

Réalisation

Ce rapport a été rédigé par l'Observatoire de l'hébergement et du logement à partir des analyses du Comité départemental de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

SOMMAIRE

Préambule	5
Chapitre 1 : L'application de la loi DALO en Isère	6
L'activité de la commission de médiation en Isère	6
Les sujets en débat à la commission de médiation	10
Le relogement par le Préfet	13
Les recours	15
Chapitre 2 : Le profil social des ménages ayant fait un recours auprès de la commission	16
Toujours une grande majorité de ménages issus de la Métro	16
Une surreprésentation des ménages avec enfants, mais davantage de femmes isolées	17
Des ménages d'âge moyen, mais des jeunes et des personnes âgées plus nombreux	19
Une majorité de demandeurs sans logement mais des ménages logés dans le parc privé plus nombreux	21
Des ménages en attente d'un logement social	22
Chapitre 3 : Quel impact de la loi DALO ?	25
Les conditions d'accès au droit ne sont pas encore remplies	25
Le système d'attribution des logements sociaux est perturbé	27
Les entrées et les sorties d'hébergement sont impactées	30
Le risque d'accentuer la spécialisation sociale	34
Propositions du Comité départemental de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable	39

Préambule

Votée en mars 2007, la loi sur le Droit au logement opposable (DALO) est entrée en vigueur le 1er janvier 2008. Elle marque une avancée considérable puisqu'elle donne des droits nouveaux aux demandeurs de logement qui en étaient jusque là totalement dépourvus. Mais elle constitue un véritable défi puisque les conditions de sa mise en œuvre ne sont pas vraiment remplies (déficit de logement accessible) et qu'elle pourrait bien contribuer à accentuer la spécialisation de l'habitat social dont on sait qu'il est très inégalement réparti entre les communes. Il convient donc de veiller collectivement à ce que la mise en œuvre du droit au logement opposable facilite l'accès à un logement décent des personnes et familles qui en sont dépourvues, tout en concourant au développement de la mixité sociale. Il convient aussi de veiller à ce que le secteur de l'hébergement, qui est lui aussi concerné par la loi, continue à jouer son rôle essentiel d'accueil et d'insertion.

C'est pour cela que le Conseil social de l'habitat a proposé la création d'un Comité départemental de suivi qui, au niveau local, accompagne la mise en œuvre du droit au logement opposable, se saisit des difficultés qui apparaissent chemin faisant et fait des propositions pour une juste application de la loi. Cette initiative s'inspire du Comité national de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, chargé de faire des propositions afin de permettre une bonne mise en œuvre de la loi dans le respect des échéances fixées par le législateur.

La première année de mise en œuvre de la loi DALO a principalement été marquée par la mise en place des commissions de médiation au niveau des départements et le rapport 2008 rendait surtout compte des enseignements et des réflexions relatifs aux recours examinés par cette nouvelle commission.

Depuis, le travail de la commission s'est poursuivi, les relogements des ménages par le Préfet se sont succédés et quelques recours devant le tribunal administratif ont été déposés. Le présent rapport présente ainsi une vision plus large de la mise en œuvre du DALO et apporte un éclairage sur les données régionales et nationales (Chapitre 1). La montée en régime du dispositif permet également d'observer le profil social des ménages sur la base d'un échantillon plus représentatif (Chapitre 2). Après deux ans de fonctionnement du dispositif, certaines retombées de la loi commencent à être perceptibles à différents niveaux et le rapport 2009 en rend compte (chapitre 3). Enfin, ces différentes analyses fondent un certain nombre de propositions élaborées par le comité départemental de suivi.

Chapitre I

L'application de la loi DALO en Isère

Le dispositif DALO entre en 2009 dans sa deuxième année de fonctionnement. Cela nous permet de poursuivre notre analyse sur l'activité de la commission de médiation mais aussi de commencer à tirer des enseignements concernant la phase aval du dispositif, qui consiste à répondre (ou pas) à ceux qui sont déclarés prioritaires.

I. L'activité de la commission de médiation en Isère

En 2009, les membres de la commission de médiation de l'Isère¹ se sont réunis à 16 reprises (soit une commission toutes les trois semaines) afin d'étudier les recours formulés par des ménages en attente d'une solution de logement ou d'hébergement.

1.1 Des recours en augmentation

Nombre de dossiers reçus au Sialdi en 2009

Période	Hébergement	Logement	Total 2009	Rappel Total 2008
Janvier	1	57	58	35
Février	5	66	71	76
Mars	4	78	82	65
Avril	5	68	73	76
Mai	6	66	72	53
Juin	4	94	98	53
Juillet	10	59	69	80
Août	6	57	63	40
Septembre	3	70	73	70
Octobre	7	68	75	61
Novembre	6	66	72	97
Décembre	8	78	86	74
Total	65	827	892	780

Source : Préfecture

¹ Placée sous la présidence d'une personne désignée par le Préfet, la commission comprend 3 représentants de l'Etat, 3 représentants des collectivités territoriales dont un du département, 3 représentants des organismes bailleurs et organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement et 3 représentants des associations.

Depuis la mise en place de la commission de médiation, 1 672 dossiers ont été reçus à la Préfecture. On note une augmentation significative du nombre de recours déposés en 2009 (892) par rapport à 2008 (780), soit une hausse de +15%.

Pour 1 672 dossiers reçus, le Sialdi a délivré 1 560 accusés de réception, rattrapant ainsi le retard qui avait été accumulé au courant de l'année 2009. Le délai de délivrance des accusés de réception est important à examiner car la date d'envoi de cet accusé fixe le point de départ du délai dont dispose la commission de médiation pour examiner les recours.

1.2 Des recours qui concernent principalement le logement

Éléments de comparaison régionale et nationale des dossiers reçus et examinés pour la période 2008-2009

	Isère	Rhône-Alpes	France
Nombre de dossiers hébergement reçus	128	1 051	11 523
Nombre de dossiers hébergement examinés ²	118	923	8 962
Nombre de dossiers logement reçus	1 544	5 579	128 743
Nombre de dossiers logement examinés	1 245	4 601	84 591

Source DHUP/DALO

Le nombre de recours pour un hébergement par rapport au nombre total de recours est beaucoup plus faible en Isère (7%) qu'en Rhône-Alpes (16%) et se rapproche du niveau national (8%). Ceci traduit certainement le fonctionnement satisfaisant des dispositifs de recueil de la demande d'hébergement en Isère.

² A noter que parmi les dossiers examinés par la commission de médiation, figurent les dossiers qui ont reçu une solution d'hébergement ou de logement avant la tenue de la commission à laquelle ils devaient être présentés.

1.3 Plus d'un ménage sur deux est reconnu prioritaire

Dossiers traités par la commission de médiation en 2009

Date commission	Recours hébergement	Prioritaires hébergement	dont requalifiés hébt	Recours Logement	Prioritaires
19/01	2	4	4	51	26
09/02	2	2	1	53	21
02/03	2	3	3	55	10
23/03	3	5	3	37	17
20/04	5	3	1	38	19
11/05	2	2	1	52	20
08/06	9	2	0	47	14
29/06	5	2	0	34	28
27/07	8	3	1	66	30
31/08	3	2	0	62	26
21/09	5	5	1	74	30
12/10	0	0	0	54	20
26/10	5	2	0	46	27
09/11	4	5	3	50	27
30/11	5	4	2	63	27
21/12	6	4	1	42	16
Total (Nb)	66	48	21	824	355
Total (%)	72,7%			43%	

Source : Sialdi

Les recours concernant l'hébergement, bien que peu nombreux, trouvent dans la plupart des cas une suite favorable. En effet, parmi les ménages ayant recours au DALO au titre de l'hébergement, 72,7% sont reconnus prioritaires.

La part des ménages déclarés prioritaires pour le logement est bien en deçà. Elle est estimée à 43% dans le tableau ci-dessus. Cependant, compte-tenu du fait que parmi les dossiers examinés par la commission figurent également les recours des ménages qui ont reçu une solution pendant la période d'instruction et sur lesquels la commission de médiation n'a pas eu à se prononcer, sauf à constater qu'ils sont « sans objet », il convient de retrancher 166 dossiers considérés comme sans objet. En effectuant cette correction, le pourcentage de

dossiers logement classés « prioritaires et urgents » s'élèverait à 55%, contre 53% en 2008.

Par ailleurs, la commission a eu à examiner 30 recours gracieux formulés contre des décisions de la commission. Elle a accepté 9 de ces recours pour des logements, ce qui porte le nombre de recours logement classés prioritaires et urgents à 364.

Enfin, 21 recours pour des demandes de logement ont été requalifiés par la commission en propositions d'hébergement. La commission fait dans ce cas usage d'une possibilité offerte par la loi de proposer un hébergement dans le cas où elle estime que le ménage n'est pas en mesure d'occuper un logement autonome. La commission a fait usage de cette possibilité dans le cas de ménages fortement endettés et qui n'avaient pas mis en place de dispositif de traitement de la dette ou de femmes seules, jeunes, avec enfants. Ces décisions font toujours l'objet de discussions difficiles au sein de la commission (voir plus loin).

1.4 Différents motifs sont invoqués par les ménages

Répartition des motifs³ de recours invoqués par les demandeurs pour les demandes de logement en 2009

Motivation du demandeur	Nb de dossiers	Pourcentage	Rappel 2008
Délai anormalement long	189	27%	35,2%
Sortie d'hébergement	159	22,7%	22,4%
Sans logement	218	31,1%	24%
Mesure d'expulsion	60	8,6%	7,4%
Autres ⁴	75	11,7%	11,2%

Source : Sialdi

En 2009, on note une augmentation importante des demandes de ménages invoquant le motif « dépourvu de logement » et en parallèle une diminution des « délais anormalement longs ».

³ Dans ce tableau sont pris en compte, dans les dossiers à motifs multiples, les deux premiers motifs invoqués par les demandeurs, pour les ménages examinés en commission de médiation.

⁴ La motivation « autres » regroupe le logement indécent et le logement insalubre.

En 2009, parmi les 189 ménages qui invoquent comme motif le délai anormalement long, 144 ménages n'indiquent que ce seul motif⁵. Il s'agit bien sûr de ménages déjà logés. Ces ménages se voient très souvent classés non prioritaires et urgents.

Éléments de comparaison régionale et nationale
des motifs invoqués pour la période 2008-2009

	Isère	Rhône-Alpes	France
Nombre de dossiers	1 431	5 303	101 049
Nombre de motifs	2 286	8 222	176 165
Motivation du demandeur			
Délai anormalement long	45%	34,4%	34%
Sortie d'hébergement	19,5%	13,3%	9,1%
Dépourvu de logement	17,3%	26,5%	21%
Expulsé sans relogement	6,6%	9,7%	10,5%
Autres	11,6%	17%	25,4%

Source : DHUP/DALO

Dans ce tableau qui recense tous les dossiers déposés en 2008 et 2009, sont pris en compte tous les motifs invoqués par les demandeurs. La différence observée, pour les délais anormalement longs, tient probablement au fait que ce motif est invoqué par un certain nombre de ménages de façon subsidiaire et parfois injustifiée, car ne correspondant pas à la définition donnée par le décret.

Il existe des écarts assez importants portant notamment sur les ménages sortant d'hébergement et les ménages occupant des logements indécents, insalubres ou sur-occupés.

2. Les sujets en débat à la commission de médiation

Lors de la présentation du premier rapport annuel du comité de suivi, nous avons fait état de points qui faisaient l'objet de débats au sein de la commission. Il nous paraît intéressant de voir où l'on en est sur ces points et d'examiner les sujets qui sont apparus au courant de l'année 2009.

2.1 Les sujets soulevés en 2008

Il nous paraît intéressant de faire le point sur les sujets que nous avons évoqués à l'occasion du premier rapport.

⁵ Lorsqu'il formule son recours, un ménage peut invoquer plusieurs motifs.

Les résidents à Adoma

La situation des résidents à Adoma a été réglée par la loi MOLLE⁶ qui précise les notions de logement de transition et de logement-foyer. Deux situations subsistent aujourd'hui :

- Pour les personnes logées sans intermédiaire, Adoma est classé dans la catégorie des foyers-logement. Le délai de séjour nécessaire pour bénéficier de la loi DALO est celui des logements de transition, soit 18 mois.
- Les personnes logées à Adoma dans le cadre d'un contrat avec une structure d'hébergement ou d'insertion par le logement et faisant l'objet d'un contrat tripartite entre la structure, le ménage et Adoma. Ces ménages entrent dans la catégorie « hébergés de façon continue dans une structure d'hébergement » et sont donc éligibles après 6 mois de séjour.

La question de l'obligation alimentaire

Le décret indique qu'en cas d'hébergement par un tiers, la situation doit éventuellement être examinée au regard de l'obligation alimentaire. Sur ce point qui était souvent l'objet de discussions en 2008, sans établir de jurisprudence formelle, la commission de médiation commence à considérer autrement les demandes de ménages ayant à charge des enfants ou des personnes dont on considère que leur âge devrait les conduire à un logement autonome.

L'articulation entre DALO et les dispositifs de droit commun

Dans les motifs invoqués, de nombreux dossiers de recours font état de situations d'indécence ou d'insalubrité. Pour ces situations le Sialdi fait appel au Pact pour faire un point sur l'état du logement.

La commission a pris la décision de ne pas faire porter les conséquences d'une insalubrité non traitée au demandeur, et par conséquent de le déclarer « prioritaire et urgent » tout en faisant un courrier aux parties concernées (mairie et CAF) pour signaler la situation et éviter que le logement ne soit remis en location.

Par contre, la commission n'a pas de possibilité d'agir sur les expulsions, en l'absence d'un dispositif efficace de prévention.

⁶ Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions.

2.2 Les nouveaux points en débat

L'information de la commission de médiation

Lors d'une rencontre entre le Sialdi et des représentants du comité de suivi, le point a été fait sur les informations dont doit disposer la commission de médiation pour prendre sa décision de façon motivée. Le Sialdi insiste, en accord avec le point de vue exprimé par les membres du comité, sur le fait que la commission se prononce sur des arguments de droit. On peut noter cependant que certains membres de la commission estiment souvent, même lorsque toutes les rubriques « obligatoires » sont remplies, qu'ils manquent d'informations pour leur permettre d'évaluer notamment les démarches effectuées par le ménage. Ce sujet sera abordé à nouveau dans les propositions du comité de suivi.

La question du taux d'effort, les mutations et les demandeurs logés dans le parc privé

Au cours des derniers mois, le nombre de recours déposés par des ménages logés dans le parc privé a augmenté de façon significative. Tout comme les demandes de mutation, ces demandes se heurtent souvent à un refus de la part de la commission, qui considère que le ménage occupe un logement « décent et adapté ». On note pourtant plusieurs cas de refus pour des ménages dont le taux d'effort dépasse assez largement le seuil de 30% accepté par les commissions d'attribution pour l'entrée dans un logement du parc social. De même, de nombreuses demandes de mutation sont motivées par la crainte du demandeur de ne pas pouvoir assumer la charge des dépenses de logement. **Il serait souhaitable d'avoir une réflexion sur ce point.**

Les requalifications de demandes de logement en propositions d'hébergement et d'accompagnement social au logement

Lors du rapport précédent nous avons fait état des discussions souvent difficiles concernant les recours déposés par des ménages en situation d'endettement et notamment ayant contracté des dettes de loyer. Nombre de ces ménages se voyaient refuser le bénéfice de la loi ou voyaient leur demande de logement requalifiée en proposition d'hébergement, que souvent ils refusaient. Par ailleurs, la commission

s'interrogeait souvent sur la capacité de certains ménages (notamment des femmes seules avec enfant) à occuper un logement autonome. Ces discussions avaient conduit la commission, au début de l'année 2009, à requalifier de nombreuses demandes de logement en offres d'hébergement (11 pour les 5 premières commissions). Les dispositions de la loi MOLLE qui permettent de préconiser un accompagnement social ont conduit la commission à fortement réduire les requalifications au profit d'autres mesures d'accompagnement social (bail glissant ou intermédiation locative). Ce point fait cependant toujours l'objet de discussions.

3. Le relogement par le Préfet

Éléments de comparaison régionale et nationale sur les relogements effectués pour la période 2008-2009

	Isère	Rhône-Alpes	France
Recours déposés	1 544	5 579	101 049
Ménages à reloger ⁷	765	2 764	43 955
Relogements effectués	231	819	11 007
<i>dont relogements en ZUS</i>	<i>58</i>	<i>185</i>	<i>1 236</i>
<i>pourcentage en ZUS</i>	<i>25,1%</i>	<i>22,6%</i>	<i>11,2%</i>

Source : DHUP/DALO

L'écart important entre les ménages à reloger et les ménages effectivement relogés tient notamment au délai dont dispose le préfet (6 mois en général en Isère) pour reloger les ménages désignés par la commission de médiation. A noter qu'au niveau national s'ajoute l'effet de la difficulté à reloger les ménages en Ile de France.

Les sources ministérielles indiquent que pour la période 2008-2009 25% des relogements se sont faits en ZUS en Isère. Il convient de noter que les informations qui nous ont été transmises par le Sialdi sont légèrement différentes. Alors qu'en 2008, 26,8% des ménages étaient relogés en ZUS, cette proportion a été ramenée à près de 14% en 2009 (cf analyse sur la spécialisation sociale, chapitre 3) ce qui donne une moyenne de 20,5% de relogements en ZUS sur la période 2008-2009.

⁷ Les ménages à reloger sont la somme des recours reconnus prioritaires et urgents et des ménages relogés avant examen par la commission de médiation.

Il faut noter que dans le département, la proportion de logements en ZUS est de 19,5% et elle est de 24% sur le territoire de la Métro.

Notons également qu'il y eu en 2008 comme en 2009 une quarantaine de refus de logements dont une proportion très importante (plus de 50%) correspondait à des logements en ZUS. Ceci augmente sensiblement le nombre de propositions de logements en ZUS.

Éléments de comparaison des refus de logements
pour la période 2008-2009

	Isère	Rhône-Alpes	France
Offres de logements	315	1 486	14 782
<i>Dont refus</i>	84	385	2 426
<i>Pourcentage de refus</i>	26,7%	26%	16,4%

Source : DHUP/DALO

Les refus de logements sont importants en Isère comme en Rhône Alpes et se situent à un niveau de 10 points supérieur à la moyenne nationale. Le nombre de refus de logements en Isère a cependant beaucoup baissé depuis que le Sialdi envoie un courrier précisant que l'attribution est faite dans le cadre de DALO et non dans le cadre « commun ».

Cette question est largement abordée dans l'étude sur les refus de logements sociaux réalisée par l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement⁸.

Les suites des recours Hébergement
pour la période 2008-2009

	Isère	Rhône-Alpes	France
Nombre de recours examinés	118	923	8 962
Décisions favorables	40 (34%)	515 (56%)	3 682 (41%)
Propositions d'accueil	51	463	3 422
<i>Dont refus</i>	25 (49%)	177 (38%)	1 102 (32%)

Source : DHUP/DALO

⁸ Les refus de logement sociaux, Observatoire de l'hébergement et du logement, mars 2010.

A noter le taux d'acceptation relativement faible des dossiers d'hébergement, ainsi que le taux de refus important de propositions d'hébergement.

4. Les recours

Les demandeurs qui voient leur demande jugée non prioritaire et urgente par la commission de médiation peuvent exercer un recours contre cette décision par deux voies :

1. un recours gracieux devant la commission

Un demandeur dont la demande a été rejetée par la commission peut déposer un recours gracieux auprès de la commission de médiation s'il considère que le rejet est injustifié. Il peut alors apporter des éléments d'explication sur le même dossier afin que la commission réexamine la demande.

En 2009, 30 recours gracieux ont été déposés et 9 de ces recours ont conduit la commission à infirmer sa décision initiale.

2. un recours devant le tribunal administratif

Quatre recours ont été déposés devant le tribunal administratif pour demander que la décision de la commission de médiation soit invalidée. A la date du 30 octobre 2009, deux de ces recours avaient été jugés et rejetés.

A noter qu'aucun recours n'a été déposé pour dépassement du délai d'attribution de logement par le préfet.

Chapitre 2

Le profil social des ménages ayant fait un recours auprès de la commission

Pour la deuxième année consécutive le travail de suivi de la mise en œuvre de la loi DALO nous permet de rendre compte du profil social des ménages ayant recours à la commission de médiation. Cette année, les statistiques que nous livrons se basent sur un échantillon de près de 1 200 recours (cumul 2008-2009 des recours hébergement et logement).

Cela nous permet de dresser le profil social des ménages qui ont recours au dispositif et d'en pointer les spécificités, par rapport au reste de la population iséroise et, quand cela est possible, par rapport au profil moyen du demandeur de logement social. Ces caractéristiques apparaissent peu banales. Elles expriment les difficultés particulières à se loger des femmes seules avec enfant(s) et mettent en évidence une frange de la population en situation de non-logement dont la demande de logement social trouve difficilement réponse.

Cela nous permet également de nous livrer à un premier examen des évolutions et à ce titre, il est intéressant de signaler qu'il y en a quelques unes cette année, du point de vue de la composition familiale mais aussi de la situation résidentielle. Nous faisons enfin des éclairages sur quelques situations spécifiques.

I. Toujours une grande majorité de ménages issus la Métro

Origine géographique

	2008	2009	Total
Reste Isère	9,6%	8,1%	8,6%
Métro	90,4%	91,9%	91,4%
dont Grenoble	65,8%	50,5%	53,8%
dont autres communes	44,8%	49,5%	46,2%

Source : UTPT/OHL

Depuis la mise en place de la commission de médiation, neuf recours sur dix émanent de ménages qui habitent l'agglomération grenobloise. Cette tendance que nous avons pointée l'an dernier se renforce entre 2008 et 2009 (+1,5 point). A ce stade, il convient de rappeler que la très forte représentation des ménages issus de l'agglomération grenobloise constitue une des spécificités des ménages qui ont recours au DALO. Dans la demande de logement social, les premiers chiffres issus d'Etoil.org⁹ indiquent que la moitié seulement des demandes observées proviennent de l'agglomération grenobloise.

Plus de la moitié des recours concernent des ménages grenoblois mais entre 2008 et 2009 les ménages issus des autres communes de l'agglomération grenobloise augmentent (+4,7 points).

Bien que peu nombreux, les recours concernent maintenant différentes villes ou territoires hors agglomération grenobloise, une cinquantaine au total.

2. Une surreprésentation des ménages avec enfants, mais davantage de femmes isolées

Composition familiale

	2008	2009	Total	RGP ¹⁰ 2006
Isolé Homme	17,5%	20,7%	19,5%	13,1%
Isolée Femme	11,6%	20,7%	17,4%	17,2%
Couple sans enfant	5,9%	6%	5,9%	26,6%
Couple avec enfant(s)	26,2%	22,5%	23,9%	31,9%
Femme seule avec enfant(s)	34%	24,7%	28%	8,1%
Homme seul avec enfant(s)	4,7%	5,4%	5,2%	
Total	100%	100%	100%	100%

Source : UTPT/OHL

Alors que l'an dernier nous faisons le constat d'une très forte représentation des ménages avec enfants, le poids de ces familles tend

⁹ Outil unique d'enregistrement, traitement et observation de la demande de logement social en Isère mis en place en 2007.

¹⁰ Recensement général de la population, INSEE.

à diminuer en 2009. Elles représentent désormais 57% de l'ensemble des recours déposés. Au total, près de 1 500 enfants sont tout de même indirectement concernés.

Les familles monoparentales continuent à peser fortement (33%), au vu notamment de leur poids dans l'ensemble de la population (8,1%).

Cependant, entre 2008 et 2009 la part des femmes seules avec enfants diminue sensiblement (-9,3 points) alors que les ménages isolés sont proportionnellement plus nombreux, notamment les femmes seules qui représentent en 2009, un cinquième des recours soit une hausse de +9,1 points.

Il convient de noter que la composition familiale des ménages est très différente selon le type de motif invoqué.

Il est intéressant de souligner que :

- les couples avec enfants sont surreprésentés parmi les ménages qui recourent au DALO au titre du logement indécent (+23 points par rapport à la moyenne), du logement insalubre (+14 points) et également parmi les ménages dans la catégorie hors délai.
- les femmes seules avec enfants sont aussi particulièrement représentées dans le logement insalubre (+13 points) mais également parmi les ménages ayant recours au DALO au titre de l'expulsion (+11 points).
- les isolés et les couples sans enfants sont à l'inverse surreprésentés dans les catégories qui renvoient à l'absence de domicile personnel.

Zoom sur les femmes isolées (205 ménages)

Elles résident dans l'agglomération grenobloise pour 93% d'entre elles.

Les femmes isolées qui font un recours auprès de la commission de médiation sont plus âgées que la moyenne des demandeurs. Elles ont en moyenne 44,1 ans (contre 40,9 ans pour l'ensemble) et sont plus nombreuses à se situer dans les catégories 50-60 ans (20% contre 14% pour l'ensemble des demandeurs) et plus de 60 ans (11% contre 6%).

Elles sont très majoritairement dans des situations d'absence de logement : 70% contre 61% pour l'ensemble des ménages. Si comme pour le reste des demandeurs, la situation la plus répandue est l'hébergement en structure (31,5%), les femmes isolées se caractérisent par un recours important à l'hébergement en famille (20% contre 13% pour l'ensemble) et dans une moindre mesure à l'hébergement chez des tiers (11% contre 8%).

Nombre d'entre elles se situent dans les catégories « dépourvu de logement » (37%), « hébergé » (27%) et « demande hors délai » (26%).

Elles trouvent une réponse favorable dans 54% des cas contre 51% pour l'ensemble des demandeurs.

3. Des ménages d'âge moyen, mais des jeunes et des personnes âgées plus nombreux

Globalement, plus de la moitié des ménages qui déposent un recours ont entre 30 et 50 ans et la moyenne d'âge se situe à 40,9 ans. De ce point de vue, le profil social des ménages qui ont recours au DALO se rapproche de celui observé au niveau de la demande de logement social iséroise : les moins de 40 ans représentent 51% des recours DALO et 53% de la demande de logement social.

Entre 2008 et 2009, on observe cependant un rajeunissement des ménages qui déposent un recours. En 2009, les moins de 30 ans représentent 24,5% des recours examinés en cours d'année soit +4,6 points.

Le poids des plus de 60 ans se renforce légèrement (+1 point).

Age du chef de famille

	2008	2009	Total
moins de 20 ans	0,8%	1,1%	1%
de 21 à 30 ans	19,1%	23,4%	21,8%
de 31 à 40 ans	29,6%	27,6%	28,3%
de 41 à 50 ans	28,6%	28,1%	28,3%
de 51 à 60 ans	16,3%	13,6%	14,6%
plus de 61 ans	5,5%	6,3%	6%
Total	100%	100%	100%

Source : UTPT/OHL

Zoom sur les jeunes de moins de 30 ans (254 ménages)

Les jeunes ménages ayant recours au DALO résident pour une grande majorité dans l'agglomération grenobloise (94% dont 60% dans la ville centre).

Alors que l'on pourrait s'attendre à compter parmi ces jeunes une majorité de ménages isolés, les moins de 30 ans sont souvent de jeunes femmes avec enfants (38%) et de jeunes couples avec enfants (21%). Les isolés ne représentent que 32% des ménages de moins de 30 ans et les couples sans enfants 5%.

Du point de vue de la situation résidentielle, la situation qui prédomine est l'hébergement en structure (37% contre 31% en moyenne pour les requérants au DALO) mais également l'hébergement par les parents (20% contre 13% en moyenne). Si l'on compte une part de jeunes logés dans le parc privé presque équivalente à celle de l'ensemble des ménages ayant recours au DALO (22% contre 24%), les jeunes ne sont que très rarement locataire d'un logement social (4% contre 14% en moyenne).

Au vu de leur situation logement, ces jeunes ont surtout recours au DALO au titre de l'hébergement (34%) et de l'absence de logement (33%). Un cinquième de ces jeunes met en avant une demande de logement hors délai et les situations d'expulsion ou de logement

indécent ou insalubre sont minoritaires (respectivement 6 %, 7% et 1%).

Les jeunes ménages trouvent une réponse favorable dans 51% des cas soit autant que pour l'ensemble des demandeurs.

4. Une majorité de demandeurs sans logement mais des ménages logés dans le parc privé plus nombreux

Situation résidentielle

	2008	2009	Total
Logement privé	19,5%	27,2%	24,5%
Logement public	15,4%	13,5%	14,2%
Hébergé structure	39,5%	27,6%	31,9%
Hébergé famille	11,1%	13,9%	12,9%
Hébergé tiers	5,8%	8,8%	7,7%
Autres	8,7%	8,9%	8,8%
Total	100%	100%	100%

Source : UTPT/OHL

Plus de trois ménages sur cinq ayant recours au DALO n'ont pas de domicile personnel et résident soit dans une structure (31,9%) soit chez des proches (20,6%) soit dans des solutions de fortune (8,8%). L'absence de logement qui caractérise les ménages qui ont recours au DALO les distingue bien sûr du reste de la population iséroise (dont une majorité est propriétaire) mais également du profil moyen du demandeur de logement social, dont un tiers seulement n'est pas en situation de logement.

La part des ménages sans domicile personnel se contracte entre 2008 et 2009 sous l'effet d'une augmentation des ménages logés dans le parc privé.

Zoom sur les ménages logés dans le parc privé (284 ménages)

Ils sont généralement logés dans l'agglomération grenobloise mais dans des proportions un peu plus faibles que la moyenne de ceux qui ont recours au DALO (88% contre 91%).

Les ménages logés dans le parc privé sont très majoritairement des ménages avec enfants (66% contre 57% en moyenne parmi l'ensemble des recours).

La structure des âges des ménages logés dans le parc privé est semblable à celle de la moyenne des requérants avec une légère surreprésentation des 30-40 ans et des 50-60 ans. Les ménages du parc privé ont en moyenne 41,8 ans (contre 40,9 ans pour l'ensemble des ménages ayant recours au DALO).

Les locataires du parc privé invoquent en premier lieu le délai anormalement long (43%), puis l'expulsion (21%) et en troisième lieu le logement indécent (17%).

Seuls 43% d'entre eux sont déclarés prioritaires et urgent contre 51% pour la moyenne des demandeurs.

5. Des ménages en attente d'un logement social

Presque tous les ménages qui ont déposé un recours DALO ont une demande de logement social en instance (93,6%). Ces demandes sont en instance depuis un temps plus ou moins long.

En moyenne, la durée d'attente s'élève à 2,3 ans avec plus de la moitié des ménages dont la demande est en instance depuis moins de deux ans. A noter que ce chiffre doit être pris avec précaution, d'une part car la date de demande de logement social fait partie des éléments déclaratifs, et d'autre part car la durée d'attente est calculée à partir de la date d'examen de la demande et non pas de la date d'accusé de

réception dont nous n'avons pas connaissance, ce qui contribue probablement à minorer la durée d'attente.

Le délai d'attente d'un logement social des ménages qui ont recours au DALO constitue également une des spécificités de la demande qui s'exprime par cette voie. En effet, dans l'ensemble de la demande de logement social iséroise, seul un demandeur sur cinq a une demande en instance depuis plus de deux ans.

Par ailleurs, on note un pourcentage élevé de ménages en attente d'un logement social de plus de 4 ans. Le parcours de ces ménages, peu significatifs en volume (environ 150), ne va pas sans nous interroger.

Durée d'attente du logement social

	2008	2009	Total
Moins de 2 ans	48%	54,4%	52,1%
de 2 à 3 ans	23,4%	20,5%	21,6%
de 3 à 4 ans	12,7%	12,1%	12,3%
Plus de 4 ans	15,9%	12,9%	14%
Total	100%	100%	100%

Source : UTPT/OHL

L'analyse approfondie de ceux dont le délai d'attente est le plus long ne nous éclaire pas davantage. Pour autant cette question mériterait d'être éclairée. Certains acteurs expliquent ces recours par le non traitement des demandes de migrants isolés vieillissants, d'autres soulignent qu'avec le DALO, certaines communes auraient pu voir l'opportunité de traiter certaines situations de ménages auxquelles elles n'auraient pas souhaité donner réponse.

Zoom sur les ménages en attente depuis plus de 4 ans (235 ménages)

Les ménages en attente d'un logement depuis plus de 4 ans sont avant tout des ménages logés (55% contre 38% en moyenne pour l'ensemble des requérants). Ils sont 31% à être logés dans le parc privé et 23% habitent un logement Hlm. A l'inverse, les ménages hébergés par des proches ou en structure sont plus faiblement représentés par rapport à la moyenne. A noter que les ménages de la catégorie « autres

solutions » représentent près de 12% des ménages en attente depuis plus de quatre ans (9% pour la moyenne des demandeurs).

Ils ne présentent pas de spécificités particulières du point de vue de la composition familiale, si ce n'est qu'ils sont un peu plus souvent isolés ou en couples. De même, on observe une proportion identique de ménages issus de l'agglomération grenobloise que pour l'ensemble des ménages qui ont recours au DALO.

Ils sont plus âgés que la moyenne des requérants : 43,4 ans contre 40,9 ans et les plus de 50 ans sont majoritaires : 56% contre 48% pour la moyenne.

Ces ménages invoquent en premier lieu la catégorie « hors délai » (44%), mais ils sont nombreux également à se dire dépourvus de logement (20%).

Seuls 42% d'entre eux sont déclarés prioritaires et urgents soit près de 10 points de moins que la moyenne des requérants.

Chapitre 3

Quel impact de la loi DALO ?

Après deux années de mise en œuvre, l'analyse de la loi DALO permet de rendre compte d'un certain nombre d'éléments transversaux et de pointer quelques effets. La mise en œuvre de la loi révèle ainsi des dysfonctionnements mais se traduit également par quelques avancées. Ces dernières ne sont d'ailleurs pas là où on les attendait, puisque l'une des visées de la loi était d'accélérer la construction sociale.

I. Les conditions d'accès au droit ne sont pas encore remplies

Lors de la présentation du premier rapport du Comité de suivi, nous avons mis en évidence les graves carences observées en termes d'accès au droit des demandeurs.

Ces carences portaient sur trois points :

- l'information des demandeurs,
- l'accompagnement des ayant-droits pour la constitution de leur dossier de recours,
- la formation des travailleurs sociaux.

Ces difficultés restent largement d'actualité aujourd'hui malgré les actions mises en œuvre par le milieu associatif. S'ajoute une inquiétude concernant les difficultés du Sialdi à gérer l'afflux de dossiers.

1.1 En ce qui concerne l'information des demandeurs

Plus de 90% des recours déposés sont toujours issus de ménages domiciliés sur le territoire de la Métro, qui rassemble moins de la moitié de la population du département. Même si des conditions locales, comme l'existence de CLH et de commissions sociales, peuvent expliquer des écarts entre les territoires, des situations de mal-logement ont été observées dans l'ensemble du département et l'absence quasi-totale de recours provenant de certains territoires ne peut s'expliquer que par le manque de connaissance du dispositif DALO. On peut noter d'ailleurs qu'à la suite d'une campagne d'information menée par le

milieu associatif dans les communes voisines de Grenoble, le poids relatif des dossiers issus de Grenoble même a sensiblement diminué au profit des villes voisines.

1.2 En ce qui concerne l'accompagnement les ayants-droits

Un collectif d'associations rassemblé autour d'Un Toit Pour Tous, a mis en place en avril 2009 une permanence d'accueil hebdomadaire pour les ayants-droits qui ont des difficultés à se faire accompagner dans leur démarche de recours.

Après une période de mise en route, cette permanence a accueilli plus de 100 familles (à raison actuellement de 5 à 6 familles par permanence) et aidé une cinquantaine de familles à déposer des recours.

Ces familles sont, pour plus de la moitié, dépourvues de logement et constituent véritablement un public ayant un besoin fort de soutien, soutien qu'elles ne trouvent pas actuellement auprès des travailleurs sociaux. A noter par ailleurs que la moitié des familles reçues dans le cadre de cette permanence sont adressées par des travailleurs sociaux.

Il serait très utile que des permanences de ce type soient organisées de façon décentralisée dans le département.

1.3 En ce qui concerne la formation des travailleurs sociaux

Nous avons suggéré dans notre dernier rapport que des modules spécifiques de formation DALO soient proposés aux travailleurs sociaux. Les contacts que nous avons pris avec les services sociaux du Conseil Général, en proposant des interventions auprès des travailleurs dans les territoires d'action sociale, n'ont pas été suivis d'effet, et les travailleurs sociaux continuent de nous adresser des demandeurs.

1.4 Un point nouveau en 2009 : les difficultés à gérer l'afflux de dossiers

Depuis la fin de l'année 2008 on observe un flux de 90 nouveaux dossiers par mois, alors que le Sialdi n'est en mesure d'assurer l'instruction que de 40 à 50 dossiers par mois. Ceci se traduira

inévitablement par un dépassement des délais autorisés par la loi pour l'instruction des dossiers. Le comité de suivi demande donc la mise en place d'une politique résolue d'augmentation du personnel du Sialdi, ainsi que d'un plan de formation adapté à la nature des tâches à effectuer. Ceci doit permettre à la fois une accélération de l'examen des dossiers et une amélioration de l'instruction, nécessaire pour un examen satisfaisant des dossiers par la commission.

2. Le système d'attribution des logements sociaux est perturbé

Pour comprendre en quoi le système des attributions de logement social est percuté par le DALO, il faut au préalable regarder comment s'opéraient les propositions d'attribution avant la mise en œuvre de la loi et selon quelles logiques.

Les attributions de logement social s'organisent en effet **en fonction du poids d'un certain nombre de réservataires.**

Parmi ces réservataires, l'Etat occupe une place à part dans la mesure où ce droit de réservation est fixé par la loi et porte sur 25% des logements avec pour optique de loger les ménages en difficulté et pour 5% les fonctionnaires. Dans les faits, en Isère, l'Etat exerçait son droit de réservation de façon marginale : **moins de 10% avant la loi DALO** et seulement sur le parc livré depuis 1994.

Les autres réservataires sont en fait ceux qui financent l'opération :

- Les collectivités locales obtiennent un droit de réservation en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie. L'article R.441-5 du Code de la construction et de l'habitation dispose que le total des logements réservés aux collectivités territoriales, aux établissements publics les groupant et aux chambres de commerce et d'industrie, en contrepartie de l'octroi de la garantie financière des emprunts, ne peut globalement représenter plus de 20 % des logements de chaque programme. Selon cette disposition, les communes seraient assujetties à un plafond de 20% pour leurs réservations de logements sociaux. Cependant, le même article précise que des réservations supplémentaires peuvent être consenties par les organismes d'Hlm. Dans la pratique, en

Isère, les communes exerçaient un droit de réservation qui pouvait aller **jusqu'à 50%**.

- Enfin, l'article L.313-1 du Code de la construction et de l'habitat prévoit la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) qui ouvre droit à des réservations de logements pour les salariés. Ainsi, les entreprises du secteur privé non agricole qui emploient plus de 10 salariés, versent tous les ans une contribution à un organisme collecteur, un Comité Interprofessionnel du Logement (CIL) ou à une Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI). En contrepartie de cette participation financière, les collecteurs bénéficient donc de réservations pour leurs employés. En Isère les attributions qui passent par le 1% se concentrent plutôt dans les agglomérations et peuvent aller **jusqu'à 40%**.

Il convient par ailleurs de rappeler qu'outre le poids des réservataires, les possibilités d'attributions sont contingentes de **la répartition territoriale de l'offre**. Or dans l'agglomération grenobloise on note d'importants déséquilibres territoriaux puisque les cinq principales communes (Grenoble, Echirolles, Saint Martin d'Hères, Fontaine et Pont de Claix) accueillent 82% du parc locatif social.

Avec la mise en œuvre de la loi DALO, les attributions sont perturbées par la reprise par l'Etat de son contingent préfectoral à hauteur de 25% mais également par la nécessité d'examiner et de traiter une demande dont les caractéristiques apparaissent particulièrement fragiles.

2.1 Le jeu d'acteurs est modifié par la mise en œuvre de la réservation préfectorale

La mise en œuvre du DALO, à travers la reprise par l'Etat de son contingent préfectoral, bouleverse naturellement cet état de choses et modifie le jeu d'acteurs car elle réduit les capacités d'attribution des communes.

Concrètement, cela se traduit par des attributions accrues au nom de **la logique qui consiste à loger les défavorisés au détriment d'autres publics, comme les salariés mais aussi ceux dont le profil correspond à des enjeux d'équilibre territorial**. Cela entretient une critique qui revient de façon récurrente selon laquelle le dispositif

créerait un effet de filière qui permet à certains demandeurs de doubler la file d'attente et pose donc un problème d'équité.

Des acteurs dénoncent notamment **la mise en concurrence entre les publics** et s'inquiètent de l'incompréhension que peut générer le relogement des ménages prioritaires. Cette critique doit toutefois être minorée car c'est le législateur qui, compte tenu des difficultés particulièrement graves que rencontraient certaines catégories de publics, a décidé de les reconnaître comme prioritaires.

La nouvelle logique qui s'impose avec le DALO aujourd'hui est d'autant moins bien comprise par les réservataires que leur contribution financière n'a cessé d'augmenter au fur à mesure du désengagement financier de l'Etat. Alors que dans les années 1950 l'Etat participait à hauteur de 25% au financement du logement social, sa participation aujourd'hui est de l'ordre de 4,5%. Les modifications qui s'opèrent autour du système d'attribution depuis la mise en œuvre du DALO remettent **sur le devant de la scène ou tout au moins accentuent les interrogations qui planent autour de la question du financement du logement social.**

En révélant les logiques de guichet, la mise en œuvre du DALO pose également une question de méthode : **comment faire pour concilier des logiques différentes**, tout en conservant un équilibre au sein du groupe?

Le DALO, à sa façon, oblige les acteurs à redessiner **la géographie de l'attribution**. Celle-ci doit se faire dans un cadre réfléchi et partenarial dont certains territoires ont déjà esquissé les contours dans le cadre des comités locaux de l'habitat à travers les commissions intercommunales. La mise en place d'une commission sociale au niveau de la Métro découle de ce nouvel impératif. Le principe de sa mise en œuvre a été arrêté à l'automne 2009 et elle a été mise en place début 2010 à titre expérimental sur un an. Cette expérimentation concerne quatre villes (Grenoble, Echirolles, Fontaine, St Martin d'Hères) et porte sur l'attribution des logements du contingent préfectoral uniquement. La volonté est à terme d'intégrer l'ensemble des communes de la Métro et de gérer également les attributions Paldi ainsi que celles du parc privé conventionné.

2.2 La loi DALO jette un coup de projecteur sur les besoins des plus fragiles

Au-delà des effets liés à la reprise par l'Etat de son contingent préfectoral, plus globalement, le dispositif révèle les besoins d'une frange particulièrement fragile de la population qui pourrait être laissée pour compte.

Le dispositif fait émerger la partie la plus sociale de la demande de logement ce qui ne va pas sans poser d'autres questions. N'y a-t-il pas un risque de juger **le besoin en logement** au regard de la population prioritaire et de la résumer à celle-ci ? La dérive serait alors de limiter la réponse et l'effort de construction sociale aux seuls prioritaires. N'y a-t-il pas un tournant qui s'opère pour limiter **la vocation du parc Hlm** à l'accueil des plus démunis alors que le parc Hlm a une fonction d'accueil plus large ?

Enfin, le DALO, en jetant un coup de projecteur sur les ménages qui refusent un logement social, renforce l'idée que la mise en relation entre l'offre et la demande doit se baser sur **une appréhension des besoins en habitat** et plus seulement des besoins en logement. Des services de qualité doivent être développés à l'échelle de l'agglomération, et cela renforce la légitimité de la Métro pour agir dans ce sens.

3. Les entrées et les sorties d'hébergement sont impactées

Le secteur de l'hébergement est concerné à un double titre par la mise en œuvre du DALO :

- d'abord parce que les personnes hébergées depuis plus de six mois peuvent faire un recours amiable devant la commission de médiation pour faire reconnaître leur droit au logement ; elles peuvent aussi éventuellement effectuer un recours contentieux devant le tribunal administratif ;
- il l'est aussi parce que la loi de mars 2007 a institué un droit à l'hébergement dont peuvent se saisir les personnes privées de domicile personnel.

La mise en œuvre du DALO a donc un impact sur les entrées comme sur les sorties des structures d'hébergement que nous allons tenter d'explicitier.

3.1 Les suites données aux personnes hébergées qui sollicitent la commission de médiation pour accéder à un logement

En 2009 comme en 2008, les sorties d'hébergement ont représenté un peu plus d'un recours sur cinq (113 en 2008, 159 en 2009) et ce type de sollicitation de la commission de médiation apparaît plus important en Isère que dans la région Rhône-Alpes ou que pour l'ensemble de la France (voir sur ce point les données présentées dans la première partie de ce rapport).

Les recours présentés par des personnes ou familles hébergées reçoivent une réponse favorable de la commission de médiation plus souvent que les autres demandeurs (68% de réponses positives en 2008, 66% en 2009), ce qui traduit une reconnaissance du travail d'insertion effectué au sein des structures pour préparer les hébergés à accéder à un logement.

Cela a incontestablement contribué à apporter plus de fluidité aux parcours des ménages hébergés et à libérer des places pour en accueillir d'autres. Les professionnels du secteur notent de fait que les sorties se sont accélérées, certains parlent même d'une "machine qui s'est emballée" parce que l'augmentation du contingent permet de répondre aux recours relativement nombreux qui émanent de l'hébergement.

Toutefois, les professionnels du secteur de l'hébergement notent une tension entre leurs pratiques, qui visent justement à préparer les personnes à accéder à un logement, et la possibilité qu'ont ces dernières de déposer un recours devant la commission de médiation indépendamment de l'appréciation que portent les professionnels sur leur capacité à occuper un logement autonome dans de bonnes conditions. Cela soulève un certain nombre d'interrogations qui tiennent à la confrontation d'une logique de droit et d'une logique d'action sociale qu'il faut tenter d'accorder.

Plusieurs questions sont ainsi évoquées par les professionnels de l'hébergement.

- Certains évoquent le risque d'un effritement de la relation établie par des structures d'hébergement avec des bailleurs sociaux qui acceptaient dans le cadre de relations de confiance ou de l'accord collectif d'assurer le relogement d'hébergés. La mise en œuvre du

DALO a incontestablement permis d'accélérer le processus mais a déstabilisé le système antérieur et réduit les relations directes qui s'étaient nouées entre les acteurs de l'hébergement et les représentants des organismes Hlm.

- Mais c'est surtout la crainte d'un traitement plus administratif de la situation des hébergés, susceptible d'entraîner **une mise à mal de l'intervention sociale** qui est mise en avant. Elle concerne plus particulièrement les CHRS où cette intervention sociale est plus affirmée que dans d'autres structures. Que se passe-t-il dès lors que l'évaluation sociale faite par les professionnels pointe que le ménage n'est pas en mesure d'accéder au logement, par exemple quand la gestion du budget est très problématique ou lorsque l'équilibre familial est menacé (violences conjugales, difficultés dans la prise en charge des enfants...) ? Comment les professionnels peuvent-ils informer les hébergés sur leur droit à déposer un recours alors qu'ils estiment que leurs difficultés ne sont pas dépassées, que le relogement aurait pour effet de les fragiliser en risquant de les remettre en situation d'échec ? La temporalité de l'insertion et celle de l'accès aux droits ne sont pas nécessairement les mêmes. A l'évidence la mise en œuvre du DALO bouscule le temps de l'hébergement.

La difficulté est réelle mais concerne sans doute peu de monde puisqu'il faut rappeler que c'est seulement après un temps de séjour de six mois en structure d'hébergement que les personnes hébergées peuvent saisir la commission de médiation. Certaines restent plus longtemps évidemment mais on peut penser qu'elles sont aussi conscientes de leurs difficultés et qu'elles n'iront pas souvent à l'encontre des préconisations des professionnels.

3.2 Les suites données aux personnes qui sollicitent la commission de médiation pour obtenir une place dans une structure d'hébergement

Le nombre de personnes déposant un recours pour un hébergement est relativement limité (moins de 10% des recours) mais les réponses sont plus souvent favorables que pour les recours concernant le logement (respectivement 73% et 43%).

Bien que peu nombreux, ces dossiers sont difficiles à traiter par le Sialdi qui dispose d'un temps limité pour le faire et doit s'appuyer sur les travailleurs sociaux ayant accompagné les recours quand tel est le

cas. Les orientations vers un hébergement ne se font pas sans difficultés pour joindre les demandeurs pendant la phase d'instruction de leur dossier, pour évaluer la nature de l'hébergement souhaitable (CHRS, résidence sociale...), pour trouver une place dans le temps imparti, pour s'assurer de l'adhésion du demandeur au projet d'hébergement (notamment en CHRS), etc.

Ces difficultés apparaissent avec encore plus d'acuité quand le recours déposé pour un logement fait l'objet d'une requalification en hébergement par la commission de médiation. Il y a eu 21 requalifications en hébergement en 2009 dont un certain nombre ont fait l'objet de refus. Au-delà de l'incompréhension que suscite pour un demandeur de logement une réponse qui l'oriente vers un hébergement (incompréhension qui pourrait être réduite si le Sialdi disposait du temps nécessaire pour expliquer cette orientation), les professionnels de l'hébergement évoquent là aussi la perturbation de ce qu'est leur travail d'insertion auprès des personnes en difficulté. Celle-ci est particulièrement forte pour les CHRS.

L'accès est en effet précédé d'une évaluation de la situation de la personne accueillie par un travailleur social qui a pour objectif de procéder au recensement de ses difficultés, à l'élaboration d'un projet, à la définition du suivi socio-éducatif et à s'assurer de son engagement. Un tel travail essentiel pour les professionnels de l'hébergement est plus difficile à réaliser pour une personne qui espérait un logement et se trouve orientée vers un hébergement. Comment faire accepter et reconnaître à des ménages qui sont demandeurs de logement que leur situation ou leurs difficultés ne leur permettent pas l'accès à ce logement dans l'immédiat alors que c'est devenu un Droit, mais qu'en plus elles justifient une prise en charge en centre d'hébergement et de réinsertion sociale qui leur proposera un accompagnement socio-éducatif soutenu (avec des rendez-vous réguliers, une à plusieurs fois par semaine, avec des travailleurs sociaux, des personnels de santé, psychologues, etc, un suivi balisé par des temps intermédiaires de bilan, des projets individualisés d'accompagnement...)? Les personnes « réorientées » risquent alors de vivre l'accompagnement comme une contrainte et d'occuper l'hébergement comme un logement. De leur côté les professionnels du secteur rencontrent de grandes difficultés pour mettre en œuvre leur intervention socio-éducative auprès de personnes qui subissent leur situation. Bref, l'orientation préconisée par la commission de médiation permet rarement aux personnes concernées d'adhérer au projet qui leur est

proposé. Elles le subissent souvent et le passage en structure est vécu comme un temps d'attente dans le sas qui mène au logement.

4. Le risque d'accentuer la spécialisation sociale

La mise en œuvre du DALO a suscité dès l'origine une interrogation sur ses effets territoriaux. La mobilisation du contingent préfectoral pour apporter une solution aux personnes dont le recours est jugé prioritaire et urgent par la commission de médiation fait peser le risque d'un renforcement de la spécialisation sociale du parc Hlm. Il est d'autant plus prégnant dans l'agglomération grenobloise que ce parc est très inégalement réparti entre les communes.

Le traitement des demandes de recours et des attributions suite à une décision favorable de la commission de médiation permet de mesurer l'impact territorial de la mise en œuvre du Daloo en Isère et de répondre aux questions de nombreux observateurs : de quelles communes émanent les demandes de recours, vers quelles communes sont dirigés les ménages qui obtiennent une réponse favorable à leur requête ?

4.1 Les communes concernées par les recours et les attributions dans la Métro

L'essentiel¹¹ des recours et des attributions portent sur la Métro et notre analyse se concentrera sur ce territoire.

Le tableau suivant concernant l'origine géographique des recours sur le territoire de la Métro (hors structures d'hébergement) et la localisation des attributions montre que :

- Grenoble concentre autant de recours que d'attributions (54%) ;
- globalement, il n'y a pas de déséquilibre communal massif entre recours et attributions mais le déficit de logements sociaux sur certaines communes ne leur permet pas d'accueillir les ménages prioritaires issus de leur territoire ;
- par contre, certaines communes qui disposent d'un parc important de logements sociaux accueillent

¹¹ Environ 90% des recours concernent des ménages habitant la Métro en 2008 et plus de 90% des attributions se font sur la Métro.

proportionnellement plus de ménages prioritaires qu'il n'y a de recours les concernant : il en est ainsi d'Echirolles (5% des recours et 9% des attributions) et de Saint Martin d'Hères (7% des recours, 12% des attributions).

Origine des recours et destination de relogement
sur la période 2008-2009

	2008		2009		Total	
	Origine recours	Destination relogement	Origine recours	Destination relogement	Origine recours	Destination relogement
Grenoble	55,9%	52,7%	52,6%	56%	53,9%	54,3%
Fontaine	10,7%	8,9%	11,6%	9,2%	11,2%	9%
St Martin d'Hères	6,7%	10,7%	7,9%	12,8%	7,4%	11,8%
St Martin le Vinoux	5,6%	-	1,5%	-	3,2%	-
Echirolles	4%	9,8%	5,1%	8,3%	4,7%	9%
St Egrève	4%	3,6%	2,2%	-	2,9%	1,8%
Seyssinet Pariset	2,9%	-	2,4%	-	2,6%	-
Pont de Claix	1,9%	2,7%	2,2%	2,8%	2,1%	2,7%
Meylan	1,9%	-	1,5%	-	1,6%	-
Eybens	1,6%	-	1,5%	2,8%	1,5%	1,4%
Sassenage	1,6%	-	7,5%	-	5,1%	-
Gières	1,1%	-	1,3%	-	1,2%	-
Seyssins	0,8%	-	1,3%	-	1,1%	-
Fontanil Cornillon	0,5%	-	-	-	0,2%	-
La Tronche	0,5%	-	0,9%	-	0,8%	-
Poisat	0,3%	-	0,4%	-	0,3%	-
Varces	-	-	0,2%	-	0,1%	-
NC	-	11,6%	-	9,2%	-	10,4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Sialdi

4.2 Les relogements en Zones Urbaines sensibles

Alors que les relogements en ZUS représentaient 26,8% des attributions en 2008, les données transmises récemment par le Sialdi indiquent que cette part a sensiblement diminué en 2009 avec seulement 13,8% d'attributions en ZUS. Cela porte la part de relogement en ZUS à 20,4% (un pourcentage en deçà de celui qui est annoncé par les données ministérielles et qui reste donc à vérifier comme nous l'avons souligné dans la première partie de ce rapport).

Part des attributions réalisées en ZUS
sur la période 2008-2009

	2008		2009		Total	
	Nb attributions	dont ZUS	Nb attributions	dont ZUS	Nb attributions	dont ZUS
Grenoble	59	21 (36%)	61	13 (21,3%)	120	34 (28,3%)
Fontaine	10	0	10	0	20	0
St Martin d'Hères	12	1 (8%)	14	1 (7,1%)	26	2 (7,7%)
St Martin le Vinoux	n.c	n.c	n.c	n.c.	n.c.	n.c.
Echirolles	11	8 (73%)	9	1 (11%)	20	9 (45%)
St Egrève	4	0	n.c	n.c	n.c	n.c
Seyssinet Pariset	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c
Pont de Claix	3	0	3	0	6	0
Meylan	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c
Eybens	n.c	n.c	3	0	n.c	n.c
Sassenage	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c
Gières	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c
Fontanil Cornillon	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c
La Tronche	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c
Poisat	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c
Autres	13		10		23	
Total	112	30 (26,8%)	109	15 (13,8%)	221	45 (20,4%)

Source : Sialdi

4.3 La destination des sortants de structures d'hébergement en 2008

Les structures d'hébergement étant essentiellement localisées sur le territoire de la Métro et plus spécifiquement sur la commune de Grenoble, l'analyse des trajectoires des sortants d'hébergement doit être examinée de façon spécifique.

Des tableaux suivants, réalisés sur la base des accusés réception de l'année 2008 uniquement, se dégagent les enseignements suivants :

- les hébergés déclarés prioritaires pour accéder à un logement sont majoritairement issus des résidences sociales, des CHRS et des foyers (FJT et Adoma), ce qui n'est pas étonnant s'agissant de structures qui ont pour vocation de faciliter l'accès à l'autonomie et à un logement de leurs résidents ;
- le recours au DALO ne permet pas véritablement de redistribuer les sortants d'hébergement sur le territoire de la Métro : 55% des attributions les concernant se font sur la commune de Grenoble qui concentre approximativement la moitié de l'offre d'hébergement du département ;
- les hébergés relogés dans le cadre du DALO sont apparemment moins orientés vers les ZUS que les autres demandeurs prioritaires ;
- cette appréciation doit toutefois être modulée quand on observe les relogements sur les communes de Grenoble (39% de relogements en ZUS pour les hébergés contre 69% pour les autres attributions) ou d'Echirolles (respectivement 70% et 67%), résultats qui tiennent évidemment à la proportion de parc en ZUS sur ces deux communes.

Les sorties d'hébergement pour les accusés de réception
délivrés en 2008

Type de structure	Ménages prioritaires	Nb d'offres	Nb de refus	Nb attributions	% attributions	Dont en ZUS	% en ZUS
Résidence sociale	33	30	2	28	43%	9	32%
CHRS	37	26	1	25	38%	11	44%
CAM	4	3	0	3	5%	1	33%
FJT/ADOMA	13	5	1	4	6%	0	ns
CCAS	7	2	0	2	3%	1	ns
Autre (UAB)	5	3	0	3	5%	0	ns
Total	99	69	4	65	100%	22	34%

Source : Sialdi

4.4 Quelques conclusions provisoires

Le traitement des données permet de faire ressortir quelques éléments de conclusion et des interrogations.

1. La crainte de voir la mise en œuvre du DALO accentuer la spécialisation sociale des territoires disposant de logements sociaux doit être relativisée si l'on considère la répartition des attributions à des ménages déclarés prioritaires. Il peut toutefois en être différemment si au lieu de prendre l'échelle communale, on identifie les attributions par quartier. De ce point de vue la crainte initialement exprimée pourrait bien être fondée quand on constate la proportion d'offres de logement en ZUS.
2. Toutefois, **un cinquième des attributions réalisées en 2008 et 2009 l'ont été dans les quartiers en ZUS** même si l'on note une baisse significative des relogements en ZUS entre 2008 et 2009 qui semble être liée à une part plus faible de relogements en ZUS dans des communes comme Grenoble ou Echirolles en 2009.
3. Si l'accentuation de la spécialisation sociale des quartiers d'habitat social demeure limitée il apparaît par contre que **la mise en œuvre du DALO n'a pas d'effet de redistribution des ménages DALO sur le territoire**, ni entre celui du département et celui de la Métro ni entre les communes au sein de la Métro.

Propositions du Comité départemental de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable

La mise en œuvre du Droit au logement opposable est effective depuis le début de l'année 2008 et avec désormais deux années de recul nous pouvons mieux évaluer ses apports et identifier ses effets. Si la première année, le rapport était principalement centré sur l'accès au droit et sur le fonctionnement de la commission de médiation, nous disposons aujourd'hui d'une vision élargie du processus, depuis le dépôt des recours jusqu'à l'attribution d'un logement social et parfois au dépôt d'un recours devant le tribunal administratif. Commencent également à apparaître un certain nombre d'effets de la mise en œuvre du Droit au logement opposable que nous avons analysés dans la troisième partie de ce rapport que ce soit en termes d'accès au droit, ou plus généralement d'impact sur les mécanismes d'attribution des logements sociaux, sur le fonctionnement du secteur de l'hébergement ou sur la spécialisation sociale du parc Hlm.

Les propositions du Comité de suivi s'organisent autour de quatre priorités :

- favoriser l'accès au droit des personnes concernées par la loi instituant le Droit au logement opposable,
- veiller au bon fonctionnement de la Commission de médiation,
- maîtriser les effets de la mise en œuvre du Droit au logement opposable,
- développer l'offre de logements à vocation sociale.

Elles complètent et prolongent celles qui sont présentées dans le troisième rapport du Comité national de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable.

Ces propositions s'adressent à l'ensemble des opérateurs, institutions et collectivités publiques concernées par la mise en œuvre du Droit au logement opposable. Elles concernent plus précisément l'Etat qui en est le garant. C'est pourquoi, le Comité départemental de suivi souhaite qu'elles puissent être présentées au Préfet de l'Isère.

I - Propositions concernant l'accès au droit

Les analyses développées au début de la troisième partie du rapport montrent que les propositions présentées l'an dernier demeurent pour l'essentiel valables, car si quelques avancées ont été faites en matière d'information et d'accompagnement des demandeurs, elles ne sont pas à la hauteur de l'enjeu que représente la mise en œuvre du droit au logement opposable.

Proposition 1 - Assurer une véritable information des personnes concernées par le Droit au logement opposable

L'augmentation du nombre de recours en 2009 traduit la montée en puissance du DALO, mais il existe toujours un décalage important entre l'estimation du nombre de ménages pouvant relever du DALO et le nombre de recours déposés. Ce décalage, comme le très faible nombre de recours concernant les territoires hors Métro, soulignent l'absence de connaissance du dispositif DALO.

La nécessité d'organiser ***une campagne massive d'information*** ciblée sur les publics prioritaires et de ***maintenir dans le temps une information permanente*** que le Comité de suivi soulignait l'an dernier est toujours d'actualité. Cette campagne devrait notamment prendre appui sur tous ceux qui sont en contact avec les publics potentiellement concernés par le DALO : les services des collectivités locales, les travailleurs sociaux, les associations... . Une telle campagne organisée avec des moyens modestes par le secteur associatif dans les communes voisines de Grenoble a vraisemblablement contribué au rééquilibrage des recours au sein de l'agglomération grenobloise. Ces résultats plaident pour que soit mise en place une véritable stratégie de communication et des moyens pour cela sous la responsabilité de l'Etat.

Cette information des personnes visées par la loi de 2007, doit souligner la nécessité d'utiliser l'ensemble des moyens disponibles pour traiter en amont les difficultés qui suscitent un recours (insalubrité ou indignité du logement, prévention des expulsions) ou pour accéder à un hébergement ou un logement à caractère social en utilisant les dispositifs existants, de façon à conserver au DALO sa fonction de « dernier recours ».

Proposition 2 - Donner aux demandeurs la possibilité d'être accompagnés dans leurs démarches

La qualité de l'information présentée dans les dossiers de recours permet à la Commission de médiation de statuer dans de bonnes conditions. Il est donc important que ceux qui déposent un recours puissent s'ils le souhaitent, être accompagnés dans cette démarche par des travailleurs sociaux ou des associations. L'instauration d'une permanence d'accueil hebdomadaire par un collectif d'associations, rassemblé autour d'Un Toit Pour Tous, a permis d'aider des familles à élaborer leur dossier de recours dans de bonnes conditions.

Cette initiative limitée à l'agglomération devrait être élargie et susciter l'organisation de permanences d'accueil décentralisées dans le département.

De ce point de vue, il est indispensable de **donner des moyens supplémentaires aux associations agréées pour accompagner les demandeurs dans la constitution des dossiers DALO**. Au-delà de l'agrément, des moyens sont en effet nécessaires pour développer une démarche en direction des personnes concernées.

Proposition 3 - Assurer la formation des travailleurs sociaux sur la mise en œuvre du Droit au logement opposable

La formation des travailleurs sociaux aux enjeux du DALO semble capitale pour diffuser l'information et favoriser l'accompagnement des demandeurs. La loi prévoit que cette formation doit être dispensée dans le cadre de la formation des travailleurs sociaux. Des contacts ont été pris avec les services sociaux du Conseil général de l'Isère dans ce sens. Ils n'ont pas encore permis la mise en œuvre de cet objectif.

Le Comité de suivi demande donc à ce que ***des modules spécifiques sur le DALO soient intégrés dans les formations des travailleurs sociaux*** tant dans le cadre de leur ***formation de base*** que dans celui de leur ***formation continue*** avant fin 2010

2 - Propositions concernant le fonctionnement de la Commission de médiation

La Commission de médiation a un rôle central dans la mise en œuvre du Droit au logement opposable. Mais elle ne peut le jouer que si elle est correctement informée sur les recours qui lui sont soumis et donc

que si le Sialdi est en capacité d'assurer une bonne instruction des dossiers dans les délais normaux. Elle ne peut également jouer correctement son rôle que si ses membres partagent un même référentiel pour l'appréciation des recours. Ces constats conduisent le Comité de suivi à privilégier deux propositions relatives au fonctionnement de la Commission de médiation.

Proposition 4 - Donner au Sialdi les moyens d'assurer sa mission

Avec la loi DALO, le Sialdi qui assurait déjà une fonction essentielle pour assurer le relogement des ménages prioritaires du Paldi, a vu sa mission s'élargir dans le cadre de la mise en œuvre du Droit au logement opposable. Son rôle est primordial tant pour assurer la préparation des travaux de la Commission de médiation que pour mettre en œuvre ses décisions à la demande du Préfet. Il doit donc être doté des moyens suffisants à cet égard pour que les demandes de recours soient examinées dans les délais, pour maintenir, voire améliorer la qualité des informations portées dans les dossiers en complément de celles qui sont fournies par les requérants, et pour que les membres de la Commission disposent suffisamment tôt des informations pour étudier les dossiers.

De ce point de vue, le Comité de suivi s'inquiète des évolutions récentes qui, depuis la fin de l'année 2009, conduisent la Commission de médiation à examiner seulement la moitié des nouveaux dossiers reçus (de 40 à 50 suivant les commissions pour un flux de 90 nouveaux dossiers chaque mois). **Le Comité de suivi demande que le Sialdi soit doté des moyens humains suffisants** pour lui permettre de remplir sa mission d'instruction des dossiers et de mise en œuvre des décisions de la Commission de médiation et que le personnel bénéficie d'une formation adaptée à la nature des tâches à effectuer.

Proposition 5 - Poursuivre le débat sur les questions qui posent problème au niveau de l'appréciation des dossiers

Dans l'appréciation des dossiers soumis à la Commission de médiation, un certain nombre de points ont fait l'objet de débats et il a parfois été difficile de faire converger les points de vue. Il en a été ainsi la première année pour ce qui concerne la prise en compte des refus de logement, des impayés, de l'obligation alimentaire, ou pour la suite à donner aux demandes de mutation... Sans forcément faire l'objet d'accords formels, les points de vue se sont rapprochés et ont permis sur certains points de dégager des consensus. Les débats au sein de

la Commission de médiation ou du Comité de suivi ont incontestablement permis de favoriser ce rapprochement et de construire progressivement une jurisprudence.

Le débat sur les points qui font question doit rester ouvert notamment parce que les positions ne sont pas stabilisées sur un certain nombre d'entre eux : le traitement des demandes de mutation dans le parc Hlm, comme de celles qui émanent des locataires du parc privé supportant des taux d'effort très élevés, les requalifications des demandes de logement en hébergement, la mobilisation de l'accompagnement social ou des dispositifs d'intermédiation locative pour favoriser l'accès au logement des ménages les plus fragiles...

Le Comité de suivi qui rassemble un certain nombre de membres de la Commission de médiation peut jouer ce rôle et favoriser les échanges sur les points en débat.

3 - Propositions concernant les effets de la mise en œuvre du Droit au logement opposable

La troisième partie du rapport évoque un certain nombre d'effets de la mise en œuvre du Droit au logement opposable. Il en ressort un certain nombre de propositions relatives au développement de politiques préventives, aux attributions de logements sociaux et leur impact territorial, à l'articulation avec les pratiques sociales dans le domaine de l'hébergement et du logement.

Proposition 6 - Développer les politiques préventives en matière d'insalubrité et d'expulsions

L'examen des dossiers déposés en 2008 et 2009 montre que devraient être développées des politiques préventives pour tarir la demande quand cela est possible plutôt que de solliciter le DALO. Pour la dernière année, les expulsions ou l'insalubrité représentent environ 20% des motifs invoqués par les personnes qui déposent un recours devant la Commission de médiation (respectivement 9% et 12%). ***Le traitement de ces difficultés en amont devrait permettre de réduire le nombre de recours et d'apporter des réponses à des situations difficiles.*** Si des démarches ont été engagées à l'initiative de la Commission de médiation pour traiter l'insalubrité ou l'indécence, la prévention des expulsions locatives n'a pas fait l'objet d'une même attention de la part des pouvoirs publics. Les bailleurs sociaux ont

généralement développé en interne des pratiques soucieuses des locataires en difficulté, mais beaucoup reste à faire pour ce qui concerne le secteur locatif privé.

Proposition 7 - Mieux articuler les attributions de logements sociaux et veiller à ne pas renforcer la spécialisation sociale des quartiers d'habitat social

La mobilisation du contingent préfectoral pour reloger les ménages suite à une décision favorable de la Commission de médiation permet de mettre en œuvre effectivement le Droit au logement opposable, mais soulève dans sa mise en œuvre deux difficultés : elle instaure une concurrence entre les différentes catégories de demandeurs de logements sociaux et risque d'accentuer la spécialisation sociale du parc Hlm. Il s'agit là d'une source d'inquiétude majeure partagée par les collectivités locales (celles qui détiennent l'offre de logements sociaux qui est très inégalement répartie), les organismes Hlm et les associations.

La maîtrise de ces difficultés appelle une vigilance de tous les acteurs notamment pour éviter la spécialisation sociale et ***ne pas reloger les « demandeurs DALO » dans les zones urbaines sensibles***. De ce point de vue, on doit constater une diminution des relogements en ZUS entre 2008 et 2009 dans l'Isère (même si les données sont incomplètes). Mais l'insuffisance de logements sociaux dans certaines communes conduit les demandeurs vers les communes qui ont fait l'effort de construire des logements sociaux et disposent dans les quartiers les plus fragiles (les ZUS héritières des grands ensembles) des logements sociaux les moins chers et donc les plus accessibles.

Cette proposition ne pourra être véritablement appliquée que si l'effort de construction de logements sociaux est mieux réparti entre les communes.

Proposition 8 - Réduire le décalage entre l'approche DALO et les pratiques sociales dans le domaine de l'hébergement et du logement.

La mise en œuvre du Droit au logement opposable introduit dans le secteur du logement comme dans celui de l'hébergement de nouvelles pratiques fondées sur le droit qui bousculent parfois les démarches à caractère social qui prévalaient pour favoriser l'accès au logement (ou à un hébergement). Il en est notamment ainsi en matière de diagnostic

social préalable à l'entrée dans un logement ou un hébergement comme de l'accompagnement des personnes en difficulté.

Pour dépasser cette difficulté, il est proposé de ***réfléchir avec les acteurs de l'hébergement aux difficultés que peut faire naître pour leurs pratiques, la mise en œuvre du Droit au logement opposable***, de mieux les identifier et d'élaborer des propositions susceptibles d'en réduire les effets.

Une meilleure coordination entre les services de l'Etat et du Conseil Général sur le DALO est également indispensable pour que le relogement des ménages prioritaires soit assuré dans de bonnes conditions par les organismes Hlm. A cet égard, il apparaît urgent de ***favoriser la mobilisation des moyens du Paldi et du FSL*** dans le délai qui s'écoule après la décision de la Commission de médiation. Ce qui revient à dire que les ménages reconnus « prioritaires et urgents » par la Commission de médiation devraient l'être par le Paldi et le FSL. Cela revient à ***favoriser une meilleure articulation avec les services du Paldi et du FSL pour permettre le relogement des ménages DALO dans de bonnes conditions.***

4 - Propositions relatives au développement de l'offre locative sociale

Si la mise en œuvre du Droit au logement opposable a déjà eu quelques effets positifs sur les dispositifs de prévention ou sur les attributions de logements sociaux même s'ils sont encore insuffisants, son impact sur la production d'une offre locative sociale est quasiment nul. La « bataille de l'offre » qui constitue la priorité centrale du troisième rapport du Comité national de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable n'est pas gagnée. On doit d'autant plus s'inquiéter de l'insuffisante prise en considération de cette priorité qu'à l'échéance de janvier 2012, c'est-à-dire demain, l'ensemble des demandeurs de logements sociaux en délais anormalement longs pourront déposer des recours contentieux.

Cela conduit à trois séries de propositions :

- 1- pour appeler à ***une meilleure adaptation de la construction locative sociale*** à la réalité de la demande sociale, c'est-à-dire à privilégier la production de PLAI et de PLUS ainsi qu'à ***une meilleure répartition de la construction de logements***

sociaux entre les communes (de ce point de vue, les impératifs de l'article 55 de la loi SRU apparaissent comme un objectif minimum) ;

- 2- pour appeler à la plus grande attention sur ***l'évolution des loyers dans le parc Hlm existant*** qui représente le principal gisement de logements à bon marché (surtout pour les logements construits avant la fin des années 1970 dont le niveau de loyer est bien souvent inférieur aux loyers PLAI) ;
- 3- pour ***élargir les possibilités d'attribution au parc privé conventionné de façon à ne pas faire peser tout l'effort de solidarité sur le parc Hlm et à favoriser la mixité sociale.*** D'autant que la mobilisation de ces logements est plus rapide que la construction de logements sociaux.