

SYNTHÈSE

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



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

Novembre 2023

**Une étude de
l'Union Nationale des CLLAJ**



Avec la participation d'Ocellia



L'étude complète « Quel recours des jeunes au logement opposable » est téléchargeable sur le site Internet de l'UNCLLAJ :

www.uncllaj.org.

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

Elle constitue le troisième volet d'une recherche sur le non-recours des jeunes, après une première étude sur le non-recours aux garanties locatives (2020) et une seconde sur le non-recours au logement social (2021).

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

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

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

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

RECOURS OU NON-RECOURS

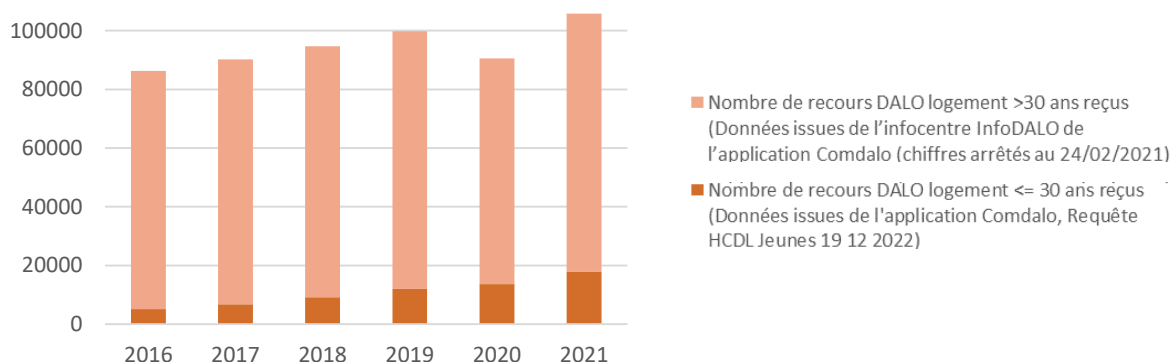
La loi sur le Droit au logement opposable (DALO) a été votée en 2007 et sa mise en application, dès l'année suivante, a fait l'objet de nombreux écrits : rapports et articles d'acteurs du logement alertant sur les difficultés et failles de sa mise en œuvre, articles de juristes relatant les particularités de ce droit nouveau, notamment dans sa dimension contentieuse. L'opposabilité du droit au logement – le fait que le citoyen dispose de voies de recours pour obtenir la mise en œuvre effective de son droit et que la puissance publique a une obligation de résultat, et non une obligation de moyen – peut également être saisie par les sciences sociales, à l'intersection des analyses des politiques du logement et de celles du non-recours. Se poser la question du recours des jeunes au Droit au logement opposable, c'est se poser plusieurs questions de front :

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

Dans la loi, le Droit au logement opposable est un droit dont peut se saisir toute personne estimant que sa situation le justifie. Dans les faits, la grande majorité des recours devant les Commissions de médiation sont faits avec l'aide d'une association et a fortiori d'un travailleur social. C'est même un droit doublement médié par la personne qui accompagne le recours et par la Commission de médiation (COMED).

Parmi les plus de 30 ans, pour 100 demandeurs de logement social, 4 à 5 font un recours DALO. Pour les 30 ans et moins, ce sont seulement 1 à 2 qui font valoir ce droit en saisissant la COMED de leur département ou du département où ils veulent s'installer. Il faudrait pouvoir confronter ces chiffres au nombre de demandes de logement social non satisfaites, ce que les données disponibles ne permettent pas. S'il y a un non-recours, il est général, quel que soit l'âge, mais paraît plus important pour les jeunes. Cependant, entre 2016 et 2021, le nombre et la part des 30 ans et moins parmi l'ensemble des recours DALO a beaucoup augmenté : passant de 5000 à près de 18000 recours, de 6 à 17% de l'ensemble des recours. L'effet de rattrapage du « retard » des plus jeunes à se saisir de ce droit ne suffit pas à expliquer cette hausse spectaculaire.

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



QUI SONT LES JEUNES QUI RECOURENT AU DALO ?

Plus de 25 ans plutôt que moins de 25 ans ?

En 2016, la quasi-totalité (98,8%) des recours de jeunes sont faits par des personnes de plus de 25 ans. Les conditions de reconnaissance comme prioritaire et urgent dans le cadre d'un recours DALO sont dépendantes de l'appréciation qui est faite en COMED de la « capacité [du requérant] à se comporter en "bon locataire" ». Le fait d'avoir déjà habité en logement autonome, d'avoir des revenus suffisants pour payer un loyer, d'avoir déjà fait la preuve de sa capacité à habiter est appréciée par les COMED : ces capacités sont plus facilement reconnues à un jeune de plus de 25 ans qu'à un jeune de moins de 25 ans.

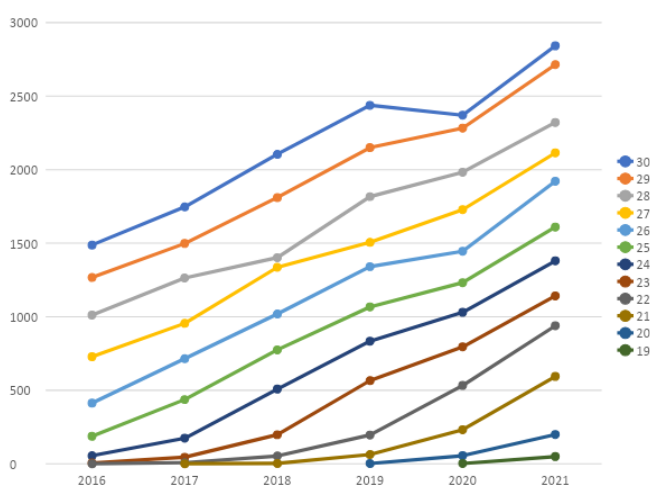


Figure 2 : Nombre de recours DALO selon l'âge du requérant au moment du dépôt, 2016-2021

La part des plus de 25 ans reste prépondérante jusqu'en 2021 mais de plus en plus de jeunes de moins de 25 ans font désormais des recours DALO. Entre 2016 et 2021, la part des moins de 25 ans augmente régulièrement : 3% en 2017, 14% en 2019 et près de 24% des recours de jeunes sont désormais faits par des moins de 25 ans en 2021. Les difficultés croissantes d'accès au parc locatif pour les jeunes semblent expliquer en bonne partie cette augmentation, mais celle-ci reflète également une augmentation de la propension des accompagnants des jeunes à proposer un recours, sans exclure les plus jeunes.

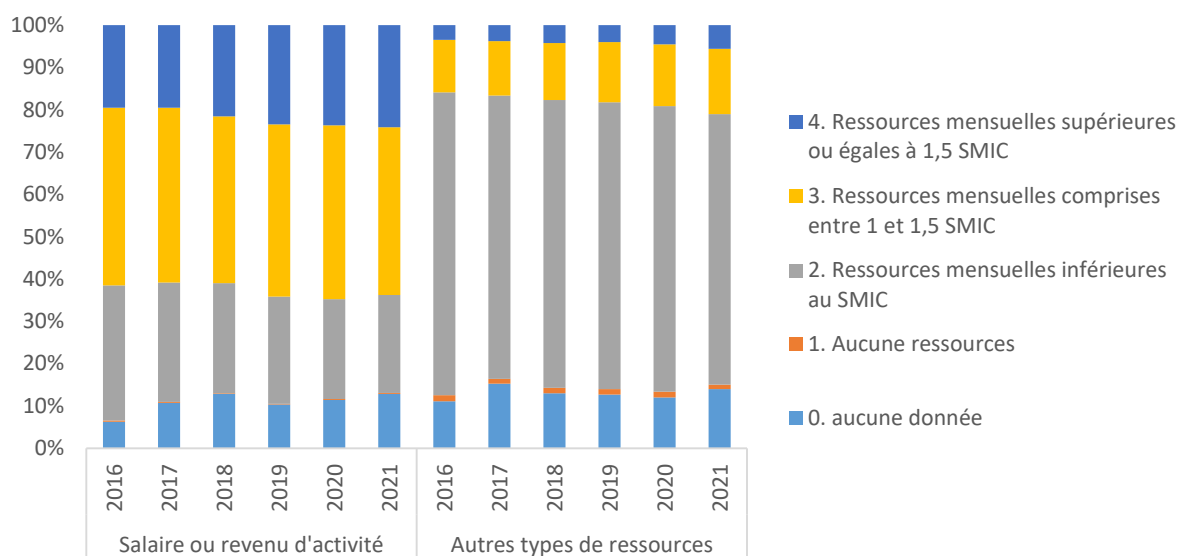
Des requérantes plus nombreuses

En 2016, 7 requérants sur 10 sont des requérantes. Toutes ne sont pas des femmes avec enfants et elles sont la même proportion que les requérants hommes à faire un recours en tant que personne isolée. Ce constat fait écho aux constatations de nombreux travailleurs sociaux et de chercheurs s'intéressant à la jeunesse. Cependant, l'écart tend à se réduire entre 2016 et 2021 : de plus en plus d'hommes, notamment d'hommes isolés, font des recours DALO : en 2021, près de 4 requérants sur 10 sont des hommes.

Jeunes salariés et jeunes en grande précarité

Trois constats sont lisibles. D'une part, les ressources déclarées augmentent avec l'âge des requérants DALO : plus ceux-ci approchent de 30 ans, moins ils sont susceptibles d'être sans ressources et plus ils ont des ressources élevées, l'équivalent d'un SMIC voire de 1,5 SMIC. D'autre part, dans les départements tendus, une part plus importante de requérants dispose de ressources supérieures au SMIC. Enfin, deux populations semblent constituer le groupe des requérants DALO : des personnes non salariées disposant de ressources faibles voire très faibles, qui sont plus souvent des femmes, et des personnes salariées disposant de ressources plus importantes, les éloignant de la grande précarité.

Figure 3 : Répartition par mention d'un salaire ou revenu d'activité parmi les ressources et par tranches de ressources mensuelles estimées / SMIC pour 35h de travail par semaine, après déduction de la CSG et CRDS, au 1er janvier de l'année en cours, 2016-2021



Habitants des zones tendues

Les métropoles et les zones attractives concentrent beaucoup plus de recours DALO de personnes de 30 ans et moins. Cependant, la concentration dans la région Île-de-France est en légère baisse, tandis que les autres métropoles enregistrent des hausses importantes. D'autres zones tendues comptent de nombreux recours DALO de jeunes : c'est particulièrement le cas en Haute-Savoie : département touristique et frontalier où la tension sur le marché locatif est extrême.

Dans 10% des cas en Île-de-France, dans 6% des cas ailleurs, les requérants sont logés ou hébergés ailleurs que dans le département de dépôt du recours. Peu d'autres informations sont interprétables à partir des données : le formulaire de recours n'informe pas sur l'endroit où les requérants aimeraient être logés et seule la comparaison entre l'adresse déclarée au moment du recours et l'adresse du relogement effectif suite au recours pourrait permettre d'analyser la dimension territoriale du recours DALO par les jeunes.

Jeunes dépourvus de logement

La situation la plus fréquemment invoquée par les requérants de 30 ans et moins pour recourir au DALO est le fait d'être dépourvu de logement et/ou hébergé : cette situation se retrouve dans 50% des recours. Viennent ensuite les motifs « être logé(e) temporairement dans un logement de transition (par exemple logement fourni par une association), un logement-foyer (résidence sociale, maison relais, pension de famille...) ou une résidence hôtelière à vocation sociale », et « logement sur-occupé et avec personne handicapée à charge ou avec enfant mineur à charge ou vous êtes handicapé(e) », mentionnés chacun dans 20% des cas. Les autres situations sont très rarement évoquées. Toutes ces situations peuvent se cumuler et l'« attente d'un logement social depuis un délai supérieur au délai fixé par arrêté préfectoral », même si elle est de plus en plus souvent mentionnée – dans 10% des cas en 2016 et dans près de 18% des cas en 2021 – est étonnamment faible par rapport à ce qu'on pouvait attendre en écoutant les acteurs du DALO.

Quel recul sur la situation des jeunes par rapport au DALO ?

La hausse spectaculaire du nombre de recours DALO des jeunes de 30 ans et moins semble peu ressentie parmi les acteurs qui accompagnent les jeunes au quotidien dans leur accès au logement. Cette hausse est pourtant générale sur le territoire, et en bien des endroits, continue. Dans plus de 6 cas sur 10 au moins, le recours est fait avec l'aide d'un travailleur social. Cette médiation en amont de l'examen du recours est importante et décisive, tant la décision est influencée par la connaissance qu'ont les travailleurs sociaux de ce droit et de son application sur le territoire. Les données communiquées ne permettent toutefois pas de déceler l'importance des organisations derrière les travailleurs sociaux : les associations soutenant les requérants, le cas échéant, nous sont rarement connues. L'examen des données donne l'impression d'une tendance croissante à encourager le recours au DALO chez les assistants de service social au niveau du secteur et dépendant du département. Cette tendance semble à la fois décorrélée de la dimension militante des structures et dépendante moins de la connaissance que de l'habitude des recours amiables.

La décision de faire ou non un recours est co-produite par les jeunes et les travailleurs sociaux qui les accompagnent. Lorsqu'il n'y a pas d'accompagnement en amont, des structures du social sont très souvent mobilisées pour amener leur expertise sur le dossier et produire une « note sociale ». Les représentations des travailleurs sociaux sont ainsi très susceptibles d'influencer la décision : leur connaissance du droit, leur perception de qui est éligible au DALO selon les publics jeunes dont ils ont l'habitude, mais également leur connaissance du parc social et de son adaptation ou non aux besoins des jeunes, entrent en ligne de compte.

Enfin et peut-être surtout, les jeunes et, a fortiori les travailleurs sociaux, dont certains siègent en Commission de médiation dans le collège associatif, et dont beaucoup ont une

expérience des conditions d'application de la loi sur le long cours, sont influencés par la manière dont ils savent que les dossiers des requérants sont traités. Or 15 ans après le vote de la loi, l'impression que l'on a en entendant différents acteurs sur des territoires différents est celle de cheminements divergents qui font qu'un droit qui devrait être le même pour tous sur le territoire national prend un visage extrêmement différent selon où l'on est, au point que la possibilité d'y recourir n'est pas du tout la même partout et que les rouages institutionnels et leur vocabulaire diffèrent du tout au tout d'un lieu à l'autre. Simples écarts de la doctrine vis-à-vis des bonnes pratiques ou franche illégalité, les dispositions prises localement conduisent à décider d'écarter certains requérants, dont on sait que le dossier sera examiné défavorablement. Seule une démarche très militante, chronophage et demandant une certaine expérience, conduit à s'en tenir au droit et à faire reconnaître la situation prioritaire et urgente des requérants par les moyens contentieux. Des initiatives collectives permettent cependant de résister à cette limitation du droit au logement opposable.

On voit ainsi combien se poser la question du recours des jeunes au DALO implique trois questions :

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

A l'issue de l'enquête, ces questions restent intactes : elles peuvent constituer un outil en soi pour les acteurs dans leurs territoires, pour se réinterroger sur la manière dont ils participent à l'application du droit au logement.

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

OBJECTIF 1

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

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

OBJECTIF 2

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

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

OBJECTIF 3

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

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

SYNTHÈSE

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

**Une étude de l'UNCLLAJ
Avec la participation d'Ocellia**

Novembre 2023

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

UNCLLAJ

6 bis rue Robert et Sonia Delaunay

75011 PARIS

www.uncllaj.org

com@uncllaj.org

Réseaux sociaux : @uncllaj

