

« Qui a le droit... au logement opposable ? »

La loi sur le droit au logement opposable, dite « DALO »¹, introduit une possibilité de recours à la justice administrative censée permettre aux « sans-abris » ou aux « mal-logés » d'accéder à un logement adapté, sous peine de condamnation de l'État. Sa mise en œuvre donne à voir une forme de « redéfinition du judiciaire »². Comme d'autres domaines de la vie sociale, le logement des personnes défavorisées est bien « pris en charge, traversé par une instance de type judiciaire » : le juge administratif peut condamner le préfet lorsqu'un ménage dont la situation est jugée « prioritaire et urgente » par une commission de médiation départementale n'a pas reçu de proposition de logement dans un délai de six mois. Or, le rôle du juge, comme celui des profanes en charge de l'habitat des personnes défavorisées siégeant au sein de l'instance de recours

PIERRE-ÉDOUARD WEILL
Sociétés, acteurs, gouvernement en Europe
(SAGE), université de Strasbourg

préalable, est de « définir non pas tellement ce qui est légal et ce qui est illégal », mais plutôt « un optimum fonctionnel pour le corps social »³.

La mise en œuvre du DALO est ici envisagée comme une tentative improbable d'optimisation de l'action publique par le recours à la justice. Il s'agit de mettre en valeur ses effets parfois inattendus, voire pervers. Tandis que de nombreux individus n'ont pas recours au DALO, d'autres ne parviennent pas à faire valoir leur droit, bien que leur situation soit « prioritaire » au regard de la loi⁴. Ceux qui tentent leur chance font en effet l'objet d'un tri, selon des logiques plus sociales que juridiques. L'application du DALO tend dès lors à exclure les plus éloignés des institutions et les moins conformes aux attentes des acteurs du logement des personnes défavorisées, qui sont aussi souvent les plus démunis. Le droit au logement est d'autant

1. Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et autres mesures de cohésion sociale.

2. Pour reprendre l'expression de Michel Foucault qui donne son titre à une intervention au séminaire du Syndicat de la magistrature, en 1977, animé au Château de Goutelas, par Paul Bouchet, qui se révélera le principal acteur de la genèse de ce dispositif. Sur la genèse de la loi DALO et le rôle prépondérant de Paul Bouchet, ancien bâtonnier de Lyon, conseiller d'État honoraire et président d'ATD-Quart-Monde, voir N. Houard, « La genèse du droit au logement opposable », *Politiques sociales et familiales*, n°107, 2012, pp.41-52.

3. « La redéfinition du judiciaire », *Justice*, n° 115, 1977, *art. cit.* p.39.

4. P.-E. Weill « Qui sait faire valoir son droit ? Compétence statutaire et attribution d'un statut de «prioritaire» », *Sociologies Pratiques*, n° 24, 2012, pp. 93-105.

moins effectif que les ménages désignés comme « prioritaires » ne se voient pas toujours proposer un logement, bien que cette situation ait pu faire l'objet d'une condamnation de l'État. Et, le cas échéant, la répartition spatiale de l'offre d'habitat tend à renforcer la concentration de la pauvreté, encore aggravée par le refus de certains des bénéficiaires du DALO les moins défavorisés de se voir assigner aux quartiers les plus stigmatisés.

Le tri des ayants droit

Peu avant l'entrée en vigueur de la loi, le premier janvier 2008, les services de l'administration centrale estimaient à 483 602 le nombre de ménages éligibles au DALO⁵. Fin juin 2012, seuls 295 313 recours avaient été déposés auprès des commissions de médiation départementales, et seulement 37 % d'entre eux avaient été classés favorablement⁶. Après quatre ans et demi d'application de la loi, le nombre de ménages devant être logés sous peine de condamnation de l'État est donc environ quatre fois et demi inférieure aux prévisions initiales. De surcroît, ceux qui restent insatisfaits de la décision de la commission, et ceux qui valident leur recours sans bénéficier d'une intervention du préfet dans le délai de rigueur, ne poursuivent pas toujours leur démarche au tribunal administratif. Dans tous les cas, les décisions juri-

dico-administratives concernées ne se résument pas à une application directe et neutre de la règle de droit. Les critères déployés relèvent plutôt d'appréciations économiques ou morales sur la situation des ménages « éligibles ». L'observation directe de certaines commissions combinée à une analyse statistique du traitement des recours permet de renseigner les logiques qui président au tri des ayants droit⁷.

Les membres des commissions opèrent d'abord une disqualification des plus marginaux, paradoxale du point de vue de l'estimation du besoin. Ceux qui occupent une position sociale inférieure parmi les requérants sont aussi ceux dont l'urgence de la situation est la moins souvent reconnue, quel que soit le motif de leur recours. L'inactivité professionnelle et le fait de disposer de revenus particulièrement faibles diminuent les chances de validation des recours : plus les ménages sont pauvres, moins ils ont de chances de bénéficier du DALO. Être « trop jeune » ou « trop vieux » est aussi discriminant. Pour les requérants de moins de 25 ans, la volonté de ne pas favoriser leur « installation dans l'assistance »⁸ est souvent évoquée. Quant aux plus de 60 ans, leurs recours sont souvent invalidés ou requalifiés en demande d'hébergement, souvent au motif d'une autonomie limitée par leur état de santé. Les plus jeunes et les plus âgés ont par ailleurs en commun

5. Voir les résultats de l'enquête de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC) dans le rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) : *Évaluation des besoins liés au droit au logement opposable*, 2009.

6. Selon les sources du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), consultées le 25 mars 2013 : <http://www.hclpd.gouv.fr/les-chiffres-du-dalo-au-30-juin-a45.html>.

7. Deux échantillons ont été constitués, respectivement composés de 431 dossiers de recours auprès des commissions de Paris, du Bas-Rhin et des Yvelines, et de 343 jugements du contentieux de la non-application des décisions des commissions du tribunal administratif de Paris. Ils ont fourni matière à l'élaboration de modèles de régression logistique.

8. S. Paugam, *La disqualification : essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, Presses Universitaires de France, Quadrige, 2005 (1^{ère} éd. 1991).

d'être souvent inactifs et de vivre seul, deux facteurs défavorables à l'issue des recours.

À l'inverse, l'existence de revenus modestes, même liés à une activité précaire – on compte une forte proportion de femmes de ménage et d'ouvriers du bâtiment parmi les requérants – est valorisée : elle établit le « mérite » de requérants « vulnérables », mais qui tentent de s'intégrer par le travail, et se distinguent en cela de ceux qui sont totalement « assistés »⁹. De même, la présence d'enfants dans le ménage augmente la probabilité de validation du recours et, le cas échéant, le montant de la condamnation de l'État au tribunal, en grande partie calculé en fonction de la composition familiale.

Concernant la situation en matière d'habitat, les « sans-domicile-fixe » sont, là aussi de manière inattendue, les premiers exclus du DALO. En effet, ce sont généralement les plus pauvres, les plus isolés mais aussi les plus distants des institutions sociales et juridiques, qui peuvent difficilement constituer des dossiers solides et donner des gages de stabilité aux bailleurs. Les résidents du parc social bénéficient eux aussi très rarement du DALO, leur situation n'étant pas considérée comme « urgente », indépendamment souvent de situations de sur-occupation ou de vétusté de leur logement. Au contraire, les familles accueillies dans des structures d'hébergement ou des « hôtel sociaux » ont de fortes chances de voir leur recours validé. D'une part, les situations d'hébergement de longue durée doivent être déclarées « prioritaires et urgentes », en réponse au

mot d'ordre gouvernemental du « logement d'abord »¹⁰. D'autre part, la « bonne foi » et l'« autonomie » des requérants concernés est plus aisément vérifiable que pour ceux qui vivent dans des logements insalubres ou suroccupés. En effet, ils sont systématiquement pris en charge par des travailleurs sociaux ou des militants associatifs¹¹. En cas de non-application d'une décision favorable de la commission, un suivi régulier favorise aussi la démarche de recours au tribunal administratif et amplifie à la marge le montant des condamnations de l'État. Comme on va le voir, ces dernières ne sont cependant pas toujours suivies d'effets.

Une effectivité réduite du droit au logement

L'effectivité du DALO est limitée par le non-recours, l'incompétence administrative des requérants ou leur tri en fonction de critères extra-juridiques, mais aussi par le fait que ceux qui parviennent à faire valoir leur droit ne se voient pas toujours proposer de logement à l'issue de leur démarche. Ainsi, au 30 juin 2012, 31 946 ménages « prioritaires » étaient encore en attente d'un logement adapté, dont 27 534 en Ile-de-France, certains d'entre eux ayant validé leur recours début 2008. De surcroît, le rythme de l'offre de logement chute en 2012, après avoir connu une légère augmentation en 2011 : la part de ménages « prioritaires »

9. R. Castel, « De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle. », in J. Donzelot (dir.), *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Paris, Esprit, 1991, pp. 137-168.

10. Cette politique menée depuis 2007 est ouvertement inspiré du modèle américain du « *housing first* ». Sur ce point, voir N. Pleace, *Exploring the potential of housing first model*, Center for housing policy, University of York.

11. E. Le Mener, N. Oppenheim, « The Temporary Accommodation of Homeless Families in Ile-de-France: Between Social Emergency and Immigration Management », *European Journal of Homelessness*, Vol. 6, n° 1, 2012, pp. 83-103.

restant à loger passe de 38,3 % à 49,9 % sur l'ensemble du territoire, et de 50,9 % à 66,3% en région parisienne. C'est, paradoxalement, là où le recours au DALO est le plus intense et où les demandeurs sont le plus souvent déclarés prioritaires qu'ils ont le moins de chances de se voir proposer un logement. À Paris, le taux de recours favorables est plus élevé et les condamnations de l'État au tribunal sont plus nombreuses qu'ailleurs, mais l'accumulation des retards de logement y est aussi, de loin, la plus importante. À l'inverse, les acteurs de l'habitat des départements peu urbanisés, où le recours au DALO est faible, ont peu de difficultés à reloger les rares bénéficiaires du dispositif.

De manière générale, le nombre de recours et le retard de l'offre de logement peuvent être corrélés à l'ampleur des inégalités sociales, à la hausse des prix de l'immobilier et à la faible capacité d'accueil du parc social. En province, les départements de Provence-Alpes-Côte d'Azur, où les pauvres sont nombreux et les prix du marché locatif élevés, accusent le plus fort retard en matière d'offre de logement aux bénéficiaires du DALO. À l'inverse, dans des départements fortement urbanisés, où les loyers sont aussi relativement élevés, comme le Rhône, le Bas-Rhin ou l'Ille-et-Vilaine, les ménages « prioritaires » se voient presque toujours proposer une offre de logement, parfois avant même que la commission n'ait eu le temps de statuer. Les inégalités de revenus y sont en effet moins marquées, et le parc social y est moins résiduel que dans le Sud-Est.

De tels contrastes territoriaux trouvent leur principe dans le désajustement de l'offre et de la demande de logement social. Mais l'examen localisé des pratiques des acteurs de terrain est

nécessaire pour affiner la compréhension des difficultés à rendre le droit au logement effectif. L'incapacité des agents de l'État à faire respecter les décisions des commissions ou du juge administratif peut aussi être liée aux résistances des élus locaux et des bailleurs. Tandis que les élus locaux rechignent à voir leurs stratégies de peuplement remises en cause, les bailleurs défendent les franges les plus attractives de leur parc¹². La conflictualité de la situation est encore renforcée là où les inégalités sociales sont les plus fortes et où les questions de mixité sociale se posent avec le plus d'acuité. La « mauvaise volonté » des pouvoirs locaux à l'égard d'un programme national d'action publique qui diminue leur marge de manœuvre aggrave les difficultés liées au manque de logements sociaux disponibles. En dépit d'un regain d'autorité de l'État sur l'attribution des logements sociaux, la reprise en main des politiques locales du logement des personnes défavorisées reste inaccomplie, comme en témoignent les difficultés à réaliser l'objectif de « reconquête du contingent préfectoral » martelé par le ministère¹³. C'est d'ailleurs dans les départements où la situation est la plus tendue, et où les relations entre organisations du domaine concerné sont les plus conflictuelles,

12. F. Desage, « La ségrégation par omission », *Géographie, économie, société*, 2012 (Vol. 14, n° 2, pp.197-226.

13. Le contingent préfectoral correspond au 30 % de logements des organismes sociaux dont l'État est réservataire. Depuis la *Loi n° 98-657* du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les *exclusions*, ces logements sont prioritairement attribués aux personnes défavorisées. Pour un exemple d'exhortation à sa « reconquête » de Benoist Apparu : Assises du « Logement d'abord », Discours d'ouverture du secrétaire d'État chargé du logement, Orléans, 4 octobre 2011.

que les bailleurs conservent la possibilité de refuser des ménages parmi ceux que leur désigne le préfet, au titre du DALO. Là où le système fonctionne au « cas par cas », les agents de l'État local parviennent à imposer le relogement des ménages, quitte à essayer un premier refus des bailleurs les plus sélectifs. À l'inverse, le système de « gestion de flux »¹⁴, qui caractérise les départements où le recours au DALO est le plus intense, donne la possibilité aux bailleurs de « piocher » parmi une sélection de ménages « prioritaires » proposés par l'administration. Que les moins désirables « restent sur le carreau »¹⁵ ne suffit pas, néanmoins, à régler les problèmes de ségrégation spatiale occasionnés par les relogements.

Une concentration renforcée de la pauvreté

Lorsqu'ils ne doivent pas se contenter d'une place d'hébergement, les ménages « prioritaires » sont majoritairement orientés vers les zones les plus pauvres des grandes agglomérations, qui sont souvent aussi des quartiers « prioritaires » de la politique de la ville¹⁶. Les objectifs de rénovation urbaine s'avèrent difficiles à concilier avec le droit au logement¹⁷. La répartition socio-spatiale de l'offre de logement produit des effets plus

ou moins directs de concentration de la pauvreté, largement mis en forme dans les débats nationaux. Dès l'entrée en vigueur de la loi, des parlementaires de droite comme de gauche et des experts mandatés par le gouvernement ont dénoncé un « risque de ghettoïsation »¹⁸. Ce dernier est d'ailleurs sérieusement envisagé par le gouvernement, comme en témoigne une circulaire ministérielle limitant à 30% la part des propositions de logement au titre du DALO situées en Zones urbaines sensibles (ZUS)¹⁹.

L'analyse localisée de l'offre²⁰ montre cependant que la réduction de ce risque est limitée par les résistances des bailleurs les plus sélectifs, qui restreignent l'offre de logement aux ménages « prioritaires » les plus défavorisés aux quartiers les plus pauvres. Dans les grandes agglomérations, les offices publics HLM, qui ciblent généralement « *les ménages du bas du panier* »²¹, prennent en charge la majorité de l'offre, ce qui amplifie la spécialisation d'une partie du parc social et la ségrégation socio-spatiale. Pour les « prioritaires » DALO comme pour les autres demandeurs de logements sociaux, les propriétés socio-démographiques des ménages conditionnent la nature des propositions qui leur sont faites. Les personnes seules

14. Sur la « gestion de flux », voir S. Tissot, « Une "discrimination informelle" ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159, 2005, pp. 54-69.

15. Entretien avec un agent de la Direction régionale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France (DRIHL), mars 2011.

16. Voir la contribution de Christine Lélévrier dans ce numéro.

17. J.-C. Driant, « Le droit au logement opposable. Un révélateur des contradictions du logement social », *Études Foncières*, n° 134, 2008, pp. 5-7

18. Pour reprendre l'expression de Fadela Amara, la secrétaire d'État chargée de la Politique de la ville, auditionnée par la commission des affaires économiques de l'Assemblée, 9 septembre 2010.

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

20. En plus de l'observation ethnographique du travail des agents de l'État local à Paris et dans le Bas-Rhin, un extrait du fichier des propositions faites aux ménages sur le territoire de la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) [n=562] a fait l'objet d'analyses statistiques.

21. Entretien avec un membre du conseil d'administration d'un office public HLM, mai 2010.

parvenues à se faire désigner « prioritaires » sont souvent réorientées vers un foyer ou une structure d'hébergement, d'autant plus que les appartements de petite surface sont rares. En revanche, les couples avec moins de trois enfants, généralement plus solvables, ont plus de chances d'être orientés vers des franges moins paupérisées du parc social. Leur destin résidentiel diffère par ailleurs de celui des familles nombreuses, le plus souvent étrangères, qui résident dans des structures d'hébergement ou chez un tiers, dans des quartiers populaires. Elles sont le plus souvent (re)dirigées vers ces derniers, où le *turn-over* du parc social est plus fort qu'ailleurs, et le loyer des appartements moins onéreux.

Non seulement les propriétés sociales des ménages pèsent sur la façon dont sont traitées les demandes, mais elles déterminent aussi l'acceptation ou le refus de l'offre de logement, les aspirations de mobilité résidentielle devant être considérées à l'aune des conditions d'existence présentes et anticipées. Ceux qui refusent l'offre de logement proposée peuvent invoquer son éloignement du lieu de travail, mais aussi du quartier d'origine où ils souhaitent conserver leurs habitudes quotidiennes. Le motif de refus le plus fréquent reste cependant la « mauvaise réputation » du quartier, surtout chez les ménages « prioritaires » les moins défavorisé-s, *a fortiori* lorsqu'ils résident dans des quartiers moins stigmatisés au moment de la demande. Les familles cumulant le plus de difficultés sociales et économiques se résignent davantage à s'installer dans des « cités-dortoirs », éloignées de l'offre d'emploi et faiblement dotées de commerces ou d'équipements publics. Non seulement la pauvreté s'y accroît, mais des tensions apparaissent entre ces nouveaux arrivants et des loca-

taires mieux établis, qui dénoncent la « dégradation » de leur quartier²².

L'expérience du DALO montre ce que la mise en œuvre d'une obligation de résultat fondée sur la mobilisation par le droit des administrés peut concrètement produire dans un contexte de retrait de l'État-providence. La détermination d'un « optimum » d'intervention publique par le recours à la justice administrative aboutit à une évaluation à la baisse des besoins en matière de logements sociaux, au ciblage accru de leur attribution et à une concentration de la pauvreté.

Bien qu'elle exclue ceux qui ne font pas valoir leur droit ou s'en révèlent incapables, la comptabilité des besoins « urgents » et « prioritaires » en matière de logement apparaît d'autant plus « juste » qu'elle se fonde sur le recours à la justice. Ce qui peut, en retour, légitimer la diminution drastique des financements de l'État voués à la construction de logements sociaux : les « aides à la pierre » sont presque divisées par cinq entre 1988 et 2010 et perdent encore 46,6% entre 2010 et 2012²³.

Le tri des requérants met de côté les demandeurs les plus fortement démunis, mais cela ne profite pas forcément à d'autres catégories de la population. L'accès au logement social des ménages « prioritaires » limite notamment celui des fractions supérieures des classes

22. Sur la mise à distance des nouveaux locataires du parc social par les accédants à la propriété, issus des fractions hautes des classes populaires, voir la contribution de Pierre Gilbert dans ce numéro.

23. Rapport thématique de la Cour des comptes, *Les aides à la Pierre*, mai 2011 ; *Projets de performances « Ville et logement » annexés aux projets de lois de finances 2011 et 2012. Sur la réforme initiale des « aides à la pierre », qui amorce ce mouvement historique, voir P. Bourdieu, R. Christin, « La construction du marché », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 81-82, 1990, pp. 65-85.*

populaires, renvoyées vers le « droit commun » ou incitées à accéder à la propriété²⁴. Au final, la mise en œuvre du DALO accélère un mouvement historique de paupérisation du parc social, la part des locataires appartenant au quart de la population aux plus faibles revenus ayant évolué de 12 % à 40 % entre 1973 et 2006²⁵. La concentration de familles en difficulté dans les quartiers les plus pauvres justifie finalement leur catégorisation et leur ciblage. La gestion, ou plutôt la digestion, des contradictions entre droit au logement et mixité sociale contribue alors à perpétuer la « spatialisation de la question sociale »²⁶. ■

24. Sur ce point, voir la contribution d'Anne Lambert dans ce numéro.

25. Rapport présenté au congrès de l'Union sociale pour l'habitat, « Crise économique, mutation sociales : les HLM au cœur de la réponse », 2011.

26. F. Poupeau, S. Tissot, « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159, p. 4-9, 2005.