

---

COMITÉ DE SUIVI DE LA LOI DALO

LE DROIT  
À L'HÉBERGEMENT  
OPPOSABLE *en péril*

---

**COMITÉ DE SUIVI DE LA LOI DALO**

244, BOULEVARD SAINT-GERMAIN 75007 PARIS

■ TÉL : 01.40.81.27.27 ■ FAX : 01.40.81.27.66

**[hautcomite@logement.gouv.fr](mailto:hautcomite@logement.gouv.fr)**

**[www.hclpd.gouv.fr](http://www.hclpd.gouv.fr)**

---

La crise persistante de l'hébergement est la conséquence directe de l'augmentation de la pauvreté, de la précarité et du chômage, frappant durement les plus fragiles. Entre 2001 et 2012 le nombre de personnes sans abri a augmenté de 44%. Ce sont aujourd'hui 141 500 personnes qui sont dépourvues de domicile. En décembre 2014, 43% des sollicitations au 115 n'ont pu donner lieu à une proposition d'accueil.



XAVIER  
EMMANUELLI  
PRÉSIDENT DU  
COMITÉ DE SUIVI  
DE LA LOI DALO

Pourtant, l'hébergement en France est consacré comme un droit inconditionnel par le code de l'action sociale et des familles « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* » (article L.345-2-2). La loi sur le droit au logement opposable (Dalo) du 5 mars 2007, prévoit l'existence d'un recours spécifique pour les demandeurs d'un hébergement ou d'un logement adapté n'ayant pu être accueillis.

Ce cahier dresse un bilan alarmant de la mise en œuvre du droit à l'hébergement opposable (Daho). Son accès est rendu complexe par le manque d'information et d'accompagnement pour des personnes en situation de grande précarité. Les délais d'attente ne correspondent pas à l'urgence dans laquelle se trouvent les requérants. Des territoires doivent faire face à un déséquilibre important entre le nombre de demandeurs et l'offre d'hébergement et de logement adapté disponible. Certaines commissions de médiation, chargées de la reconnaissance au titre du Daho, ont tendance à restreindre l'accès au droit, intégrant de fait le manque d'offre d'hébergement. D'instances chargées de reconnaître un droit, ces commissions de médiations se transforment alors progressivement en « machines à trier » entre des situations relevant pourtant toutes de l'urgence. Ces dysfonctionnements découragent les plus volontaires de faire valoir leurs droits. La faible utilisation du recours au droit à l'hébergement opposable comparée au nombre de plus en plus important de personnes en demande d'hébergement en est la démonstration.

Afin d'apporter des solutions concrètes, le cahier sur « Le droit à l'hébergement opposable en péril » comporte 19 propositions pour que l'Etat se donne les moyens de garantir le droit inconditionnel d'accès à un hébergement dans notre pays.

## PRÉSENTATION DU COMITÉ DE SUIVI

Depuis son installation en date du 5 juillet 2007, le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable a pour mission de formuler toute proposition relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable et de donner son avis sur toute question dont le Gouvernement le saisit. Il associe le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, les associations représentatives d'élus locaux et les associations et organisations œuvrant dans le domaine du logement et de l'insertion.

Le Comité de suivi a produit six rapports annuels destinés au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement. En 2014, il a été décidé de publier, en lieu et place de ce rapport annuel, une série de cahiers portant chacun sur un thème précis. Ce choix de publication permet de diffuser les constats, analyses et propositions du Comité de suivi à un public plus large. Le droit au logement opposable ne doit pas rester l'affaire de spécialistes.

Pour accomplir sa mission, le Comité a tenu cinq réunions plénières et a missionné six groupes de travail. Seize réunions se sont tenues entre mars 2014 et janvier 2015.

### LES GROUPES DE TRAVAIL 2014 DU COMITÉ DE SUIVI

#### ■ ACCÈS AU DROIT ET EXPULSIONS LOCATIVES

co-animé par Hugues **DIALLO** (CGL) et Juliette **FURET** (USH)

#### ■ HÉBERGEMENT

co-animé par Gilles **PIERRE** (FNARS) et Gilles **DESRUMEAUX** (UNAFO)

#### ■ MOBILISATION DU PARC PRIVÉ

co-animé par Christian **NICOL** (H&D) et Claire **DELPECH** (ADCF)

#### ■ MOBILISATION DES CONTINGENTS

co-animé par Micheline **UNGER** (DAL) et Caroline **MACÉ** (Action Logement)

#### ■ ILE-DE-FRANCE

animé par Paul **BOUCHET**

#### ■ AVENIR DE LA LOI DALO

animé par Christophe **ROBERT** (FAP)

## PRÉSENTATION DU CAHIER

Les travaux du comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable sur l'hébergement se sont appuyés sur le groupe de travail co-animé par Gilles Pierre (FNARS) et Gilles Desrumaux (UNAFO).

Après avoir pris connaissance des données préoccupantes du Dahlo pour l'année 2013, le groupe de travail a cherché à comprendre les défaillances du dispositif. Il s'est intéressé à des territoires particulièrement tendus : Paris, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, les Hauts-de-Seine, et la Haute-Garonne. Les membres du groupe de travail ont auditionné, collectivement ou individuellement, les présidents des SIAO et des commissions de médiation de chaque département sélectionné. Des grilles d'entretien ont été établies, la méthode choisie étant celle des entretiens semi-directifs. Le groupe de travail est également allé à la rencontre du Conseil consultatif des personnes accueillies et accompagnées (CCPA) afin de prendre la mesure de leur connaissance du recours Dahlo et de la qualité de l'accompagnement dont ils ont pu bénéficier. Les propos recueillis ont mis à jour des difficultés propres à chaque département. Mais le constat commun est sans appel : l'état actuel du dispositif Dahlo est intrinsèquement lié au secteur sinistré de l'hébergement. Il est impossible de rendre opérant le Dahlo tant que le nombre de places offertes reste quantitativement et qualitativement inférieur aux besoins.

<b>ELEMENTS DE CONTEXTE</b> . . . . .	<b>9</b>
<b>1. L'hébergement en France</b> . . . . .	<b>9</b>
• Un secteur sinistré . . . . .	<b>9</b>
• Un secteur en pleine restructuration . . . . .	<b>10</b>
<b>2. L'importance de la mise en place des SIAO</b> . . . . .	<b>12</b>
• De nouvelles relations à construire entre les SIAO et les acteurs de l'hébergement et du logement . . . . .	<b>13</b>
• Une mission d'observation essentielle à développer . . . . .	<b>14</b>
<b>3. Le droit à l'hébergement d'urgence</b> . . . . .	<b>16</b>
• La reconnaissance par la loi de l'inconditionnalité du droit à l'hébergement d'urgence par l'Etat . . . . .	<b>16</b>
• L'ouverture de droit de recours . . . . .	<b>17</b>
• Le droit à l'aide sociale . . . . .	<b>18</b>
• L'aide financière du Département pour le paiement des frais d'hébergement des familles sans abri dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) . . . . .	<b>19</b>
<b>4. Le droit à l'hébergement opposable</b> . . . . .	<b>20</b>
• Le principe . . . . .	<b>20</b>
• Les dispositions de la loi ALUR sur le Dahome . . . . .	<b>21</b>
<b>5, Les chiffres du Dahome</b> . . . . .	<b>22</b>
• Un faible nombre de recours Dahome . . . . .	<b>22</b>
• Un taux de décisions favorables en hausse au premier semestre 2014 . . . . .	<b>22</b>
• La requalification de la demande . . . . .	<b>23</b>
• Moins d'un prioritaire sur quatre a reçu une offre d'hébergement en 2013 . . . . .	<b>24</b>

**PROPOSITIONS AFIN DE SE DONNER LES MOYENS  
D'APPLIQUER LE DROIT À L'HÉBERGEMENT OPPOSABLE . . . 25**

**1. Améliorer l'offre quantitative et la gestion des places  
d'hébergement et de logements adaptés . . . . . 25**

- Le relogement des ménages prioritaires Dahô :  
des difficultés liés à un manque d'offre . . . . . **26**
- Un secteur de l'hébergement encore trop axé  
sur un fonctionnement urgentiste et saisonnier . . . . . **27**
- Des besoins territoriaux encore trop peu identifiés. . . . . **29**

**2. Garantir l'accès au droit et l'équité des personnes  
vis-à-vis de la procédure de recours Dalo . . . . . 31**

**3. Harmoniser et simplifier les critères d'appréciation  
du caractère prioritaire et urgent des demandes d'hébergement  
ou de logement d'insertion par les commissions de médiation . . . 34**

- L'interprétation des démarches préalables . . . . . **34**
- La situation du requérant . . . . . **36**
- L'appréciation de la bonne foi . . . . . **37**

**4. Clarifier le rôle du Dahô et son articulation avec le SIAO . . . . . 38**

- Un recours qui n'est pas adapté à l'hébergement d'urgence. . . . . **39**
- Un recours qui n'est pas complémentaire  
avec la demande au SIAO . . . . . **40**
- La question de relogement des bénéficiaires  
du Dahô par le SIAO . . . . . **41**



## ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

### L'HÉBERGEMENT EN FRANCE

#### ■ Un secteur sinistré

La crise persistante du logement est la marque profonde de la crise sociale et économique que nous traversons depuis plusieurs années. La montée de la pauvreté, de la précarité et du chômage frappe durement les plus fragiles et met à la rue un nombre croissant de familles. L'offre de logement social est déficitaire, le secteur de l'hébergement sinistré et les réponses institutionnelles mal adaptées aux besoins.

Les résultats du baromètre « 115 » portant sur 37 départements sont indéniables : **en décembre 2014, le 115 a recensé 18 382 sollicitations de personnes différentes. Le nombre de ces personnes faisant appel au 115 a augmenté de 11% par rapport à décembre 2013.** Cette augmentation concerne aussi bien les territoires historiquement tendus que les départements ruraux. La plupart des demandeurs sont dans l'obligation de faire plusieurs fois appel au 115 dans le mois en l'attente d'une réponse ou suite à une remise à la rue. **La Fnars estime à 4,1 le nombre moyen de demandes au 115 par personnes.**

Concernant les réponses apportées, **43% des personnes ayant sollicité le 115 n'ont pas été hébergées ce qui représente 8 000 personnes sans-abri.** Les deux-tiers de ces échecs sont dus à l'absence de places disponibles. **Il s'agit d'une augmentation de 10% du nombre de personnes sans solution d'hébergement par rapport à décembre 2013. La principale variable d'ajustement reste l'hébergement hôtelier, avec une hausse de 73% des orientations vers des chambres d'hôtel par rapport à décembre 2013 (près de 40 000 nuitées en 2014).** Malgré les volontés gouvernementales, la gestion au thermomètre de l'hébergement se poursuit.

Le parc de logements est saturé alors même que l'urgence est chronique. De fait, les publics ont peu de chance d'obtenir des solutions durables et restent bloqués en hébergement. Cette pénurie contraint le 115 à pratiquer l'alternance de l'aide pour héberger le plus de personnes possible. **Ainsi, l'hiver dernier, 17 506 personnes ont été remises à la rue après l'attribution d'un hébergement.** Le principe de continuité de l'hébergement est durement mis à mal.

En plus des personnes sans-abri, l'absence de logement personnel peut prendre différentes formes et contribue fortement à fragiliser les personnes les plus précaires. **Dans son enquête *Sans-domicile* en 2012, l'Insee estimait que 141 500 personnes**

(1) INSEE,  
L'HÉBERGEMENT DES  
SANS-DOMICILE EN 2012,  
N°1455, JUILLET 2013.

sont dépourvues de domicile personnel dont 81 000 adultes accompagnés de 30 000 enfants auxquelles il faut ajouter 22 500 personnes en centre d'accueil pour demandeur d'asile.<sup>(1)</sup> L'enquête précisait que parmi ces personnes, près de la moitié est accueillie en hébergement collectif, un tiers dans un appartement loué par une association, un dixième à l'hôtel et un dixième est sans-abri (essentiellement des hommes). **Par rapport à l'enquête INSEE 2001, et en se limitant à des critères similaires, le nombre d'adultes sans-domicile dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants a augmenté de 44% en 10 ans.**

Dans ce contexte d'urgence sociale, les pouvoirs publics et les associations doivent également faire face à une diversification des publics complexifiant d'autant plus les situations et rendant de plus en plus difficile la possibilité de proposer des solutions adaptées. Il est inquiétant de constater que l'offre inadéquate d'hébergement d'urgence et de logement d'insertion, aussi bien en terme de quantité que de qualité, alimente le phénomène de renoncement des personnes les plus isolées. Les places d'hébergement (CHU, CHRS, CADA...) sont souvent saturées et le faible taux de rotation symbolise la difficulté d'accès à un logement adapté. L'offre de logements adaptés est insuffisante pour répondre à la demande et sortir d'une gestion court-termiste de l'hébergement.

## ■ Un secteur en pleine restructuration

### ► La refondation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion (AHI)

L'année 2007 marque un tournant dans les politiques d'hébergement et d'accès au logement. La prise de conscience par l'Etat, sous l'impulsion des associations, de la crise du logement dans ses multiples formes s'est traduite par une volonté de rationaliser et d'optimiser l'intervention étatique. Alors que jusque-là, l'Etat déléguait aux associations la politique AHI en se contentant d'un rôle de financeur, il affirme désormais un rôle de pilote et se fixe des obligations de résultat. A cet égard, **la loi du 5 mars 2007 instaurant le droit au logement opposable est représentative de cette nouvelle stratégie interventionniste.** Le gouvernement Fillon a poursuivi cette logique avec le rapport d'Etienne Pinte sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées publié en 2008.

Ainsi s'engage le « **Chantier national prioritaire pour les personnes sans-abri ou mal logées** » entre 2008 et 2012. Ce chantier national débouche sur la création de nouvelles places d'hébergement, de pensions de famille et le développement de l'intermédiation locative. Il affirme la volonté « d'humaniser » les centres d'hébergement dans la logique des principes d'inconditionnalité et de continuité de l'accueil posés par la loi du 5 mars 2007. **La création d'un délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement en 2008 marque la**

**volonté de privilégier une approche transversale du mal-logement. Elle sera renforcée par une délégation interministérielle (Dihal) en juillet 2010.**

Dans la continuité du chantier national, **une nouvelle étape est franchie en novembre 2009 avec le lancement d'une «stratégie nationale de prise en charge des personnes sans-abri ou mal-logées» par le secrétaire d'Etat chargé du logement Benoist Apparu.** L'objectif de cette stratégie est de rénover en profondeur l'intervention publique dans le domaine de l'hébergement et de l'accès au logement en organisant et réorientant l'ensemble des interventions menées en faveur des personnes à la rue ou en situation de détresse. **Jusqu'à présent, le modèle français de prise en charge des personnes en situation de fragilité ou de détresse concevait l'accès au logement comme l'aboutissement d'un projet d'insertion. A l'inverse, la refondation du secteur AHI repose en théorie sur le principe du « logement d'abord ».** Elle suppose la mobilisation et la production d'une offre accessible et adaptée ainsi que les moyens d'accompagnement qui y sont liés. L'accès à un logement est donc conçu comme une condition sine qua non de l'insertion sociale. Cette stratégie du «logement d'abord» devait également permettre de réduire les dépenses très coûteuses liées à l'hébergement d'urgence au profit de l'hébergement de stabilisation et du logement d'insertion.

**Pour mettre en oeuvre ces principes et ces objectifs, deux outils principaux sont instaurés. Au niveau local, des plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) sont créés en complément des PDALPD. Ces PDAHI doivent planifier la stratégie du département en matière d'hébergement. Ils ont été depuis fusionnés au PDALPD lors de la création des PDALHPD par la loi ALUR. Outil de planification, les PDAHI reposent sur un outil opérationnel : le SIAO.**

### ► **La structuration du secteur par les SIAO consacrée par la loi ALUR**

La refondation de la politique AHI repose sur un dispositif pivot : le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO).

Les SIAO, définis par une circulaire du 8 avril 2010, sont destinés à devenir les plateformes départementales uniques en matière d'hébergement d'urgence, d'hébergement d'insertion et de logement d'insertion des personnes sans domicile fixe. **Ils doivent permettre d'assurer l'égalité des demandeurs face au service rendu, d'éviter les ruptures de prise en charge et d'apporter une réponse adaptée et continue en fonction des besoins des usagers.** Leur objectif est de :

- ➔ **Simplifier les démarches d'accès à l'hébergement et au logement** des demandeurs et l'intervention des travailleurs sociaux qui les accompagnent
- ➔ **Traiter avec équité les demandes** ; orienter les personnes en fonction de leurs besoins et non uniquement en fonction des places disponibles

- ➔ **Coordonner les acteurs de la veille sociale, de l'hébergement et du logement** en améliorant la fluidité entre l'hébergement et le logement
- ➔ **Participer à la constitution d'observatoires locaux**

Afin de faciliter leur mise en place, les SIAO ont pu se développer autour de plusieurs opérateurs selon un découpage urgence/insertion ou selon des logiques territoriales avec des SIAO infradépartementaux. **Ils doivent désormais, depuis la loi ALUR, opter pour un opérateur unique intégrant le 115.**

**Les SIAO sont chargés d'organiser et de centraliser, dans chaque département, l'ensemble des demandes de prise en charge de personnes en situation de détresse. Ils doivent orienter les demandeurs et pour ce faire, mobiliser l'ensemble de l'offre disponible, qu'elle soit d'urgence ou d'insertion ainsi que les dispositifs permettant un accès direct au logement.**

La loi du 20 février 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite « ALUR ») a consacré l'existence des SIAO (art. 30). Elle leur a également donné un cadre juridique en précisant ses missions et les conditions de sa création. **Les SIAO doivent exercer leur mission sous l'autorité du préfet et dans le cadre d'une convention avec l'Etat.** Pour assurer ses missions, le SIAO peut également conclure des conventions avec des acteurs locaux publics ou privés, énumérés par la loi, tels que les services de veille sociale, les centres d'hébergement, les organismes d'intermédiation locative, de logements-foyers, les agences régionales de santé, les collectivités territoriales, etc. Certains de ces acteurs se voient imposer des obligations, dès lors qu'ils ont noué des partenariats avec les SIAO et qu'ils bénéficient d'un financement de l'Etat.

## **L'IMPORTANCE DE LA MISE EN PLACE DES SIAO**

La mise en oeuvre des SIAO a permis un progrès indéniable dans la prise en charge des ménages dépourvus de logement. **Par l'intermédiaire de ces commissions d'orientation, le SIAO favorise une démarche partenariale des acteurs de l'hébergement et de l'accès au logement pour trouver les solutions les plus adaptées aux besoins de chaque demandeur.** La constitution du SIAO comme guichet unique d'accueil et d'orientation de la demande doit améliorer l'équité des demandeurs dans l'accès à l'offre disponible et simplifier les démarches. Sans se substituer à l'admission en centre d'hébergement ou à l'attribution de logement accompagné, le SIAO représente aujourd'hui la démarche de droit commun pour accéder aux dispositifs du secteur AHI.

Le SIAO est également un dispositif important dans la dimension d'observation sociale qu'il implique. Sans créer une nouvelle offre, il permet d'objectiver le manque de places d'hébergement et de logement accompagné dans la grande majorité des départements. A cet égard, **le SIAO a eu le mérite de faire apparaître les listes de demandeurs en attente d'une solution adaptée. Il est un indicateur pertinent de la situation de l'hébergement et contribue à démontrer le faible accès au Daho.**

## ■ De nouvelles relations à construire entre les SIAO et les acteurs de l'hébergement et du logement

La mise en place des SIAO ne s'est pas faite sans difficulté. Un rapport de l'IGAS<sup>(2)</sup> note « *un vrai dynamisme au sein des SIAO. Toutefois, au regard de leurs objectifs, leur mise en œuvre est partielle. La coordination et la gestion transparente et équitable des places sont amorcées mais le dispositif n'est toujours pas centré sur les besoins des usagers et leur accompagnement vers le logement. Le droit des usagers concernant le respect de leur vie privée doit être mieux pris en compte lors de l'établissement des diagnostics sociaux. Les objectifs des SIAO apparaissent légitimes à la mission et couramment appliqués depuis de nombreuses années dans d'autres secteurs. Aussi, malgré certaines réticences sur le terrain, la mutation du secteur doit absolument être poursuivie.* »

Les SIAO ont entraîné un changement des pratiques pour les acteurs de l'hébergement et du logement accompagné. Le SIAO nécessite un travail d'acculturation pour les travailleurs sociaux habitués à s'adresser directement aux centres d'hébergement. Ceux-ci peuvent d'ailleurs ressentir une forme de frustration dans la mesure où ils rencontrent des difficultés à suivre l'orientation du demandeur qu'ils ont pris en charge. Pour être bénéfique au ménage, le SIAO doit réaliser une évaluation fine de la situation du ménage, et proposer des solutions adaptées. Cela suppose d'avoir une bonne connaissance du projet social des structures vers lesquelles orienter les demandeurs.

Dans le cas contraire, la structure d'accueil peut refuser l'orientation proposée, en explicitant les raisons de son refus. En retour, **les SIAO constatent parfois que les missions sociales et les critères de sélection de certaines structures d'hébergement sont mis en œuvre de façon trop rigide.** L'article L. 345-2-7 du CASF dispose que « *les personnes morales assurant un hébergement, à l'exception du dispositif national de l'asile, et les organismes bénéficiant de l'aide pour loger à titre temporaire des personnes défavorisées* » doivent motiver le refus d'une admission. Cette disposition instaure un parallélisme avec les règles s'appliquant aux bailleurs sociaux. **Dans le cas des personnes reconnues au titre du Daho, l'article 42 de la loi ALUR, prévoit désormais que le préfet puisse procéder lui-même à l'attribution d'une place d'hébergement présentant un caractère**

(2) « BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES SERVICES INTÉGRÉS D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION (SIAO) », IGAS, FÉVRIER 2012.

## UN STATUT UNIQUE DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES DE LA VEILLE SOCIALE ET DE L'ACCOMPAGNEMENT ?

Face à la diversité des missions, des statuts et des modes de financement des structures d'hébergement, le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013 prévoyait la possibilité de proposer un statut

unique de ces établissements et services, afin de rendre plus lisible le secteur pour l'ensemble des acteurs. Cette proposition a été reprise par l'art. 32 de la loi « ALUR » qui prévoit que le gouvernement transmette au Parlement, avant le 31 décembre

2014, un rapport présentant les conditions et modalités de ce statut unique. L'objectif est de pérenniser les perspectives de financement de ces opérateurs et de consolider le pouvoir de régulation des institutions publiques.

**de stabilité ou d'un logement dans un logement-foyer ou dans une RHVS correspondant aux besoins d'un ménage reconnu prioritaire au titre du Daho.**

Les SIAO nécessitent, pour fonctionner pleinement, un partenariat resserré entre les différents acteurs, une bonne connaissance mutuelle et la maîtrise d'outils de diagnostics communs. A cet égard, **un opérateur unique pourra permettre d'avoir une vision plus claire de la demande et des places vacantes ainsi qu'un traitement plus égalitaire des requêtes. Il est également important que le champ de compétence du SIAO ne se limite pas à l'hébergement mais comprenne également un volet d'insertion et d'accès au logement accompagné.** La généralisation progressive d'un SIAO intégré et géré par un opérateur unique dans tous les départements devrait ainsi permettre de renforcer le dispositif.

Relativement récent, le SIAO nécessite donc un temps d'adaptation pour être pleinement opérationnel. Il constitue néanmoins un progrès indéniable dans la prise en charge des ménages dépourvus de logement. Ce progrès ne garantit pas pour autant une amélioration quantitative de l'accès à l'hébergement et au logement accompagné. **Le SIAO n'est qu'une modalité de coordination des dispositifs, il ne crée pas une offre nouvelle pour les publics mal-logés.** Au-delà des outils et des dispositifs, la politique de l'hébergement et de l'accès au logement ne peut s'améliorer que par l'affectation des moyens financiers, techniques et humains suffisant aux besoins territoriaux observés.

### ■ Une mission d'observation essentielle à développer

#### ▶ La mise en oeuvre du logiciel SI-SIAO

Selon l'IGAS dans son rapport de février 2012 sur l'évaluation des SIAO, « *la bonne réalisation de [la mission des SIAO] dépendra de la montée en charge d'un système d'information commun et de la capacité des acteurs locaux à l'alimenter*

*de façon homogène* ». Cette préconisation a été entendue : une circulaire de mars 2012 annonçait la convergence des outils vers un logiciel unique, né de la transformation du SI-SIAO. L'objectif était de conserver les fonctionnalités existantes des logiciels utilisés et d'assurer la récupération des données déjà saisies.

**Ce logiciel unique doit remplir trois fonctions : la gestion des évaluations, la gestion des places vacantes et des orientations, et l'établissement de statistiques.**

Aujourd'hui, il n'est toujours pas pleinement opérationnel ce qui explique que différents logiciels soient encore utilisés par les SIAO et les acteurs de l'hébergement : ProGdis, Osiris, 4D de Paxtel, ALOHA pour le Samusocial de Paris et d'autres logiciels locaux. Plusieurs failles dans le logiciel SI-SIAO ont été signalées. **A titre d'exemple : la mauvaise conception des fiches d'évaluation donnant lieu à un suivi social mal renseigné dans l'application (ex : impossibilité de joindre un rapport social, pas de fonction pour indiquer les préconisations faites par la commission d'orientation, etc.) ou encore l'absence de système d'alerte de nouvelles places vacantes, rendant obligatoire une connexion quotidienne au logiciel afin de vérifier les places disponibles.**

Si une amélioration du logiciel a eu lieu grâce à la collaboration des différents acteurs, les SIAO continuent de rencontrer des difficultés à assurer leur travail d'accompagnement. Les pratiques diverses selon les territoires et la mauvaise appropriation du logiciel par les instructeurs expliquent qu'un certain nombre d'évaluations sociales et de signalements de places vacantes est encore réceptionné par e-mail ou par courrier. **La création des SIAO devait permettre de progresser en matière d'efficacité et de rationalisation. Le maintien de plusieurs systèmes d'information vient perturber cette démarche et limite ses effets positifs.**

### ► La difficile mise en place de la mission d'observation des Siao (base BDOS)

L'observation est une mission essentielle des SIAO. Elle doit contribuer à la connaissance précise et actualisée des besoins des personnes en situation

## LE CAS DU VAL-DE-MARNE

**S**i tous les prescripteurs saisissent le SIAO par l'application SI-SIAO, les travailleurs sociaux des Espaces Départementaux des Solidarités (EDS) continuent d'adresser leurs demandes par courrier et e-mails

car le Conseil général refuse d'utiliser le logiciel SI-SIAO. Ce refus peut s'expliquer par la mise en place précipitée du SIAO, une mauvaise explication des dispositifs et des réticences à utiliser le logiciel dans un

souci de confidentialité des données. Il semble aujourd'hui que le Conseil Général soit prêt à adhérer au SI-SIAO, un petit échantillon de travailleurs sociaux du département s'engageant à tester le logiciel.

de précarité afin de questionner l'efficacité des réponses qui leur sont apportées et les ajuster si nécessaire. Cet ajustement doit pouvoir être aussi bien qualitatif que quantitatif. Cette observation doit également servir à identifier les facteurs exposant au risque de se trouver à la rue et permettre, en amont, de développer des politiques de prévention. Cette mission apparaît absolument essentielle tant l'absence de connaissance fine de ces populations est flagrante.

Le logiciel SI-SIAO doit à ce titre alimenter la BDOS, base de données de l'observation sociale. Or, la récupération des données, essentielle au bon fonctionnement et à la production d'indicateurs statistiques, nécessite un lourd travail de recodification et d'importation des données déjà saisies dans le logiciel unique.

**De plus, tel que conçu actuellement, le SI-SIAO est un outil de gestion mais pas encore un outil d'observation sociale performant.** Les statistiques produites jusqu'à présent permettent uniquement de voir l'occupation des places et le volume d'activité du SIAO. Par exemple, aucune information sur les personnes et leurs parcours n'est disponible. La composition du ménage, dont la saisie n'est pas obligatoire dans le logiciel, est rarement renseignée.

## LE DROIT À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE

### ■ La reconnaissance par la loi de l'inconditionnalité du droit à l'hébergement d'urgence par l'Etat

Le droit à l'hébergement d'urgence est défini par l'article 73 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, codifié à l'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles. Trois principes essentiels sont fixés :

#### 1 Inconditionnalité et immédiateté de la prise en charge. Seul le critère de la détresse est à prendre en compte :

*« Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence »*

Dans sa rédaction antérieure, l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles consacrait le droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence de toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique « et » sociale. Cette formulation maladroite laissait entendre que ces trois formes de détresse devaient

être cumulées pour pouvoir bénéficier d'un hébergement d'urgence. L'article 45 de la loi ALUR est venu modifier cet article en remplaçant la conjonction « et » par « ou » : l'intéressé peut solliciter un hébergement d'urgence, quelle que soit la forme de détresse mentionnée par la loi.

## 2 Continuité de la prise en charge:

*« Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. »*

## 3 Le droit à l'hébergement d'urgence ne se limite pas à la fourniture d'un toit:

*« Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, [...] d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état [...]»*

## ■ L'ouverture de droit de recours

En consacrant le droit à l'hébergement d'urgence, la loi du 25 mars 2009 a ouvert une première voie de recours pour les personnes sans-abri en situation de détresse. Celles-ci peuvent saisir le tribunal administratif et introduire, dans le cadre d'un recours au fond, une requête en référé suspension pour faire constater que le refus d'hébergement, même implicite, présente un doute sérieux de légalité et qu'il y a urgence pour le préfet à désigner une structure d'hébergement.

**Dans une ordonnance du 10 février 2012 (req. N°356456), le Conseil d'Etat a reconnu le droit à l'hébergement d'urgence comme une liberté fondamentale.** Désormais, les requérants pourront introduire une requête en référé liberté. Pour ces personnes, l'avantage est majeur : le juge administratif doit statuer dans un délai de 48h. Deux conditions doivent être cependant remplies : apporter la preuve de l'urgence de la situation et démontrer que le refus d'hébergement porte une atteinte grave et manifestement illégale à son droit, désormais fondamental, à l'hébergement d'urgence.

Il est néanmoins regrettable que le Conseil d'Etat ne se soit pas prononcé sur le principe de continuité et de non remise à la rue, pourtant inscrit à l'article L.345-2-3 du Code de l'action sociale et des familles. Certains tribunaux administratifs

saisis dans le cadre de référés liberté ou de référés suspension ont toutefois accordé le droit au maintien en hébergement à des ménages en difficulté dont le préfet avait prononcé la fin de prise en charge (TA Paris, 11 janvier 2013, n°1300311/9 et TA Lyon, 2 octobre 2012, n°1203474).

## ■ Le droit à l'aide sociale

L'aide sociale, instituée sous sa forme moderne par le décret du 29 novembre 1953 relatif à la réforme des lois d'assistance, est un droit subjectif, alimentaire et subsidiaire permettant à toute personne impécunieuse d'accéder à un ensemble de prestations monétaires ou en nature. **La couverture des dépenses d'aide sociale, qu'il s'agisse de l'aide sociale à l'enfance, de l'aide médicale d'Etat, de l'aide sociale aux personnes âgées et handicapées ou encore de l'aide sociale à l'hébergement est une obligation pour les collectivités publiques.** L'admission à l'aide sociale se fonde sur l'appréciation de la situation individuelle du demandeur.

Pour ce qui est de l'hébergement des personnes sans-abri, l'article L. 345-1 du CASF dispose que *« bénéficient, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillies dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale publics ou privés les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale »*. Au regard de l'article L. 111-2 2° du CASF, les personnes de nationalité étrangère peuvent bénéficier de l'aide sociale à l'hébergement.

En pratique, la demande d'aide sociale de la personne est transmise au préfet par le gestionnaire qui doit avoir signé une convention d'admission à l'aide sociale avec le représentant de l'Etat (article L. 345-3).

**En cas de refus d'admission à l'aide sociale, le contentieux s'effectue auprès des juridictions administratives spécialisées que sont en première instance les commissions départementales de l'aide sociale (CDAS) et en appel la commission centrale d'aide sociale (L. 134-1 à L. 134-10). En dernier ressort le pourvoi a lieu auprès du Conseil d'État.**

S'il n'existe pas à l'heure actuelle de recensement exhaustif des recours formés auprès des CDAS pour contester un refus d'admission à l'aide sociale, les réseaux associatifs estiment qu'il s'agit d'une procédure méconnue des acteurs et des personnes faisant l'objet d'un non-recours conséquent. Ce phénomène est accentué par le fait qu'actuellement la demande d'aide sociale est formulée une fois que le ménage a été accueilli en CHRS pour valider l'admission et le financement correspondant auprès du préfet. Il reste difficilement accessible aux personnes non encore accueillies qui pourraient

relever de l'aide sociale. Cette difficulté a été renforcée par la mise en place des SIAO, qui constituent un écran supplémentaire entre les personnes et la demande d'admission à l'aide sociale. Il faudrait donc réfléchir à une réforme de la procédure facilitant l'accès à la demande d'aide sociale et au recours associé ainsi qu'à une meilleure communication autour de ce droit.

### ■ L'aide financière du département pour le paiement des frais d'hébergement des familles sans abri dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE)

L'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département placé sous l'autorité du président du conseil général et défini à l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles. Il permet de venir en aide aux enfants et aux familles en difficulté par la mise en œuvre d'actions individuelles ou collectives de prévention et de protection. La mission de prévention du président du Conseil général s'étend aux familles *«dont les conditions d'existence risquent de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de leurs enfants»* (article R.221-1 du code de l'action sociale et des familles) ce qui englobe évidemment la situation particulière des familles sans abri. Les enfants ou familles prises en charge par l'aide sociale à l'enfance peuvent être hébergées dans une multitude de dispositifs : foyers départementaux de l'enfance, placement familial, établissements habilités (maisons et hôtels maternels, maisons d'enfants à caractère social, centres maternels, villages d'enfants, lieux de vie, etc.).

Les dépenses relatives à la protection des mineurs en danger constituent des dépenses obligatoires pour le département (L. 226-11 CASF). Le juge des enfants peut ordonner des mesures éducatives qui sont alors prises en charge par le département concerné, exceptées les dépenses d'investigation. Sur décision du président du conseil général, ce service prend également et plus largement en charge les mineurs qui ne peuvent demeurer provisoirement dans leur milieu de vie habituel et dont la situation requiert un accueil à temps complet ou partiel (dont les mineurs isolés étrangers), les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de 3 ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile ( L. 222-5 CASF). L'aide financière demandée prend alors la forme de l'aide à domicile prévue par les dispositions de l'article L.222-2 du même code et de l'article L.222-3 du code de l'action sociale et des famille qui précise d'ailleurs que cette aide peut être une allocation mensuelle.

L'admission à l'aide sociale à l'enfance est prononcée par le président du conseil général (L. 222-1 CASF). En présence d'une famille dont les enfants sont confron-

tés à des conditions matérielles d'existence dangereuses pour leur santé ou leur sécurité, les assistants de service social, quel que soit le service auquel ils appartiennent, sont légalement tenus de saisir le Département dans le cadre de sa mission de prévention de l'enfance en danger (article R.221-3 du code de l'action sociale et des familles). Les décisions de l'aide sociale à l'enfance sont susceptibles de deux recours : recours administratifs (gracieux et hiérarchique) et recours contentieux auprès du tribunal administratif.

En pratique, l'articulation entre l'aide sociale à l'hébergement et l'aide sociale à l'enfance est parfois malaisée et peut donner lieu à une absence de prise en charge de mineurs ou de parents isolés sans domicile. Il importe donc que le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général actent d'une doctrine commune d'accueil respectant les obligations légales de chaque autorité dans le cadre des plans locaux d'action pour l'hébergement et le logement des personnes défavorisées (PDAHLPD) dont ils ont la responsabilité conjointe.

## LE DROIT À L'HÉBERGEMENT OPPOSABLE

### ■ Le principe

La loi Dalo du 5 mars 2007 vise à garantir la mise en œuvre du droit au logement et de son pendant, le droit à l'hébergement. Des voies de recours gracieux et contentieux sont ouvertes aux personnes non ou mal-logées qui n'ont pas trouvé de solution par les voies d'accès ordinaires au logement ou à l'hébergement. Ainsi les termes de la loi disposent que « *la commission de médiation peut également être saisie, sans condition de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande* » (article L. 441-2-3, III du code de la construction et de l'habitation).

Le recours hébergement est donc ouvert à toute personne sollicitant un hébergement ou un logement adapté et répondant aux conditions posées par la loi. Les critères d'éligibilité sont beaucoup moins précis que pour le recours logement : la loi ne donne aucune indication sur la situation du demandeur (il peut être à la rue ou déjà hébergé, en hébergement d'urgence ou d'insertion) et ne fixe pas le type de démarches préalables qu'il doit avoir effectué (ancienneté de la demande, répétition des demandes, etc.)

De plus, la loi Dalo a ouvert un contentieux spécifique : lorsque le demandeur reconnu prioritaire et urgent n'a pas été relogé dans les délais impartis, il peut

saisir le juge administratif qui ordonnera, le cas échéant, son relogement ou son hébergement. Cette injonction peut éventuellement être assortie d'une astreinte financière pour contraindre l'Etat à exécuter sa décision. Le demandeur peut également exercer en parallèle un recours en responsabilité contre l'Etat, visant à obtenir une indemnisation du préjudice subi.

## ■ Les dispositions de la loi ALUR sur le Daho

➔ L'art. 42 de la loi Alur est venu consacrer la jurisprudence du Conseil d'Etat sur le droit à l'hébergement, en date du 22 avril 2013. **Il est ainsi précisé dans la loi que les places d'hébergement proposées par le préfet au demandeur reconnu prioritaire au titre du droit à l'hébergement opposable doivent présenter « un caractère de stabilité »** (CCH, art. L.4741-2-3 modifié).

➔ Depuis la mise en place du recours Dalo, le préfet pouvait orienter directement une personne reconnue prioritaire Daho vers un gestionnaire de structures d'hébergement, de logements de transition, de logements foyers ou de résidences hôtelières à vocation sociale en vue de son relogement. **La loi Alur prévoit désormais que le SIAO devient l'interlocuteur unique du préfet. Ce dernier est chargé de lui désigner les personnes prioritaires au titre du Daho. Le SIAO a pour mission de les orienter vers une structure pouvant répondre à leurs besoins dans un délai fixé par le représentant de l'Etat.**

➔ La loi Alur donne au préfet des pouvoirs analogues à ceux qu'il détient au titre du Dalo vis-à-vis des bailleurs sociaux. **Si un prioritaire n'est pas accueilli dans le délai imparti, le préfet pourra lui-même désigner le demandeur à un organisme. Si ce dernier refuse de l'héberger ou de le loger, le préfet procédera à l'attribution d'une place d'hébergement ou de logement correspondant à ses besoins.** Cette attribution s'impute sur ses droits à réservation.

➔ L'article 42 précise également que le recours Daho est ouvert à toutes les personnes quelles que soient les conditions de régularité et de permanence de séjour. **La commission de médiation peut donc prendre une décision favorable pour une personne en situation irrégulière pour la reloger sur un hébergement.**

➔ L'article 43 de la loi Alur introduit la possibilité pour la commission de médiation de requalifier les recours hébergement en recours logement. Dans ce cas, le préfet dispose d'un délai de trois ou six mois pour reloger le bénéficiaire. **Existent donc parallèlement trois recours distincts pour une personne ne parvenant pas à accéder à une solution d'hébergement : le recours devant les**

juridictions spécialisées de l'aide sociale, le droit au logement opposable et le référé-liberté. Il conviendrait d'engager une réflexion sur l'articulation entre ces différentes procédures que le législateur et le Conseil d'Etat ont introduites successivement sans penser leur cohérence.

## LES CHIFFRES DU DAHO

Les statistiques nationales sur le Daho sont peu fiables et incomplètes en raison des échanges d'information à stabiliser entre SIAO et commissions de médiation, du caractère ouvert du formulaire Daho qui comporte des champs libres difficiles à exploiter statistiquement, de la diversité des logiciels encore utilisés et des difficultés de mise en œuvre de l'application SI-SIAO. Néanmoins, il ressort des éléments de bilan des données alarmantes.

### ■ Un faible nombre de recours Daho

Le nombre de recours devant la commission de médiation au titre du Daho est en constante augmentation depuis 2008. Il demeure pour autant assez faible en comparaison du nombre de ménages qui devrait accéder à un hébergement stable. En 2013, 10 354 recours hébergement ont été déposés en France. Juillet et octobre sont les mois où le nombre de recours hébergement a été le plus élevé (respectivement 1 125 et 1 005).

Dix-huit départements connaissent une activité particulièrement marquée, en réceptionnant plus de 1 000 recours mensuels : les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, la Haute-Garonne, la Gironde, l'Hérault, l'Isère, la Loire-Atlantique, le Nord, le Rhône, le Var et les 8 départements d'Île-de-France

Les chiffres de 2014 confirment ce faible nombre de recours puisque 5 469 demandes sont recensées à la date du 7 octobre 2014. L'Île-de-France concentre 70% des recours Daho enregistrés.

### ■ Un taux de décisions favorables en hausse au premier semestre 2014

Sur les 5 556 décisions hébergement prises au premier semestre 2014, 3 686 ont fait l'objet d'une décision favorable soit un taux de 66%. Il s'agit d'une augmentation substantielle par rapport à 2013 où le taux de décisions favorables était de 51%. Ce taux est également beaucoup plus élevé en comparaison de celui des recours Dalo (33%). Cette différence s'explique principalement par les critères d'éligibilité qui déterminent les décisions des commissions de média-

tion. Le nombre de décisions favorables dans le cadre du Daho apparaît d'ailleurs relativement faible dans la mesure où le principe d'inconditionnalité d'hébergement devrait garantir un taux très élevé.

**Cette augmentation doit néanmoins être considérée avec prudence dans la mesure où les chiffres ne sont pas fiables dans tous les départements. Certains départements présentent davantage de décisions favorables que de décisions prises.**

## ■ La requalification de la demande

La loi initiale du 5 mars 2007 prévoit la possibilité de requalifier un recours Dalo en recours Daho si la commission de médiation juge que la situation du ménage ne lui permet pas d'accéder à un logement autonome de droit commun. En 2013, 1 573 ménages ont obtenu une décision favorable suite à la réorientation de leur demande Dalo en demande Daho. En revanche, seulement 273 ménages ont été accueillis suite à une proposition dont 86 en structure d'hébergement (CHU, CHRS, stabilisation, ALT, nuitées d'hôtels...), 31 en logement-foyer (résidences sociales, pensions de famille) et 19 en logement de transition (sous-location). **Le fait que la demande d'un ménage soit réorientée ne garantit donc pas davantage l'accueil et l'hébergement de celui-ci. On constate également que les solutions d'intermédiation locative sont peu utilisées alors qu'elles paraissent appropriées pour ces ménages.**

La faiblesse des statistiques concernant les réorientations des demandeurs Dalo en demandeur Daho empêche d'obtenir une vision satisfaisante des motifs de cette réorientation. Le chiffre important de ces réorientations doit néanmoins être un

### LE PARCOURS DU COMBATTANT D'UN PRIORITAIRE DAHO

**M**onsieur X, accompagné par un accueil de jour d'Emmaüs Solidarité, a été reconnu « prioritaire et devant être hébergé d'urgence » en mai 2010 par la commission de médiation de Paris. Le délai de 6 semaines accordé par la loi au préfet pour faire des propositions d'hébergement étant écoulé, Mr X a saisi le tribunal administratif. Le 12 novembre 2010, le tribunal

a rejeté sa requête aux motifs qu'il « dit être arrivé en France depuis deux ans, n'a jamais été autorisé à y résider, que par suite, sa demande n'est pas au nombre de celles qui doivent être satisfaites d'urgence ». L'association Emmaüs Solidarité et le requérant ont décidé de porter le dossier devant le Conseil d'Etat, qui, le 1<sup>er</sup> aout 2013, a annulé le jugement du tribunal administratif pour

erreur de droit, ce dernier n'ayant pouvoir d'appréciation sur la légalité de la décision de la commission de médiation. Au 19 mai 2014, M. X est toujours sans domicile fixe et n'a reçu aucune proposition d'hébergement, alors que quatre années se sont écoulées depuis sa date de reconnaissance comme prioritaire par la commission de médiation de Paris.

point de vigilance. **Le Comité de suivi rappelle que le manque d'offre de logement sur un département ne doit pas encourager la commission de médiation à réorienter les demandes vers l'hébergement.**

La loi Alur a également introduit la possibilité pour les commissions de médiation de réorienter une demande Daho vers un recours au titre d'un logement. Il n'y a, à ce jour, pas de données chiffrées permettant de savoir si cette nouvelle prérogative est utilisée par les commissions de médiation.

### ■ **Moins d'un prioritaire sur quatre a reçu une offre d'hébergement en 2013**

En 2013, sur l'ensemble des ménages reconnus prioritaires et restant à accueillir, seul 18,8 % ont bénéficié d'une proposition (1 962 ménages). Ces propositions se sont traduites par 1 092 attributions effectives (le différentiel étant dû à des décès, des changements de département, des solutions trouvées par le requérant avant l'attribution, ou des refus). **Au total depuis la mise en place du Daho, 17 279 ménages restent à accueillir sur 28 479 ménages reconnus prioritaires, soit 60,7 %. Seules 5 983 personnes ont été accueillies, soit 21 %.**

**Les chiffres du premier semestre 2014 ne montrent pas d'amélioration** puisque seulement 828 bénéficiaires du Daho ont été accueillis ou ne sont plus à accueillir alors que 3 686 décisions favorables ont été prononcées et que le délai de relogement dans le cadre du Daho n'est que de six semaines.

**Ce bilan inquiétant est le reflet des difficultés manifestes à assurer le respect du droit à l'hébergement opposable.** Si la crise que connaît le secteur de l'hébergement est la principale raison de la défaillance du dispositif, **la mise en œuvre du Daho souffre également de nombreuses entraves.** Les chiffres sur l'orientation ou une attribution effective vers un hébergement ou vers un logement adapté de ménages reconnus prioritaires au titre du Daho sont cependant à prendre avec précaution. Alors que pour le Dalo, l'interconnexion entre le COMDALO, Syplo et le système national d'enregistrement (SNE) permet d'avoir une information fiable sur l'orientation des ménages vers le logement et le suivi des attributions qui leur sont faites, il n'existe rien de similaire pour le secteur de l'hébergement et du logement adapté. Plusieurs systèmes d'information coexistent dans le secteur Accueil Hébergement Insertion (AHI). **Si ceux-ci permettent d'avoir une bonne connaissance de la demande exprimée, ils renseignent assez mal sur les orientations ou les attributions effectives faites en CHRS ou en logement adapté.** La faiblesse des chiffres indiqués ci-dessus est donc tout autant le résultat d'un défaut d'information que le reflet de difficultés manifestes à assurer le respect du droit à l'hébergement opposable. Si la crise que connaît le secteur de l'hébergement est la principale raison de la défaillance du dispositif, la mise en œuvre du Daho souffre également de nombreuses entraves.

## **PROPOSITIONS AFIN DE SE DONNER LES MOYENS D'APPLIQUER LE DROIT À L'HÉBERGEMENT OPPOSABLE**

Les résultats du Daho pointent les nombreuses limites du dispositif et doivent alerter l'Etat sur la nécessité de repenser son rôle dans l'accès à l'hébergement et au logement adapté. Compte tenu de l'insuffisance de l'offre et de la fragilité des demandeurs, le recours Daho ne parvient pas à remplir sa mission de dernier recours pour les personnes les plus vulnérables. Il s'apparente davantage à un mode d'accès spécifique dont les bénéficiaires sont déterminés sur des critères flous et arbitraires. De plus, il opère un tri entre des ménages tous plus prioritaires les uns que les autres ce qui se répercute sur les dispositifs existants, en particulier le SIAO. Afin de clarifier et d'améliorer le Daho, le Comité de suivi propose d'agir à plusieurs niveaux :

- ➔ **Sur l'offre quantitative des places d'hébergement, de logements de transition et de logements adaptés ainsi que sur une meilleure gestion de celle-ci.**
- ➔ **Sur l'accès au droit et l'équité des personnes sans-domicile personnel face au Daho**
- ➔ **Sur les critères de reconnaissance du statut Daho et sur les pratiques des commissions de médiation**
- ➔ **Sur le rôle du Daho et son articulation avec le SIAO**

### **AMÉLIORER L'OFFRE QUANTITATIVE ET LA GESTION DES PLACES D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENTS ADAPTÉS**

Le faible taux de relogement des bénéficiaires du Daho est symptomatique des graves difficultés que connaît actuellement le secteur de l'hébergement. Alors qu'il devrait garantir, en dernier recours, l'accès à l'hébergement ou au logement d'insertion des personnes sans-domicile, le Daho met en lumière l'incapacité de l'Etat à répondre à ses obligations. A ce titre, le Comité de suivi ne peut qu'encourager les préfets à mobiliser l'ensemble des structures d'hébergement, de logements de transition, de logements-foyers et de RHVS sur leur département, y compris en mobilisant les logements sociaux de son contingent. Face à la précarité

et la fragilité des publics concernés, toute vacance ou sous-occupation est inacceptable

### ■ Le relogement des ménages prioritaires Daho : des difficultés liées à un manque d'offre

Le Comité de suivi est conscient que les préfets n'ont pas, sur l'ensemble des territoires, à leur disposition une offre suffisante pour reloger les bénéficiaires Daho. La saturation des structures d'accueil et d'hébergement et le manque d'offre de logement adapté sont les principales causes explicatives de l'échec du droit à l'hébergement opposable et des difficultés du SIAO.

Dans beaucoup de départements, les places d'hébergement et de logement adapté ne parviennent pas à absorber le flux de demandeurs. La difficulté de nombreux ménages à accéder au logement autonome génère un faible taux de rotation dans ces structures. **Les délais d'attente pour obtenir une place en CHRS ou dans une résidence sociale peuvent-être de plusieurs mois. La trop faible capacité d'accueil des CADA<sup>(3)</sup> entraîne un report des demandeurs d'asile sur les autres structures d'hébergement. Dans le même temps, certaines familles restent bloquées dans des hébergements d'urgence alors que leur situation ne le justifie pas.** La sortie vers des formes de logement accompagné transitoire demeure encore trop marginale. La politique du «logement d'abord» n'a finalement pas eu de réel effet levier pour désengorger le secteur de l'hébergement.

Dans ce cadre, le Daho n'est pas un remède miracle, il ne peut garantir le relogement des personnes si les capacités d'accueil sont insuffisantes. La pénurie d'offre d'hébergement et de logement dénature le dispositif. Dans certains départements, le nombre de ménages prioritaires au titre du Daho est à lui seul supérieur au nombre de places disponibles annuellement, via le SIAO, pour tous les publics confondus. **En 2013, c'est moins d'un prioritaire sur quatre qui a reçu une offre d'hébergement dans une structure d'urgence ou de transition.** De plus, les propositions sont rarement conformes aux besoins des demandeurs ou à l'exigence de stabilité qui est bafouée en raison de la saturation du dispositif, ce qui contraint à une rotation des places disponibles.

Afin d'augmenter l'offre d'hébergement, le Comité de suivi rappelle que les communes et leurs groupements ont des obligations de production définies par l'article L312-5-3 II du Code de l'action sociale et des familles :

*«La capacité à atteindre est au minimum d'une place d'hébergement par tranche de 2 000 habitants pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est supérieure à 50 000 habitants ainsi que pour les communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants et qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de*

(3) CENTRE D'ACCUEIL  
POUR DEMANDEUR  
D'ASILE

*plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Cette capacité est portée à une place par tranche de 1 000 habitants dans les communes visées à la phrase précédente et comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 100 000 habitants».*

Lorsqu'une commune ne respecte pas ses obligations, elle peut se voir infliger un prélèvement sur ses ressources fiscales. Le montant de ce prélèvement dépendra du potentiel fiscal par habitant de la commune et des places d'hébergements manquantes.

Cette obligation introduite par la loi Molle du 25 mars 2009 doit permettre d'augmenter les places d'hébergement dans les communes sous-dotées. Le respect de ce quota ne garantit toutefois pas forcément une couverture territoriale adaptée aux territoires les plus tendus, dont les besoins doivent être objectivés par les diagnostics territoriaux à 360°. Ainsi, la ville de Paris respecte ses obligations en matière de capacité d'accueil tout en concentrant une grande partie des ménages dépourvus de logement qui ne trouvent pas de solution. **Il faudrait donc dresser un bilan quantitatif du respect de cette obligation faite aux communes et des pénalités infligées et envisager une évolution de la règle avec les partenaires concernés.**

## ■ Un secteur de l'hébergement encore trop axé sur un fonctionnement urgentiste et saisonnier

L'amélioration du droit à l'hébergement opposable passe donc avant tout par une volonté politique forte de résoudre la crise de l'hébergement. Pour cela, il serait indispensable d'affecter les moyens financiers nécessaires dans le cadre d'une programmation pluriannuelle. Or, **si le budget qui est dédié aujourd'hui à « la prévention de l'exclusion et l'insertion des personnes vulnérables » est considérable (1,3 milliards en 2015 pour le BOP 177), celui-ci reste insuffisant pour répondre à l'urgence sociale, en particulier sur les territoires les plus tendus.** Ainsi les dépenses consacrées à l'hébergement d'urgence ont été de 410 millions d'euros en 2013 (Rapport annuel de performance 2013). Il n'était inscrit que 321 millions d'euros pour cette action dans le projet de loi de finances 2014, donc une baisse de 89 millions prévus en 2014 par rapport au consommé 2013. Dans le projet de finances 2015, il est inscrit 389 millions au titre de l'hébergement d'urgence, soit moins que le consommé 2013 alors que les besoins ont augmenté. Le budget du logement adapté<sup>(4)</sup> est, lui, en diminution de 9.3 millions d'euros en projet de loi de finances 2015 par rapport au projet de loi de finances 2014. Cette gestion financière pose des difficultés car elle est en décalage avec les besoins, elle insécurise les acteurs et rend difficile les redéploiements nécessaires.

(4) LE LOGEMENT ADAPTÉ AU SENS DU PROGRAMME 177 COMPREND LE FINANCEMENT DE « L'ALLOCATION AU LOGEMENT TEMPORAIRE » (ALT), DE « L'INTERMÉDIATION LOCATIVE », DES « PENSIONS DE FAMILLE », DE « L'AIDE À LA GESTION LOCATIVE SOCIALE » (AGLS). IL EST À NOTER QUE « L'ACCOMPAGNEMENT VERS ET DANS LE LOGEMENT » (AVDL) N'EST PLUS DU TOUT FINANCÉ PAR LE BUDGET 177 À COMPTER DE L'EXERCICE 2015 MAIS TOTALEMENT PRIS EN CHARGE PAR LE FNAVDL.

**Le modèle urgentiste actuel est pourtant plus coûteux que les solutions d'hébergement stable ou de logement pérenne.** L'investissement dans l'hébergement d'insertion et le logement d'insertion ainsi que la production d'une offre locative très sociale serait plus viable à long terme en favorisant l'insertion sociale des familles. A cet égard, des dispositifs d'accompagnement social (AVDL, FSL, accompagnement CHRS «hors les murs»...) et de gestion locative adaptée sont déjà pleinement appropriés pour favoriser l'accès et le maintien dans le logement. Ils sont toutefois insuffisamment coordonnés entre eux et avec l'action sociale de droit commun et nécessite davantage de financement.

Ainsi, **malgré les objectifs du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013, la gestion budgétaire de l'hébergement et de l'accès au logement est encore marquée par des logiques saisonnières et la prédominance de l'hébergement d'urgence, notamment hôtelier, sur les solutions pérennes et qualitatives.** La conséquence directe est que de nombreuses familles ont encore été remises à la rue à la fin de la trêve hivernale en 2014. Cette situation ne devrait plus être constatée suite à la circulaire du 22 avril 2014 prévoyant la fin de la gestion saisonnière.

**Un plan triennal de réduction du recours aux nuitées d'hôtel est prévu par le Gouvernement entre 2015 et 2017. Ce plan se fixe l'objectif ambitieux de remplacer progressivement les nuitées d'hôtel par la création de 13 000 places d'hébergement stable et de logement adapté dont 9 000 places en intermédiation locative et 1 500 places en pension de famille. Il prévoit également de proposer des hébergements plus adaptés pour 6 000 demandeurs d'asile et de renforcer l'accompagnement des ménages.** Un budget de 105 millions d'euros est prévu sur trois ans pour mettre en oeuvre ce plan. **Le remplacement de 10 000 nuitées d'hôtels doit permettre de dégager 66 millions d'euros sur trois ans dont 38,7 millions seront réorientés sur la prise en charge des demandeurs d'asile.**

**Le Comité de suivi rappelle également que le préfet possède désormais le droit d'imposer aux communes carencées en logements sociaux la mise en place d'un dispositif d'intermédiation locative (Article L. 321-10 du CCH).** L'ensemble des dispositifs de location/sous-location représente une alternative intéressante à l'hébergement. Ils permettent une sortie des ménages vers le logement tout en garantissant un accompagnement temporaire et adapté à leur situation. Le plan d'action Dalo a réaffirmé récemment la volonté de mobiliser l'intermédiation locative (en particulier le dispositif Solibail porté par l'Etat) pour reloger les ménages prioritaires. **Le Comité de suivi précise que les ménages prioritaires au titre d'une demande d'hébergement ou de logement d'insertion doivent être les principaux bénéficiaires de l'intermédiation locative.**

## ■ Des besoins territoriaux encore trop peu identifiés

Au manque d'offre s'ajoute son inadéquation avec les besoins des demandeurs. L'importance du nombre de refus d'attribution de la part des ménages bénéficiant du Dahô est symptomatique de cette inadéquation. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce phénomène.

Chaque structure d'hébergement a un projet social et des caractéristiques d'accueil qui lui sont propres. Or, des offres inadéquates peuvent être proposées en raison de la pénurie d'offre et de la gestion au « thermomètre » des besoins de mise à l'abri.

De plus, le recours hébergement est une demande par défaut, un dernier filet pour des personnes en situation de détresse. Les refus sont parfois liés au fait que les requérants cherchent un logement pérenne et n'acceptent pas le collectif. Ils peuvent avoir été peu informés sur la distinction entre les recours Dahô/Dalo et mal aiguillés par leurs travailleurs sociaux. De même, ils ont pu être réorientés par la commission de médiation alors même qu'ils prétendaient à un logement.

Cette situation est inquiétante car le statut de personne reconnue au titre du droit à l'hébergement opposable se trouve remis en cause en cas de refus d'une proposition d'hébergement par le demandeur.

Enfin, le Dahô souffre de la difficulté des pouvoirs publics à observer et évaluer clairement la situation du mal-logement sur les territoires. Au niveau local il est encore difficile de déterminer les besoins réels en matière d'hébergement et de logement adapté. L'observation sociale des personnes dépourvues de logement, essentielle pour pouvoir territorialiser l'offre et affecter les moyens nécessaires, est encore incomplète dans beaucoup de départements. A cet égard, le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale prévoyait la finalisation de « diagnostics territoriaux à 360° » pour le premier semestre 2014. Ces diagnostics tardent à se mettre en place et n'ont été expérimentés que dans un dizaine de départements. Le calendrier de réalisation de ces diagnostics a d'ailleurs été repoussé au premier semestre 2015.

La réalisation de ces diagnostics est essentielle pour « *disposer, sur chaque territoire, d'une vision objectivée, globale et partagée des problématiques des personnes – de la rue aux difficultés d'accès et de maintien dans le logement – mis en perspective avec l'offre existante* ». <sup>(5)</sup> A terme, ces diagnostics doivent permettre d'orienter les choix politiques vers un accès plus rapide à une offre adaptée. Ils doivent servir de supports aux documents de planification (PDALHPD, PLH) et de programmation au niveau de l'Etat et des départements.

Il conviendrait par ailleurs de connecter ces travaux aux mécanismes d'allocation et de ventilation des ressources par l'administration centrale entre territoires, aujourd'hui peu transparents et peu performants. La répartition actuelle des crédits se fonde en effet essentiellement sur quatre indicateurs macroscopiques (nombre de places

(5) CIRCULAIRE DU 18 AOÛT 2014 RELATIVE À L'ÉLABORATION DES DIAGNOSTICS PARTAGÉS À 360°.

d'hébergement, nombre de bénéficiaires du RSA, nombre de ménages reconnus prioritaires au titre du Daho et nombre de demandeurs d'asile) qui ne permettent à l'évidence pas de refléter adéquatement les besoins territoriaux.

### **PROPOSITION 1**

**Créer des modalités d'accueil dignes et pérennes par une loi de programmation pluriannuelle pour l'hébergement et le logement adapté.**

Au niveau national, privilégier un pilotage budgétaire à long terme en prévoyant un abondement des programmes à hauteur des besoins dès la loi de finances et en cessant le financement par décrets d'avance successifs. L'objectif est de sortir d'une gestion court-termiste en privilégiant le développement d'une offre stable et pérenne quelle que soit sa forme (hébergement, logement adapté, accès direct au logement...). Il faut sortir du cercle vicieux par lequel le financement de l'hébergement hôtelier se fait au détriment du financement de solutions adaptés aux besoins des ménages. Revoir les modalités d'allocation des ressources aux territoires suite aux résultats des diagnostics à 360°. Dresser un bilan national de l'application de l'article L312-5-3 II du CASF.

### **PROPOSITION 2**

**Territorialiser les besoins en hébergement et en logement adapté dans chacun des départements à partir des diagnostics territoriaux à 360°.**

Inscrire des objectifs clairs de relogement dans les PDALHPD afin de redimensionner le parc disponible en fonction des besoins. Intégrer le bilan d'activité de la commission de médiation aux diagnostics territoriaux à 360° et au PDALHPD.

### **PROPOSITION 3**

**Renforcer tous les segments de l'offre du secteur accueil, hébergement et insertion pour garantir l'accès à l'hébergement ou au logement de toutes les personnes en difficulté.**

➔ **Augmenter les capacités d'accueil en CHRS et en logement d'insertion dans les départements en sous-capacité.**

➔ **Offrir à l'ensemble des demandeurs d'asile des structures d'accueil spécifiques :** une part importante des demandeurs d'asile est sans solution d'hébergement ou alors hébergée dans des CHU ou des CHRS faute d'offre en Cada. Cette inadéquation contribue à saturer les structures d'accueil. Il est donc nécessaire d'augmenter les capacités d'accueil dans les Cada ou d'envisager d'autres formes de logement dans le diffus le temps que leur demande d'asile soit traitée.

➔ **Développer l'intermédiation locative et toute forme de mobilisation du parc privé (conventionnement Anah) en augmentant les financements dédiés et en s'appuyant sur le réseau associatif existant**

➔ Développer des solutions d'hébergement pérenne dans le parc social diffus, par la mise à disposition des biens vacants de l'Etat ou des collectivités territoriales ou par la réquisition notamment pour les personnes qui n'ont aucune ressource pour y accéder.

#### PROPOSITION 4

##### Mieux mobiliser les réservations en logement adapté.

Une meilleure mobilisation des logements réservés de ce secteur est nécessaire. Celle-ci pourrait s'inspirer notamment de l'accord conclu entre la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Ile de France et l'UnafO concernant les modalités de réservation par l'Etat de logements au sein des logements-foyers. <sup>(6)</sup>

(6) CF. « GUIDE DE L'ATTRIBUTION DE LOGEMENT, MÉTHODES ET BONNES PRATIQUES » UNAF0, AVRIL 2014.

## GARANTIR L'ACCÈS AU DROIT ET L'ÉQUITÉ DES PERSONNES VIS-À-VIS DE LA PROCÉDURE DE RECOURS DALO

Le recours hébergement de la loi Dalo reste peu connu, et largement sous employé. La majorité des personnes en situation de grande exclusion sociale ignore l'existence d'un droit à l'hébergement comme liberté fondamentale et a fortiori son opposabilité. Bien souvent, lorsque les personnes ont connaissance du Dalo, elles l'assimilent seulement à un moyen d'accéder à une place d'hébergement et non également à un logement d'insertion. Ainsi, rares sont les personnes déjà accueillies dans une structure d'hébergement d'urgence déposant spontanément un recours Dalo pour obtenir une solution plus stable qu'elles n'auraient pas réussi à obtenir par ailleurs. Au cours de sa rencontre avec le CCPA, le Comité de suivi a pu constater qu'une majorité de représentants n'avait pas connaissance de l'existence du Dalo. Sur les 44 personnes interrogées, 16 seulement étaient informées de la possibilité d'un tel recours.

Le recours Dalo est mal adapté aux besoins et aux capacités des sans-abris. Ces personnes ne sollicitent pas toutes les dispositifs de la veille sociale ou ne le font que de façon ponctuelle. Se trouvant le plus souvent en dehors des dispositifs d'accompagnement, elles ne peuvent ainsi que difficilement avoir connaissance du recours hébergement. **L'extrême précarité des personnes non ou mal-logées les place dans des conditions d'existence impropres à la réalisation de démarches administratives permettant un accès au droit.** Le fait de ne pas être francophone ou de ne pas maîtriser l'écriture, et la difficulté de conserver des documents administratifs constituent des

**freins supplémentaires.** De plus, les recours doivent être déposés devant les commissions de médiation, ces dernières étant départementales. **Le recours Dahou, apprécié et valable à l'échelle du département, ne correspond pas au mode de vie d'une population souvent en errance sur plusieurs territoires.**

L'accompagnement joue un rôle déterminant dans l'accès au droit et la capacité à recourir au Dahou. Il améliore la qualité des informations communiquées à la commission de médiation et facilite le traitement des dossiers. Les recours Dahou émanent majoritairement de requérants bénéficiant d'un accompagnement par un travailleur social, qui peut être issu du SIAO mais aussi de d'autres structures en fonction de la situation des ménages : référent au sein d'un centre d'hébergement, services de la veille sociale (équipes mobiles, accueils de jour, etc.), polyvalence de secteur, CCAS, etc. Parfois les ménages formulent une demande de leur propre initiative, mais ce cas de figure est minoritaire (environ 1/4 des recours).

Le secteur AHI est traversé par une dichotomie entre l'urgence sociale et l'insertion. Les professionnels de première ligne (maraudes, accueils de jour, 115, etc.) sont débordés par des sollicitations croissantes et ne peuvent accompagner les personnes que de manière sommaire. Ils priorisent donc les démarches fondamentales telles que la domiciliation administrative ou l'accès à la CMU, mais ne sont pas toujours en situation, du fait d'un manque de moyens, d'accompagner les personnes au dépôt d'un recours Dahou. Les professionnels de l'insertion sont a priori mieux outillés pour accompagner les recours car ils suivent les personnes dans la durée. Cependant, ils sont parfois eux-mêmes mal informés sur les dispositifs, et ne sont souvent pas en contact direct avec les personnes sans-abri.

De manière générale, **l'absence d'évaluation sociale rend difficile le travail de la commission.** Les dossiers déposés par des personnes ne faisant pas l'objet d'un suivi social sont souvent mal renseignés. A titre d'exemple, le service instructeur d'une des commissions de médiation interrogée a comptabilisé pour l'année 2013, 44 % de recours adressés incomplets. Cette situation n'est pas propre aux requérants Dahou : les évaluations transmises aux SIAO par les travailleurs sociaux en amont de la procédure Dahou sont souvent mal renseignées. Les SIAO se trouvent alors contraints de prendre contact directement avec le demandeur.

La motivation du travailleur social est déterminante pour obtenir le label Dahou. Plus un ménage est accompagné, plus il a de chance d'être reconnu prioritaire et urgent. **La motivation du travailleur social reste néanmoins fortement conditionnée par la pénurie de l'offre. En effet, la saturation des capacités d'accueil rend inefficace le recours Dahou et dissuade les travailleurs sociaux d'engager les démarches.** Cette situation remet en question le

caractère prioritaire d'un dossier reconnu Daho par rapport à la situation d'un autre ménage n'ayant pas réalisé les démarches mais connaissant une situation toute aussi urgente.

Au-delà de l'accès au recours Daho, les requérants sont également confrontés à un manque d'information sur le traitement de leur demande, en particulier concernant les critères de leur dossier sur lesquels la commission de médiation fonde sa décision. En principe, le demandeur devrait pouvoir accéder aux pièces de son dossier qui servent à l'examen de sa demande afin de présenter des observations. Cependant, la spécificité juridique des commissions de médiation ne les soumet pas à la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leur relation avec les administrations. Cette loi prévoit notamment l'obligation d'informer le requérant des informations et données recueillies auprès d'autres autorités administratives et du droit d'accès et de rectification dont il dispose. **Dans la mesure où l'instruction du recours Daho peut intégrer des informations transmises par le SIAO, le demandeur devrait avoir la possibilité de faire valoir ce droit auprès de la commission de médiation.**

#### **PROPOSITION 5**

**Elaborer au niveau national, en collaboration avec les associations et les représentants de personnes sans domicile, des outils de communication institutionnelle clairs et accessibles sur les recours hébergements et les diffuser largement par l'intermédiaire des organismes que les requérants potentiels sont susceptibles de fréquenter.**

#### **PROPOSITION 6**

**Etablir et diffuser, au niveau départemental, la liste des organismes agréés pouvant accompagner les personnes dans la constitution d'un recours hébergement.**

#### **PROPOSITION 7**

**Former les travailleurs sociaux sur les différents recours afin d'améliorer l'accès au droit et d'harmoniser les pratiques.**

#### **PROPOSITION 8**

**Informers les personnes sollicitant le 115 qui n'obtiennent pas satisfaction de leurs possibilités de référé-liberté. Informer les personnes sollicitant le SIAO qui n'obtiennent pas satisfaction de toutes les possibilités de recours.**

#### **PROPOSITION 9**

**Transmettre systématiquement aux demandeurs SIAO et, à leur demande, aux personnes appelant le 115 des justificatifs attestant de leurs démarches.**

**PROPOSITION 10**

Donner la possibilité au demandeur d'accéder à son dossier de recours ainsi qu'à tous les éléments pris en compte par la commission de médiation pour rendre sa décision. Informer le demandeur des informations recueillies auprès du SIAO afin de lui donner la possibilité de présenter ces observations.

**PROPOSITION 11**

Prévoir des rencontres et une articulation entre les commissions de médiation et les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) afin que le recours Daho puisse être intégré à la politique globale d'accès au droit, ou renforcer la coordination lorsqu'elle existe déjà.

---

## **HARMONISER ET SIMPLIFIER LES CRITÈRES D'APPRÉCIATION DU CARACTÈRE PRIORITAIRE ET URGENT DES DEMANDES D'HÉBERGEMENT OU DE LOGEMENT D'INSERTION PAR LES COMMISSIONS DE MÉDIATION**

Le Comité de suivi a pu constater des interprétations très variables des critères de reconnaissance du statut de prioritaires Daho selon les commissions de médiation. Certains critères invoqués apparaissent même contraire à la loi et au principe d'inconditionnalité de l'accueil. L'absence de directives précises génère des décisions très hétérogènes selon les départements, la composition de la commission de médiation ou encore selon l'évaluation du travailleur social. Pour une même situation, des requérants Daho peuvent se voir opposer des décisions différentes. La priorisation de certains demandeurs sur d'autres est particulièrement difficile dans le cadre du recours Daho où la majorité des situations relève de l'urgence sociale. Contrairement au recours logement, la reconnaissance des caractères «prioritaire» et «urgent» n'apparaît pas pertinente dans la mesure où ils hiérarchisent des demandeurs fondamentalement tous prioritaires.

### **■ L'interprétation des démarches préalables**

Le décret d'application de la loi Dalo du 28 novembre 2007 dispose que la commission de médiation doit se prononcer sur le caractère prioritaire de la demande en tenant compte, notamment, des démarches précédemment effectuées dans

le département, ou dans le cas particulier de l'Ile-de-France, dans la région. En principe, ces démarches consistent simplement à demander une place d'hébergement ou une affectation dans un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale. Aucune condition d'ancienneté ou de répétition de la démarche n'est réglementairement fixée. Le guide des bonnes pratiques précise ainsi que « *l'appel au 115 resté sans suite peut constituer une démarche préalable* ». **Le Comité de suivi constate néanmoins que les commissions de médiation appliquent chacune des critères différents pouvant s'avérer plus ou moins restrictifs.**

**La doctrine des commissions de médiation reste très variable d'un territoire à l'autre : des délais sont fixés, des demandes répétées sont exigées, la vérification des démarches préalables peut relever d'une casuistique délicate en fonction des situations et des informations récoltées.** Par exemple, certaines commissions de médiation écartent d'emblée l'idée qu'un appel unique au 115 constituerait une démarche préalable. D'autres considèrent que des appels répétés au 115 font office de démarche préalable suffisante. Dans certains territoires, la commission exige du requérant qu'il ait fait une demande au SIAO. Elle fait ainsi du SIAO le dispositif de droit commun unique qui conditionne la possibilité d'être reconnu prioritaire. Ce critère préalable a tendance à se généraliser.

De nombreux ménages sont ainsi amenés à devoir fournir la preuve de leur inscription au SIAO. Ils doivent pour cela fournir une attestation de demande à la commission de médiation pour pouvoir être reconnu prioritaire. Le problème est que les personnes les plus exclues, notamment les sans-abri, rencontrent des difficultés pour bénéficier d'un référent social, que lorsque ce référent social est identifié il ne procède pas forcément à l'enregistrement d'une demande au SIAO en fonction des directives qu'il a reçues, et que lorsque la demande au SIAO est formulée, le SIAO ne fournit pas systématiquement d'attestation de demande ou d'attestation de refus d'orientation. De plus, cette attestation d'inscription au SIAO n'est souvent donnée que dans le cadre du SIAO «insertion» ce qui exclut les demandeurs d'un hébergement d'urgence de l'accès au Dahou.

**L'hétérogénéité des pratiques et des interprétations par les commissions de médiation génère donc des incertitudes dans la mesure où la reconnaissance du statut Dahou est largement tributaire de leurs doctrines.** Devant cette disparité des pratiques, les travailleurs sociaux qui accompagnent les ménages adoptent des stratégies différentes. Certains encouragent les ménages à déposer un recours devant la commission de médiation tout en connaissant les délais d'attente qui en découlent. D'autres intègrent l'absence d'offre et découragent les ménages à faire un tel recours. Beaucoup ne s'aventurent pas à mentionner le droit à l'hébergement opposable car celui-ci ne peut être garanti.

**Ce constat pose un réel problème d'égalité dans l'accès au droit à l'hébergement opposable pour le citoyen selon le territoire où il se trouve.**

De plus, l'objectivation des démarches préalables est réalisée à l'aune des informations produites dans le dossier et complétée par des demandes de confirmation auprès de divers intervenants sociaux (115, SIAO Insertion, SIAO Urgence, différents CHU, services de l'aide sociale à l'enfance, etc.). A cet égard, **le Comité de suivi a remarqué qu'il peut être parfois difficile pour le demandeur de prouver l'effectivité de démarches préalables.**

### ■ La situation du requérant

**Le recours au droit à l'hébergement opposable est ouvert à toutes les personnes sans condition de délai. Ainsi un ménage déjà hébergé peut déposer un recours afin d'obtenir une forme d'hébergement ou de logement adapté plus conforme à sa situation.** Les personnes hébergées dans des structures d'urgence ont donc toute légitimité à effectuer un recours Daho et à être reconnues comme prioritaires.

C'est également le cas des personnes logées chez un tiers. **Le Comité de suivi a pu constater que certaines commissions de médiation refusent de reconnaître comme prioritaire Daho un requérant hébergé chez un tiers. La loi ne prescrit pourtant nullement une telle restriction.**

**D'autres commissions refusent également toute demande de ménages ne joignant pas de rapport social. La loi est pourtant muette à ce sujet.** Cette méthode soulève la question d'une éventuelle restriction de l'accès au droit pour les ménages qui ne bénéficieraient pas ou ne souhaiteraient pas bénéficier d'un accompagnement social. Le volume important de demandes conditionne en tout état de cause la qualité de l'analyse des dossiers et la nature de la réponse apportée, puisque les commissions de médiation n'ont souvent pas les moyens d'entrer directement en relation avec le requérant pour lui demander des compléments d'information sur sa situation.

Enfin, devant le silence initial de la loi Dalo, certaines commissions de médiation réclamaient des requérants au droit à l'hébergement le respect des conditions de régularité et de permanence du séjour posées par l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, exigées pour prétendre au droit au logement opposable. Cette pratique est pourtant en contradiction avec le principe d'inconditionnalité de l'hébergement prévu par le code de l'action sociale et des familles. **Pour mettre fin aux jurisprudences divergentes, l'article 42 de la loi Alur permet explicitement aux commissions de médiation de reconnaître comme prioritaires et urgents des requérants au titre du Daho en situation irrégulière, uniquement pour un hébergement. Le respect des conditions de permanence et de régularité est toutefois exigé pour un accueil dans un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.**

Cette distinction entre l'accès inconditionnel à un hébergement et l'obligation de

répondre à des critères administratifs pour l'accès à un logement accompagné pose un réel problème dans le cadre du recours Dahô. Au moment de leur demande, les ménages émettent un avis sur le type d'hébergement ou de logement accompagné dans lequel ils souhaiteraient être accueillis. Les commissions de médiation peuvent donc se retrouver dans la situation contradictoire d'examiner le dossier d'un ménage demandeur d'un logement accompagné mais ne répondant pas aux conditions de régularités et de permanences de séjour. Le danger est de refuser automatiquement des ménages sans les informer de leur droit à un hébergement. **La situation administrative d'un requérant Dahô ne devrait en aucun cas être un motif de refus préalable du ménage.**

## ■ L'appréciation de la bonne foi

Comme le rappelle le guide des bonnes pratiques, la notion de « bonne foi » est une notion évolutive et par nature subjective, *« c'est-à-dire qu'elle ne relève pas d'un principe théorique applicable à toutes les situations, mais qu'elle suppose fondamentalement une analyse au cas par cas »*. **La bonne foi est toujours présumée. C'est donc à la commission de médiation de prouver le « caractère volontairement malhonnête ou non de la démarche du demandeur (fausses déclarations démontrées, situation réelle camouflée) »**. Lorsqu'il existe un doute quant à la bonne foi du requérant, le guide des bonnes pratiques rappelle qu'il est préférable que les commissions de médiation *« s'abstiennent de faire référence au critère de la mauvaise foi pour motiver le rejet du recours »*.

Le comité de suivi a pris connaissance de cas où les commissions de médiation rejetaient un recours hébergement au motif que le demandeur n'avait pas respecté ses obligations visant à réduire sa dette locative et faisait donc preuve de mauvaise foi. **Dès lors que le droit à l'hébergement est inconditionnel et constitue une dernière chance pour ces personnes placées en situation de détresse, de telles appréciations de la part des commissions de médiation sont inacceptables.**

### PROPOSITION 12

**Faire de la demande au SIAO une démarche suffisante pour être reconnu prioritaire Dahô.**

L'attestation d'inscription fournie systématiquement par le SIAO (proposition 9) doit garantir la reconnaissance du caractère prioritaire de la demande du ménage par la commission de médiation. Ainsi, toutes les personnes sans-abri ou hébergées dans des structures d'urgence doivent pouvoir accéder au recours amiable puis administratif si le dispositif de droit commun (SIAO) n'est pas en mesure de leur proposer une solution adaptée.

Afin de conserver une marge de manoeuvre, **les commissions de médiation doivent garder la possibilité d'examiner le dossier d'un ménage qui n'a pas fait de demande au SIAO et de le reconnaître prioritaire si elle juge que d'autres**

démarches préalables suffisantes ont été réalisées. Dans le cas contraire, la commission de médiation devrait orienter les ménages refusés vers le SIAO, en s'assurant que la personne dispose de référents sociaux susceptibles de l'accompagner dans cette démarche.

### **PROPOSITION 13**

**Mettre en place des formations à destination des commissions de médiation pour leur permettre une meilleure appropriation des règles législatives et réglementaires relatives à l'hébergement et au logement et harmoniser leurs pratiques dans un objectif d'égalité de traitement des requérants.**

A cet égard, il serait important de rappeler aux commissions de médiation que :

- ➔ les personnes accueillies en hôtel, en CHU ou hébergées chez des tiers peuvent légitimement saisir la commission de médiation en vue de la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent de leur demande.
- ➔ l'accès à un hébergement n'est soumis à aucune condition de régularité de séjour ou de statut administratif. Par voie de conséquence, les personnes en situation irrégulière peuvent former un recours devant la commission de médiation dès lors qu'il s'agit de faire valoir leur droit à l'hébergement
- ➔ le recours Daho a vocation à déboucher sur une forme d'hébergement ou de logement accompagné présentant un caractère de stabilité.

### **PROPOSITION 14**

**Favoriser la mobilisation de dispositifs d'accompagnement social pour requalifier des recours hébergement en recours logement.**

De nombreux ménages ne parviennent pas à accéder à un logement de droit commun car leur autonomie sociale est jugée insuffisante. Des dispositifs d'accompagnement (AVDL, ASLL, CHRS «hors les murs»...) pourraient permettre à ces ménages d'accéder à un logement autonome. **L'accompagnement social doit toutefois rester une démarche volontaire, un soutien proposé aux ménages, et non conditionner l'accès au logement ou encore la reconnaissance du caractère prioritaire d'une demande.**

## **CLARIFIER LE RÔLE DU DAHO ET SON ARTICULATION AVEC LE SIAO**

Essentiel dans son principe, le droit à l'hébergement opposable trouve difficilement sa place et sa légitimité au sein du parcours des ménages. Le manque d'offre adaptée, la multiplication des filières d'accès et la vulnérabilité des personnes

rendent son application difficile et son utilité dans l'accès à l'hébergement peu lisible. Le Comité de suivi souhaite ainsi réaffirmer le rôle initial du Daho, à savoir un ultime recours pour l'accès à un hébergement stable ou à un logement adapté. A cet égard, l'articulation avec le SIAO doit-être pensée de façon cohérente pour les ménages.

## ■ Un recours qui n'est pas adapté à l'hébergement d'urgence

L'article 42 de la loi Alur précise que les places d'hébergement proposées par le préfet au demandeur reconnu prioritaire au titre du droit à l'hébergement opposable doivent présenter « *un caractère de stabilité* » (CCH, art. L.4741-2-3 modifié). Il consacre ainsi l'incohérence d'un recours Daho visant à obtenir un hébergement d'urgence (CHU, nuitée d'hôtel). Des dispositifs (115, SIAO «urgence»...) sont plus adaptés pour répondre aux situations d'urgence des demandeurs à la rue. Les délais prévus dans le cadre du Daho sont incompatibles avec les principes d'immédiateté et d'inconditionnalité de l'accueil. Le label « prioritaire Daho » perd d'autant plus de son sens que, techniquement, ce seraient tous les demandeurs d'hébergement d'urgence qui entreraient dans les critères du recours.

Dans le cadre de l'accès à un hébergement d'urgence, la procédure de référé-liberté peut sembler répondre à l'urgence de façon plus efficace que l'introduction d'un recours Daho devant la commission de médiation. Saisi d'une requête, le juge administratif doit statuer dans les 48h, tandis que la commission de médiation a un délai de six semaines pour se prononcer. Néanmoins, le référé-liberté fait peser sur le préfet des obligations moins contraignantes. **Le Daho pose une obligation de résultat : une fois un requérant reconnu prioritaire, le préfet doit l'héberger dans les délais prévus par la loi.** Au contraire, le référé-liberté soumet le préfet à une obligation de moyens : il n'est pas tenu de fournir une solution d'hébergement, il a uniquement pour obligation de tout mettre en œuvre, dans la mesure du possible, pour garantir le droit à l'hébergement d'urgence. En effet, le Conseil d'Etat, tout en reconnaissant le droit à l'hébergement d'urgence comme liberté fondamentale, n'a pas souhaité donner injonction au préfet de fournir une solution d'hébergement au requérant. Il précise ainsi « *qu'il incombe au juge des référés d'apprécier dans chaque cas les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de santé et de la situation de famille de la personne intéressée* ».

Le recours devant la CDAS serait en principe le plus protecteur pour le ménage, dans la mesure où il vise l'admission en CHRS (et donc le respect du caractère de stabilité) au titre de l'aide sociale (une dépense obligatoire). Toutefois la faiblesse du nombre de jurisprudences en la matière ne permet pas au Comité de le comparer aux autres recours.

Ces recours (Daho, référé-liberté, CDAS) doivent être pensés comme complémentaires dans la mesure où ils ne répondent pas aux mêmes objectifs. Le Comité de suivi constate cependant qu'ils restent majoritairement méconnus.

## ■ Un recours qui n'est pas complémentaire avec la demande au SIAO

L'articulation entre le recours Daho et le SIAO pose de nombreux problèmes dans la mesure où elle n'est pas clairement définie pas les textes en vigueur. Le SIAO est à la fois une plateforme d'accès à l'hébergement et au logement adapté, pour certaines commissions, une condition nécessaire pour être reconnu bénéficiaire Daho et un outil de relogement de ces mêmes bénéficiaires Daho. Cette confusion a pour conséquence de mettre en concurrence des personnes dites «prioritaires» sans qu'une solution d'hébergement nouvelle puisse être trouvée. **En l'absence d'une offre suffisante, le fonctionnement actuel du Daho a pour effet pervers de filtrer les personnes dépourvues de logement.**

**Il est donc nécessaire que le SIAO soit repensé comme la filière d'accès de droit commun et le Daho comme dernier recours.** Dans cette conception, le recours Daho constituerait une voie de recours suite à l'échec du SIAO dans sa mission de relogement. La plupart des demandeurs d'un hébergement ou d'un logement d'insertion déposent un dossier au SIAO afin de se voir orienter vers la solution la plus adaptée à leur situation. En l'absence d'une offre disponible, il est donc nécessaire que ces demandeurs puissent faire valoir leur droit devant la commission de médiation. A cet égard, toute démarche devant le SIAO n'ayant pas abouti devrait être une démarche suffisante pour être reconnu prioritaire par la commission de médiation.

La démarche préalable au SIAO paraît logique dans la mesure où celui-ci est le guichet départemental unique pour les demandeurs d'hébergement stable ou de logement adapté. Les demandeurs Daho n'ayant pas fait de démarches préalables au SIAO ont donc vocation à être orientés vers celui-ci par la commission de médiation. Des exceptions peuvent être faites pour des demandes spécifiques qui ne trouveront pas de solution au SIAO. **Le Comité de suivi rappelle que la commission de médiation possède toujours une liberté d'appréciation de chaque situation particulière.**

Cette logique visant à intégrer le recours Daho dans la continuité de la demande au SIAO pose néanmoins problème. Le SIAO n'est pas encore pleinement opérationnel dans tous les départements, ce qui constitue un frein à l'idée d'une directive nationale postulant que la demande au SIAO constitue la condition préalable au recours Daho. D'autre part, on constate que les SIAO ne gèrent jamais la totalité des filières d'accès à l'hébergement ou au logement adapté sur leur territoire. Certains organismes, souvent liés à

des publics spécifiques (femmes victimes de violence, demandeurs d'asile...), continuent de gérer leurs attributions de manière autonome. **Généraliser la demande SIAO comme condition préalable au Daho reviendrait ainsi à exclure ces personnes de la possibilité de recours. La demande au SIAO ne doit donc pas être la seule démarche prise en compte par la commission de médiation.**

## ■ La question de relogement des bénéficiaires du Daho par le SIAO

L'article 42 de la loi Alur prévoit la désignation au SIAO par le préfet des personnes reconnues prioritaires au titre du Daho. Cette disposition n'entraîne pas un changement radical dans la mesure où la plupart des commissions d'orientation SIAO ont déjà à traiter des dossiers Daho. A cet égard, le Comité de suivi a constaté que la reconnaissance au titre du Daho n'est souvent qu'un critère parmi d'autres pour les commissions d'orientation SIAO. Les règles de priorité sont fixées par chacun des SIAO en tenant compte des critères posés par le PDALPD. Ainsi les SIAO privilégient en général l'ancienneté de la demande sauf dans le cas de situations exceptionnelles (enfants en bas-âge, extrême vulnérabilité de la personne, personnes accueillies dans le cadre de la campagne hivernale...). Le label Daho constitue obligatoirement un critère de priorité mais il ne va pas pour autant systématiquement prévaloir. En effet, pour les SIAO, l'évaluation du travailleur social prime sur le codage administratif. **Des personnes ayant été reconnues prioritaires Daho se retrouvent donc de nouveau hiérarchisées en fonction d'une nouvelle liste d'attente. Cette situation est contraire au principe et à l'esprit de la loi Dalo.**

Pour éviter ces dérives, le Daho doit donc bien être conçu comme un dernier recours en cas d'échec des dispositifs de droit commun. Sans apporter de solution miracle, le Daho permet de débloquent certaines situations dans la mesure où le Préfet peut, le cas échéant, user de son pouvoir d'attribution directe sur son contingent. **Le Préfet devrait également être en mesure de mobiliser les éventuelles offres qui ne rentreraient pas dans le champ de compétence du SIAO.**

En l'absence d'une offre de relogement, le Daho aura au moins le mérite de faire apparaître les besoins urgents d'hébergements sur le département. Il permet de responsabiliser l'Etat devant les sanctions indemnitaires et financières qu'il est amené à verser dans ce cadre.

### PROPOSITION 15

**Former les travailleurs sociaux sur les objectifs et les modalités des différents recours (Daho, référé-liberté, recours CDAS).**

**PROPOSITION 16**

**Systématiser les rencontres et les échanges de pratiques entre les SIAO et les commissions de médiation. Inciter les SIAO à être présents, à titre consultatif, dans les commissions de médiation (article L.441-2-3 I du CCH)**

**PROPOSITION 17**

**Améliorer, dans le respect des règles relatives à l'informatique et aux libertés, la transmission d'informations entre le SIAO et les commissions de médiation sur la situation sociale et résidentielle des requérants dans la mesure où ces informations permettent d'éclairer la prise de décision sur le caractère prioritaire et urgent des demandes.**

**PROPOSITION 18**

**Améliorer l'accès et les possibilités de recours devant le tribunal administratif pour les ménages n'ayant pas reçu de réponse adaptée dans le délai légal**

**PROPOSITION 19**

**Faire en sorte que le SIAO, en tant que dispositif de droit commun pour l'accès à un hébergement ou à un logement adapté, associe à ces instances de gouvernance et d'orientation l'ensemble des structures d'hébergement, de logement adapté, ainsi que les représentants des personnes hébergées et des associations de mal logés ou sans abri.**

## GLOSSAIRE

**AHI** : accueil, hébergement et Insertion

**ALT** : allocation logement temporaire

**ALUR** : accès au logement et un urbanisme rénové

**AVDL** : accompagnement vers et dans le logement

**BDOS** : base nationale de données d'observation sociale

**BOP** : budget opérationnel de programme

**CADA** : centre d'accueil des demandeurs d'asile

**CASF** : code de l'action sociale et des familles

**CCAS** : centre communal d'action sociale

**CCPA** : comité consultatif des personnes accueillies

**CCH** : code de la construction et de l'habitat

**CDAD** : conseil départemental d'accès au droit

**CDAS** : commission départementale d'aide sociale

**CHRS** : centre d'hébergement et de réinsertion sociale

**CHU** : centre d'hébergement d'urgence

**CMU** : couverture maladie universelle

**Daho** : droit à l'hébergement opposable

**Dalo** : droit au logement opposable

**Dihal** : délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

**FSL** : fonds de solidarité logement

**PDAHI** : plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion

**PDALHPD** : plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

**PLH** : plan local de l'habitat

**RHVS** : résidence hôtelière à vocation sociale

**RSA** : revenu de solidarité active

**SIAO** : service intégré d'accueil et d'orientation

**SNE** : système national d'enregistrement

