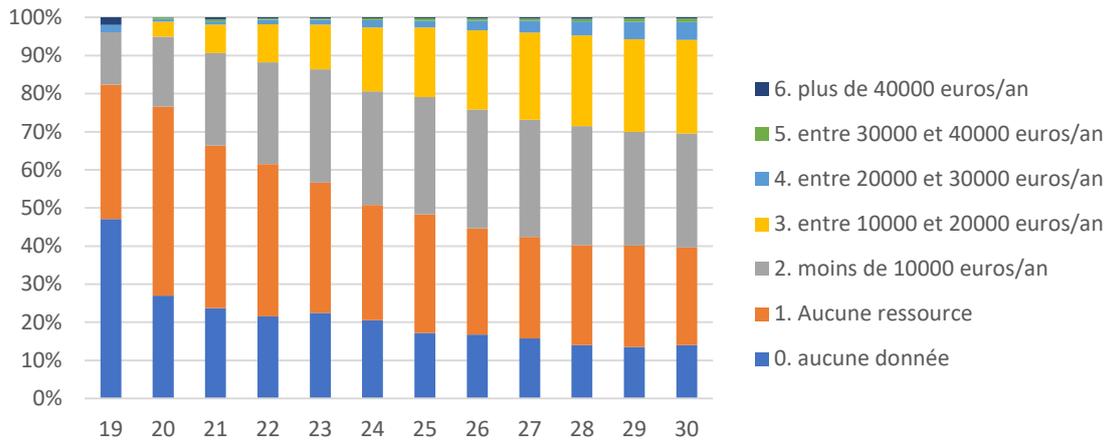
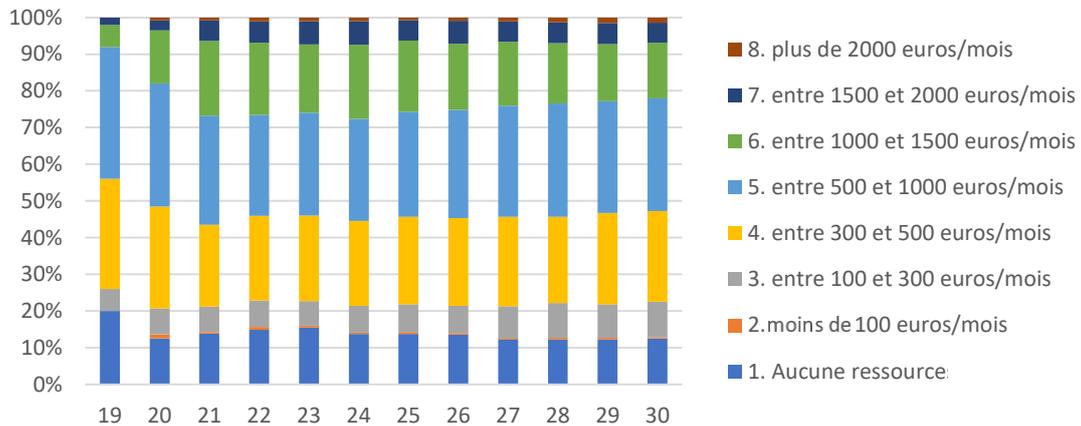


Figure 9 : Répartition par âge au moment du recours et par tranches de ressources mensuelles individualisées (ratio ressources mensuelles / nombre de personnes du ménage), 2016-2021



En rapportant les ressources mensuelles estimées au montant du SMIC au 1^{er} janvier de l'année considérée, le constat est encore plus net : plus les requérants approchent des 30 ans, plus la proportion de requérants disposant d'un SMIC approche des 50%, et parmi les requérants de 30 ans, près d'un sur 5 dispose de ressources équivalentes à 1,5 SMIC. Cependant, la prise en considération des ressources mensuelles, à fortiori quand elles sont individualisées, montre que l'âge avançant, les ressources stagnent : la situation est surtout majoritairement plus précaire pour les plus jeunes des requérants, tandis qu'elle est assez homogène pour les plus de 20 ans. Le fait d'être plus majoritairement en mesure de déclarer des ressources supérieures au SMIC et de recourir au DALO semble d'autant plus nette dans des départements tendus, tels, parmi nos départements échantillon, le Val-de-Marne et la Haute-Savoie.

Figure 10 : Répartition par âge au moment du recours et par tranches de ressources mensuelles estimées / SMIC pour 35h de travail par semaine, après déduction de la CSG et CRDS, au 1er janvier de l'année en cours, 2016-2021

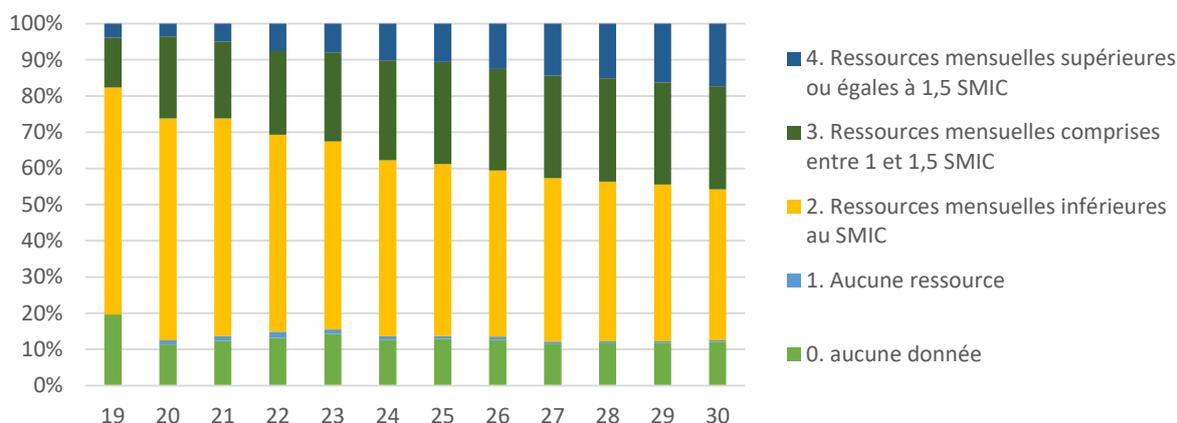
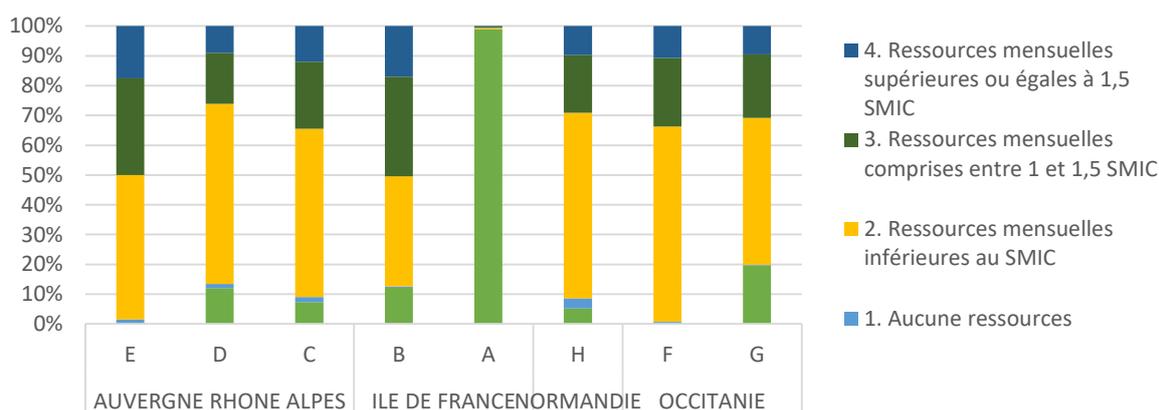
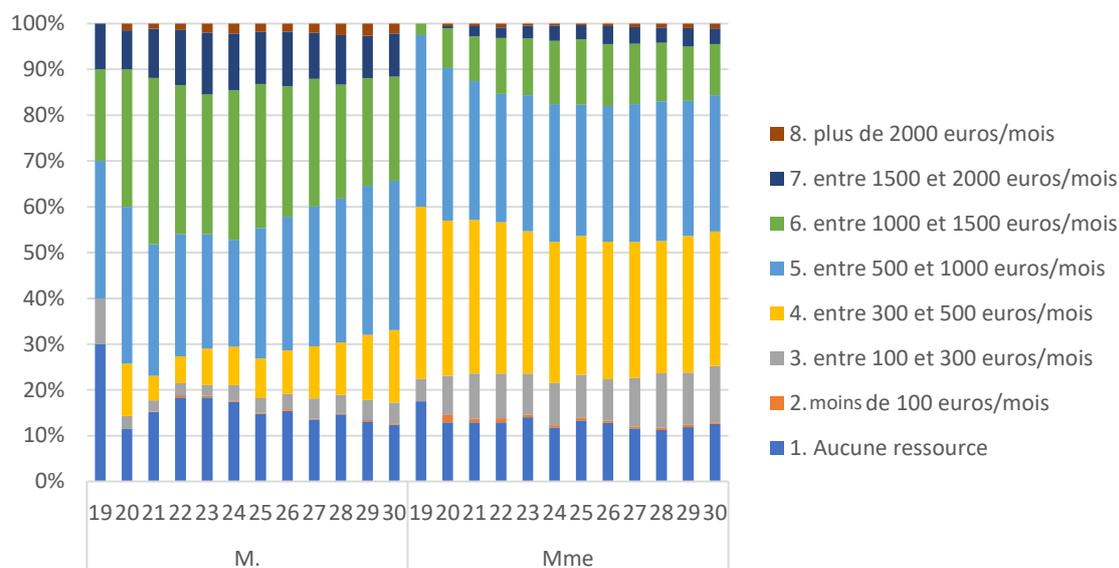


Figure 11 : répartition par département de dépôt et par tranches de ressources mensuelles estimées / SMIC pour 35h de travail par semaine, après déduction de la CSG et CRDS, au 1er janvier de l'année en cours, 2016-2021



Le genre des requérant.es a aussi son importance quand on examine les revenus : les requérantes ont assez nettement des revenus mensuels individualisés plus faibles que les requérants masculins. Quel que soit l'âge, 50 à 60% des requérantes déclarent des ressources inexistantes ou inférieures à 500 euros par mois. Cette différence est toutefois largement imputable au fait que les requérant.es ayant des personnes à charge sont très majoritairement des femmes, qu'elles soient isolées ou en couple.

Figure 12 : Répartition par âge et civilité, et par tranches de ressources mensuelles individualisées (ratio ressources mensuelles / nombre de personnes du ménage), 2016-2021



« Nous, on le fait pour des jeunes qui sont presque en fin de parcours, que ce soit au niveau de l’insertion professionnelle, avec de l’expérience dans le parcours résidentiel. Finalement ce sont des jeunes qui vont être stabilisés dans l’emploi, avec des revenus du travail, avec une expérience locative, une demande de logement social qui a au moins plus d’un an. Quand on dit que ça fonctionne, c’est aussi que ce sont des jeunes qui sont prêts au logement en fait. » (Entretien avec le CLLAJ B, juillet 2022)

La répartition des requérants selon la nature de leurs ressources est relativement stable au cours de la période considérée. La moitié des requérants perçoit un salaire ou un revenu d’activité : 48% des requérants en 2016 et entre 52 et 54% après 2018. Cette répartition est valable pour les jeunes de 20 à 30 ans : seuls les moins de 20 ans sont majoritairement non-salariés (75% des requérants de 19 ans). Sans surprise, les requérants salariés disposent de ressources supérieures aux requérants qui ne le sont pas : alors que les premiers disposent pour 60% d’entre eux d’un montant équivalent au SMIC au moins, moins de 20% des autres requérants sont dans ce cas. Deux populations assez distinctes semblent ici se trouver parmi les requérants : des salariés disposant majoritairement de ressources modestes mais moins majoritairement inférieures au seuil de pauvreté (à 60%, seuil retenu 1102 euros), et des non-salariés beaucoup plus précaires, quasi tous en dessous du seuil de pauvreté si l’on retient les ressources mensuelles par personne du ménage.

Figure 13 : Répartition par mention d'un salaire ou revenu d'activité parmi les ressources et par tranches de ressources mensuelles estimées / SMIC pour 35h de travail par semaine, après déduction de la CSG et CRDS, au 1er janvier de l'année en cours, 2016-2021

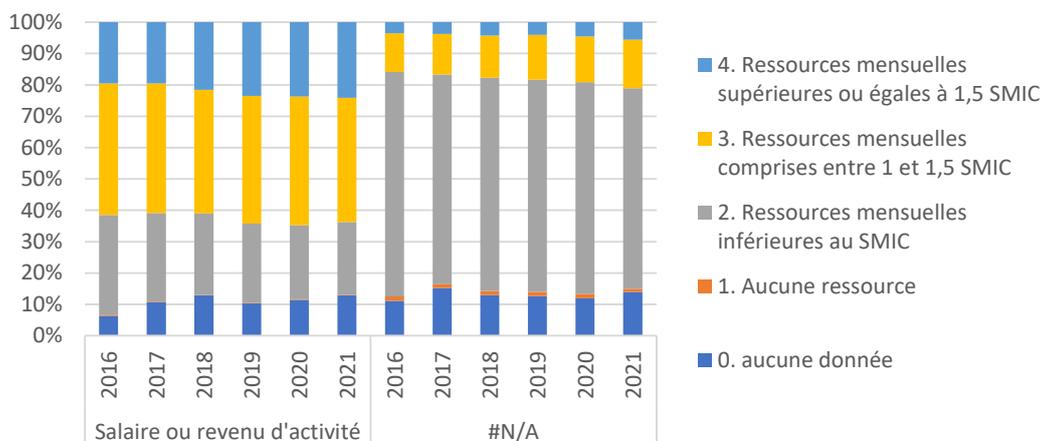
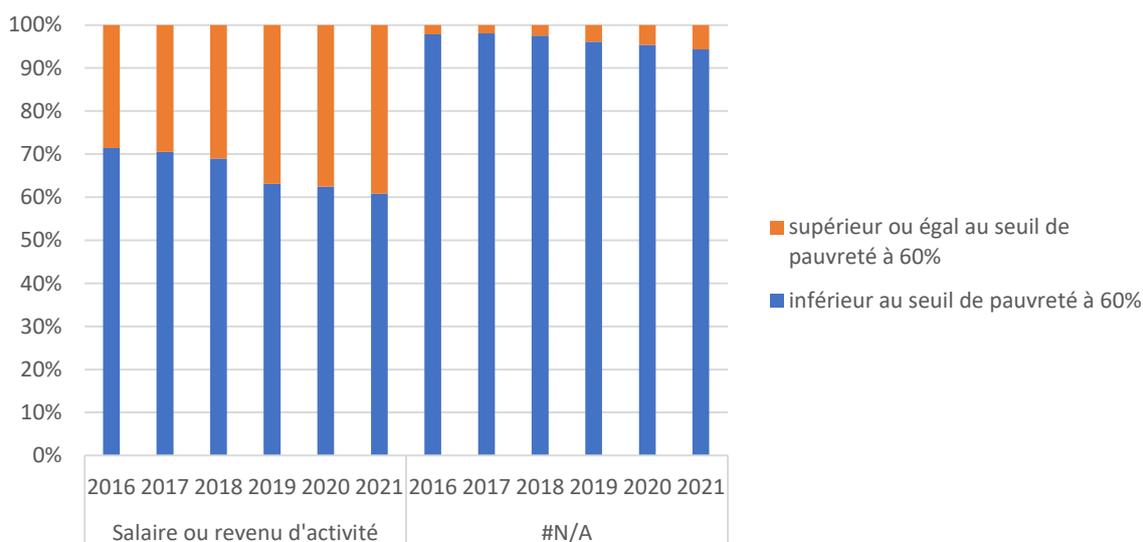


Figure 14 : Répartition par mention d'un salaire ou revenu d'activité parmi les ressources et par rapport entre les ressources mensuelles individualisées (Ratio Montant des ressources mensuelles estimées / Nombre de personnes du ménage) et le seuil de pauvreté à 60% (1102 euros), 2016-2021

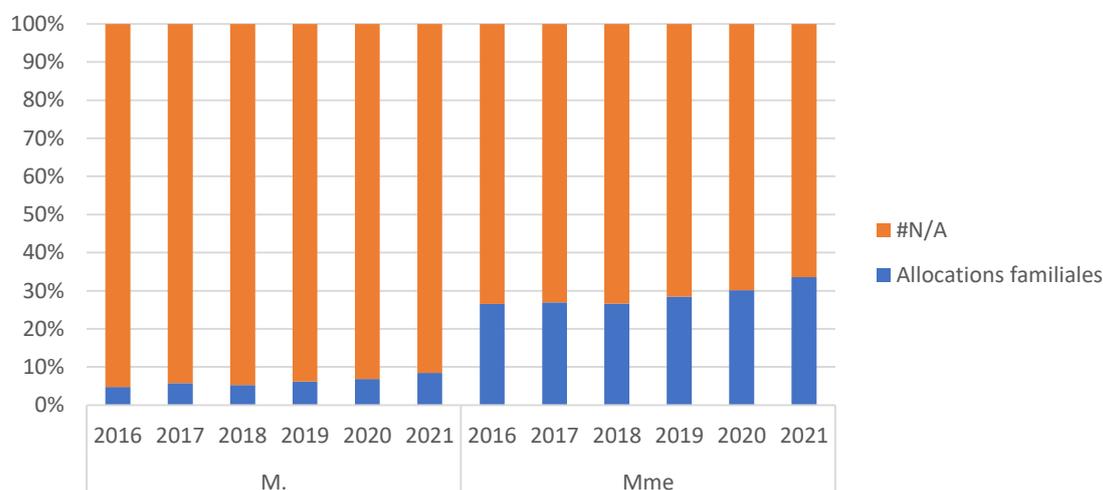


Les données relatives aux requérants bénéficiant du RSA sont extrêmement difficiles à interpréter : les dossiers de nombreux requérants de moins de 25 ans, donc non éligibles au RSA, mentionnent cette nature de ressources. Il est probable que s'y trouvent des jeunes dont la situation particulière (jeunes parents notamment) les rend éligibles au RSA et dont l'accompagnement dans ce cadre est l'occasion d'une sensibilisation au DALO. Il se peut aussi que, le formulaire cerfa de recours DALO ne prévoyant pas de ligne pour les ressources du type de l'aide financière dans le cadre d'un accompagnement Garantie Jeunes, ouvert pour les jeunes de 16 à 26 ans depuis le 1^{er} janvier 2017, les personnes complétant ce dossier aient choisi d'assimiler cette ressource à un RSA. La proportion de requérants mentionnant le RSA parmi leurs ressources est assez stable sur la période et oscille entre 33 et 40%, avec une légère baisse entre 2016 et 2021.

De la même façon, sur la période, environ 12 à 15% des requérants de 30 ans et moins perçoivent des allocations de retour à l'emploi (ARE). De manière cohérente avec le constat déjà énoncé d'une majorité de requérantes parmi les requérants ayant des personnes à charge, les femmes sont nettement plus nombreuses que les hommes parmi les requérants de 30 ans et moins à percevoir des prestations des Allocations familiales, autour de 30% d'entre elles contre 5 à 8% des hommes. Les autres natures de ressources restent pour la plupart très

peu répandues parmi les requérants jeunes, sauf l'Allocation adulte handicapé (AAH) : mentionnée seulement pour 165 requérants en 2016, elle concerne près de 1000 requérants en 2021, la hausse de la part des bénéficiaires de l'AAH dans le volume total des requérants s'accroît, faiblement mais significativement.

Figure 15 : Répartition par mention des allocations familiales parmi les ressources et par civilité, 2016-2021



2.2.4. Habitants des métropoles et des zones tendues

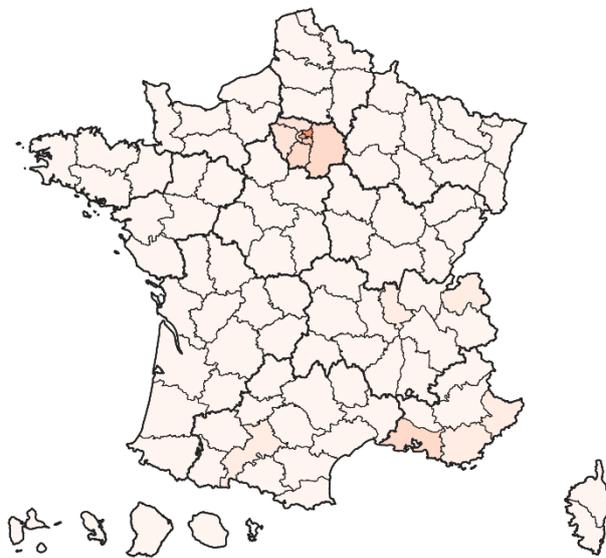
Les deux cartes suivantes montrent bien la concentration des recours dans les zones tendues : celles des métropoles et des zones attractives, telles que les zones touristiques. La région Ile-de-France totalise 62% des recours de jeunes de 30 ans et moins sur la période 2016-2021 : pour comparaison, sur l'ensemble des recours – tous âges confondus – de l'année 2020, l'Ile-de-France représente environ 59%¹³. Outre la région parisienne, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur représente 13% des recours de jeunes : là encore, ils se concentrent dans les zones les plus urbaines que sont Marseille, Nice et Toulon. Dans cette région, le nombre de recours DALO de jeunes de 30 ans et moins a presque quadruplé. Même évolution spectaculaire en Auvergne-Rhône-Alpes où ce sont surtout le Rhône, la Haute-Savoie et, dans une moindre mesure l'Isère, qui concentrent presque tous les recours. Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, la métropole lilloise sont également touchés par une forte augmentation du nombre de recours DALO des jeunes.

Les tableaux récapitulatifs des pages suivantes montrent bien à la fois l'augmentation du nombre de recours et la réduction du nombre de départements où aucun recours n'est fait par un jeune de 30 ans et moins. Les données dont nous disposons ne permettent pas de savoir où les requérants aimeraient vivre, et partant de cette donnée, les zones où la tension sur le marché locatif est telle que cela favorise et explique le recours au DALO, tout simplement parce que le formulaire cerfa de recours amiable ne le demande pas : les informations sur la localisation souhaitée du logement sont déduites du lieu de dépôt – le relogement peut s'effectuer sur l'ensemble du territoire du département – et éventuellement du lieu de travail et des informations apportées au dossier sous la forme de texte libre.

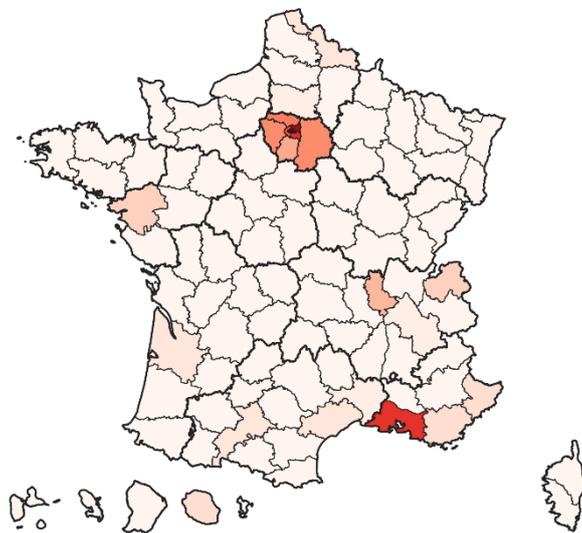
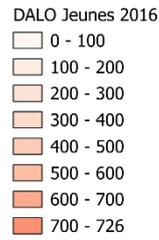
On peut regretter la faible visibilité des évolutions plus subtiles dans les zones rurales, les zones moins tendues, les zones où il n'y avait aucun recours DALO de personnes de 30 ans et moins en 2016 et où on en compte quelques-unes voire quelques dizaines en 2021. Il ne nous a pas été possible d'enquêter sur les situations de départements où le nombre de recours DALO est très faible, malgré nos sollicitations : dans ces départements, les travailleurs sociaux confrontés à d'autres difficultés que celles de la saturation du parc social, ne considèrent pas le DALO comme un droit à faire valoir pour les personnes qu'ils accompagnent, quand bien même ceux-ci entreraient dans le cadre de la loi.

¹³ Source : InfoDALO (restitution TS1, données du 21 février 2020)

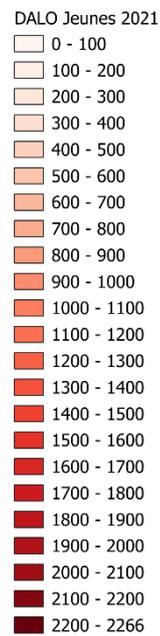
Cartes 1 et 2 : Nombre de recours DALO de jeunes de 30 ans et moins par département, en 2016, et en 2021



Nombre de recours DALO de jeunes de 30 ans et moins par département en 2016



Nombre de recours DALO de jeunes de 30 ans et moins par département en 2021

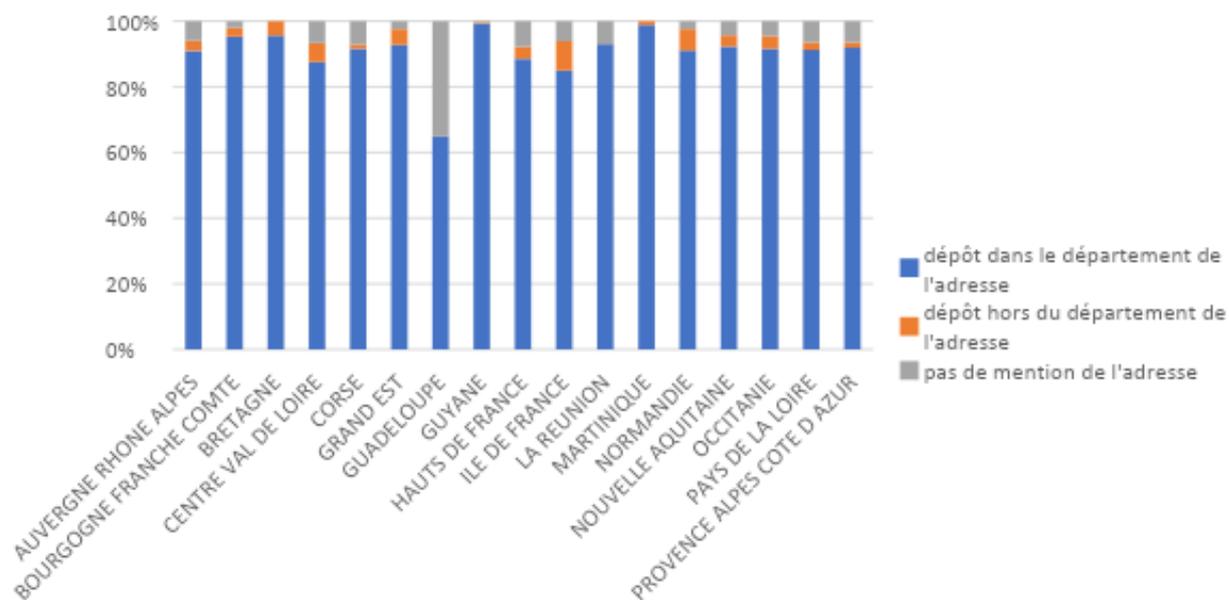


Régions et départements	Nombre de recours de jeunes de 30 ans et moins						Part des recours de la région/du département dans le total des recours de l'année de jeunes de 30 ans et moins						Total Nombre de recours de jeunes de 30 ans et moins	Total Part des recours de la région/du département dans le total
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016	2017	2018	2019	2020	2021		
Auvergne Rhone Alpes	313	478	593	778	967	1321	6,1%	7,0%	6,4%	6,5%	7,1%	7,4%	4449	6,88%
Ain	4	8	13	18	18	19	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	80	0,12%
Allier	4	3	1		3	1	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	12	0,02%
Ardèche		4	2	2	1		0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9	0,01%
Drôme		1	2	7	8	22	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	40	0,06%
Haute Savoie	102	157	257	324	356	457	2,0%	2,3%	2,8%	2,7%	2,6%	2,6%	1653	2,55%
Isère	27	34	48	68	70	109	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%	356	0,55%
Loire			4	4			0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	12	0,02%
Puy de Dôme	17	11	21	25	17	28	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	119	0,18%
Rhône	156	246	230	301	470	621	3,0%	3,6%	2,5%	2,5%	3,4%	3,5%	2024	3,13%
Savoie	3	14	15	29	24	59	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	144	0,22%
Bourgogne Franche Comté	52	52	55	68	77	100	1,0%	0,8%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	404	0,62%
Côte d'Or	47	48	46	58	64	71	0,9%	0,7%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	334	0,52%
Doubs	4	2	3	8	6	12	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	35	0,05%
Jura			2	1		9	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	12	0,02%
Saône et Loire	1	3	3	1	4	3	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	12	0,02%
Territoire de Belfort		2	1		1	4	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8	0,01%
Yonne					2	1	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3	0,00%
Bretagne	11	24	20	30	51	70	0,2%	0,4%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%	206	0,32%
Côtes d'Armor	7	4	8	10	17	28	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	74	0,11%
Finistère	2	10	4	10	7	12	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	45	0,07%
Morbihan	2	10	8	10	27	30	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	87	0,13%
Centre Val de Loire	31	39	50	93	115	138	0,6%	0,6%	0,5%	0,8%	0,8%	0,8%	466	0,72%
Cher	4	3	9	4	4	5	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	29	0,04%
Eure et Loir	16	19	25	46	44	64	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,4%	214	0,33%
Indre				1		1	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2	0,00%
Indre et Loire	1	6	6	11	27	21	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	72	0,11%
Loir et Cher	3	5	3	5	4	5	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	25	0,04%
Loiret	7	6	7	26	36	42	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,2%	124	0,19%
Corse	18	28	26	37	53	65	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	227	0,35%
Corse du Sud	12	22	17	26	39	41	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	157	0,24%
Haute Corse	6	6	9	11	14	24	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	70	0,11%
Grand Est	49	72	104	128	138	186	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%	677	1,05%
Ardennes		1					0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1	0,00%
Aube	4	8	10	16	12	22	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	72	0,11%
Bas Rhin	19	31	31	63	66	84	0,4%	0,5%	0,3%	0,5%	0,5%	0,5%	294	0,45%
Haut Rhin	5	7	10	7	14	16	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	59	0,09%
Haute Marne				2	1	2	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5	0,01%
Marne	5	9	19	22	31	35	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	121	0,19%
Meurthe et Moselle	1	1	4	1	1	10	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	18	0,03%
Moselle	15	15	30	17	13	17	0,3%	0,2%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	107	0,17%
Guadeloupe	1	10	11	5	10	10	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	37	0,06%
Guadeloupe	1	10	11	5	10	10	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	37	0,06%
Guyane	14	26	87	34	35	72	0,3%	0,4%	0,9%	0,3%	0,3%	0,4%	268	0,41%
Guyane	14	26	87	34	35	72	0,3%	0,4%	0,9%	0,3%	0,3%	0,4%	268	0,41%
Hauts de France	169	242	256	289	355	573	3,3%	3,5%	2,8%	2,4%	2,6%	3,2%	1884	2,91%
Aisne	3		1	1	5	8	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	18	0,03%
Nord	70	105	92	117	125	241	1,4%	1,5%	1,0%	1,0%	0,9%	1,4%	750	1,16%
Oise	61	45	89	92	126	174	1,2%	0,7%	1,0%	0,8%	0,9%	1,0%	587	0,91%
Pas de Calais	16	35	29	34	39	71	0,3%	0,5%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	224	0,35%
Somme	19	57	45	45	60	79	0,4%	0,8%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	305	0,47%
Île de France	3260	4242	5769	7556	8627	10790	63,2%	62,0%	62,6%	63,1%	63,0%	60,5%	40244	62,20%
Essonne	311	434	459	575	585	705	6,0%	6,3%	5,0%	4,8%	4,3%	4,0%	3069	4,74%
Hauts de Seine	285	431	725	958	1090	1321	5,5%	6,3%	7,9%	8,0%	8,0%	7,4%	4810	7,43%
Paris	666	871	1160	1608	1658	2266	12,9%	12,7%	12,6%	13,4%	12,1%	12,7%	8229	12,72%
Seine et Marne	363	409	517	679	784	987	7,0%	6,0%	5,6%	5,7%	5,7%	5,5%	3739	5,78%
Seine St Denis	726	941	1292	1562	1854	2058	14,1%	13,7%	14,0%	13,0%	13,5%	11,5%	8433	13,03%
Val de Marne	442	566	742	994	1155	1501	8,6%	8,3%	8,1%	8,3%	8,4%	8,4%	5400	8,35%
Val d'Oise	233	297	430	618	770	1008	4,5%	4,3%	4,7%	5,2%	5,6%	5,7%	3356	5,19%
Yvelines	234	293	444	562	731	944	4,5%	4,3%	4,8%	4,7%	5,3%	5,3%	3208	4,96%
La Réunion	83	81	128	162	191	342	1,6%	1,2%	1,4%	1,4%	1,4%	1,9%	987	1,53%
Réunion	83	81	128	162	191	342	1,6%	1,2%	1,4%	1,4%	1,4%	1,9%	987	1,53%
Martinique	10	9	20	19	30	40	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	88	0,14%
Martinique		10	9	20	19	30	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	88	0,14%
Normandie	38	37	43	66	99	143	0,7%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,8%	426	0,66%
Calvados	8	9	15	20	44	79	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	175	0,27%
Eure	13	14	15	12	18	20	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	92	0,14%
Manche			1	2	5	8	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	16	0,02%
Orne	2	1	2	6	8	7	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	26	0,04%
Seine Maritime	15	13	10	26	24	29	0,3%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	117	0,18%
Nouvelle Aquitaine	122	176	223	265	293	434	2,4%	2,6%	2,4%	2,2%	2,1%	2,4%	1513	2,34%
Charente			6	2	4	6	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	18	0,03%
Charente Maritime	6	5	14	17	23	49	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,3%	114	0,18%
Corrèze				1	1	3	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5	0,01%
Deux Sèvres					2	8	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10	0,02%
Dordogne		1	1	3	2	7	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	14	0,02%
Gironde	85	134	150	190	212	272	1,6%	2,0%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1043	1,61%
Haute Vienne	1	1		4	2	9	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	17	0,03%
Landes	4		5	7	13	15	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	44	0,07%
Lot et Garonne				2	4	7	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	13	0,02%
Pyrénées Atlantiques	23	31	41	32	19	42	0,4%	0,5%	0,4%	0,3%	0,1%	0,2%	188	0,29%
Vienne	3	4	6	7	11	16	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	47	0,07%

Régions et départements	Nombre de recours de jeunes de 30 ans et moins						Part des recours de la région/du département dans le total des recours de l'année de jeunes de 30 ans et moins						Total Nombre de recours de jeunes de 30 ans et moins	Total Part des recours de la région/du département dans le total
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016	2017	2018	2019	2020	2021		
OCCITANIE	242	297	403	511	475	633	4,7%	4,3%	4,4%	4,3%	3,5%	3,6%	2561	3,96%
Ariège	1						0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1	0,00%
Aude	18	30	27	27	28	41	0,3%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	171	0,26%
Gard	9	16	26	43	58	102	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%	0,6%	254	0,39%
Haute Garonne	122	134	212	278	186	239	2,4%	2,0%	2,3%	2,3%	1,4%	1,3%	1171	1,81%
Hautes Pyrénées			2	4	2	2	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10	0,02%
Hérault	81	112	120	143	179	221	1,6%	1,6%	1,3%	1,2%	1,3%	1,2%	856	1,32%
Pyrénées Orientales	10	4	15	15	20	17	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	81	0,13%
Tarn						8	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8	0,01%
Tarn et Garonne	1	1	1	1	2	3	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9	0,01%
PAYS DE LA LOIRE	99	130	197	328	432	524	1,9%	1,9%	2,1%	2,7%	3,2%	2,9%	1710	2,64%
Loire Atlantique	71	96	138	252	330	407	1,4%	1,4%	1,5%	2,1%	2,4%	2,3%	1294	2,00%
Maine et Loire	5	7	8	19	34	40	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	113	0,17%
Mayenne	1		1	3	5	4	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	14	0,02%
Sarthe	7	7	5	7	10	9	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	45	0,07%
Vendée	15	20	45	47	53	64	0,3%	0,3%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	244	0,38%
PROVENCE ALPES COTE D AZUR	654	910	1237	1604	1755	2396	12,7%	13,3%	13,4%	13,4%	12,8%	13,4%	8556	13,22%
Alpes de Haute Provence		1	1			2	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4	0,01%
Alpes Maritimes	115	130	198	232	287	370	2,2%	1,9%	2,1%	1,9%	2,1%	2,1%	1332	2,06%
Bouches du Rhône	368	567	745	1037	1148	1575	7,1%	8,3%	8,1%	8,7%	8,4%	8,8%	5440	8,41%
Hauts Alpes	1			2	1		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4	0,01%
Var	135	184	264	295	258	373	2,6%	2,7%	2,9%	2,5%	1,9%	2,1%	1509	2,33%
Vaucluse	35	28	29	38	61	76	0,7%	0,4%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	267	0,41%
Total général	5156	6844	9210	11980	13687	17826	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	64703	100,00%

Une autre variable à dimension géographique peut être analysée : la comparaison entre le département de dépôt du recours amiable et celui de l'adresse de résidence – quand bien même celle-ci peut-être une simple domiciliation dans certains cas, ou un hébergement temporaire – permet de quantifier le nombre et la part de recours faits dans un autre département que celui où les requérants résident. 6,5% des recours sont déposés dans un autre département que celui de l'adresse mentionnée : ce taux atteint 10% en Île-de-France, mais est par ailleurs relativement homogène sur le territoire. La notice qui accompagne le cerfa de recours amiable précise bien « *vous ne pouvez saisir qu'une seule commission* » : la plupart des requérants de 30 ans et moins sont déjà logés ou hébergés dans le département où ils souhaitent obtenir un logement.

Figure 16 : Répartition des recours selon que le dépôt du recours amiable est fait dans le département de l'adresse mentionnée ou non, par régions, 2016-2021.



2.2.5. Des jeunes « dépourvus de logement »

« Vous pouvez faire un recours amiable devant la commission de médiation si vous êtes dans l'une des situations prévues par la loi. Reportez-vous aux rubriques 9.1. à 9.8. pour savoir si vous êtes dans l'une des situations permettant de saisir la commission ». Le formulaire est ainsi organisé pour la partie 9 :

- 9.1. Vous êtes dépourvu(e) de logement
- 9.2. Vous êtes hébergé(e) chez un particulier
- 9.3. Vous êtes menacé(e) d'expulsion sans relogement
- 9.4. Vous êtes hébergé(e) de façon continue dans une ou des structures(s) sociale(s) d'hébergement
- 9.5. Vous êtes logé(e) temporairement dans un logement de transition (par exemple logement fourni par une association), un logement-foyer (résidence sociale, maison relais, pension de famille...) ou une résidence hôtelière à vocation sociale
- 9.6. Vous êtes logé(e) dans des locaux impropres à l'habitation ou dans un logement qui est insalubre ou dangereux
- 9.7. Vous êtes une personne handicapée ou vous avez à votre charge une personne handicapée ou un enfant mineur
 - 9.7.1. Votre logement est non décent
- OU
- 9.7.2. Votre logement est manifestement suroccupé
- 9.8. Vous attendez un logement social depuis un délai supérieur au délai anormalement long fixé dans le département par arrêté préfectoral

La situation la plus fréquemment évoquée dans les dossiers des personnes de 30 ans et moins qui font un recours DALO est le fait d'être dépourvu de logement et/ou hébergé chez un particulier. De façon surprenante, ces deux situations sont amalgamées comme une même modalité de la variable « Motif du recours », dans les données qui nous ont été communiquées. Cependant, un flou existe puisque dans d'autres données qui nous ont été communiquées par le même opérateur InfoDALO et qui sont présentées à l'échelle des recours, des motifs « dépourvu de logement », « hébergé chez un particulier » et « hébergé en ligne directe » sont présents, dont le contenu n'est pas cohérent avec les premières données.

Les graphiques de l'encart suivant montrent donc que la situation la plus répandue est celle qui consiste à être dépourvu de logement et/ou hébergé, parmi les personnes de 30 ans et moins : cette situation est évoquée par près d'un requérant sur deux. Le second motif le plus fréquemment évoqué est lié au fait d'être logé(e) temporairement dans un logement de transition (par exemple logement fourni par une association), un logement-foyer (résidence sociale, maison relais, pension de famille...) ou une résidence hôtelière à vocation sociale, dans près de 20% des dossiers. A peu près à la même fréquence, la situation « logement sur-occupé et avec personne handicapée à charge ou avec enfant mineur à charge ou vous êtes handicapé(e) » se rencontre dans 20% des cas, mais plutôt moins fréquemment au fil des années. Les autres situations sont très rares parmi les jeunes de 30 ans et moins.

La situation « Attente d'un logement social depuis un délai supérieur au délai fixé par arrêté préfectoral » est de plus en plus fréquemment invoquée dans les dossiers de recours DALO des jeunes : dans 10% des cas en 2016 et dans 16 à 18% des cas depuis 2020. Ce fait est difficile à interpréter car dépendant à la fois de situations départementales contrastées et en évolution, dans un contexte de pénurie de logements sociaux et de faible rotation, mais également dépendant d'une possible croissance des demandes de logements sociaux chez les jeunes.

Encart graphique : Fréquence de mention des situations motivant le recours amiable dans les dossiers des requérants de 30 ans et moins, 2016-2021.

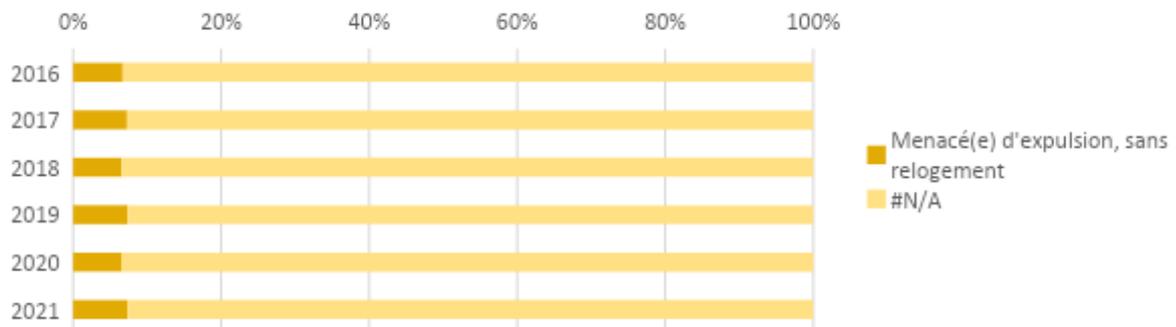
Situations 9.1 et 9.2



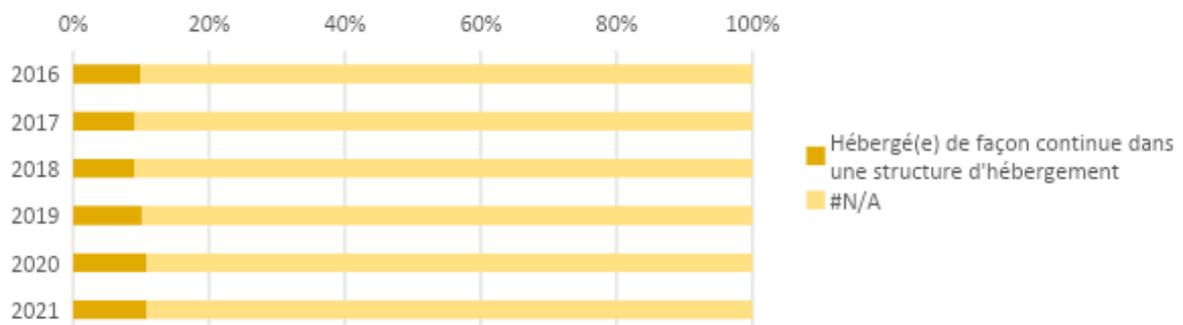
Situation 9.2

Le motif « Vous êtes hébergé(e) chez un particulier » ne figurait pas dans la table de données des motifs qui nous a été communiquée mais dans une table plus générale, de manière booléenne, à l'échelle de chaque recours.

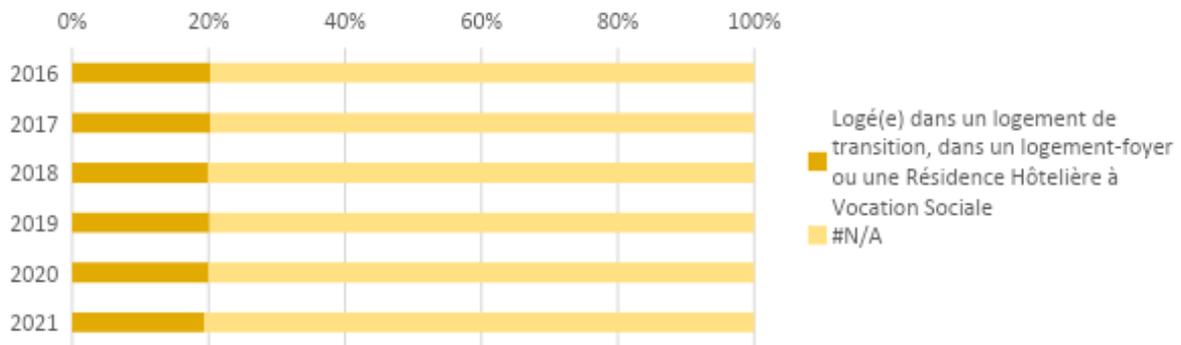
Situation 9.3



Situation 9.4



Situation 9.5



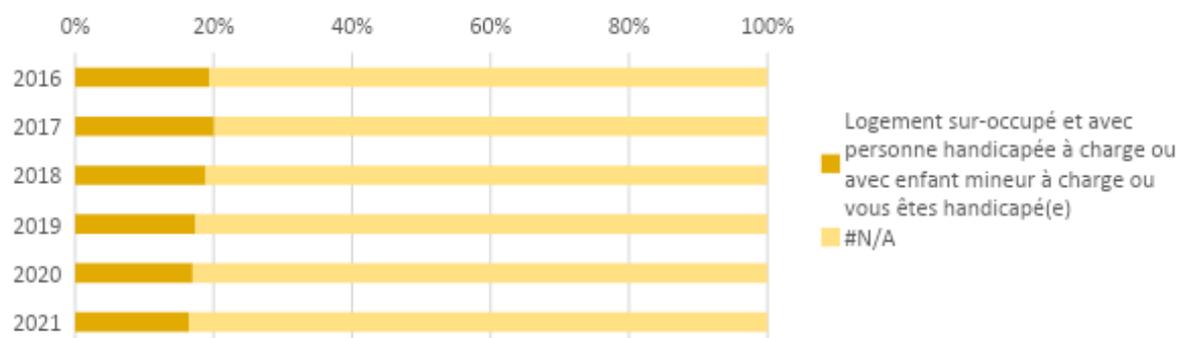
Situation 9.6



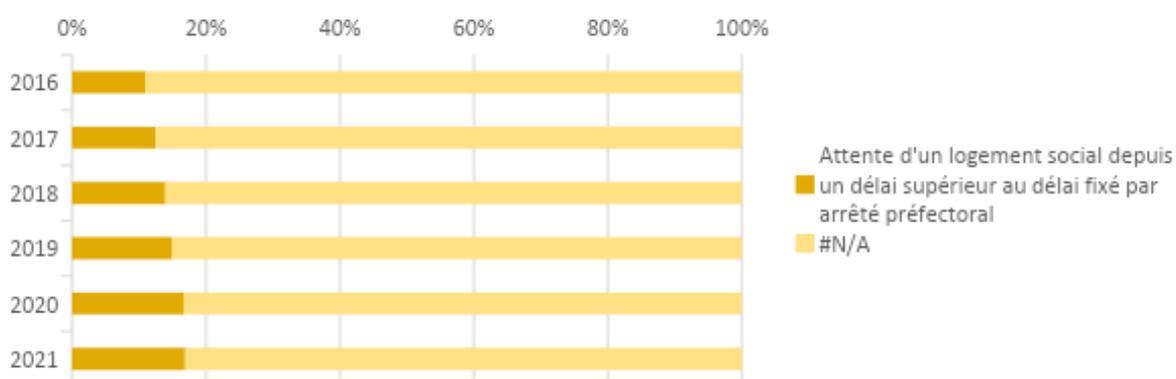
Situation 9.7.1



Situation 9.7.2

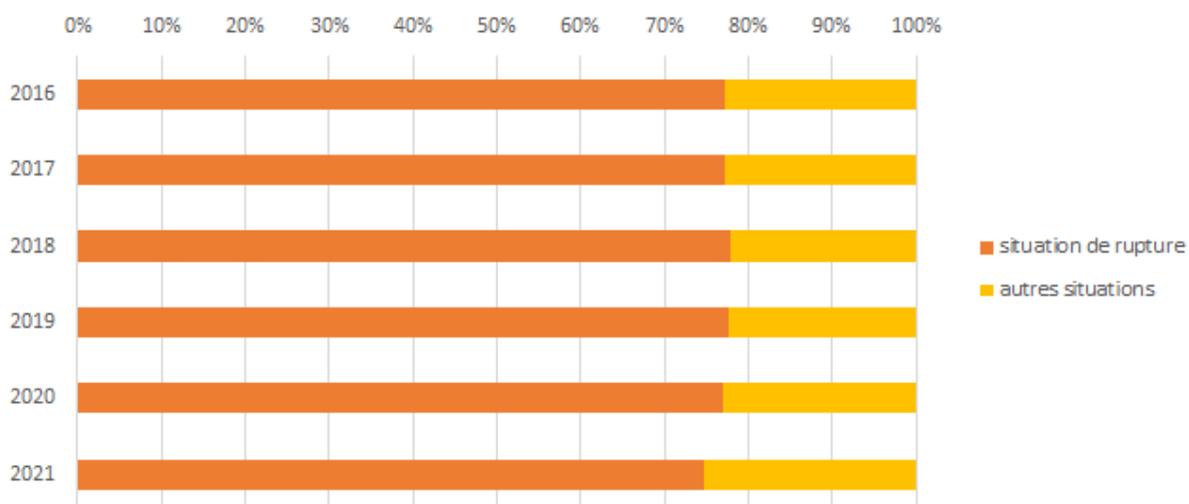


Situation 9.8



Situations 9.1 à 9.6

Les situations 9.1 à 9.6 (dépourvus de logement ou hébergés, chez des tiers ou dans des structures temporaires, voire dans des locaux impropres ou sous le coup d'une menace d'expulsion) peuvent être résumées comme des « situations de rupture » : situations dans lesquelles les requérants jeunes sont sans logement ou dans des situations de logement précaires, transitoires, bricolées. A l'inverse, les autres motifs (logement non-décent, suroccupé, attente d'un logement social) sont plus susceptibles de refléter les situations de personnes ayant accédé au logement mais à qui ce logement ne correspond plus.



Comme dit précédemment, la situation la plus fréquemment invoquée pour justifier le recours des personnes de 30 ans et moins est celle d'être dépourvu de logement. Il existe un flou autour de la qualification « Dépourvu de logement » dans le cadre d'un recours DALO. En observant les données relatives aux jeunes ayant fait un recours DALO entre 2016 et 2021, au niveau des variables communiquées pour chaque recours, « Dépourvu de logement » et « Hébergé chez un particulier » sont deux variables distinctes : 21320 requérants de 30 ans et moins, sur 64703, soit 1/3, sont dits « non dépourvus de logement » tout en étant « hébergés chez un particulier ». Les données dont nous disposons ne nous permettent pas de déterminer si ce flou existe quels que soient l'âge et le profil des requérants, mais cela conduit à considérer que les situations sont appréciées à la fois pour évaluer leur adéquation avec les critères fixés par la loi, mais également en fonction d'autres objectifs.

En considérant les recours qui invoquent au moins une des situations référencées de 9.1 à 9.6, environ 75% des requérants de 30 ans et moins sont dépourvus de logement ou hébergés, chez des tiers ou dans des structures temporaires, voire logent dans des locaux impropres à l'habitation ou sous le coup d'une menace d'expulsion. Ces situations peuvent être résumées comme des « situations de rupture » : jeunes n'ayant pas encore accédé au logement, hébergés chez des tiers ou restés chez leurs parents, jeunes en Foyer de jeunes travailleurs ou résidence sociale, jeunes en squat, ces situations ne sont que superficiellement perceptibles au vu de ces catégories. Les sections rédigées des formulaires de recours explicitent la précarité et le caractère difficilement tenable de ces situations (voir « Observation d'une permanence DALO au CLLAJ C, septembre 2022 »¹⁴)

Au-delà de ces données quantitatives, que peut-on apprécier, au terme de cette enquête, des conditions dans lesquelles s'effectuent les recours DALO des jeunes de 20 ans et moins ? Les entretiens exploratoires et l'observation d'une permanence DALO permettent d'apporter un peu d'épaisseur à ces chiffres parfois opaques, et de formuler questions et interprétations permettant d'aller plus loin.

¹⁴ Infra 3.2.

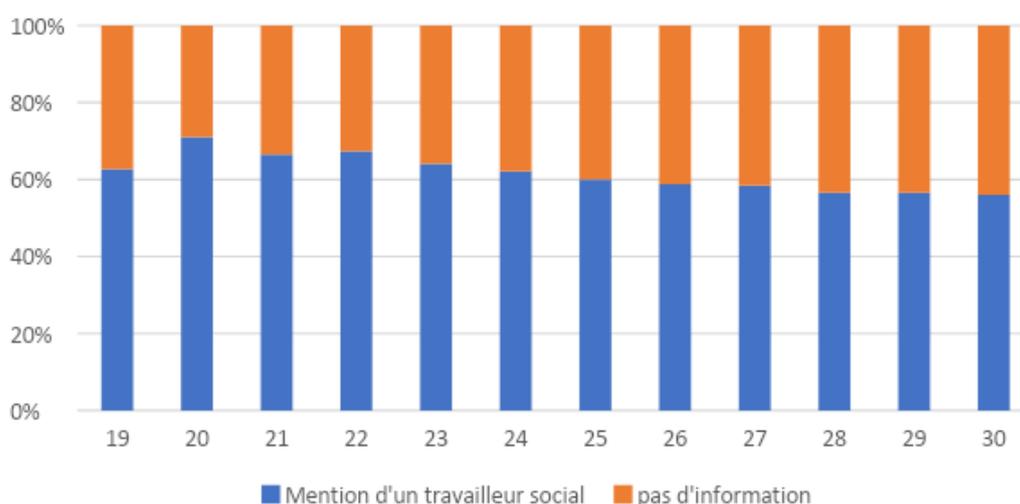
3. CARACTÉRISER LE (NON-)RECOURS DES JEUNES AU DALO

A partir des entretiens exploratoires réalisés avant l’obtention des données, de l’analyse des données quantitatives, des retours plus informels du terrain et des ateliers participatifs organisés dans le cadre de l’Assemblée générale de l’UNCLLAJ, le 13 juin 2023, des éléments de caractérisation du recours ou du non-recours au DALO pour les 30 ans et moins peuvent être esquissés. Ces éléments sont forcément partiels, s’appuient sur une approche qui n’a pu être qu’exploratoire et impressionniste, mais qui semble ouvrir des perspectives, tant en termes de préconisations que de poursuite d’enquête.

3.1. UNE HAUSSE DES RECOURS DIVERSEMENT RESSENTIE

Pendant la phase d’entretiens, avant que les données nous aient été envoyées, la hausse du nombre de recours DALO par des jeunes n’était pas fortement ressentie. Aucun CLLAJ ou aucune des autres structures enquêtées ne nous a dit en substance : « nous faisons beaucoup plus de recours DALO avec des jeunes que nous n’en faisons ». Or la hausse est particulièrement générale sur le territoire : dans 23 départements, la hausse est continue d’année en année entre 2016 et 2021, même en 2020, année de la crise sanitaire, dans tous les autres départements sauf 5, il y a une hausse. Sur les 6 départements dans lesquels nous avons enquêté : 4 ont vu une hausse constante du nombre de recours DALO, la Haute-Savoie, avec une hausse de 348% du nombre de recours, qui passent de 102 en 2016 à 457 en 2021, le Val d’Oise, avec une hausse de 333%, l’Isère, avec une hausse de 304% et les Yvelines, avec une hausse de 303%. Dans le Rhône – hausse de 298% avec un petit décrochement en 2018 –, la hausse est tout aussi spectaculaire. En Haute-Garonne, la hausse est moindre – 96% –, quasi continue avec un décrochement en 2020 et 2021.

Figure 17 : Répartition des recours amiables selon qu’ils mentionnent le soutien d’un travailleur social ou non, classés par âge du requérant au moment du dépôt, 2016-2021.



Dans à peu près 6 cas sur 10, le recours mentionne un travailleur social : la répartition est extrêmement variable d’un département à l’autre. Globalement, elle est un peu plus systématique pour les jeunes de 20-22 ans que pour ceux qui approchent la trentaine. Ce que nous ne pouvons savoir au vu des seuls chiffres, c’est la voie par laquelle les requérants sont arrivés à la décision d’un recours amiable. Les travailleurs sociaux enquêtés dans le cadre des entretiens exploratoires mentionnent parfois une démarche initiée par les jeunes, qui connaissent l’existence du DALO et veulent y avoir recours, parfois une proposition de leur part. De nombreuses COMED exigent de pouvoir s’appuyer sur le regard expert

d'un travailleur social pour statuer sur l'admissibilité de la demande, de manière plus ou moins explicite : la simple connaissance de ce fait peut conduire des requérants à demander à être accompagné dans cette démarche. D'autres recours sont parfois examinés par une association mandatée par la COMED pour expertiser le dossier et visiter le requérant, après le dépôt du recours, voire après la reconnaissance comme prioritaire et urgent, en cas d'échec ou de retard du relogement.

« D'ailleurs, on est missionné. On est missionné par la préfecture puisque on a été un des opérateurs à faire des diagnostics pour la commission de médiation DALO. On ne l'est plus, sauf que les fonds versés n'ont pas tous été utilisés et donc l'État est revenu vers nous en disant : on voudrait vous mandater pour tous les ménages qui ont été prioritaires mais qui n'ont pas été relogés. »
(Entretien avec le CLLAJ F, octobre 2022)

En complément, une des requêtes faites à ComDALO via le HCLPD visait à recenser, par département, les associations accompagnant des recours DALO de personnes de moins de 30 ans (section 10.1.2. du formulaire cerfa). Au-delà du recensement, l'objectif était de pouvoir repérer les structures des grands réseaux associatifs œuvrant dans l'insertion par le logement, et de déterminer quels autres acteurs agissaient auprès des jeunes. Notamment dans les départements « études de cas », dans lesquels nous prévoyions des entretiens, cela aurait permis d'apprécier de manière plus fine les contextes locaux et la répartition des rôles sur le territoire, dans une logique de « systèmes d'acteurs locaux » (Rode, 2019).

Sur 64703 recours de personnes de moins de 30 ans déposés entre 2016 et 2021, seuls 151 mentionnent une association : la rareté de l'information semble moins refléter une absence d'accompagnement par les acteurs associatifs du territoire qu'une absence de politique de saisie de cette information par les acteurs de l'instruction des dossiers de recours. Les quelques mentions sont peu explicables, sauf dans un cas : à la Réunion, environ 10% des recours mentionnent le Comité Droit Au Logement 974 Île de La Réunion dans le champ « *bénéficiez-vous de l'assistance d'une association ?* ». La saisie de cette seule mention évoque soit la volonté de repérer les dossiers amenés par cette association, soit l'habitude prise par cette dernière de compléter le formulaire en mentionnant l'association mais sans nommer de travailleurs sociaux.

Les données communiquées ne permettent donc pas de visibiliser l'inscription des travailleurs sociaux dans des structures, qui elles-mêmes peuvent siéger à la COMED au sein du collège associatif. Dans tous les cas, les travailleurs sociaux sont connus des acteurs des COMED et leur nom peut apporter au dossier de recours une référence négative ou positive, selon les cas. Sans connaître la nature des structures accompagnant les recours, que peut-on dire de « qui accompagne les jeunes vers le DALO » ? De nouveaux acteurs ont-ils pu favoriser une hausse du nombre de recours, ou de nouvelles pratiques chez des acteurs du champ ont-elles pu influencer cette évolution ?

De façon très empirique, en examinant la liste des mentions de travailleurs sociaux, on en repère des « récurrents », dont le nom se retrouve au moins 3 fois dans l'effectif, pour un même département. Deux cas semblent se distinguer : les assistant.es de service social travaillant dans les services départementaux, en polyvalence de secteur, et les conseiller.es en économie sociale et familiale en FJT, Mission locale et CLLAJ. Deux dimensions semblent coexister, que corroborent les entretiens menés auprès des travailleurs sociaux et conseillers logement. Les acteurs du DALO travaillent dans un contexte d'interconnaissance au niveau départemental : il n'est pas besoin de mentionner l'association ou la structure à laquelle appartient la personne accompagnant le requérant, puisque ces acteurs se connaissent. La mention du nom de la personne plus fréquemment que celle de l'association ou de la structure à laquelle elle appartient découle de la garantie de légitimité technique : le nom de la personne est recherché en tant qu'identité du producteur d'une « note sociale » en tant qu'écrit professionnel plutôt qu'en tant que référence à un partenariat avec une association promouvant le recours DALO.

« Des fois, les assistantes sociales, quand les publics se présentent dans le cadre d'une recherche de logement, comme elles n'ont pas beaucoup de réponses à apporter, elles leur parlent du DALO, mais sans indiquer qu'il y a quand même des critères. Il est déjà arrivé que je reçoive en disant mais vous n'êtes pas dans les critères de la loi, ça ne passera pas. » (Entretien avec le CLLAJ B, juillet 2022)

Une hypothèse s'est construite au fil du terrain – perçue et alimentée par des discussions avec des étudiants en travail social en formation continue et au cours des ateliers organisés le 13 juin 2023 dans le cadre de l'Assemblée générale de l'UNCLLAJ. Les acteurs du social qui font des recours DALO avec des jeunes de 30 ans et moins sont pour beaucoup des assistants de service social des Maisons départementales. Cependant c'est très inégal d'un département à l'autre et notre point d'observation, au niveau des CLLAJ et de quelques autres acteurs, n'a pas permis d'étayer cette hypothèse. Notre enquête exploratoire a cependant permis de réaliser que promouvoir et « faire des DALO », suivant le contexte, ça n'est pas être plus militant du droit au logement. Si des revirements et des moments de politisation sont parfois lisibles, il n'y a pas de corrélation automatique et évidente entre le fait de favoriser ce recours à un droit opposable et une posture professionnelle. Ne pas « faire de DALO » et privilégier d'autres voies d'accès au logement, dans des départements où la priorisation DALO n'est pas efficace, peut être la preuve d'une insertion plus forte dans les réseaux complexes des acteurs de la politique du logement dans son département.

« Nous, on est juriste en fait, donc de base on est têtu et puisque la loi leur autorise à faire ce recours, et bien, nous, on force. On continue et même si ça n'aboutit pas, on sait que derrière on fera les recours. On prévient tout de suite les jeunes en leur disant : il y a de grandes chances que ça ne passe pas à la première étape mais ce n'est pas grave, on va insister par les recours encore et encore, jusqu'à ce que ça passe » (Entretien avec une juriste, Association A, mars 2023)

En plus de ces considérations liées à la connaissance des règles du jeu, la propension à faire un recours DALO est bien évidemment dépendante du rapport au droit des travailleurs sociaux, par leur formation et leur poste. Au-delà de la seule connaissance du droit, des possibilités de recours gracieux et contentieux, recours pour excès de pouvoir pour contester un rejet de la commission de médiation, recours en injonction pour demander au juge d'ordonner au préfet d'appliquer une décision favorable, recours indemnitaire pour obtenir une indemnisation lorsque le préfet est défaillant, de ce que ça implique en termes de temps et de coût de saisir le tribunal administratif, c'est la capacité à évaluer ce qui dévie de la loi, ce qui relève de pratiques contestables, ainsi que le corps des décisions du Conseil d'Etat susceptibles de faire jurisprudence, qui peut faire défaut du côté des travailleurs sociaux. Cela renvoie également à la place occupée dans le système d'acteurs locaux : quand un réseau de juristes et d'avocats rompus à ces démarches est mobilisable, les travailleurs sociaux peuvent leur orienter l'ensemble des personnes désirant faire un recours, dans d'autres cas, un partage des tâches s'opère et les juristes interviennent à partir d'un refus ou d'une absence de relogement suite à un recours amiable.

En fonction des publics reçus, des accompagnements proposés, des financements fléchés, la propension à conseiller de faire un recours DALO va changer. On mesure mal la place d'un recours DALO dans le travail social en temps et en énergie. Selon le parcours des jeunes reçus, s'ils sont orientés par un assistant de service social de secteur, le DALO peut faire partie des démarches déjà effectuées. Accompagner ponctuellement pour un recours amiable n'aura aussi pas le même impact en termes de temps de travail que le fait d'assurer un suivi et de faire un ou des recours en cas de refus ou d'absence de proposition.

« Le temps que ça prend ? de suivre toute la procédure ? On ne l'a jamais mesuré. Tous les mois on reprend le tableau des DALO pour pouvoir instruire, marquer, on regarde les COMED pour voir s'ils sont dedans, s'ils manquent, s'ils sont irrecevables parce qu'il manque un document, en général non parce que nos dossiers sont carrés. [...] Chaque mois, on regarde le tableau, s'il faut faire des recours en injonction ou des recours gracieux. »
(Entretien avec le CLLAJ A, avril 2022)

« On ne fait pas du DALO pour faire du DALO. Donc on ne l'a jamais mesuré. On faisait du DALO parce que, derrière, ça marchait pas mal. »
(Entretien avec le CLLAJ A, avril 2022)

3.2. UNE APPRÉCIATION CO-PRODUITE PAR LES JEUNES ET LEURS CONSEILLERS LOGEMENT

Le portrait collectif dressé à partir des données quantitatives peut rapidement être comparé au public des CLLAJ¹⁵. Alors que les 25-30 ans sont nettement majoritaires parmi les requérants DALO, 80% des jeunes reçus dans les CLLAJ ont moins de 25 ans. A peu près autant d'hommes que de femmes se comptent parmi les jeunes reçus dans un CLLAJ en 2021, alors qu'on l'a vu, les femmes sont plus nombreuses parmi les requérants DALO de 30 ans et moins. En comptabilisant les jeunes en contrat d'alternance, les salariés représentent environ la moitié du public des CLLAJ, ce qui s'approche du constat fait pour les 30 ans et moins ayant fait un recours DALO entre 2016 et 2021.

*« La grande majorité, c'est pour des salariés qui sont sans logement et dans l'urgence d'avoir un logement, on fait beaucoup de DALO dans ce cadre-là. »
(Entretien avec une salariée de l'Association C, octobre 2022)*

Les CLLAJ ne sont pas répartis de manière homogène sur le territoire : si leur concentration et l'importance de leur activité dans les zones des grandes métropoles et les zones tendues sont manifestes, des CLLAJ agissent dans les zones rurales et les petites villes où c'est moins le manque de logements qui pose problème que les situations extrêmement précaires des jeunes, mettant en cause leur capacité à habiter, ainsi que des questions d'adéquation entre les logements existants, notamment leur localisation, et les besoins des jeunes, notamment leur moyens de locomotion. Les situations de logement des jeunes au moment de leur premier accueil dans un CLLAJ sont diverses mais dans les trois quarts des cas elles sont provisoires : cohabitation subie avec les parents, hébergement chez des tiers, logement transitoire. Seul ¼ des jeunes reçus dans des CLLAJ sont en logement autonome. Les données sur les requérants DALO ne permettent pas la même finesse d'approche mais tout laisse penser qu'ils sont majoritaires à n'être pas encore locataire en titre, et nombreux à enchaîner les solutions de dépannage voire les séjours à la rue.

Les travailleurs sociaux rencontrés listent rarement l'ensemble des conditions dans lesquelles ils peuvent juger opportun de conseiller de faire un recours DALO. L'impression est plutôt celle d'une focalisation sur certaines situations particulières dans lesquelles ils ont pu expérimenter que le recours porte ses fruits, dans une logique de capitalisation de l'expérience des précédents recours et de limitation des risques pour le requérant.

« Ce sont souvent des jeunes qui viennent d'avoir leurs papiers, leur titre de séjour, et qui savent que par la suite, ils peuvent faire une demande de logement et faire un parcours vers le logement. Des jeunes qui ont été bien informés dès le départ, par une association ou autre. Ou alors des jeunes travailleurs qui galèrent pour avoir un logement. C'est trop cher dans le privé, donc ils se renseignent pour savoir comment ils pourraient faire un recours et ils viennent nous voir à ce moment-là. Donc, des jeunes, des jeunes travailleurs, on en a quelques-uns, effectivement. Ou pas mal de jeunes qui sont passés par le parcours migrant. Et on a de plus en plus maintenant de personnes en situation de handicap qui viennent nous voir. Même des jeunes. Parce qu'ils cherchent un logement adapté à leur handicap et que ça complique encore leur recherche. » (Entretien avec l'Association F, septembre 2022)

¹⁵ http://www.unclaj.org/espace-adherents/wp-content/uploads/2022/06/RA-UNCLAJ-2021_web.pdf

Observation d'une permanence DALO au CLLAJ C, septembre 2022

Deux professionnels, installés à l'accueil du CLLAJ reçoivent deux jeunes, un jeune homme et une jeune femme, qui se sont présentés à l'atelier et leur présentent les objectifs du « RDV du DALO ». Ils rappellent les principes de la loi. Ils vont devoir examiner avec les jeunes leur situation résidentielle et sociale, « pour savoir si c'est une bonne idée de faire un DALO, et de le faire maintenant ». Ils mentionnent également la possibilité de « mettre en pause » le recours DALO pour permettre aux jeunes d'établir des démarches préalables, et de le relancer ensuite.

Avec le jeune homme, un point est fait sur les démarches en cours : les demandes de logement auprès de diverses résidences, le suivi professionnel assuré par la Mission Locale, les demandes faites auprès de Foyers de jeunes travailleurs, la demande de logement social, le Contrat Jeune Majeur et sa fin de prise en charge. Il est question des ressources de ce jeune qui a été en mission d'intérim mais est désormais en alternance. Un point complémentaire est fait sur les démarches faites auprès du Fonds d'Action Sociale du Travail Temporaire (FASTT) et des droits possibles à solliciter telle que la prime d'activité à faire auprès de la CAF.

Des observations sont faites, en félicitant le jeune, sur le nombre de demandes qu'il a déjà effectuées et le sérieux dont il fait preuve dans ses démarches. En effet, le jeune homme a un gros dossier avec lui, avec beaucoup de pièces, et semble très bien se repérer dans l'ensemble des documents qu'il transporte avec lui. Des préconisations sont faites en termes de démarches préalables, ce qui permet au jeune de comprendre ce qu'il est conseillé de faire avant le recours DALO, « parce que la COMED se base sur le parcours, les démarches et les préconisations du SI SIAO quand il y en a ».

Avec la jeune femme, la situation est différente car elle ne dispose pas de papiers et est également sans ressources. Les deux travailleurs sociaux lui conseillent d'abord d'établir un diagnostic social auprès de la Maison de la Veille Sociale (SI SIAO) et d'intégrer dans les préconisations des solutions d'hébergement, la possibilité pour Madame de bénéficier d'une place dans un Centre d'hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) ou un Centre d'Hébergement d'Urgence (CHU). Ils évoquent aussi la possibilité de faire une demande de Revenu Solidarité Jeune auprès du CLLAJ dès que sa situation administrative sera régularisée. Tous trois arrivent à la constatation qu'un recours DALO serait précipité et inutile dans la mesure où « elle sera reconnue prioritaire et urgent mais elle n'aura jamais de proposition d'hébergement tant qu'elle ne sera pas régularisée sur le territoire français. »

Le jeune homme est resté et sa situation est à nouveau au centre de la discussion. Un recours DALO est jugé prématuré par l'urgence de sa situation et il est décidé de procéder à la saisine d'un recours DAHO. Avant de commencer, on vérifie que ses pièces complémentaires sont sur la clé USB qu'il a apportée. Après des échanges sur le sens des intitulés et les avoir expliqués, c'est le jeune qui complète les champs du formulaire, avec l'aide des deux professionnels. Presque toutes les lignes suscitent des questions, ce qui montre la complexité d'établir ce recours. Monsieur est domicilié au CCAS et il est hébergé très provisoirement chez des amis, également en situation précaire pour certains d'entre eux. Le mois à prendre en compte pour la mention des ressources suscite des hésitations, puisque le passage à l'alternance a provoqué une baisse des revenus du jeune homme, par rapport aux mois pendant lesquels il était intérimaire. Le recours doit refléter la situation financière et il est décidé de noter le dernier salaire perçu. Plusieurs fois, en indiquant des éléments sur ses conditions d'hébergement, il exprime sa peur que les amis qui l'hébergent alors qu'ils sont en résidence sociale, aient des problèmes à cause de lui et risquent de perdre leur logement.

Au moment de compléter l'argumentaire libre sur le parcours et les démarches préalables [Section 5 du cerfa DAHO], les discussions sont longues. Les deux salariés incitent le jeune homme à faire une liste, puis à la classer par ordre chronologique. Plusieurs démarches sont citées et chacun se demande « si c'est intéressant de le mettre ou pas », en anticipant sur l'interprétation qu'en fera la Commission de Médiation. En effet, chaque situation présentée en Commission peut susciter des échanges entre les membres et il faut qu'ils puissent avoir une vision précise du parcours et de la situation du ménage.

Une version « brouillon » de ce paragraphe est rédigée par le jeune, à qui on laisse choisir ses propres mots. Une correction est ensuite proposée en accord avec le jeune. Pendant qu'il recopie ce paragraphe sur le formulaire, il est question du « délai anormalement long » pour une demande de logement social, de 24 mois dans le Rhône, mais aussi des délais de traitement des recours et du processus. Le jeune homme rit et évoque son envie de faire une demande de logement social à Saint-Etienne, même s'il travaille dans l'agglomération. Le CERFA est complété, assorti des documents obligatoires et insérés dans une enveloppe avec l'adresse du secrétariat, prêts à être envoyés.

Les salariés des CLLAJ, comme les autres travailleurs sociaux experts du logement, examinent les dossiers de jeunes à l'aune de leur connaissance du parc de logement social sur leur territoire. Ils mentionnent souvent l'inadéquation du parc avec les besoins des jeunes ou leurs souhaits, parmi les freins qui expliquent leur faible taux d'orientation vers un recours DALO. Qu'est-ce qu'il manque à ces jeunes pour que les conseillers/conseillères les considèrent comme « de bons requérants » ? Ou à l'inverse, qu'est-ce que le parc social offre comme possibilités de relogement aux personnes reconnues prioritaires dans le cadre du DALO, qui entre en contradiction avec les besoins des jeunes ?

« On a aussi un souci de transport. Comme dans d'autres villes j'imagine, mais un souci de transport, puisque la métropole est très bien desservie, mais dès que vous sortez de la métropole, je, je ne sais pas comment le dire, mais il n'y a plus grand chose. Un bus le matin, un bus le soir et voilà. [...] C'est très compliqué, donc, on bascule quasiment vers des transports de zones rurales dès qu'on est hors agglomération. Pour des jeunes non véhiculés, c'est carrément un obstacle. »
(Entretien avec le CLLAJ F, octobre 2022)

« Le problème, c'est qu'on ne peut plus choisir la zone géographique, les ressources quand même sont limitantes par rapport à ça : quelqu'un préférera chercher dans le privé ou autre chose, que de devoir aller en QPV [Quartier Prioritaire de la politique de la Ville] sur un logement social. En plus il y a beaucoup de jeunes qui ont déjà passé leur vie ou une partie de leur vie en QPV, [...] ils ont envie de changer d'air ». (Entretien avec le CLLAJ D, août 2022)

3.3. CONTEXTE DE RECOURS ET MODALITÉS D'APPLICATION DE LA LOI DALO

« Enfin, comme on sait comment ils vont être étudiés en commission. »
(Entretien avec le CLLAJ F, octobre 2022)

L'enquête par entretiens auprès des CLLAJ et d'autres structures dans 6 départements a révélé combien l'application de la loi DALO est diverse selon les départements. 15 ans après le vote de la loi, l'impression que l'on a en entendant différents acteurs sur des territoires différents est celui de cheminements divergents qui font qu'un droit qui devrait être le même pour tous sur le territoire national prend un visage extrêmement différent selon où l'on est, au point que la possibilité d'y recourir n'est pas du tout la même, que les rouages institutionnels et leur vocabulaire diffèrent du tout au tout d'un lieu à l'autre. En tant qu'enquêteur, on est d'abord dérouté : avant même de tenter de lister des constantes liées aux contextes d'application de la loi, c'est cette hétérogénéité qui est un enseignement de l'enquête, en ce qu'elle marque une profonde inégalité d'accès aux droits, voire un dévoiement de la loi, à certains endroits.

Plusieurs facteurs sont à prendre en compte pour aborder les différents contextes. Tout d'abord et de manière évidente – cela a été pris en compte dans le questionnaire qui guidait les entretiens –, le statut et la forme d'activité et d'accompagnement de la structure enquêtée sont décisifs. Le projet associatif, les modes de financement de son activité, l'inscription de la structure dans un système d'acteurs locaux, influent fortement sur la propension de celle-ci à accompagner des personnes de 30 ans et moins vers un recours DALO.

« C'est très peu, oui, très peu. Alors il y a de multiples raisons à ça. Sur la mission d'AIO [Accueil Information Orientation, mission historique de base des CLLAJ, dénominateur commun de tous les accompagnements], c'est vrai que les entretiens sont relativement courts et du coup, ils permettent d'informer les jeunes sur les dispositifs qui existent. Après, on ne les accompagne pas pour faire les démarches. » (Entretien avec le CLLAJ F, octobre 2022)

« Le Cerfa DALO peut faire peur je pense. Voilà, c'est quand même un, c'est un cerfa déjà. Il y a quand même plein, plein de choses à mettre. »
(Entretien avec le CLLAJ F, octobre 2022)

Mais c'est ensuite au niveau de la Commission de médiation DALO du département que s'observent des dynamiques extrêmement impactantes. Le Guide pour les commissions de médiation est extrêmement clair : « *La commission de médiation ne se prononce pas en fonction des disponibilités effectives en logements ou en hébergements, ni d'une estimation de la probabilité d'attribution d'un logement social ou d'une place d'hébergement. Pour le DALO stricto sensu, elle ne doit tenir compte ni de l'état du marché locatif, ni de l'attitude supposée des commissions d'attribution des bailleurs, ni de la faiblesse des ressources du demandeur (problème pouvant être réglé avec un accompagnement permettant de recouvrer des droits). Elle ne doit pas anticiper un éventuel refus d'attribution pour refuser le DALO. A chaque instance ses responsabilités : la commission de médiation détermine si la situation du requérant justifie un relogement prioritaire et en urgence. Les bailleurs et les réservataires font des désignations de demandeurs en vue du passage en commission d'attribution et cette dernière vérifie l'adéquation du logement et du demandeur.* »¹⁶.

« Typiquement, la doctrine. On a enfin réussi à avoir un écrit de cette doctrine. L'année dernière, ou il y a 2 ans, pas plus avant, il n'y avait pas d'écrit. »
(Entretien avec le CLLAJ F, octobre 2022)

Les conflits se situent souvent autour des règles locales d'application de la loi, résumées sous le terme de « doctrine ». Outre la durée du délai d'attente d'un logement social, jugé anormalement long s'il dépasse la limite définie par arrêté préfectoral, de nombreuses règles, plus ou moins explicites, sont mises en place par les COMED, aux limites de la loi ou en contradiction manifeste avec elle. Des pratiques existantes et éprouvées sont changées au gré des changements de composition et de présidence des COMED, et au gré des évolutions des Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et des conditions de leur application. Les pratiques communes convergent toutes vers une tendance : encourager un recours au DALO après avoir « *épuisé les démarches de droit commun* ». Les documents mettant à jour les PDALHPD le mentionnent souvent et soulignent la nécessité de « *repositionner la Commission de médiation sur sa fonction de dernier recours après échec de l'ensemble des dispositifs soutenant l'accès à un logement* »¹⁷. Cette acception récurrente, si elle n'est pas de façon évidente contraire à l'esprit de la loi, contribue toutefois à mécaniquement exclure ou éloigner les jeunes du recours DALO puisque ceux-ci sont plus susceptibles d'en être au début de leur parcours de recherche de logement.

D'autres COMED entrent en contradiction avec l'esprit de la loi, voire sortent de la légalité. Cela peut se produire en fixant des délais supplémentaires en amont du recours. En exigeant des labellisations préalables, en ajoutant des délais, en ne retenant que les dossiers cumulant plusieurs situations motivant le recours dont celui de l'attente depuis un délai anormalement long. Dans d'autres cas, c'est l'imbrication des différentes formes de priorisation, notamment SYPLO, qui suscite une mise en concurrence de ces dernières, et a tendance à décourager les recours amiables au DALO.

« Il y a un durcissement de l'Etat vis-à-vis des pratiques en COMED : c'est là qu'est un peu le nœud du problème. »
(Entretien avec le CLLAJ A, avril 2022)

« Nous, on a une COMED très, très difficile, c'est-à-dire que des jeunes comme ça, ils passeront par le parcours de la demande ayant un délai anormalement long, donc 3 ans ici. Si on veut qu'ils soient prioritaires et que le délai soit raccourci, il faut vraiment que tout soit préparé. La COMED ici demande à ce que les personnes prioritaires aient un dossier qui s'appelle CSE, Commission sociale d'examen. C'est un dossier fait par une assistante sociale. Et ce dossier va être labellisé prioritaire par la préfecture. Alors que les personnes sont déjà prioritaires. Et ce dossier prend deux mois. C'est-à-dire qu'une personne qui fait un parcours fait sa demande HLM, attend 4 mois avant de faire le dossier CSE qui prend 2 mois, et ensuite la COMED réclame 6 mois d'attente, parce que ce dossier CSE, normalement, tous les bailleurs

¹⁶ https://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/20171103_guide_comed_definitif.pdf

¹⁷ Extrait du PDALHPD 2017-2022 du Calvados

sociaux sont au courant que la personne est prioritaire, elles vont leur proposer quelque chose, donc il faut attendre 6 mois. Et si les offices HLM n'ont rien proposé à ce moment-là, on est sur un parcours de déjà plus d'un an. [...] Et pendant ce temps, les gens n'ont pas de solution. »

(Entretien avec l'Association F, septembre 2022)

« Sachant que la consigne de la DDETS [Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités], c'est : "faites un minimum de DALO, là il y en a trop, au bout d'un moment, ça ne veut plus rien dire", c'est ce que j'avais entendu pendant une journée de travail sur le PDALHPD [Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées], et ça avait été le discours de la DDETS. »

(Entretien avec le CLLAJ E, août 2022)

Dans certains contextes, des pratiques s'étaient mises en place qui permettaient que le statut prioritaire et urgent soit reconnu à des jeunes requérants, dans la majorité des dossiers présentés, à condition qu'ils rentrent dans les critères de la loi. Les travailleurs sociaux peuvent constater que lorsque les règles soutenant ces pratiques changent, le taux de reconnaissance chute. Dans les situations enquêtées, on se rend compte que dans ce contexte, seule une organisation collective permettant de répondre à la pression de l'Etat par des actions fortes – dénonciation de pratiques illégales, recours contentieux en masse, front uni d'associations diverses – permet de faire évoluer la situation. Or ces capacités de réaction ne sont possibles qu'à plusieurs et en mobilisant des compétences diverses.

« Voilà donc la doctrine dans le département, qui est quand même hyper restrictive et qui finalement ferme l'accès du DALO à beaucoup, beaucoup de personnes. Et puis on peut toujours batailler, mais avec ce que cela implique derrière en terme, d'énergie, de connaissance de dispositifs : qu'est-ce que c'est qu'un recours, qu'est-ce que c'est que le tribunal administratif... ? » (Entretien avec le CLLAJ F, octobre 2022)

UN DROIT RAREMENT EFFECTIF : FAIRE VALOIR LE DROIT AU LOGEMENT POUR LES JEUNES

Malgré une assez spectaculaire augmentation du nombre de recours au DALO de jeunes de 30 ans et moins, les données que nous avons pu examiner ne disent rien du taux de reconnaissance Prioritaire et Urgent parmi ces recours, et *a fortiori* du taux de relogement. Quels que soient les acteurs accompagnant ces recours, on ne connaît rien de la recevabilité des dossiers reçus, ni de leur admissibilité. Autrement dit, on ne peut qu'apprécier ici le recours par demande – et partant de là, éventuellement, réfléchir au non-recours par non-demande. L'hétérogénéité des contextes et de leurs effets, des profils de jeunes requérants orientés vers un recours DALO, des situations décrites comme favorisant le choix de faire un recours DALO : tout conduit à considérer que le droit au logement, pour les jeunes, est rarement effectif.

De nombreux conseillers logement semblent assimiler le recours DALO à un dispositif parmi l'éventail des dispositifs qu'ils maîtrisent et dont ils ont l'habitude. Cela induit parfois une mauvaise compréhension de son fonctionnement, notamment de la dimension contentieuse, qui, dans des départements où la COMED refuse la reconnaissance Prioritaire et Urgent à des personnes ou ménages dont les situations entrent dans les critères définis par la loi, est nécessaire à une bonne application de la loi. Cela induit également des comparaisons qui sont défavorables au DALO, dont la temporalité n'est pas celle d'autres formes de priorisation (SYPLO) ou de voies d'accès au logement social ou à l'hébergement en urgence. Les contextes locaux et les pratiques des COMED peuvent durement aggraver cette mise en concurrence d'un droit, le DALO, avec des dispositifs, notamment en imposant une suspension de certaines demandes, pendant la durée de la procédure DALO.

« C'est déjà compliqué pour les personnes qu'on accompagne dans d'autres dispositifs, pour des jeunes qui, en plus, ne sont pas accompagnés, ce n'est clairement pas le premier dispositif vers lequel on les oriente. »

Entretien avec le CLLAJ F, octobre 2022

Les travailleurs sociaux, conseillers logement des CLLAJ mais aussi salariés d'autres associations, se trouvent dans un rôle que certains chercheurs en sciences sociales assimilent à la *street level bureaucracy*. Or, « une telle approche peut s'appliquer à des acteurs extérieurs à l'administration, dès lors qu'ils constituent un chaînon essentiel de la mise en œuvre de l'action publique » (P.-É. Weill, 2014). On a vu combien les conseillers logement sont à l'interface entre les jeunes et les COMED, dans un système d'acteurs très différent d'un territoire à l'autre, selon que des associations spécialisées dans le droit au logement y existent, et en complément d'autres acteurs, dont les assistants de service social de secteur. Espace d'interconnaissance et d'interactions politiques, les lieux où se croisent les salariés des CLLAJ et autres acteurs associatifs avec les autres membres des COMED sont traversés de rapports de conflits et d'interdépendance, notamment par le biais des subventions, qui complexifient la position des acteurs face au DALO. En d'autres termes, s'opposer aux pratiques d'une COMED, pour une association, c'est déjà reconnaître que ces pratiques dévient du droit, quand l'habitude et les années conduisent plutôt à les normaliser, à faire avec ces conditions, mais c'est aussi se mettre dans une situation inconfortable, voire mettre en danger sa structure.

PRÉCONISATIONS DE L'UNCLLAJ À L'ISSUE DE CETTE ÉTUDE

OBJECTIF 1

FORMER DAVANTAGE LES TRAVAILLEURS SOCIAUX DES CLLAJ ET SERVICES LOGEMENT JEUNES AU DALO

- **Diffuser** les connaissances de base sur ce qu'est le DALO, son historique, les conditions de sa mise en œuvre, les formes de recours, les différences avec les dispositifs, aides, prestations
- **Rappeler** les conditions générales et les situations de mal-logement visées par la loi DALO (critères de reconnaissance DALO)
- **Former** les travailleurs sociaux aux suites d'un recours et au fonctionnement des COMED

OBJECTIF 2

PERMETTRE UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA CRISE DE L'ACCÈS AU LOGEMENT POUR LES JEUNES

- **Alerter** sur la hausse des recours DALO pour les jeunes
- **Démontrer** que la forte hausse des recours parle autant du fonctionnement du DALO que de la crise de l'accès au logement pour les jeunes
- **Alerter** sur le grand nombre de jeunes dits en rupture parmi les différents profils de jeunes ayant recours au DALO

OBJECTIF 3

SOUTENIR LES INITIATIVES INTER-ASSOCIATIVES DE DÉFENSE DU DROIT AU LOGEMENT

- **Partager** les expériences des initiatives associatives : mise en place de l'Équipe juridique mobile à Grenoble, Collectif Logement Rhône, Comités de veille notamment en Île-de-France.
- **Communiquer** sur les actions de la Fondation Abbé Pierre autour du DALO
- **Co-travailler** les formations avec l'association DALO pour intégrer une dimension jeunesse.
- **Partager** avec les autres réseaux nos moyens d'actions envers les jeunes, et enrichir l'étude de leurs pratiques par rapport au DALO.
- **Faire remonter** des données plus poussées sur le nombre de DALO faits par les CLLAJ (via le recueil de données notamment) pour alimenter le travail des autres acteurs de défense du droit au logement
- **Agir** avec d'autres associations au regard du manquement légal de l'Etat à ses obligations en matière de droit au logement.

GLOSSAIRE

ADIL : Agence Départementale d'Information sur le Logement

CNAF : Caisse nationale des allocations familiales

COMED : Commission de médiation

CLLAJ : Comité local pour le logement autonome des jeunes

DALO : Droit au logement opposable

DHUP : Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

HCLPD : Haut-Commissariat au logement des personnes défavorisées

Odenore : Observatoire des non-recours aux droits et services

PDALHPD : Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

SYPLO : Système Priorité Logement

UNCLLAJ : Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes

USH : Union sociale pour l'habitat

BIBLIOGRAPHIE

Rapports et travaux d'acteurs du droit au logement

Améliorer l'accès aux droits des jeunes, 18-25 ANS : quelle(s) voie(s) d'accès renforcer, quelle(s) voie(s) ouvrir ? - Sécu Doc. (s. d.). Consulté 8 juillet 2022, à l'adresse <https://en3s.fr/secudoc/produits-documentaires/publications-en3s/ameliorer-laccs-aux-droits-des-jeunes-18-25-ans-queelles-voies-daccs-renforcer-queelles-voies-ouvrir/>

Droits formels/droits réels : Améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes. (s. d.). Le Conseil économique social et environnemental. Consulté 22 février 2022, à l'adresse <http://www.lecese.fr/travaux-publies/droits-formelsdroits-reels-ameliorer-le-recours-aux-droits-sociaux-des-jeunes>

Dutrey, R. (2015). Bilan du DALO : Efficacité et limites du dispositif. *Après-demain*, N ° 33, NF(1), 20-22. <https://doi.org/10.3917/apdem.033.0020>

Dutrey, R. (2018). Pourquoi la loi Dalo ne tient pas ses promesses ? *Revue Projet*, 364(3), 23-30. <https://doi.org/10.3917/pro.364.0023>

Lacharme, B. (2006). Du droit du logement au droit au logement. *Revue Projet*, 294(5), 52-58.

Lacharme, B. (2009). Le Dalo : Du droit proclamé au droit réel. *Après-demain*, 11(3), 28-30.

Lacharme, B. (2016). Droit au logement : Dérouler les implications de la loi DALO. *Revue française des affaires sociales*, 3, 219-232.

Le travailleur social et la République ; un guide pour agir—Olivier Bonnin, Diane Forin—Esf Social—Grand format—Dalloz Librairie PARIS. (s. d.). Consulté 20 juillet 2023, à l'adresse <https://www.librairiedalloz.fr/livre/9782710131458-le-travailleur-social-et-la-republique-un-guide-pour-agir-olivier-bonnin-diane-forin/>

Approches juridiques

Belrhali, H. (2011, avril 4). *L'action en responsabilité*. L'Actualité juridique. Droit administratif. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01944181>

Belrhali, H. (2021a, juin 9). *Quelles évolutions du recours indemnitaire DALO ? Les dix ans du contentieux indemnitaire DALO. Bilan et perspectives*. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03463907>

Belrhali, H. (2021b, août 27). *250 € par an et par personne*. Revue de droit sanitaire et social. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03314695>

Borgetto, M. (2021, août 27). *Le contentieux indemnitaire DALO*. Revue de droit sanitaire et social. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03314691>

Chomel, A., & Mula, C. (s. d.). Droit au logement opposable : Le contentieux du relogement. 11.

Deffairi, M., & Roulhac, C. (2021, août 27). *Genèse et enjeux du contentieux indemnitaire DALO*. Revue de droit sanitaire et social. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03314692>

Donier, V. (2021, août 27). *Le contentieux indemnitaire dans le paysage du contentieux du droit au logement*. Revue de droit sanitaire et social. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03314693>

Fallon, D., & Tomasin, D. (2011). Évaluation juridique de la mise en œuvre de la loi DALO dans le département de la Haute-Garonne. Juillet 2010. *Droit et Ville*, 71(1), 105-172. <https://doi.org/10.3917/dv.071.0105>

Foulquier, N. (2010, septembre 20). *Le DALO versus la mixité sociale ?* L'Actualité juridique. Droit administratif. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02219563>

- Fuchs-Cessot, A. (2020, septembre 19). *Obligation de résultat et comportement du titulaire DALO*. Revue de Droit Immobilier. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02937064>
- Harada, S. (2020, octobre 12). La responsabilité de l'État du fait de sa carence fautive dans l'attribution d'un logement et le recours des ayants droit du bénéficiaire du DALO décédé, CE, 31/12/19, n° 432867. La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02514278>
- Jégouzo, Y. (2011, décembre 12). *Quel avenir pour le DALO ?* L'Actualité juridique. Droit administratif. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02219791>
- Joubert, S. (2010, octobre 29). *Le droit au logement versus loi DALO : Enseignements contentieux pour la justiciabilité des droits sociaux*. Revue de droit sanitaire et social. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02236960>
- Laumet, D. (2013). Le droit à l'épreuve du lien ? Pour une compréhension de la non-mobilisation du droit au logement opposable par les acteurs des dispositifs de l'urgence sociale grenobloise. 152.
- Le Bot, O. (2017, septembre 25). *Le référé-liberté au secours du recours DALO ?* L'Actualité juridique. Droit administratif. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02220904>
- Paturet, A. (2014, février 12). *L'action contentieuse un mode d'intervention à développer pour les associations ?* Le rôle des associations dans la mise en œuvre du droit au logement (DALO) en Île-de-France: assistance, médiation, interpellation et accès au droit. <https://hal.parisnanterre.fr/hal-01647296>
- Robert-Cuendet, S. (2010, octobre 18). *Les modalités de fixation de l'astreinte à l'épreuve de l'exigence d'effectivité du recours contentieux DALO*. L'Actualité juridique. Droit administratif. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02219583>
- Roman, D. (2013). *L'opposabilité des droits sociaux*. Informations sociales. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01081950>
- Struillou, J.-F. (2011). L'interprétation par les commissions de médiation des conditions auxquelles est subordonnée la reconnaissance du DALO (Droit au logement opposable). Les Cahiers du GRIDAUH Série Droit Comparé. <http://hal.univ-nantes.fr/hal-03111375>
- Zitouni, F. (2008, juillet 10). *Première application juridictionnelle de la loi DALO*. Revue de Droit Immobilier. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02233371>
- Zitouni, F. (2015, avril 4). *Nous sommes DALO !* Revue de Droit Immobilier. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02234203>
- Zitouni, F. (2016, avril 15). *Le DALO face au principe de réalité*. Revue de Droit Immobilier. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02234308>

Politiques du logement

- Aguilera, T., Bouillon, F., & Lamotte, M. (2018). Politiques de l'expulsion : Acteurs, enjeux, effets. *L'Année sociologique*, 68(1), 11-38. <https://doi.org/10.3917/anso.181.0011>
- Bourgeois, C. (2001). Les associations face aux nouvelles politiques du logement. Entre «instrumentalisation» et innovation sociale. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 89(1), 133-139. <https://doi.org/10.3406/aru.2001.2390>
- Bugnon, C. (2014, mars 24). *Loi ALUR : Quelles interférences sur le logement social et le DALO ?* La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales. <https://hal-univ-bourgogne.archives-ouvertes.fr/hal-01562584>
- Bugnon, C. (2021, août 27). L'impact du contentieux indemnitaire DALO sur les politiques du logement : Coup d'épée dans l'eau ou ultime sursaut en faveur de l'effectivité du droit ? Revue de droit sanitaire et social. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03314694>

- Chibrac, L., & Cols, M.-P. (2019). Polyvalence de secteur : Un modèle qui perdure en s'adaptant ? *Vie sociale*, 27(3), 247-259. <https://doi.org/10.3917/vsoc.193.0247>
- Dumont, J. (2021, avril 30). Les freins à l'exploitation de l'open data : L'exemple des demandes de logement social. *Dataactivist*. <https://medium.com/dataactivist/les-freins-%C3%A0-l-exploitation-de-l-open-data-l-exemple-des-demandes-de-logement-social-fffe7504207e>
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *The British Journal of Social Work*, 34(6), 871-895. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bch106>
- L'approche « logement d'abord » : Droit nouveau ou nouveau rapport au(x) droit(s) ? Julien Lévy*. (s. d.). PCF.fr. <http://projet.pcf.fr/96512>
- Levy, J. (2015). L'urgence sociale à l'épreuve du non-recours. *Plein droit*, 106(3), 7-10.
- Lévy, J., & Laumet, D. (2012, novembre). *Le DALO : La « fraude morale » de l'Etat*. L'envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00805645>
- Lima, L. (2012). *Politiques d'insertion et citoyenneté sociale des jeunes*. Champ social. <https://www.cairn.info/politiques-de-jeunesse-le-grand-malentendu--9782353712908-page-126.htm>
- Lima, L. (2015). *Pauvres jeunes*. Champ social. <https://doi.org/10.3917/chaso.limal.2015.01>
- ODENORE - Université Grenoble Alpes—Working paper, n°1, juin 2010—Actualisé en décembre 2016 « Le non-recours : Définition et typologies ». (s. d.). <https://odenore.msh-alpes.fr/ressources/documents-travail/working-paper-ndeg1-juin-2010-actualise-en-decembre-2016-non-recours-definition-et-typologies>
- ODENORE - Université Grenoble Alpes—Working paper n°23, février 2018 « Le non-recours chez les jeunes. Deux parcours de vie ». (s. d.). <https://odenore.msh-alpes.fr/ressources/documents-travail/working-paper-ndeg23-fevrier-2018-non-recours-chez-jeunes-deux-parcours-vie>
- Neven, D (2020) ODENORE - Université Grenoble Alpes—Working paper n°30, décembre 2020 « Première mise en œuvre de l'approche juridique des droits sociaux proposée : Approcher juridiquement le droit au logement à partir de récits de non-recours au DALO ». (s. d.). <https://odenore.msh-alpes.fr/ressources/documents-travail/working-paper-ndeg30-decembre-2020-premiere-mise-en-oeuvre-lapproche-juridique-droits-sociaux>
- Rode, A. (2019). Territoires d'intervention et "systèmes d'acteurs locaux". *Soins Cadres*, 28(113), 19. <https://doi.org/10.1016/j.scad.2019.06.003>
- Rode, A. (2021). La lutte contre le non-recours au cœur des ambivalences de l'État social. *Nouvelles pratiques sociales*, 32(1), 67-83. <https://doi.org/10.7202/1080870ar>
- Simon, E. (2012, décembre 11). *Droit au logement et quartiers sensibles : Des données aussi inaccessibles qu'inexploitables*. Données sur la Ville. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01119485>
- Trombert, C. (2020). Projets d'insertion bien ordonnés et normes de « bon recours » dans les fonds départementaux d'aide aux jeunes. *Revue française des affaires sociales*, 2, 175-200.
- Van de Walle, I., Sauvayre, A., Baronnet, J., Carrera, A., Guisse, N., & Jauneau, P. (2016). La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) à l'épreuve des représentations et des préjugés. *Recherche sociale*, 218(2), 6-91. <https://doi.org/10.3917/recsoc.218.0006>
- Vial, B. (s. d.-a). Agir sur le non-recours des jeunes en rupture de logement. 88.
- Vial, B. (s. d.-b). Le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique. 116.
- Vial, B. (2016). Not feeling concerned by one's own rights. *Agora débats/jeunesses*, 74(3), 77-88.
- Weill, P.-E. (2012). Savoir faire valoir son droit. Compétence statutaire et obtention d'un statut de « prioritaire ». *Sociologies pratiques*, 24(1), 93-105.
- Weill, P.-E. (2013a). Le droit au service des personnes défavorisées ? *Gouvernement et action publique*, 2(2), 279-302.
- Weill, P.-E. (2013b). « Qui a le droit... au logement opposable ? ». *Savoir/Agir*, 24(2), 27-33.

- Weill, P.-E. (2013c). Sans toit ni loi ? : Le droit au logement opposable : recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique [These de doctorat, Strasbourg]. <http://www.theses.fr/2013STRAG040>
- Weill, P.-É. (2014). Quand les associations font office de street-level bureaucracy. Le travail quotidien en faveur de l'accès au droit au logement opposable. *Sociologie du travail*, 56(3), Article 3. <https://doi.org/10.4000/sdt.3317>
- Weill, P.-É. (2015). Les limites du droit au logement opposable : Entre ineffectivité et effets pervers. *Métropolitiques*. <https://metropolitiques.eu/Les-limites-du-droit-au-logement.html>
- Weill, P.-E. (2015). L'exercice collectif du pouvoir discrétionnaire. Les commissions Droit au logement opposable (DALO). *Politix*, 112(4), 223-244. <https://doi.org/10.3917/pox.112.0223>
- Weill, P.-E. (2017). *Sans toit ni loi ? Genèse et conditions de mise en œuvre de la loi DALO*. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02016735>
- Weill, P.-É. (2019). Un droit universel pour un parc social résiduel. Localiser les contradictions de la mise en œuvre du droit au logement opposable. In F. Desage, C. Morel Journal, & V. Sala Pala (Éds.), *Le peuplement comme politiques* (p. 239-257). Presses universitaires de Rennes. <http://books.openedition.org/pur/59920>
- Weill, P.-E. (2016). *Le tri collectif des ayants-droits par les commissions de médiation départementales DALO*. Les espaces du logement. Pratiques habitantes et politiques publiques. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02420373>
- Weill, P.-E. (2021). *Les difficultés de mise en œuvre localisées du droit au logement opposable (DALO)*. C. Le Bris (dir.), *Les droits de l'homme à l'épreuve du local*, Tome 2, Mare et Martin. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03144440>

ANNEXES

Annexe 1 : Données communiquées en décembre 2022 par ComDALO

Demande formulée en avril 2022		Commentaire / données communiquées en décembre 2022
Département de la COMED à laquelle le recours est adressé		Donnée présente
Année du recours DALO		Donnée présente
Année de naissance		Donnée présente
Situations motivant le recours amiable	Dépourvu.e de logement	Donnée présente
	Hébergé.e chez un particulier	Donnée présente
	Menacé.e d'expulsion sans relogement	Donnée présente
	Hébergé.e de façon continue dans une structure sociale d'hébergement	Donnée présente
	Logé.e dans un logement de transition	Donnée présente
	Logé.e dans des locaux impropres à l'habitation ou insalubres ou dangereux	Donnée présente
	Personne handicapée ou ayant à sa charge une personne handicapée ou enfant mineur	Donnée présente
	Délai > délai anormalement long	Donnée présente
Montant des dernières ressources annuelles nettes		Donnée présente
Ressources mensuelles du mois de référence		Donnée présente
Montant des ressources mensuelles du mois de référence par nature de ressources	Salaire ou revenu d'activité	Mention, sans le montant
	Retraite	Mention, sans le montant
	Allocation chômage / Indemnités	Mention, sans le montant
	Pension alimentaire reçue	Mention, sans le montant
	Pension d'invalidité	Mention, sans le montant
	Allocations familiales	Mention, sans le montant
	Allocation d'adulte handicapé (AAH)	Mention, sans le montant
	Allocation d'éducation d'enfant handicapé (AEEH)	Mention, sans le montant
	Allocation journalière de présence parentale (AJPP)	Mention, sans le montant
	Revenu de solidarité active (RSA)	Mention, sans le montant
	Allocation jeune enfant (PAJE)	Mention, sans le montant
	Allocation de Minimum Vieillesse	Mention, sans le montant
	Bourse étudiant	Mention, sans le montant
	Autres (hors AL ou APL)	Mention, sans le montant
	Pension alimentaire versée	Mention, sans le montant
Absence de ressources	Mention, sans le montant	
Situation familiale	Seul(e)	Données reconstituées
	Seul(e) avec enfants	Données reconstituées
	En couple sans enfant	Données reconstituées
	En couple avec enfant	Données reconstituées
	autre	Données reconstituées
Nombre de personnes à loger en plus de vous-même		Données reconstituées
Adresse	Voie	Donnée présente uniquement pour la région Île-de-France
	Code Postal	Donnée présente uniquement pour la région Île-de-France

	Localité	Donnée présente
Civilité	Monsieur	Donnée présente
	Madame	Donnée présente
Nationalité française	oui	Donnée présente : France, Communauté européenne, Autre
	non	Donnée présente : France, Communauté européenne, Autre
Demande de Logement social	Propositions de logement social	Donnée présente
	Refus notifié par un bailleur social	Donnée présente
	Ajournement de la demande par la commission d'attribution	Donnée présente
	Refus du logement attribué (requérant)	Donnée présente
Situation des jeunes hébergés chez leurs parents	Hébergé par les parents	Donnée présente
	Cohabitation	Donnée présente
	Nombre total de personnes habitant dans le logement	Donnée présente
	Surface du logement	Donnée présente
	Nombre de pièces du logement	Donnée présente

Annexe 2 : extrait du formulaire DALO – Partie « Ressources »

7. Ressources

Montant de vos ressources mensuelles actuelles et des ressources mensuelles actuelles des personnes composant votre foyer et destinées à occuper le logement avec vous : **remplissez le tableau ci-dessous**

Ressources mensuelles du mois de :

Nature des ressources	Vous-même	Autre personne Nom Prénom	Autre personne Nom Prénom	Autre personne Nom Prénom
Salaire ou revenu d'activité				
Retraite				
Allocation chômage / Indemnités				
Pension alimentaire reçue				
Pension d'invalidité				
Allocations familiales				
Allocation d'adulte handicapé (AAH)				
Allocation d'éducation d'enfant handicapé (AEEH)				
Allocation journalière de présence parentale (AJPP)				
Revenu de solidarité active (RSA)				
Allocation jeune enfant (PAJE)				
Allocation de Minimum Vieillesse				
Bourse étudiant				
Autres (hors AL ou APL)				
Pension alimentaire versée				
Absence de ressources				

Si le foyer comporte plus de 4 personnes qui perçoivent des ressources, joignez un tableau complémentaire.

3/7

Montant de vos ressources annuelles : indiquez ci-après le montant figurant sur le dernier avis d'impôt ou de non imposition que vous avez reçu :

Année du dernier avis d'impôt ou de non imposition

Ressources mensuelles du mois de

► Joignez les pièces justificatives de vos ressources mensuelles et de celles des personnes du foyer (revenus des trois derniers mois) et, si vous l'avez, le dernier avis d'impôt ou de non-imposition reçu.

Si vous percevez des prestations de la caisse d'allocations familiales, indiquez votre numéro d'allocataire

► Joignez un justificatif fourni par la CAF ou la MSA avec le détail des prestations perçues (hors AL et APL)

Avez-vous déposé un dossier de surendettement à la Banque de France ?

Oui

Non

Annexe 3 : Extrait du formulaire DALO « Soutiens éventuels »

10. Soutiens éventuels			
10.1 Pour faire ce recours amiable, bénéficiez-vous de l'assistance :			
10.1.1 d'un travailleur social ? <input type="checkbox"/>			
Nom <input type="text"/>			
Nom de son organisme <input type="text"/>			
Bâtiment	<input type="text"/>	Escalier	<input type="text"/>
		Etage	<input type="text"/>
		Appartement	<input type="text"/>
Numéro	<input type="text"/>	Voie	<input type="text"/>
Lieu-dit	<input type="text"/>	Complément d'adresse	<input type="text"/>
Code postal	<input type="text"/>	Localité	<input type="text"/>
		Pays	<input type="text"/>
N° de téléphone <input type="text"/>			
10.1.2 d'une association ? <input type="checkbox"/>			
Nom de la personne qui vous assiste <input type="text"/>			
Nom <input type="text"/>			
Bâtiment	<input type="text"/>	Escalier	<input type="text"/>
		Etage	<input type="text"/>
		Appartement	<input type="text"/>
Numéro	<input type="text"/>	Voie	<input type="text"/>
Lieu-dit	<input type="text"/>	Complément d'adresse	<input type="text"/>
Code postal	<input type="text"/>	Localité	<input type="text"/>
		Pays	<input type="text"/>
N° de téléphone <input type="text"/>			
10.2 En dehors de la constitution du dossier pour ce recours amiable, êtes-vous en contact avec un travailleur social <input type="checkbox"/>			
Nom de la personne <input type="text"/>			
Nom de son organisme <input type="text"/>			

Annexe 4 : Liste des structures enquêtées et grille indicative pour les entretiens

Liste des structures enquêtées

Région	Contexte départemental	Entretiens réalisés	Echec de la demande d'entretien
Île-de-France	>4000 recours par an, taux de reconnaissance PU moyen	CLLAJ A Association A	
Île-de-France	>6000 recours par an, taux de reconnaissance PU moyen à élevé	CLLAJ B	Association B
Auvergne-Rhône-Alpes	>3000 recours par an, taux de reconnaissance PU moyen à faible, Métropole	CLLAJ C Association C	
Auvergne-Rhône-Alpes	<1000 recours par an, taux de reconnaissance PU moyen à élevé, Ville moyenne	CLLAJ D Association D	
Auvergne-Rhône-Alpes	>2000 recours par an, taux de reconnaissance PU moyen à faible, Territoire attractif	CLLAJ E	Association E
Occitanie	>1000 recours par an, taux de reconnaissance PU faible, Métropole	CLLAJ F Association F	
Occitanie	>1000 recours par an, taux de reconnaissance PU faible, Métropole		CLLAJ G Association G
Normandie	<500 recours par an, taux de reconnaissance PU faible, Territoire rural et ville moyenne		CLLAJ H Association H

Grille indicative pour les entretiens

<ol style="list-style-type: none"> 1. Préambule <ol style="list-style-type: none"> a. Possibilité d'enregistrer l'entretien (anonymisation) b. Entretien semi-directif : quelques questions mais pas de grille stricte, pas d'exploitation quantitative des entretiens, visée exploratoire principalement 2. Structure <ol style="list-style-type: none"> a. Résumer l'activité de la structure en grands axes b. Quels types d'actions ? d'accompagnements ? c. Contexte local : jeunesse, logement, social etc. 3. Vous <ol style="list-style-type: none"> a. Depuis quand travaillez-vous ici ? b. Caractéristiques du poste ? 4. DALO et CLLAJ X <ol style="list-style-type: none"> a. Combien de jeunes font un recours DALO via le CLLAJ par an environ ? à votre connaissance b. Depuis quand des jeunes font-ils des recours DALO via le CLLAJ ? c. A votre connaissance, comment cela s'est-il mis en place ? 5. Accompagnements DALO <ol style="list-style-type: none"> a. Dans quels cas proposez-vous de faire un recours DALO avec les jeunes qui viennent au CLLAJ ? b. Pourquoi ? c. Est-ce que ce sont des jeunes que vous accompagnez plus fortement que d'autres ? d. Quels résultats ? <ol style="list-style-type: none"> i. Directs ii. Indirects

**« QUEL RECOURS DES JEUNES AU DROIT
AU LOGEMENT OPPOSABLE ? »**

**Une étude de l'Union Nationale des CLLAJ
Avec la participation d'Ocellia
Novembre 2023**

L'Union Nationale des Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes est un réseau d'une centaine d'associations présentes dans toute la France pour soutenir les jeunes de 16 à 30 ans dans leur projet de logement. Elle mutualise les savoir-faire et compétences de son réseau pour défendre le logement des jeunes et élaborer des réponses aux besoins repérés via l'observation, l'accompagnement et la formation des associations.

UNCLLAJ
6 bis rue Robert et Sonia Delaunay
75011 PARIS
www.uncllaj.org
com@uncllaj.org
Réseaux sociaux : @uncllaj

