

Conseil social de l'habitat



**Comité départemental de suivi
de la mise en oeuvre
DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE**

RAPPORT 2012

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.

CONSEIL SOCIAL DE L'HABITAT DE L'ISERE
Un Toit Pour Tous
17B av. Salvador Allende 38130 Echirolles
04 76 09 26 56 / contact@untoitpourtous.org

IMPRIMERIE : VIGNY MUSSET REPRO

SOMMAIRE

Préambule	5
Synthèse	7
5 ans d'application du DALO en Isère - Réflexions du Président de la commission de médiation	15
Chapitre I : L'application de la loi DALO en Isère	19
L'analyse des recours auprès de la commission de médiation	19
Des relogements effectués par le Préfet	27
Un manque de moyens qui met en cause une bonne application de la loi	29
Des modifications à apporter à la mise en œuvre de la loi	31
Chapitre II : Le profil social des ménages ayant fait un recours auprès de la commission	34
Une majorité de ménages français	35
De nombreux ménages isolés et des familles monoparentales surreprésentées	36
Des ménages d'âge moyen mais davantage de très jeunes et de personnes âgées en Isère	39
En Isère et en Rhône-Alpes, plus de ménages avec des ressources très faibles	40
Chapitre III : L'articulation entre la loi DALO et les dispositifs d'accès à l'hébergement et au logement	42
Le droit à l'hébergement opposable à l'épreuve des dispositifs d'hébergement	43
Le droit au logement opposable et les dispositifs d'accès au logement social	52

Préambule

Votée en mars 2007, la loi sur le Droit au logement opposable (DALO) est entrée en vigueur le 1^{er} 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 puisqu'au vu des tensions qui s'exercent sur les dispositifs logement et hébergement, les conditions de sa mise en œuvre ne sont pas vraiment remplies. 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 premier rapport relatif à l'année 2008 rendait surtout compte des enseignements et des réflexions relatifs aux recours examinés par cette nouvelle commission.

Depuis, le nombre de recours adressés à la Préfecture n'a cessé d'augmenter, le travail de la commission s'est poursuivi et a donné lieu à un grand nombre de relogements.

Cinq ans après le vote de la loi DALO, le présent rapport s'ouvre sur deux documents :

- la synthèse des observations du comité de suivi ;
- les réflexions du Président de la commission DALO.

Le rapport présente ensuite une vision de la mise en œuvre du DALO (chapitre I). Il permet de dresser une comparaison régionale et nationale du profil social des ménages qui ont recours au DALO (chapitre II). Enfin, il apporte des éléments de réflexion sur deux interrogations prioritaires : l'augmentation des recours au titre de l'hébergement et l'articulation du DALO avec les dispositifs d'accès (chapitre III).

SYNTHESE DES OBSERVATIONS DU COMITE DE SUIVI

La mise en œuvre du Droit au logement opposable est effective depuis le début de l'année 2008. Depuis cinq ans le comité de suivi départemental en suit l'application dans le département de l'Isère. La présentation du rapport 2012 représente une occasion pour dresser un bilan des acquis de la loi mais aussi pour faire état des interrogations que suscite sa mise en œuvre.

I. Les acquis de la loi DALO en Isère

La loi DALO adoptée en 2007 a complété le dispositif d'intervention en faveur des ménages connaissant des difficultés pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir. Elle a donné des possibilités de recours à certaines catégories de demandeurs et fixé à l'Etat des obligations de résultat en matière de relogement pour les ménages dont les recours sont jugés prioritaires et urgents par la commission de médiation.

Le nombre de recours se maintient à un haut niveau dans le département

Loin de s'essouffler, le nombre de recours déposés auprès de la commission de médiation se maintient à un haut niveau et ils ont dépassé le millier en 2012 (1 015). Au total, **4000 recours ont été déposés en cinq ans** (plus de 300 000 au niveau national dans la même période). La progression enregistrée en 2012 est essentiellement due à l'augmentation des recours déposés pour accéder à un hébergement qui traduit les fortes tensions qui existent dans ce domaine notamment en matière d'accueil d'urgence.

Indéniablement, le Droit au logement opposable correspond à un besoin important et traduit l'ampleur des difficultés d'accès au logement pour un nombre important de ménages. Le dispositif semble aujourd'hui bien connu des associations et services en contact avec des ménages en difficulté et les recours apparaissent de plus en plus justifiés si l'on en juge par le taux important de réponses positives de la commission de médiation (il est passé de 46% à 58% entre 2011 et 2012)

Le bon fonctionnement de la commission de médiation

Après une période de rodage, le fonctionnement de la commission de médiation apparaît satisfaisant. L'engagement de ses membres est important, même si on peut déplorer l'absence de certains d'entre eux (notamment les représentants de la propriété privée qui n'ont jamais siégé ce qui est d'autant plus regrettable que les dossiers émanant du secteur privé représentent un quart des recours examinés par la commission de médiation et même près de 3 sur 10 si l'on ne considère que ceux concernant le logement).

A noter aussi, l'élaboration progressive de la jurisprudence de la commission de médiation. Sur de nombreux thèmes (obligation alimentaire à l'égard des jeunes, traitement des impayés....) les points de vue se sont rapprochés et des consensus se sont dégagés. On peut noter également la qualité des débats qui ont lieu pour les dossiers les plus complexes, ce qui permet souvent d'arriver à des points de vue faisant pratiquement consensus au sein de la commission. Le souci d'apporter les solutions les plus adaptées à la situation des demandeurs est très largement partagé.

Le DALO n'est pas un dispositif « hors sol »

La mise en œuvre du droit au logement opposable ne se fait pas de façon autarcique. Elle s'intègre naturellement dans le contexte local qu'elle a aussi contribué à faire évoluer ne serait-ce qu'avec la constitution du contingent préfectoral portant sur l'ensemble du parc HLM (hors PLAI), celui-ci s'ajoutant depuis 2008 au dispositif de réservation du PALDI, qui porte sur l'ensemble des logements publics très sociaux (PLAI et PLATS), et sur les logements privés conventionnés très sociaux. Elle a aussi conduit les acteurs locaux, de façon plus diffuse, à s'interroger sur les priorités en matière d'attribution et sur la façon de les traiter.

La mise en œuvre du droit au logement opposable vient aussi s'articuler aux dispositifs partenariaux de préparation des attributions de logements sociaux (à travers les commissions sociales intercommunales¹ et les réservations du 1% logement), comme elle est marquée par les évolutions qui affectent l'accès à un hébergement (la diminution du nombre de requalification de demande de logement en hébergement en 2012 peut sans doute s'interpréter comme un effet de la logique du « logement d'abord »).

La prise en compte par la commission de médiation de la politique du « logement d'abord » a conduit à une réduction significative des requalifications de demandes de logement en propositions d'hébergement. Outre que ces propositions étaient massivement rejetées par les ménages concernés, les solutions ainsi proposées répondent mieux aux besoins et aux souhaits des ménages.

¹ En 2012, la commission sociale intercommunale de la Métro a priorisé 497 ménages en vue de l'attribution de 201 logements locatifs très sociaux (principalement PLAI) situés dans 18 communes de l'agglomération. Parmi ces 497 ménages, 27 ont déposé un recours prioritaire au titre du DALO.

2. Des sources d'inquiétude et d'interrogation

A côté des avancées liées à la mise en œuvre du droit au logement opposable, demeurent un certain nombre d'interrogations et d'incertitudes.

L'insuffisance des moyens de l'Etat

Les moyens mis en œuvre par l'Etat pour instruire les recours et donner suite aux décisions positives de la commission de médiation sont apparus insuffisants en 2012. Le fonctionnement de la commission de médiation en a été pénalisé avec, en outre, le risque d'un traitement inéquitable de certains dossiers dont l'examen, en fin de séance, peut souffrir de la fatigue des membres de la commission.

Les changements assez fréquents des personnes chargées de l'analyse des dossiers avant leur présentation devant la commission, leur charge de travail qui a sans doute empêché la mise en œuvre d'une formation suffisante à une activité nouvelle se sont traduits par une qualité très inégale de l'instruction des dossiers, conduisant la commission à ajourner de nombreux dossiers.

L'absence de responsable du BALD pendant toute l'année 2012, s'est traduite également par une dégradation de la qualité des informations fournies aux membres de la commission mais aussi (voir ci-dessous) par une mise en œuvre dégradée par rapport aux années précédentes des décisions de la commission, dans un contexte il est vrai assez mouvant.

Il a paru nécessaire au comité de suivi de rappeler les obligations d'information de la commission et de délais de traitement des décisions contenues dans la loi.

Les incertitudes concernant les relogements

On constate en 2012, **une diminution très sensible du nombre de relogements**. 282 ménages avaient été désignés pour être relogés au 31 décembre 2012, soit un nombre bien inférieur à celui des décisions favorables prises au cours de l'année (404 recours reconnus prioritaires et urgents par la commission de médiation pour 740 dossiers concernant le logement)².

Ces retards pris pour assurer les relogements apparaissent d'autant plus préjudiciables pour les demandeurs que les refus de logement dont le nombre est source d'interrogation, sont beaucoup plus nombreux pour les offres faites hors délais par le Préfet (44%) que pour celles qui sont faites dans le délai requis de 6 mois (33%).

Le comité de suivi souhaite rappeler à l'Etat ses obligations tant en matière de délais de logement que d'information de la commission sur les mises en œuvre des décisions et les motifs des retards qui se traduisent en 2012 par une augmentation très significative du nombre de refus de logements (qui passe d'environ 22% en 2011 à plus de 30% en 2013)

Si l'on peut se féliciter de la mobilisation de divers contingents à côté du contingent préfectoral pour assurer le logement des ménages prioritaires (contingent PLAI de la commission sociale de la Métro, réservations d'Action Logement), il faut veiller à ce que la responsabilité de l'Etat ne soit pas pour

² Les relogements effectués en 2012 concernent un certain nombre de décisions favorables prises par la commission de médiation en 2011 puisque le Préfet dispose d'un délai de 6 mois pour assurer le logement, comme une partie des décisions favorables prises en 2012 donneront lieu à un logement en 2013. Mais dans une période où les sollicitations auprès de la commission de médiation sont relativement stables d'une année à l'autre, le nombre de relogements devrait être proche de celui des décisions favorables.

autant diluée et que son rôle de garant de la mise en œuvre du droit au logement opposable soit effectif.

Plus globalement, la question du relogement suscite deux autres interrogations :

- celle de l'utilisation du contingent puisque tous les logements disponibles sur le contingent n'ont pas été attribués à des ménages prioritaires en 2012 (le DALO n'est pas le seul pourvoyeur de demandes), elles n'ont représenté que 13% pour ACTIS en 2012 (13,5% pour l'Opac 38), ce qui pose la question de l'adaptation de l'offre aux caractéristiques des demandeurs, comme celle de la gestion des attributions sur le contingent, les bailleurs sociaux tenus par des impératifs économiques (lutte contre la vacance) ne pouvant laisser des logements sans locataires ;
- celle de l'adaptation du parc locatif social aux caractéristiques des demandeurs et de la disponibilité de logements à loyers abordables dans la construction neuve (mais il s'agit alors seulement des PLAI et encore !) ou dans le parc existant pour autant que les logements à faibles loyers situés dans les ensembles les plus anciens (construits avant 1980) se libèrent.

Les limites du DALO en matière d'hébergement

L'augmentation enregistrée en 2012 du nombre de recours pour l'accès à un hébergement conduit à s'interroger sur l'efficacité et la pertinence du dispositif en la matière.

Il apparaît d'abord que la faiblesse des informations disponibles sur des demandeurs en situation de précarité comme l'absence de critères clairs pour juger du caractère prioritaire et urgent des demandes d'hébergement constituent des difficultés pour la commission de médiation. Il importe donc de fixer des règles de décision claires et précises afin de traiter toutes les demandes de façon équitable.

Une autre difficulté rencontrée dans la mise en œuvre du DALO pour l'hébergement tient au fait qu'il n'existe pas en la matière de contingent spécifique sur lequel le BALD pourrait positionner les recours jugés prioritaires et urgents. De ce fait, la reconnaissance de l'urgence de la situation par la commission de médiation ne se traduit pas par une proposition d'hébergement mais au mieux par une inscription dans la liste d'attente : appeler le 115 tous les jours pour un hébergement d'urgence, apparaître sur le dessus de la liste d'attente pour un hébergement d'insertion.

Enfin, si l'on peut considérer que le DALO constitue bien un recours pour les demandeurs de logements sociaux (les recours représentent environ 10% des demandes de logement social sur l'agglomération grenobloise, il n'en va pas de même pour l'hébergement. Le nombre de recours est extrêmement faible par rapport à ce que l'on estime être la demande d'hébergement.

Des évolutions nécessaires

Les délais pour la mise en œuvre de la loi.

Le premier sujet à aborder est sans doute la mise en œuvre d'une des dispositions initiales de la loi qui prévoyait qu'au 1er janvier 2010 le délai d'examen des recours pour un logement et le délai accordé au préfet pour proposer un logement aux ménages prioritaires devaient être ramenés à 3 mois sur tout le territoire, le délai de 6 mois dans une période transitoire devant permettre de démarrer dans des conditions correctes dans les agglomérations pour lesquelles un grand nombre de dossiers était attendu.

Ramener ces délais à 3 mois permettrait de mieux prendre en compte l'urgence d'un certain nombre de dossiers.

Indécence et sur-occupation

Il s'agit là de deux « doubles critères ». Les familles justifiant de cette situation (logement indigne ou sur-occupé) doivent avoir à leur charge un enfant mineur ou une personne

handicapée. Le lien entre ces situations est souvent artificiel et ne permet pas de traiter réellement un certain nombre de situations d'indécence ou de sur-occupation. Nous suggérons que ce lien soit supprimé et que par ailleurs le critère de sur-occupation soit revu dans un sens qui corresponde mieux aux situations réellement rencontrées (suppression de la limite à 70m² et introduction d'une référence au nombre de pièces). Notons qu'il serait nécessaire de réévaluer les normes, particulièrement sévères et inadaptées à notre époque, de sur-occupation.

René Frank
Membre de la commission de médiation
Un Toit Pour Tous

CINQ ANS D'APPLICATION DU DALO DANS L'ISERE

Réflexions du Président de la commission de médiation

Les réflexions qui suivent et qui s'inspirent de la réalité iséroise, dépassent néanmoins le cadre du seul département de l'Isère.

L'Isère fait partie de la douzaine de départements de province concernés par un grand nombre de recours. Sur le millier de recours déposés en 2012, 90% sont concentrés sur l'agglomération grenobloise, qui compte 440 000 habitants, soit environ le tiers de la population du département (1 200 000 habitants). Si l'image de l'agglomération reste souvent caractérisée par une certaine opulence, liée à l'importance d'un secteur économique « high tech », cela ne doit pas occulter le fait que les « laissés pour compte » sont également légion sur ce territoire.

Le dispositif DALO a su montrer sa légitimité au cours de ces cinq années passées. Il ne requiert donc pas une refondation, en revanche l'apport de correctifs est indispensable.

▣ **Le besoin urgent d'un engagement fort des Pouvoirs Publics**

L'Etat, qui est le garant du DALO, doit réaffirmer que celui-ci constitue une priorité. La « flamme », si elle ne s'est pas éteinte, a besoin néanmoins d'être ravivée. Au plus haut niveau bien sûr, mais aussi sur tout le territoire, où la parole du Ministre doit être relayée par le Préfet dans le département. Plus particulièrement et très concrètement, face à des délais de logement beaucoup trop longs dans un grand nombre de cas, les Pouvoirs Publics enverraient un signal fort en réduisant sans attendre, dès 2013, les délais maximaux autorisés pour les logements des ménages reconnus

prioritaires. Il s'agirait de les ramener de 6 mois à l'heure actuelle, dans les départements dits « en tension » tels que l'Isère, à 3 mois (comme envisagé à l'origine à compter de 2011). Un simple arrêté suffirait, sans qu'il soit besoin d'attendre 2014.

Par ailleurs, les moyens mis à disposition des services de l'Etat rendent difficile la conjugaison simultanée par ceux-ci des deux missions d'instruction des dossiers et de relogement des ménages prioritaires. Ne pourrait-on envisager dans le cas de l'Isère, à l'instar de ce qui se pratique dans d'autres départements, que l'instruction des recours présentés à la Commission de Médiation, soit confiée à d'autres entités habilitées à l'assurer (telle que l'ADIL par exemple), de manière à permettre aux services de l'Etat de se consacrer avec un maximum d'efficacité aux seules tâches de relogement (en utilisant avec pertinence tous les outils dont ils disposent, en particulier le Contingent préfectoral, entièrement identifié dans l'Isère depuis 2008 grâce au Dalo) ?

▣ Une implication plus grande des collectivités locales et de leurs élus dans l'application du DALO

Les réticences des cinq années écoulées doivent être dépassées, car le DALO n'est, ni une « machine de guerre » contre la décentralisation (l'Etat n'étant que le garant), ni la ruine de la mixité sociale (la « double peine » pour les communes déjà dotées d'un parc social conséquent, et amenées à accueillir des populations jugées difficiles...). En effet, les publics prioritaires DALO sont semblables aux publics des demandeurs de logements sociaux (toutes les études l'ont souligné). Et ils n'ont nul besoin d'être stigmatisés dans leur recherche d'un habitat digne. Au moment de l'Acte III de la décentralisation, les collectivités locales ne peuvent pas se désintéresser des populations prioritaires, encore moins les dénigrer. Ce n'est pas seulement une question d'obligation juridique, c'est l'honneur de la République et de ses élus de les prendre en charge dignement, et en faisant en

sorte que les efforts soient répartis entre toutes les communes.

S'agissant des « prioritaires DALO », il serait souhaitable que le processus spécifique à l'Isère de positionnement des dossiers du dispositif Paldi, associant le Conseil Général, la Metro, ainsi que semble-t-il les services de l'Etat, soit revu. Car il est extravagant de voir arriver en Commission d'attribution des bailleurs sociaux, pour les logements PLAI (réservation Paldi), des listes de candidats proposés sur lesquelles un « prioritaire Dalo » est positionné en ... 4^{ème} et dernière position ! Alors même que le candidat bénéficiant d'une priorité DALO doit obligatoirement être placé en première position. De manière à respecter la loi, qui ne l'est pas à l'heure actuelle !

▣ La nécessité de conserver au DALO son caractère d'« ultime recours »

Le DALO intervient lorsque toutes les démarches précédentes ont échoué et alors que les dispositifs de droit commun n'ont pas fonctionné. Il ne s'agit pas, et il ne doit pas s'agir, d'une filière supplémentaire d'attribution, plus rapide et permettant de « doubler la file »... Nous constatons une tendance, qui se développe, au dépôt de recours DALO, parallèlement à une demande de logement, afin d'appuyer la demande. Cette démarche, si des garde-fous ne sont pas mis, aboutit à décrédibiliser le système. Elle doit être découragée, en réaffirmant et précisant la nécessité de démarches préalables suffisantes, à l'occasion notamment de la nouvelle loi en préparation au premier semestre 2013.

Enfin, en guise de conclusion provisoire, s'agissant de l'accueil des ménages prioritaires par les Communes qui n'ont pas rempli leurs obligations de création de logements sociaux (en référence à la loi SRU), cultivant trop fréquemment « l'entre soi », et dans l'optique d'une meilleure répartition sur le territoire des ménages reconnus prioritaires, un renforcement de la contrainte semble nécessaire. Ces Communes, en effet, comme l'illustre l'exemple de

l'agglomération grenobloise, pénalisent l'ensemble de la population sur le territoire de l'agglomération dont elles font partie. On pourrait envisager que le « Contingent préfectoral » sur ces Communes soit porté provisoirement à des valeurs supérieures (intégrant par exemple le champ des réservations communales), afin de faciliter le relogement des prioritaires DALO. Et cela, temporairement au moins, le temps que ces Communes reviennent à de meilleures dispositions. On gagnerait à coup sûr en efficacité et en équité.

Jean-François MARTIN
Président de la commission de médiation de l'Isère

CHAPITRE I

L'APPLICATION DE LA LOI DALO EN ISERE

L'année 2012 a été marquée en Isère par plusieurs évolutions importantes concernant à la fois le nombre et la typologie des dossiers reçus par le Bald (Bureau d'aide au logement des personnes défavorisées), les décisions de la commission, ainsi que leur mise en œuvre.

I. L'analyse des recours auprès de la commission de médiation

Comme les années précédentes, les recours concernent en grande majorité des demandes de logement (plus de 80% des recours), mais celles-ci restent à un niveau sensiblement constant, alors que les demandes d'hébergement marquent cette année une augmentation très forte par rapport à 2011 (plus du double).

1.1 Une augmentation significative du nombre de dossiers reçus par le BALD

Alors que le nombre de dossiers reçus en 2011 avait légèrement baissé, on observe en 2012 une recrudescence des dossiers reçus, avec pour la première fois depuis 2008 un nombre total de dossiers (recours hébergement et recours logement) supérieur à 1 000.

Le nombre de dossiers reçus s'élève en 2012 à 1 015 qui se partagent entre 833 dossiers de recours pour un logement et 182 dossiers de recours pour un hébergement (contre respectivement 767 dossiers et 86 dossiers en 2011).

Evolution du nombre de recours reçus par le Bald (2008-2012)

	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Nb de recours reçus hébergement	64 (8,2%)	68 (7,4%)	81 (8,3%)	86 (10%)	182 (17,9%)	408 (11%)
Nb de recours reçus logement	715 (91,8%)	845 (92,6%)	896 (91,7%)	767 (90%)	833 (82,1%)	3295 (89%)
Total	779 (100%)	913 (100%)	977 (100%)	853 (100%)	1 015 (100%)	3 703 (100%)

Source : Bald

On note donc une augmentation de près de 9% des demandes pour un logement, après la baisse significative qui avait été observée en 2011. Alors qu'on aurait pu penser que la baisse se poursuivrait, par épuisement d'un « stock » de demandeurs dans les premières années de mise en œuvre de la loi, on constate un flux de demandes qui demeure important, sans doute révélateur de l'effet de la crise sur les conditions de logement.

En ce qui concerne les demandes d'hébergement, leur nombre a plus que doublé, avec une augmentation très importante à partir du mois de mars.

Alors qu'en 2011 les recours DALO pour un hébergement (DAHO) représentaient 8,4% de l'ensemble des recours, en 2012 ils s'élevaient à 17,9% soit un niveau comparable à celui de la région Rhône-Alpes. Ceci traduit la persistance des difficultés d'hébergement en Isère, notamment pour ce qui concerne l'hébergement d'urgence, totalement saturé par les demandeurs d'asile et ménages à droits minorés³. Cette augmentation s'est produite à la fin de la période hivernale avec la remise à la rue de nombreux ménages hébergés jusque-là dans le dispositif hivernal. Le flux important de

³ Pour une analyse plus fine de cette question, on peut se reporter au Rapport « Le mal-logement en Isère » (2012-2013) réalisé par l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement.

demandes constaté en mars et avril 2012 s'est poursuivi pendant le reste de l'année.

Le nombre de recours logement déposés pendant les cinq premières années d'application de la loi DALO est de l'ordre de grandeur de l'estimation qui avait été faite du potentiel de recours dans le département (environ 6 000 ménages). Or le nombre de recours pour un hébergement ne représente qu'une faible fraction des ménages pouvant bénéficier d'un hébergement d'urgence ou d'insertion (le 115 à lui seul reçoit près de 25 000 appels par an). Cette situation justifie le bien-fondé de la loi pour ce qui concerne les demandes de logement, puisqu'elle semble répondre aux objectifs qui lui avait été fixés : répondre aux situations de logement les plus urgentes. En revanche elle ne peut qu'interpeller les acteurs sur la pertinence du dispositif DAHO.

1.2 Plus de ménages reconnus prioritaires au titre du logement, beaucoup moins au titre de l'hébergement

Depuis le début de la mise en œuvre de la loi DALO en 2008, la commission de médiation se réunit toutes les 3 semaines et tient donc 16 réunions par an. En 2012, la commission a examiné un total de 983 recours⁴ soit une moyenne de 61 dossiers par réunion. Le rythme d'examen a subi des variations importantes au cours de l'année en raison des contraintes d'effectifs subies par le Bald. Certaines commissions ont examiné plus de 90 dossiers. Cependant, malgré ces conditions parfois défavorables, on ne peut pas noter de rupture manifeste dans l'égalité de traitement due à chaque dossier.

⁴ Ce chiffre intègre les dossiers « sans objet » mais pas les dossiers réexaminés à la suite de recours gracieux déposés par les demandeurs suite à une décision négative de la commission, ni les dossiers réexaminés suite à une décision d'ajournement prise par la commission.

Le tableau ci-dessous indique le nombre de dossiers examinés par la commission. A noter que cette dernière ne se prononce pas sur les dossiers des ménages relogés durant l'instruction par le Bald ou par un bailleur social en réponse à une demande de logement (dossiers « sans objet »).

Evolution annuelle des dossiers examinés en 2012

	<i>Sans objet</i>	Logement	Hébergement	Total
Janvier	4	40	4	48
Février*	6	88	5	99
Mars	2	25	2	29
Avril*	3	79	49	131
Mai	3	57	10	70
Juin*	5	61	14	80
Juillet	7	66	20	93
Août	3	55	14	72
Septembre	5	71	19	95
Octobre	8	46	19	73
Novembre*	8	112	22	142
Décembre	4	40	7	51
Total	58	740	185	983

* 2 réunions

Source : Bald

Les décisions concernant les recours pour un logement

En 2012, la commission s'est prononcée sur 740 dossiers de recours pour un logement. Parmi eux, 404 se sont vus désigner au Préfet comme devant être relogés de façon prioritaire et urgente, soit 54,6%. **Ceci correspond à une très forte augmentation par rapport à 2011 où le pourcentage de ménages retenus était de 41,8%.**

A noter que les recours logement de 11 ménages ont été requalifiés en recours hébergement en 2012 contre 26 en 2011. Cette évolution est sans doute liée à la prise en compte

par la commission de médiation de la stratégie du « logement d'abord » et de la mise en place des mesures d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) qui ont permis à plusieurs ménages d'accéder directement à une proposition de logement alors que des ménages ayant des profils analogues s'étaient vus les années précédentes proposer des requalifications en hébergement.

En 2012 les requalifications ont essentiellement visé des ménages ayant des dettes non traitées, faisant l'objet d'une mesure d'expulsion pour troubles de voisinage ou, plus rarement, dont la capacité à occuper un logement était mise en doute par un travailleur social. Il s'agit là d'un effet bénéfique de la politique du « logement d'abord ».

Les décisions concernant un recours pour un hébergement

Sur les 185 recours pour un hébergement examinés par la commission de médiation au cours de l'année 2012, seuls 71, soit 38,4% ont été retenus comme devant faire l'objet d'une proposition d'hébergement prioritaire et urgente. Si l'on ajoute les 11 ménages ayant déposé un recours logement requalifié en hébergement, les ménages à héberger étaient au nombre de 82. Ce taux d'acceptation est en fort recul par rapport à l'année 2011 où il était de 83,5%, alors même que le nombre de recours est en constante augmentation.

La population faisant recours a sensiblement évolué entre ces deux années puisqu'en 2011 une majorité des familles requérantes relevait d'un hébergement d'insertion, alors qu'en 2012 les ménages faisant recours relevaient pour une part importante de l'hébergement d'urgence (sortants du dispositif hivernal et ménages à droits minorés).

Sur ce sujet, la jurisprudence issue de la Cour administrative d'appel de Lyon et l'application des lois DALO et MLLÉ étaient en opposition :

- ❖ la première faisait état d'un arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon qui indiquait que l'hébergement était une modalité particulière du logement et qu'il fallait donc une durée de séjour continue de deux ans pour pouvoir bénéficier de la loi DALO ;
- ❖ la deuxième s'appuyait sur les lois DALO et MLE qui spécifient l'inconditionnalité et la continuité de l'hébergement et un avis du Conseil d'Etat du 10 février 2012 qui affirme l'hébergement comme un droit fondamental.

Ce débat a finalement été tranché par une déclaration de la ministre du Logement en octobre 2012, reprise par le Préfet de l'Isère, qui réaffirmait le caractère inconditionnel de l'hébergement.

1.3 Les motifs invoqués par les demandeurs

La plupart des demandeurs invoquent plusieurs motifs dans leur recours. Le tableau suivant recense l'ensemble des motifs invoqués en 2012 que ce soit le motif principal ou non, et qu'il ait été retenu ou non par la commission de médiation.

Motifs invoqués par les demandeurs et motifs retenus
par la commission en 2011 et 2012

Motivations invoquées par le demandeur	Nombre de dossiers en faisant état en 2011	Nombre de dossiers en faisant état en 2012
Délai anormalement long	563	610
<i>Retenu par la commission</i>	45,3%	57,7%
Sortie d'hébergement	151	89
<i>Retenu par la commission</i>	60,3%	69,6%
Dépourvu de logement	323	261
<i>Retenu par la commission</i>	50,5%	69%
Expulsé sans relogement	119	81
<i>Retenu par la commission</i>	31%	48,1%
Logement insalubre, indécent, suroccupé	250	135
<i>Retenu par la commission</i>	33,2%	46,6%
Total motifs	1 406	1 176

Deux motifs sont très souvent invoqués par les demandeurs. Premièrement, le délai anormalement long apparaît dans 610 dossiers sur 797 dossiers examinés soit 76%. Cette proportion est considérable mais il convient de noter que seuls 248 dossiers vérifient réellement ce critère, soit 31,1%. Ces recours ont été reconnus prioritaires à 57,7%.

Le second motif le plus fréquemment invoqué est le motif « dépourvu de logement » qui apparaît dans 261 dossiers, en diminution significative par rapport à 2011. Il concerne les ménages hébergés chez des tiers (famille ou non), les ménages « SDF » et les ménages habitant des locaux non destinés au logement (caravanes, garages, chambres d'hôtel, etc.). Les ménages dépourvus de logement se sont vus

reconnaître comme devant être logés en priorité à 69% soit une forte augmentation par rapport à 2011.

En ce qui concerne les ménages sortant d'un hébergement, ils sont 89 à avoir déposé un recours. Le nombre de recours pour sortie d'hébergement continue à décroître régulièrement, traduisant la prise en compte de ces ménages par les procédures normales du Bald. Ces recours ont été déclarés prioritaires pour 70% d'entre eux, en augmentation sensible par rapport à 2011.

Il est également intéressant d'observer le taux d'acceptation des dossiers de recours en lien avec la situation résidentielle au moment de la demande. Nous indiquons dans le tableau ci-dessous le taux d'acceptation des dossiers de recours selon la situation résidentielle au moment du recours.

Ménages retenus par la commission en fonction de leur situation logement en 2012

Situation logement	Nombre de dossiers	% prioritaires
Logement social (demande de mutation)	139	37,5%
Logement privé	213	50%
Dépourvu de logement	38	84%
Hébergé structure	61	69%
Hébergé tiers	66	68%
Hébergé famille	140	66%
Logement de transition	78	61%

Les ménages disposant d'un logement social (demandes de mutation) se voient difficilement reconnaître une priorité (37,5%). Il s'agit souvent de ménages occupant un logement

manifestement inadapté (taille du logement), de délais très longs (souvent supérieurs à 36 mois), ou de ménages menacés d'expulsion. A contrario, les ménages dépourvus de logement se voient accorder une priorité à hauteur de 84%.

II. Les relogements effectués par le Préfet

Les années précédentes nous avons pu faire une analyse détaillée des relogements effectués par le service de la Préfecture et plus particulièrement des refus de logement par les ménages, et de la motivation de ces refus. Nous avons déjà souligné que la mise en place d'un nouvel outil de saisie des données au niveau national s'était traduite par une moindre qualité des informations tant en ce qui concerne les retards à la saisie que les localisations des relogements et les motivations des refus de logement. Nous avons cependant tiré profit de statistiques élaborées localement. En raison de difficultés internes au Bald (absence d'un responsable, mobilité des chargés de mission), nous ne disposons pas de données locales permettant une analyse détaillée. Il s'agit là d'un dysfonctionnement qui nuit à la qualité de l'information qui est due aux membres de la commission de médiation.

Les informations tirées du fichier national permettent de formuler quelques conclusions, malheureusement partielles, et ne permettent pas de donner des informations sur la qualité des relogements.

2.1 Un relogement sur trois s'effectue hors délai

Au 31 décembre 2012, 280 ménages ont été désignés par le Préfet pour être relogés au titre de la loi DALO. Au 1^{er} semestre 2012, 214 ménages avaient été déclarés comme devant être relogés, ce qui laisse penser, compte-tenu des ménages déclarés « prioritaires » en 2011 et non encore relogés au 1^{er} janvier 2012, que le nombre de ménages qui

auraient dû recevoir une proposition en 2012 est très supérieur à 280.

Il est à noter que, contrairement aux années précédentes, les membres de la commission indiquent qu'ils n'ont pas été informés du nombre de ménages reconnus prioritaires et ayant effectivement reçu une proposition.

Par ailleurs, le tableau statistique tiré du logiciel national indique que sur les 282 ménages qui ont effectivement reçu une offre de logement par un bailleur, 193 (soit 68%) l'ont reçue dans le délai de 6 mois dont dispose le Préfet, mais 89 (soit 32%) l'ont reçue hors de ce délai de 6 mois.

Alors que le contingent préfectoral est destiné à assurer le relogement des « prioritaires DALO », on constate que 70% seulement des relogements sont effectués sur ce contingent, les autres étant assurés sur d'autres contingents sans que l'on sache alors si la priorité DALO est respectée. Il est utile de rappeler que l'obligation de présenter 3 candidatures pour chaque logement ne doit pas s'appliquer pour les logements sur lesquels sont positionnés des prioritaires DALO.

Soulignons par ailleurs une augmentation importante des refus de logement par les ménages prioritaires, en particulier pour les offres faites hors délais. Alors qu'au cours des années précédentes le nombre de refus avait sensiblement diminué pour atteindre 22% en 2011, le pourcentage de refus des propositions faites dans les délais en 2012 se monte à 33,6% et à 43,8% pour les propositions hors délai.

Une analyse détaillée des raisons de cette recrudescence de refus devrait impérativement être effectuée pour remédier ensuite à cet état de fait.

2.2 Les suites aux recours hébergement

En 2012, 71 ménages ont été déclarés prioritaires pour un hébergement par la commission de médiation, et ont fait

l'objet de 58 propositions d'accueil. Sur ces 58 ménages, 39 sont effectivement entrés dans une structure d'hébergement dont 23 dans le délai de 6 semaines dont dispose le Préfet pour mettre en œuvre les décisions de la commission de médiation en matière d'hébergement. Cependant, 9 ménages ont été hébergés avec un retard allant jusqu'à 1 mois et 7 ménages avec un retard supérieur à 1 mois.

On note également un écart important entre le nombre de ménages déclarés prioritaires (71) et le nombre de ménages réellement hébergés (39).

La procédure d'attribution des places en hébergement pour les ménages reconnus prioritaires par la commission de médiation est la suivante : le Bald communique au 115 (pour l'hébergement d'urgence), et au POHI (pour l'hébergement d'insertion) la liste des ménages reconnus prioritaires. Concernant l'hébergement d'insertion, si le ménage est déjà connu du POHI, il est classé en tête sur la coordination dont il relève. S'il n'est pas connu, il doit faire un dossier au POHI avec le soutien d'un travailleur social.

Concernant l'hébergement d'urgence, le ménage doit appeler le 115 pour demander un hébergement ; si une place est disponible elle lui sera attribuée en priorité, mais elle ne sera pas réservée. Le demandeur doit donc appeler régulièrement pour se voir attribuer la première place disponible. **On constate donc qu'il n'y a pas d'automatisme dans l'attribution des places d'hébergement d'urgence et qu'une démarche active est demandée au ménage, l'Etat ne jouant plus son rôle après désignation des ménages au 115.**

III. Un manque de moyens qui met en cause une bonne application de la loi

Dans le dernier rapport, nous avons fait état d'une dégradation de la qualité de l'instruction des dossiers et de l'information des membres de la commission, et fait part de

notre inquiétude devant le non remplacement du responsable du Sialdi. Au cours de l'année 2012 nos inquiétudes se sont malheureusement confirmées avec une qualité d'instruction des dossiers inégale et parfois insuffisante, ainsi qu'à une certaine irrégularité dans le nombre de dossiers soumis à l'examen de la commission.

Deux points apparaissent plus particulièrement graves. Il s'agit du manque d'informations dont font état les membres de la commission et des retards importants pour la mise en œuvre des décisions.

La loi prévoit que les membres de la commission de médiation reçoivent toutes les informations nécessaires, notamment pour le suivi du travail de la commission et le suivi de la mise en œuvre des décisions. Or ils signalent qu'ils ont dû attendre les tout derniers mois de l'année 2012 pour avoir des informations fiables concernant :

- ❖ le nombre de dossiers reçus par le Sialdi et le stock restant à traiter ;
- ❖ les relogements effectués. Alors que les années précédentes le suivi des relogements était communiqué chaque mois et commission par commission, les membres n'ont eu accès cette année qu'à une information globale, en fin d'année, ne leur permettant pas d'analyser les conditions du relogement des ménages prioritaires, que ce soit pour les recours hébergement ou les recours logement ;
- ❖ par ailleurs, alors que les années précédentes des tableaux de suivi des refus de logement leur étaient transmis, ils n'ont pas pu avoir accès à ces informations en 2012.

Au-delà des aléas conjoncturels liés aux évolutions du personnel et aux difficultés rencontrées par les salariés pour prendre en compte les évolutions informatiques imposées par le Ministère, on peut s'interroger sur les lenteurs qui ont présidé à la mise en place d'une équipe suffisante et au remplacement du responsable du Sialdi.

Nous avons dès le début de la mise en œuvre de la loi DALO mis l'accent sur les besoins de formation des salariés et sur la nécessité de renforcer l'équipe pour faire face à l'accroissement de son activité.

On constate par ailleurs que les questions de l'information et de l'accompagnement des ayants-droits restent toujours sans solution réelle, au-delà de la permanence d'accueil mise en place par le réseau associatif, permanence qui voit son activité se maintenir avec une vingtaine de ménages accueillis chaque mois. On ne peut que rappeler que l'information, notamment des travailleurs sociaux, est de la responsabilité de l'Etat.

IV. Des modifications à apporter à la mise en œuvre de la loi

La discussion d'une nouvelle loi sur le logement devrait permettre de faire évoluer quelques sujets qui ne semblent pas traités de manière satisfaisante aujourd'hui.

4.1 Les délais pour la mise en œuvre de la loi

Le premier sujet à aborder est sans doute la mise en œuvre d'une des dispositions initiales de la loi qui prévoyait qu'au 1^{er} janvier 2010 le délai d'examen des recours pour un logement et le délai accordé au Préfet pour proposer un logement aux ménages prioritaires devaient être ramenés à 3 mois sur tout le territoire. Le délai de 6 mois dans une période transitoire devait en effet permettre de démarrer dans des conditions correctes dans les agglomérations pour lesquelles un grand nombre de dossier était attendu. Ramener ces délais à 3 mois permettrait de mieux prendre en compte l'urgence d'un certain nombre de dossiers.

4.2 Les mutations dans le parc social

La loi met les demandes de mutation sur le même plan que les demandes des primo-accédants. Le délai anormalement long s'applique donc de la même manière et, au-delà de la priorité, il revient à la commission d'évaluer l'urgence d'un relogement. Il est nécessaire de clarifier les éléments à prendre en compte pour cette évaluation. Sans nécessairement introduire une catégorie supplémentaire il pourrait être utile de préciser les éléments à prendre en compte, dans le cadre d'une directive. Celle-ci pourrait rappeler qu'une fonction du logement social est aussi d'accompagner l'évolution des familles dans ses aspects sociaux et professionnels, ainsi que leur donner des perspectives d'évolution de logement. A ce titre on pourrait joindre au critère de l'ancienneté de la demande un critère portant sur l'ancienneté dans le logement occupé.

4.3 Indécence et suroccupation

Il s'agit là de deux « doubles critères ». Les familles justifiant de cette situation (logement indigne ou suroccupé) doivent avoir à leur charge un enfant mineur ou une personne en situation de handicap. Le lien entre ces situations est souvent artificiel et ne permet pas de traiter réellement un certain nombre de situations d'indécence ou de suroccupation. Nous suggérons que ce lien soit supprimé et que par ailleurs le critère de suroccupation soit revu dans un sens qui corresponde mieux aux situations réellement rencontrées (suppression de la limite à 70 m² et introduction d'une référence au nombre de pièces). Il serait ainsi nécessaire de réévaluer les normes de suroccupation qui paraissent particulièrement inadaptées à notre époque.

4.4 Clarification de la notion de logement adapté

Cette notion est utilisée à la fois pour évaluer la nécessité d'un relogement (le ménage occupe-t-il un logement décent et adapté ?) et pour évaluer le bien-fondé d'un refus de logement. Les seuls critères pris en compte sont la composition du logement au regard de celle de la famille et le montant du loyer au regard des ressources. Le code de la construction et de l'habitat précise quant à lui d'autres critères comme la proximité du lieu de travail ou des équipements scolaires. Il serait nécessaire de lister les critères pouvant être pris en compte, et dans quelles conditions ils devraient l'être.

CHAPITRE 2

LE PROFIL SOCIAL DES MENAGES AYANT FAIT UN RECOURS AUPRES DE LA COMMISSION

Depuis 2008, le Comité départemental de suivi DALO présente une analyse du profil social des requérants établi sur la base de données saisies localement. Dans l'attente d'une convention avec les services de l'Etat nous ne sommes pas en mesure cette année de fournir cette analyse. Les statistiques nationales nous permettent cependant de présenter des données concernant l'Isère et d'établir une comparaison régionale et nationale des ménages qui ont recours au DALO pour l'année 2012.

Globalement, les ménages ayant fait un recours DALO auprès de la commission sont en majorité français, composés de personnes isolées et de familles monoparentales, d'âge moyen (entre 25 et 40 ans) et ayant de très faibles ressources (moins d'un SMIC). Le profil des ménages ayant recours au DALO en Isère présente d'importantes spécificités en comparaison de la région et de la France. En Isère, les requérants sont plus souvent des Français, des personnes seules, des personnes âgées et ont plus souvent de faibles ressources.

I. Une majorité de ménages français

En Isère comme en Rhône-Alpes, une grande majorité des ménages ayant fait valoir leur droit sont français : les trois quart (75,3%) pour le département de l'Isère et près des trois quart pour la région Rhône-Alpes (73,3%).

Nationalité des ménages (L)⁵

	Isère		Rhône-Alpes		France	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
France	587	75,3%	2 225	73,3%	41 899	62,3%
Communauté européenne	25	3,2%	95	3,1%	1 999	3%
Autres pays	168	21,5%	715	23,6%	23 385	34,8%
Total	780	100%	3 035	100%	67 283	100%

Source : DHUP/DALO

Il est à souligner que concernant la France entière le taux de ménages français est moindre (62,3%) comparativement à la région ou au département de respectivement 11 points et 13 points. La différence s'explique par une part plus importante sur le territoire français de ménages catégorisés dans « autre » que sur les territoires de la région et du département. Si cette catégorie concerne un peu plus du tiers des ménages pour la France (34,8%), elle concerne moins du quart des ménages pour le département (21,5%) et pour la région (23,6%).

Les taux de ménages issus de la Communauté européenne sont similaires et plutôt faibles (de l'ordre de 3%).

⁵ Les données portent soit sur tous les recours et seront indiquées ainsi : (L/H) ; soit les données concernent uniquement les recours logement : (L).

II. De nombreux ménages isolés et des familles monoparentales surreprésentées

Les ménages recourant au DALO sont en majorité des personnes seules. Celles-ci représentent une part plus importante en Isère que sur la région Rhône-Alpes ou sur la France entière : 42,8% en Isère contre respectivement 36,5% pour la région et 32,4% pour la France.

- ❖ Si sur l'ensemble du territoire français le taux de personnes isolées recourant au DALO correspond au poids de ces mêmes personnes dans la population totale (33,6% selon l'Insee en 2009), en Isère les personnes isolées (42,8%) sont surreprésentées parmi les ménages recourant au DALO.

De même, si les couples sans enfants ne représentent qu'une faible part des recours DALO en Isère (7,6%), ils sont surreprésentés en comparaison de la région (6,7%) et de la France (5,9%).

Composition familiale des ménages (L/H)

	Isère		Rhône-Alpes		France	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Personne seule	420	42,8%	1 477	36,5%	25 663	32,4%
Famille monoparentale	307	31,3%	1 360	33,6%	26 961	34,1%
Couple sans enfant	75	7,6%	272	6,7%	4 678	5,9%
Couple avec enfant(s)	173	17,6%	901	22,3%	21 028	26,6%
Autre	6	0,6%	32	0,8%	770	1%
Total	981	100%	4 042	100%	79 100	100%

Source : DHUP/DALO

Depuis 2008, nous insistons dans nos analyses sur le fait que les couples avec enfants et les familles monoparentales (près d'un tiers des recours) représentent une part relativement importante des ménages recourant au DALO (48,9% en Isère). La comparaison avec la région et l'ensemble du territoire souligne qu'ils représentent néanmoins une part moins importante, soit respectivement des différences de 7 points et 11,8 points. Cela tient pour l'essentiel aux couples sans enfants qui représentent sur le département de l'Isère 17,6% des ménages contre 22,3% en Rhône-Alpes et 26,6% en France.

- ❖ Les familles monoparentales, quelle que soit l'aire géographique concernée, sont clairement surreprésentées au regard de leur poids dans la population : alors que parmi les ménages recourant au DALO elles représentent environ un tiers des

ménages, dans la population totale selon l'Insee, les familles monoparentales ne sont que 8,2%⁶.

Les ménages recourant au DALO en Isère sont moins souvent des familles nombreuses. En effet, les familles de plus de quatre personnes représentent 18,9% des demandeurs en Isère contre 23,5% en région et 27,1% en France.

Taille du ménage (L/H)

	Isère		Rhône-Alpes		France	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
1 personne	420	42,8%	1 477	36,5%	25 663	32,4%
2 personnes	238	24,3%	903	22,3%	17 005	21,5%
3 personnes	138	14,1%	712	17,6%	14 994	19%
4 personnes	90	9,2%	474	11,7%	10 749	13,6%
5 personnes et plus	95	9,7%	476	11,8%	10 689	13,5%
Total	981	100%	4 042	100%	79 100	100%

Source : DHUP/DALO

⁶ Insee, recensement 2009.

III. Des ménages d'âge moyen mais davantage de très jeunes et de personnes âgées en Isère

Une grande majorité des ménages qui ont eu recours au DALO est âgée entre 25 et 55 ans (avec une prépondérance pour chaque territoire concerné des ménages âgés de 25 à 40 ans) : 76,6% pour l'Isère, 78,8% pour la région Rhône-Alpes, 80% pour le territoire français. L'âge des ménages ayant recours au DALO en Isère se différencie peu en comparaison avec la région et la France.

Les ménages isérois se situent néanmoins un peu plus souvent aux extrêmes de la pyramide des âges.

Age des ménages (L/H)

	Isère		Rhône-Alpes		France	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Moins de 24 ans	77	7,8%	301	7,4%	5 431	6,9%
25 à 40 ans	436	44,4%	1 877	46,4%	37 279	47,1%
41 à 55 ans	316	32,2%	1 310	32,4%	26 062	32,9%
56 à 64 ans	91	9,3%	371	9,2%	6 949	8,8%
65 ou plus	61	6,2%	183	4,5%	3 379	4,3%
Total	981	100%	4 042	100%	79 100	100%

Source : DHUP/DALO

IV. En Isère et en Rhône-Alpes, plus de ménages avec des ressources très faibles

Une majorité de ménages déclarent des ressources mensuelles inférieures au SMIC. La part des ménages ayant des ressources inférieures au SMIC diffère cependant selon le territoire concerné. En effet, en Isère et dans une moindre mesure dans la région, les taux sont plus élevés, soit respectivement 58,1% et 57,1%, contre moins de la moitié des ménages en France (45,5%), soit des différences de plus de 10 points.

Ressources déclarées des ménages (L)

	Isère		Rhône-Alpes		France	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
0 €	3	0,4%	8	0,3%	1 104	1,8%
1 € à 0,5 SMIC net ⁷ (558 €)	133	17,6%	428	16,3%	6 629	11,1%
0,5 à 1 SMIC net (1117 €)	305	40,3%	1 063	40,5%	19 558	32,6%
1 à 1,5 SMIC net (1675€)	215	28,4%	710	27,0%	16 870	28,1%
> 1,5 SMIC net	101	13,3%	416	15,8%	15 768	26,3%
Total	757	100%	2 625	100%	59 929	100%

Source : DHUP/DALO

A noter que le seuil du SMIC net mensuel (1 117 € au 1^{er} décembre 2012) se rapproche du seuil de pauvreté pour une personne seule (964 €) et est inférieur au seuil de pauvreté pour une famille monoparentale (de 1 253 € à 1 446 € selon

⁷ SMIC net mensuel au 1^{er} décembre 2012.

l'âge des enfants)⁸. Cela signifie qu'une large partie des requérants au DALO en Isère se situe en dessous du seuil de pauvreté. Enfin, la grande majorité des ménages qui ont recours au DALO (selon le territoire au moins 75% - France - à plus de 80% - Isère et Rhône-Alpes) ont des ressources inférieures au revenu disponible médian par ménage qui était de 2 409 € par mois⁹ en 2010.

⁸ Insee 2010. Revenu disponible correspondant au seuil de pauvreté (60%) selon le type de ménages.

⁹ Insee 2010. Revenu disponible par ménage.

CHAPITRE 3

L'ARTICULATION ENTRE LA LOI DALO ET LES DISPOSITIFS D'ACCES A L'HEBERGEMENT ET AU LOGEMENT

La loi DALO constitue une avancée considérable dans la mesure où elle crée une obligation de résultat alors que la loi Besson ne constituait qu'une obligation de moyens.

La mise en œuvre de la loi s'inscrit cependant dans un contexte qui a fortement évolué depuis 2008 et il convient de souligner deux évolutions importantes qui ne sont pas neutres du point de vue de l'hébergement ou du relogement des ménages déclarés prioritaires. En effet, d'une part, l'accès à l'hébergement a été réorganisé dans le cadre du PDAHI et du SIAO et d'autre part les collectivités locales sont de plus en plus impliquées dans la réponse aux plus fragiles (commissions sociales et plus grande préoccupation pour l'hébergement).

Depuis 2008, la loi a permis de mettre en évidence et d'apporter une solution à des ménages qui n'avaient pas trouvé réponse dans le cadre des procédures d'accès à l'hébergement et au logement social. Une diminution des recours serait révélatrice d'un bon fonctionnement des dispositifs. En tout état de cause, se pose la question d'une meilleure articulation du DALO à l'ensemble des mécanismes d'accès.

I. Le Droit à l'hébergement opposable à l'épreuve des dispositifs d'hébergement

L'augmentation des recours hébergement en 2012 interpelle fortement le comité de suivi DALO. En effet l'hypothèse peut être faite qu'il s'agit pour l'essentiel d'une demande d'hébergement d'urgence. Pour les ménages en recours DAHO, à fortiori s'il s'agit de ménages en situation d'urgence, déterminer le caractère prioritaire et urgent de la situation relève de la gageure dans un contexte où l'ensemble des dispositifs sont soumis à une pression extrême. La mise en œuvre du DAHO est d'autant plus difficile à exercer qu'il n'y a pas en matière d'hébergement un parc dédié à l'accueil des prioritaires comme cela est le cas pour les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO. Outre les difficultés que cela représente pour les membres de la commission de médiation et pour les services de l'Etat en charge de l'hébergement des ménages, le bien-fondé même d'un droit à l'hébergement qui, il faut le rappeler, n'était pas prévu dans le projet initial de la loi DALO et a été introduit au cours du débat parlementaire, commence à poser question.

L'hébergement d'urgence et d'insertion en Isère

Le dispositif d'hébergement désigne des solutions très diverses et il y a lieu en fait de distinguer le secteur de l'urgence soumis ces dernières années à l'importante pression de la demande d'asile de celui de l'insertion piloté par des instances locales qui doivent se décliner à l'échelle de cinq territoires¹⁰ et actuellement en place au niveau de l'agglomération grenobloise.

L'offre d'hébergement d'urgence renvoie notamment à un dispositif avec des capacités pérennes et hivernales piloté par la DDCS (environ 1 000 places en période hivernale). Il est cependant important de souligner qu'il existe deux autres dispositifs qui aujourd'hui apportent des réponses en urgence :

- un dispositif spécifique pour l'accueil des demandeurs d'asile orchestré par la Préfecture (350 places au cours de l'hiver 2012-2013)
- un dispositif hôtelier, dont l'essentiel du financement était assuré ces dernières années par le Conseil général (600 places environ) et qui devrait glisser vers un pilotage de l'Etat.

Pour ce qui concerne l'hébergement d'insertion, l'offre est estimée à environ 5 000 places. Elle recouvre une variété de structures : des CHRS, des résidences sociales hébergement, des places dans le diffus financées par de l'ALT, de l'offre en intermédiation locative, des maisons relais, mais également des foyers de jeunes travailleurs et des foyers ADOMA¹¹.

¹⁰ Agglomération grenobloise, Voironnais-Chartreuse, Nord Isère, Isère Rhodanienne et Grésivaudan.

¹¹ Anciens foyers de travailleurs migrants.

1.1 Des recours pour un hébergement difficiles à traiter et à accompagner

La commission de médiation est chargée de statuer sur le caractère prioritaire et urgent d'une demande, ce qui implique de considérer d'une part l'aspect « prioritaire » (c'est-à-dire d'examiner si le ménage a effectué des démarches préalables avant de déposer son recours DAHO), et également l'aspect « urgent ».

Les membres du comité de suivi soulignent que la commission n'a à sa disposition que des **éléments succincts sur la situation du ménage**, renseignés par le Bald qui s'appuie sur les données mises à disposition par les services ayant orienté le ménage. Ainsi, si le service d'accompagnement est mentionné par le ménage dans son dossier de demande DAHO, le Bald sera en mesure d'obtenir davantage de renseignements s'il en a le temps et s'il parvient à joindre le service social. Si tel n'est pas le cas, les éléments renseignés sur la situation du ménage, qui ont donc vocation à guider la commission dans sa décision sur le caractère prioritaire et urgent ou non du ménage, seront très incomplets. Les situations des ménages n'étant ainsi pas les mêmes et le niveau de renseignement différant d'un dossier de recours à un autre, les membres du comité de suivi considèrent qu'il n'est pas possible à l'heure actuelle de statuer de manière égale et éclairée sur tous les recours.

Il apparaît aux membres de la commission de médiation que les **règles** qui entourent le fait de pouvoir ou non accorder le caractère prioritaire à certains ménages en commission de médiation DAHO sont **relativement floues**. Ainsi, l'appréciation de « l'urgence » constitue un exercice difficile et variable d'un dossier à l'autre.

En effet, si pour examiner un recours au titre du DALO, il existe des critères (le délai de la demande, l'état du logement occupé, le risque de perte du logement, etc.), ces **critères**

font défaut dans l'examen d'un recours au titre de l'hébergement.

Le statut des ménages qui sont placés en liste d'attente dans les coordinations du POHI¹² pose particulièrement question. La commission de médiation a parfois considéré qu'il n'était pas nécessaire de statuer sur le caractère prioritaire et urgent **des ménages en attente d'une orientation effective**. Or, il se peut que les ménages en question soient dans une urgence certaine en matière d'hébergement (à la rue,...). Ainsi, alors que pour le logement l'inscription sur le fichier de demandeurs de logement sociaux est un préalable nécessaire pour que le ménage soit déclaré prioritaire, pour l'hébergement être inscrit dans la liste d'attente du POHI peut se retourner contre la personne qui dépose un recours.

De même, **la nature de l'hébergement proposé et notamment sa pérennité pose question** à la commission mais aussi au Bald lors de l'hébergement des ménages reconnus prioritaires. Le statut de certains hébergements (comme les Lits Halte Soin Santé pour lesquels le principe de continuité de la prise en charge ne s'applique pas) n'est pas clair et peut conduire à des décisions inadaptées à la situation.

Face à la difficulté de la commission à statuer sur ces demandes et leur caractère prioritaire et urgent (appréciation des démarches préalables, caractère succinct de certains dossiers, liste d'attente POHI...), les membres du comité de suivi DALO s'interrogent sur le sens à donner à leur décision et sur l'opportunité de **fixer des règles de décision claires et précises** afin de traiter toutes les demandes de façon équitable. Ces préoccupations sont amplifiées par le sentiment des membres de la commission qu'ils ne voient qu'une petite partie des ménages qui peuvent déposer un recours au titre de l'hébergement d'urgence notamment et qu'ils ne traitent pas forcément les cas les plus urgents.

¹² Se référer à l'encadré suivant sur les modalités d'attribution des places d'hébergement.

En résumé, il semble essentiel de fixer des règles de décision claires, précises et intangibles pour la commission de médiation, afin qu'**un traitement égal** soit appliqué à tous les ménages. A l'heure actuelle, les membres de la commission de médiation se positionnent davantage à partir de logiques d'acteurs lors de leur prise de décision : certains aspirent à faire reconnaître le droit à un logement/hébergement, et ainsi pallier les failles du système ; d'autres tiennent implicitement compte des disponibilités réelles en matière d'hébergement et accordent la priorité aux recours en fonction. Il est donc nécessaire **que le positionnement de la commission soit clair, cohérent et unifié** sur les motifs et le sens de la priorisation des recours DAHO.

Cela apparaît encore plus nécessaire aux membres associatifs qui accompagnent les ménages dans leur recours. Certaines associations sont en effet agréées pour l'accompagnement au DALO/DAHO. Il s'agit de la part du secteur associatif de se mobiliser afin de faire connaître leurs droits aux personnes pour, *in fine*, les sortir de la rue. Au cours de l'hiver 2011-2012, des associations se sont fortement mobilisées au sein des structures d'hébergement hivernal pour proposer directement aux personnes de déposer un recours, dans la perspective d'une meilleure reconnaissance du droit fondamental à être hébergé/logé. Leur intention est de permettre à des personnes n'ayant pas accès à l'hébergement de se saisir de droits qui existent, et non de les voir s'inscrire dans une filière d'attribution supplémentaire.

1.2 Des relogements qui ne vont pas de soi

L'hébergement des ménages déclarés prioritaires par la commission de médiation semble présenter également quelques difficultés.

Depuis la mise en place de la loi DALO et la commission de médiation en 2008, l'organisation du secteur de l'hébergement a été remaniée, notamment à travers la mise en place du SIAO et de ses déclinaisons territoriales (IPL et POHI).

Les modalités d'attribution des places d'hébergement

L'offre d'hébergement d'urgence pilotée par la DDCS est mise à disposition des ménages en situation d'urgence par le biais du 115 et d'une commission de régulation.

Pour ce qui concerne l'hébergement d'insertion, une part des capacités est aujourd'hui attribuée dans le cadre de dispositifs territoriaux. Le Plan Départemental d'Accueil et d'Hébergement d'Insertion (PDAHI) prenant acte de la mise en place du SIAO au niveau départemental, a en effet organisé le dispositif d'hébergement d'insertion sur une base territorialisée avec un pilotage conjoint par l'Etat, le Conseil général et les EPCI, à travers une Instance de Pilotage Local (IPL) et d'une instance technique chargée de rapprocher l'offre et la demande : le Pôle d'Orientation d'Hébergement d'Insertion (POHI).

Depuis la mise en place fin 2011 de ce pilotage territorial au niveau de l'agglomération grenobloise (le Nord Isère et le Voironnais devraient suivre prochainement), le circuit de la demande est le suivant. Le travailleur social remplit un dossier de demande et l'envoie au POHI. Le POHI de l'agglomération grenobloise gère l'offre en CHRS, les quelques places de stabilisation, l'offre des résidences sociales hors ADOMA, l'intermédiation locative en sous-location et les maisons relais, et l'offre en ALT. Le POHI n'oriente pas vers les places en FJT et ADOMA. En tout, il dispose d'une offre de 1 600 places sur l'agglomération grenobloise. En fonction des besoins des ménages renseignés dans un dossier unique (besoin d'un cadre sécurisant, de beaucoup ou pas d'accompagnement social, etc.), l'équipe du POHI va orienter vers trois coordinations. La coordination A regroupe les structures qui proposent le plus d'accompagnement social (en général des CHRS). La coordination B renvoie à des résidences sociales, de l'intermédiation locative, et de l'offre en ALT. Enfin, la coordination C concerne les maisons relais. Chaque coordination examine les demandes qu'elle a reçues du POHI et attribue des orientations en fonction des places disponibles. Lorsque le POHI a un doute sur l'orientation, le dossier est examiné par une commission partenariale.

Lorsque le dossier passe en coordination, que le ménage est déclaré admissible mais qu'il n'existe aucune place, le ménage est mis sur une liste d'attente.

Le Bald a donc dû intégrer les changements et la procédure qui vient d'être mise en place est la suivante.

Le Bald communique au 115 (pour l'hébergement d'urgence), et au POHI (pour l'hébergement d'insertion) la liste des ménages reconnus prioritaires.

Pour l'hébergement d'urgence, si le ménage avait effectué des démarches auprès du 115 avant de déposer son recours DAHO, le Bald doit trouver un référent social, quelqu'un qui connaisse la situation de la personne et qui soit à même de le renseigner sur les besoins du ménage en matière d'hébergement et d'accompagnement. L'évaluation des besoins permet alors l'orientation soit vers un hébergement d'urgence, soit vers un hébergement d'insertion. Si le ménage est orienté vers l'hébergement d'urgence, il doit appeler le 115 pour demander un hébergement. Si une place est disponible, elle lui sera attribuée en priorité. Sinon, le demandeur doit rappeler régulièrement pour se voir attribuer la première place disponible.

**Etat des lieux de l'accueil d'urgence
Mars 2013**

Au vu de la saturation du dispositif d'accueil d'urgence, Un Toit Pour Tous a réalisé une estimation des ménages qui n'étaient pas accueillis dans les dispositifs d'hébergement d'urgence pérennes ou qui se trouvaient sans solution au mois de mars 2012.

Ainsi environ 700 ménages étaient accueillis dans une structure du dispositif hivernal et 950 se trouvaient dans des squats, terrains, hébergés ou autres solutions précaires (associatives ou privées).

Pour l'hébergement d'insertion, si le ménage est déjà connu du POHI, il est classé en tête sur la liste d'attente de la coordination dont il relève. S'il n'est pas connu car il n'a pas effectué de démarches au préalable, il doit faire un dossier au POHI avec le soutien d'un travailleur social de façon à établir

le diagnostic social qui permettra d'indiquer quelle est la coordination la plus adaptée à la situation du ménage.

Ainsi dans de nombreux cas, **les ménages sont placés en situation de devoir formuler une demande** et un diagnostic social doit être produit, ce qui ne manque pas d'interroger les membres du comité de suivi DALO. Il n'y a pas d'automatisme dans l'attribution des places et une démarche active est demandée au ménage, l'Etat s'en remettant aux instances de traitement de la demande après désignation des ménages. **En définitive être reconnu prioritaire au titre du DALO ne conduit pas à un accès direct à l'hébergement mais à être placé dans la file d'attente du dispositif dans la mesure où il n'y a pas de contingent sur lequel s'appuyer.**

Par ailleurs, les membres du comité de suivi et de la commission de médiation ne disposent que de **très peu d'informations concernant les relogements** suite à la décision de la commission. Les statistiques fournies par le Bald indiquent que 58 propositions d'accueil ont été formulées en 2012, dont 21 ont été refusées. 33 ménages ont alors pu être accueillis dans des structures. Mais ces statistiques n'informent pas **sur les délais du relogement et les circuits dans lesquels les attributions ont été décidées**. Les membres du comité de suivi s'interrogent sur l'effectivité de l'entrée en hébergement durant les 6 semaines légales dont dispose le Bald, car certains ménages, à leur arrivée dans les structures d'hébergement, présentent une décision DAHO datant de 4 mois parfois. Il conviendrait donc de bénéficier d'informations plus précises sur les délais de relogement.

1.3 Une interrogation plus globale sur le bien-fondé du DAHO

Le droit à l'hébergement opposable questionne particulièrement les membres du comité de suivi DALO au vu de la situation du secteur de l'hébergement d'urgence.

Les recours concernant l'hébergement, même s'ils ont augmenté, ne concernent qu'une très faible partie des personnes en recherche d'un hébergement d'urgence. Il apparaît ainsi qu'il existe **un véritable décalage entre les ayants-droits et ceux qui ont recours au DAHO**. Pour eux, plus que pour ceux qui sollicitent un logement, un problème d'information et d'accès à ce droit se pose.

Outre l'absence de critères qui prédomine en matière de traitement des recours, le travail de la commission de médiation amenée à **juger du caractère prioritaire et urgent des situations apparaît paradoxal lorsqu'il s'agit de ménages qui ont sollicité le dispositif d'urgence**. Il s'avère particulièrement difficile lorsque le recours émane d'une personne en « droits minorés », sans-abri ou dormant dans une voiture, d'évaluer objectivement ses besoins notamment au regard des autres, très nombreux et eux aussi dans une situation d'urgence.

Enfin, les recours déposés auprès de la commission de médiation au titre de l'hébergement sont encore mal connus et il serait intéressant de savoir s'ils concernent davantage des ménages en demande d'hébergement d'urgence ou d'insertion. En effet, au vu de la situation du secteur de l'urgence aujourd'hui, **les recours de personnes dont la situation juridique ne permet pas, le plus souvent, d'envisager l'accès à un hébergement d'insertion** posent d'autant plus de questions.

II. Le Droit au logement opposable et les dispositifs d'accès au logement social

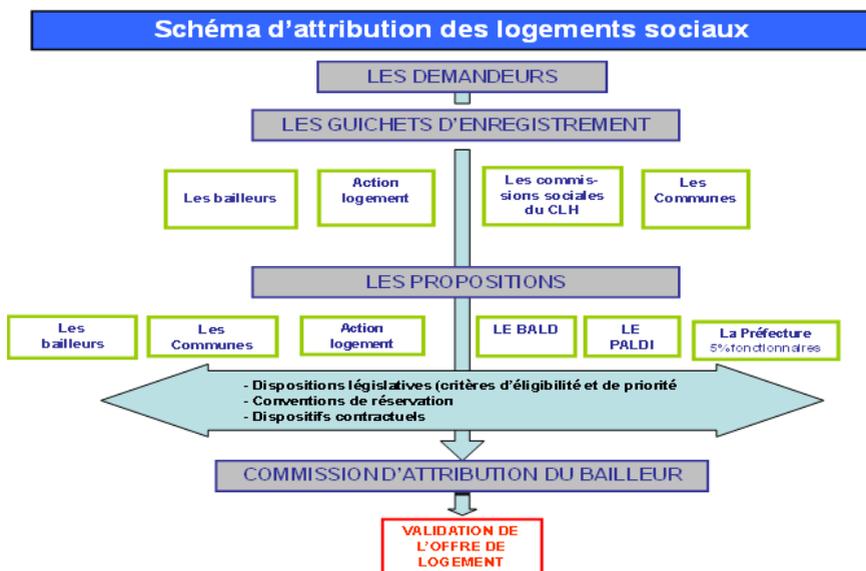
Le DALO constitue un recours possible pour que les ménages qui ont fait des démarches préalables puissent accéder à un logement social. C'est là un des acquis majeurs de la loi de 2007. En matière d'attribution de logements, sa mise en œuvre pose nécessairement la question de l'articulation avec les autres dispositifs afin qu'il ne constitue pas une filière permettant de « doubler » les autres demandeurs. Elle pose également une question de cohérence puisque le DALO vient complexifier un domaine qui l'est déjà particulièrement. Par ailleurs, le DALO, s'il permet le relogement des ménages, doit s'appuyer sur les dispositifs qui apportent des aides individuelles ou un accompagnement pour faciliter l'accès au logement. Cette partie se propose d'interroger l'ensemble de ces dispositifs et conduit à utiliser la mise en œuvre du DALO comme un analyseur du fonctionnement des mécanismes d'attribution.

2.1 L'attribution de logements aux ménages prioritaires : un enjeu qui gagne du terrain

Depuis la loi de 1998 de lutte contre les exclusions, l'article L441 du Code de la construction précise que **l'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement**, afin de satisfaire les besoins des personnes aux ressources modestes et des personnes défavorisées.

Le schéma général des attributions de logements sociaux en Isère rend compte de ces avancées. Aux côtés des bailleurs, des communes et des collecteurs du 1% qui recueillent et examinent les demandes, figurent des instances telles que le Bald, le PALDI ou les Commissions sociales des Comités locaux de l'habitat (CLH) qui participent à l'économie générale des attributions (cf. le schéma suivant sur l'attribution des logements sociaux).

► Le schéma des attributions



1

Le système général des attributions dans notre département prend donc en compte, à côté des ménages modestes, les publics dits défavorisés.

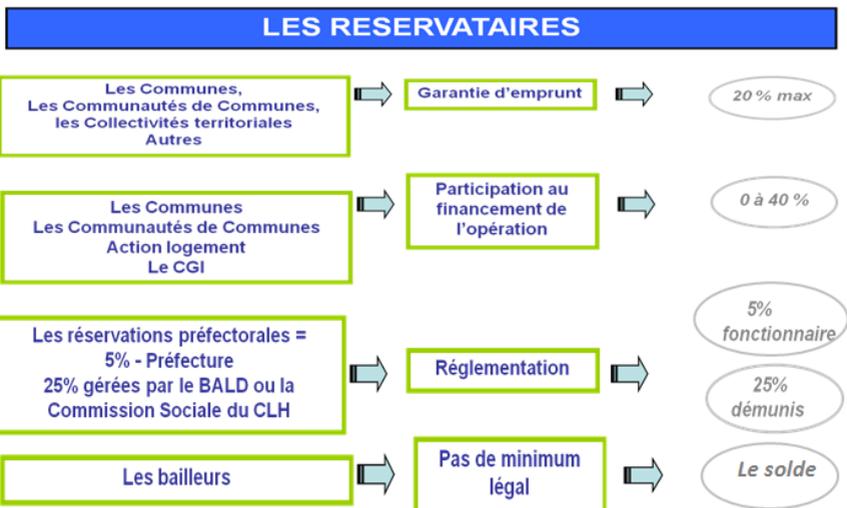
Cependant, **l'économie générale des attributions se heurte à un système de réservation rigide**. Les différents systèmes de réservation fonctionnent en effet sur des modes « étanches » (cf. le schéma suivant sur les réservataires), alors qu'il semble aujourd'hui important de favoriser la concertation et le partenariat.

Selon l'article L.441 du Code de la construction et de l'habitat, il existe trois types de réservations. Les unes octroient des droits à certains acteurs en fonction de leur contribution à l'effort de construction ; les autres visent certaines catégories de publics (les ménages défavorisés, les fonctionnaires) ; la réservation des collecteurs au bénéfice des salariés est plus souple et le plus souvent négociée avec les bailleurs. Lors du montage d'une opération, la répartition de l'offre de logement est discutée avec l'ensemble des réservataires, dans des proportions définies réglementairement :

- ❖ 30% des logements reviennent de droit à l'Etat : 25% des logements composent le « contingent préfectoral », au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées ; 5% peuvent être réservés en faveur des fonctionnaires de l'Etat ;
- ❖ 20% des logements sont réservés au bénéfice des collectivités territoriales (communes, EPCI, CCI) en contrepartie de la garantie d'emprunt ;
- ❖ de 0 à 40% pour les acteurs participant au financement de l'opération (Conseil général, communes, EPCI, et Action Logement). C'est ce dernier qui dispose d'une grande partie des réservations.

► **Le schéma des attributions**

Les réservataires



2

Les circulaires du 4 et du 20 janvier 2013¹³ préconisent d'utiliser les dispositifs de mobilisation du parc locatif social existants comme leviers d'action pour développer l'accès au logement de droit commun des personnes en rupture ou exclues du logement. Ces circulaires **appellent ainsi à vérifier la cohérence de dispositifs existants pour la plupart, par rapport aux objectifs poursuivis.**

¹³ La circulaire du 4 janvier est relative aux premières dispositions pour 2013 issues de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale en faveur de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées et aux projets territoriaux de sortie de l'hiver. La circulaire du 20 janvier est relative à la mobilisation des attributions des associés collecteurs de l'Union d'économie sociale du logement (UESL) et de l'Association foncière logement (AFL) ou de ses filiales en faveur du droit au logement opposable (DALO).

Quatre dispositifs sont visés par les circulaires du 4 et du 20 janvier 2013

Quatre dispositifs d'accès au logement social qui ciblent des ménages prioritaires et fixent des engagements chiffrés aux bailleurs sociaux sont visés :

Les circulaires insistent en outre sur le fait que les objectifs inclus dans les engagements pris par les bailleurs sociaux dans l'ensemble des documents contractuels (accords collectifs, convention de réservation) doivent être cohérents entre eux.

- le **contingent préfectoral** (le DALO constitue seulement une petite partie du contingent préfectoral)

- les **conventions d'utilité sociale (CUS)** signées entre les bailleurs et l'Etat (comportant des engagements quantifiés de relogement des personnes prioritaires, dont celles qui sortent de structures d'hébergement - existence d'une trentaine d'indicateurs sociaux dans les CUS)

- un troisième dispositif consiste à réserver un certain nombre de places pour les salariés et demandeurs d'emploi déclarés prioritaires par les commissions de médiation DALO dans **la réservation du 1% logement** (le dispositif peut être élargi par accord local entre l'Etat et Action Logement à des personnes sortant de structures d'hébergement ou de logements temporaires en intermédiation locative)

- enfin, un quatrième dispositif est celui des **accords collectifs d'attribution** qui comportent également des objectifs chiffrés de relogement de publics prioritaires (dont font partie les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO).

En Isère, **les dispositifs visant à favoriser l'accès des prioritaires présentent des particularités importantes.** Ils ont beaucoup évolué ces dernières années, notamment sous l'effet de la mise en œuvre du contingent préfectoral et de la mise en place d'une Commission sociale intercommunale dans l'agglomération grenobloise.

En Isère, **le contingent préfectoral n'intègre pas l'offre en PLAI.** Les PLAI constituent un contingent spécifique aux côtés des Programmes sociaux thématiques (PST) dans le cadre du Plan départemental pour les publics dits défavorisés, qui recoupe très largement ceux de la loi DALO.

Les publics prioritaires (du PALDI ou de la loi DALO) sont ainsi orientés :

- vers le contingent préfectoral, fortement élargi depuis l'entrée en vigueur de la loi DALO (soit une offre d'environ 1 900 logements par an) ;
- vers les logements financés en PLAI et PST qui représentent un volume de logements accessibles (estimé à environ 200 logements par an).

Un élargissement du contingent préfectoral qui intervient avec la loi DALO

Le contingent préfectoral est l'un des outils dont dispose l'Etat pour faciliter l'accès au logement public et privé conventionné des ménages en difficulté et garantir ainsi le droit au logement. Conformément au décret du 19 mars 1986, la réservation préfectorale au titre des plus démunis porte légalement sur 25% de l'ensemble du parc géré par les bailleurs sociaux.

En Isère, jusqu'à la mise en œuvre de la loi DALO, la réservation préfectorale portait sur 25% des logements neufs construits depuis 1994. En effet, la décision d'identifier ce parc n'était intervenue qu'en 1994 et portait uniquement sur le parc neuf, rendant ainsi le contingent préfectoral tributaire du niveau de construction. Au 31 décembre 2005, le parc de logements réservés au Préfet en faveur des plus démunis sur l'ensemble du département était composé de 1 544 logements, ce qui correspondait en réalité à seulement 2,2% du parc social en Isère. Environ 200 logements relevant de ce contingent étaient proposés à l'attribution chaque année. Cette spécificité iséroise de ne considérer que la production neuve, longtemps critiquée par les associations qui voyaient dans ce choix une restriction importante du contingent réservé aux plus démunis, a pris fin avec la mise en œuvre de la loi DALO. Aujourd'hui cela constitue plutôt un élément positif dans la mesure où cela permet d'élargir le volume d'offre disponible.

Depuis la mise en œuvre de la loi DALO, le contingent préfectoral a profondément été modifié par une application stricte de la règle des 25%. La totalité du contingent préfectoral de réservation locative sur l'ensemble des patrimoines des bailleurs sociaux de l'Isère a été identifiée (hors PLAI). Le contingent préfectoral passe ainsi de 1 500 logements à 19 000, soit une offre annuelle d'environ 1 900 logements si on applique un taux de rotation de 10%.

Créé en 1997, le Sialdi (désormais Bald) est chargé en Isère de la mise en œuvre du droit de réservation de l'Etat au titre des plus démunis. Depuis la mise en place du DALO, il s'est vu assurer une double mission :

- l'instruction des dossiers et la mise en œuvre des décisions relatives au DALO
- l'instruction des dossiers prioritaires

Les logements PLAI et PST sont les logements financés dans le parc social ou dans le parc privé à des loyers très sociaux. Ils sont ciblés et mis à disposition par le PALDI pour répondre aux besoins des prioritaires. Le nombre d'attributions de ce type de logements n'est pas connu avec précision mais on peut l'estimer à environ 200 logements par an. Il est à noter que même si le Plan ne les intègre pas, les logements financés en HLMO présentent des caractéristiques proches des logements financés en PLAI et PST. Dans la configuration actuelle le DALO ne peut mobiliser les PLAI qui sont hors contingent alors qu'il s'agit des logements neufs les moins chers ce qui conduit à orienter les demandeurs vers le parc existant et notamment vers les logements financés en HLMO jusqu'à la fin des années 1970. Ces logements représentent selon les bailleurs plus de 40% du parc.

Dans notre département, **les attributions liées aux logements du contingent préfectoral et des PLAI et PST fléchés par le PALDI sont en grande partie réalisées dans un cadre territorial¹⁴, mais le contingent préfectoral n'a pas encore été délégué à l'agglomération grenobloise.**

Lorsqu'il existe un CLH (ces derniers couvrent environ 80% de la population du département), la gestion du contingent et l'attribution de l'offre très sociale sont en principe déléguées au CLH et se font dans le cadre de sa commission sociale.

La gestion du contingent préfectoral n'est cependant pas encore assurée par la Commission sociale intercommunale de la Métro créée par délibération du 18 novembre 2011. Celle-ci a pour vocation de proposer des ménages pour une attribution sur les logements locatifs très sociaux (PLAI) de l'agglomération.

¹⁴ Pour les territoires sans commission sociale, les dossiers sont traités directement par le PALDI (pour les logements en PLAI et PST) et par le Bald (pour le contingent préfectoral).

Chaque membre de la Commission sociale intercommunale peut proposer des ménages respectant les critères définis par le PALDI sur des logements disponibles, selon des conditions fixées dans le cadre d'un projet de règlement intérieur établi avec l'ensemble des acteurs.

La Commission sociale intercommunale propose en général une liste de 3 candidats sur chaque logement ; cette liste est transmise par la Métro aux bailleurs sociaux propriétaires des logements, en vue des décisions d'attribution prises par les commissions d'attribution locative (CAL) organisées par chaque bailleur social sur son patrimoine. Les ménages proposés en Commission sociale intercommunale qui n'ont pas été relogés sont inscrits en liste d'attente. La Métro veille à la prise en compte de ces demandes en lien avec les membres de la Commission.

L'articulation entre les services du Bald et la Commission sociale intercommunale interroge fortement les membres du comité de suivi.

Les logements du contingent présentent parfois une superficie trop grande et un loyer trop cher en rapport avec les besoins des ménages. De même, une partie du parc est susceptible d'être neutralisée parce que les logements sont situés en ZUS et il n'apparaît pas opportun de reloger les ménages dans des quartiers qui concentrent déjà d'importantes difficultés.

Ainsi, compte-tenu des caractéristiques du parc du contingent préfectoral, qui rappelons-le ne comporte pas de logements en PLAI, le Bald peut être amené à positionner les ménages prioritaires au titre du DALO sur les logements proposés par la Commission sociale intercommunale de l'agglomération grenobloise. Or ces ménages ne sont pas automatiquement considérés comme prioritaires ; leur situation est examinée au regard de celle des autres ménages proposés par les autres membres de la commission sociale¹⁵. Ainsi, de janvier 2012 à

15

février 2013, la Commission sociale intercommunale de la Métro a proposé 640 ménages sur 253 logements très sociaux disponibles (principalement des PLAI et quelques logements privés très sociaux). Sur l'ensemble de ces ménages, 31 seulement ont été reconnus prioritaires au titre du DALO soit 5%. Parmi ces 31 ménages, 22 ont été proposés par le BALD, 7 par des communes et 2 par le Conseil général de l'Isère.

Il en résulte des retards dans l'attribution des logements et des dépassements du délai de six mois dont dispose le Préfet pour assurer le relogement. Or une directive ministérielle indique que si la règle qui impose de proposer 3 ménages pour chaque logement offert est maintenue, elle ne s'applique en revanche pas pour les relogements DALO. Dans ce dernier cas, un seul ménage doit être proposé sur chaque logement offert. On nous indique par ailleurs qu'il arrive que deux ménages prioritaires DALO soient positionnés sur le même logement.

Cette tendance locale à la territorialisation des attributions s'impose et rend moins nécessaire la mise en œuvre des accords collectifs d'attribution et des conventions d'utilité sociale.

En principe, l'accord collectif signé entre les bailleurs et l'Etat constitue également une offre mise à disposition des publics du Plan. Mis en place tardivement en Isère, l'accord collectif signé portait sur la mise à disposition de 250 logements annuels par les bailleurs sociaux. Dans la pratique cependant, les logements concernés par cet accord étaient inclus dans ceux du contingent préfectoral ou dans les PLAI mis à disposition par le PALDI et non ajoutés. Ainsi, les bailleurs comptabilisent tous les relogements issus de situations d'hébergement comme intégrés à cet accord. Aujourd'hui, il n'existe pas d'accord collectif d'attribution qui engage les

bailleurs sociaux à reloger un certain nombre de publics prioritaires sur les logements non réservés. Il n'apparaît aucune pression de l'Etat pour la mise en œuvre de ces accords en Isère puisque l'offre via le contingent préfectoral est suffisante pour reloger les ménages prioritaires. Les accords collectifs sont avant tout un moyen d'obtenir plus de logements, ce qui n'apparaît pas nécessaire en Isère.

En Isère, des Conventions d'Utilité Sociale ont été signées avec tous les bailleurs en 2011. Les CUS sont signées pour six ans. Un bilan est réalisé tous les deux ans avec la DDT. Ces bilans sont fondés sur une trentaine d'indicateurs évaluant un certain nombre d'objectifs quantifiés tels que des objectifs de production, de rénovation, d'attributions, également en termes de suivi des impayés ou encore de qualité de services. Globalement, les indicateurs couvrent tous les champs d'activités des bailleurs. Les CUS engagent les bailleurs à loger un certain nombre de publics prioritaires, dont certains ne peuvent être identifiés, comme les publics prioritaires DALO ; d'autres publics prioritaires peuvent être identifiés : les bénéficiaires qui sont situés en dessous de 20% des plafonds. De plus, ABSISE a pris l'engagement de loger des ménages dans les patrimoines les mieux cotés afin de ne pas dédier les logements les moins bien cotés aux ménages les plus pauvres. Un autre engagement correspond à l'accord collectif en ce qui concerne les sorties d'hébergement.

2.2 Le relogement des ménages prioritaires interroge les dispositifs qui permettant de favoriser l'accès à un logement

Un certain nombre de ménages reconnus prioritaires DALO vont être conduits à solliciter les nombreux dispositifs qui aujourd'hui facilitent l'accès au logement, et notamment au logement social. Ces derniers sont nombreux et soumis à des logiques gestionnaires ou financières qui leur sont propres. Parmi ces dispositifs on peut distinguer ceux qui apportent des

aides financières et ceux qui sont davantage axés sur l'accompagnement du ménage.

Des dispositifs apportant des aides et garanties financières

De nombreux dispositifs visant à apporter des aides ou des garanties financières pour l'accès au logement ont été mis en place depuis 1990. Toutefois le logement reste inaccessible pour de nombreux ménages, alors même que l'on parle de droit au logement. **Les FSL accès, le Loca-Pass, la GRL** apparaissent ainsi comme **des dispositifs fragilisés et de moins en moins protecteurs.**

Mis en place après la loi Besson, le dispositif du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) vise à favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes dites défavorisées. Trois types d'aides peuvent être accordés : les aides à l'accès, dont la garantie financière, les aides au maintien et les aides au paiement des charges courantes de logement. En 2012, le nombre d'aides à l'accès accordées est stable par rapport à 2011 (3 175 en 2012 contre 3 188 en 2011). Par contre, une importante augmentation des mises en jeu de la garantie financière est constatée : de plus en plus de ménages entrent dans un logement, s'endettent très rapidement dès le 1^{er} ou 2^e mois et ne peuvent plus donner suite aux engagements qu'ils ont pris.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, le FSL dispose d'un nouveau règlement intérieur¹⁶. Celui-ci est positionné sur deux types de logiques : celle de l'insertion durable dans le logement et celle de l'intervention ponctuelle (concernant alors les aides au paiement des charges courantes de logement). Deux principales évolutions au sein du nouveau règlement posent plus spécifiquement question quant à la capacité du FSL

¹⁶ Chaque département adopte son propre règlement intérieur ; celui-ci est donc différent d'un département à l'autre.

d'être le garant d'un accès au logement pour les ménages les plus pauvres et les plus fragilisés.

En premier lieu, le nouveau règlement précise le montant du « disponible mensuel »¹⁷ pour lequel le recours au FSL est possible. Pour un disponible mensuel par personne supérieur à 200 € pour une personne seule ou un couple, ou 180 € pour tous les autres ménages, le recours au FSL est possible. Pour un disponible mensuel inférieur à ces montants, le recours est toujours possible mais l'évaluation sociale doit mentionner certaines garanties comme un bon réseau ou des ressources par ailleurs. Cette disposition, qui apparaît somme toute assez pragmatique, ne manque pas d'amener une interrogation sur le devenir des ménages les plus pauvres, de fait exclus du périmètre de ces aides s'ils ne présentent pas un certain nombre de garanties.

En second lieu, selon le nouveau règlement, le FSL se porte caution, pour le parc public comme pour le parc privé, pour 9 mois sur une période de 36 mois (de cette manière, le FSL présente les mêmes conditions proposées pour le parc public dans le cadre de la garantie Loca-Pass¹⁸) alors que par le passé le FSL pouvait intervenir sous la forme d'un cautionnement pour des durées plus longues : 18 mois pour le parc privé et 12 mois pour le parc public sur une période de 36 mois dans les deux cas.

Le dispositif Loca-Pass concerne à la fois une avance de la caution lors de l'entrée dans le logement et une garantie des impayés, qui fait office de caution pour le bailleur. Il n'y a pas

¹⁷ Le disponible mensuel est ce qui reste au ménage pour couvrir les frais tels que les frais de déplacement, la nourriture, les dépenses pour les enfants, les dépenses d'hygiène et de santé, les dépenses d'énergie, les impôts... Il est calculé à partir des « dépenses se rapportant au logement au sens large » (loyer net, électricité, gaz, chauffage, eau, impôts locaux, assurance habitation) et des ressources de chaque occupant du foyer (salaires et assimilés, certaines prestations sociales et familiales).

¹⁸ La garantie financière du FSL est réservée aux personnes dont les ressources financières sont précaires (RSA ou AAH par exemple) et qui ne peuvent pas prétendre au Loca-Pass.

de plafond de ressources. La garantie financière a également évolué dans son périmètre sous l'effet de deux facteurs. Premièrement, la garantie s'est recentrée sur le parc public du fait de la mise en œuvre de la GRL. Deuxièmement, pour des considérations d'ordre économique, la garantie est passée de 18 mois sur 36 mois à 9 mois. Or, couvrir 9 mois au lieu de 18 et se recentrer sur le parc public n'a pas empêché le nombre de mises en jeu de la garantie d'augmenter en 2012 (4 500 mises en jeu de la garantie financière en 2012 contre 3 700 en 2011). Avec des mises en jeu de la garantie de plus en plus rapides après l'entrée dans le logement et de plus en plus nombreuses, l'équilibre financier du dispositif est problématique. Le Loca-Pass n'apparaît plus emblématique et semble remis en cause au niveau national dans le cadre des arbitrages financiers demandés par l'Etat.

Mise en œuvre depuis 2006, la Garantie des Risques Locatifs (GRL) a été créée en réaction aux nombreuses insatisfactions provoquées par les autres dispositifs. Elle fait intervenir les sociétés d'assurance qui acceptent de s'engager dans le dispositif en contrepartie d'une participation financière versée par l'Etat ou les collecteurs du 1%. Elle est destinée à apporter une garantie en cas d'impayés et de dégradations locatives, pour le parc privé, et cela sur toute la durée du bail. Seuls les locataires dont le taux d'effort n'excède pas 50% sont éligibles au dispositif GRL. Il était prévu que la GRL devienne universelle, notamment en couvrant aussi les locataires du parc HLM et supprime ainsi tous les autres dispositifs. Or, cela n'a pas été le cas. De plus, en l'état, il subsiste tout de même des difficultés d'accès pour certains publics puisque certains bailleurs préfèrent d'autres garanties, le plus souvent parce qu'ils méconnaissent ce dispositif, celui-ci étant peu relayé.

Des mesures d'accompagnement vers et dans le logement

Dans le paysage des mesures d'accompagnement permettant l'accès au logement des personnes est apparu récemment l'Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL). Ce

nouvel outil mis en œuvre par l'Etat vient s'intégrer dans un champ où existent déjà moult dispositifs. Ainsi une bonne part des interrogations des acteurs porte sur **la cohérence globale des actions en matière d'accompagnement vers et dans le logement.**

En termes de plus-value, il est à souligner l'apport quantitatif important du dispositif. Les mesures AVDL proposent en effet des moyens supplémentaires d'accompagnement, qui permettent de prendre en charge des publics pour lesquels il n'existait pas de réponse auparavant. Au total, ce sont environ 150 mesures d'AVDL de six mois qui sont prévues. Celles-ci permettraient ainsi de proposer une offre complémentaire à l'Accompagnement Social lié au Logement (ASL, 450 mesures environ).

Le dispositif AVDL a été construit en lien avec le Conseil général qui a la responsabilité du FSL et finance à ce titre des mesures ASL. Les mesures AVDL ont en effet vocation à proposer des solutions à des publics non pris en charge par ailleurs, notamment les plus fragilisés ou stigmatisés.

Les mesures AVDL sont cependant attribuées dans une commission interne à la DDCS alors que les prescriptions de mesures ASL se font par territoires du Conseil général. Les deux dispositifs restent en outre pilotés par des institutions différentes.

De même, le bail glissant pouvant être considéré comme une modalité de mise en œuvre de l'AVDL, l'articulation entre ces deux outils ne paraît pas claire non plus. Le bail glissant tel qu'il est mis en œuvre dans le cadre du FSL apparaît en effet comme une forme poussée, ou complémentaire, de l'ASL puisqu'il est mis en œuvre lorsqu'un ménage présente des antécédents locatifs qui laissent penser que l'ASL ne sera pas suffisant. Il est également financé par le Conseil général, mais l'enveloppe est restreinte. Il se distingue du bail glissant CHRS, financé par une dotation de l'Etat, et repose quant à lui sur un même principe de fonctionnement, c'est à dire une

convention tripartite, mais qui n'a pas les mêmes finalités étant donné qu'il s'effectue généralement au terme d'un séjour en CHRS dont il est parfois le prolongement. A l'inverse, le bail glissant FSL ne ponctue pas un séjour en CHRS et ne travaille donc pas sur les mêmes problématiques. Le bail glissant, quel qu'il soit, suppose la mobilisation et la gestion d'un logement et, par conséquent, un lien à développer entre opérateurs et bailleurs, d'autant plus que les mesures de bail glissant sont souvent appliquées à la demande du bailleur qui, à la vue du passif locatif du ménage, demande à ce qu'une période de probation soit mise en place. De façon générale, le bail glissant, bien qu'il soit plébiscité par les acteurs, reste peu utilisé en Isère.

GLOSSAIRE

ABSISE : Association des bailleurs sociaux de l'Isère
AFL : Association foncière logement
AVDL : Accompagnement dans et vers le logement
BALD : Bureau d'aide au logement des personnes défavorisées
CAL : Commission d'attribution locative
CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CCI : Chambre de commerce et d'industrie
CLH : Comité local de l'habitat
CSH : Conseil social de l'habitat de l'Isère
CUS : Convention d'utilité sociale
DAHO : Droit à l'hébergement opposable
DALO : Droit au logement opposable
DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale (ex DDASS)
DDT : Direction départementale des territoires (ex DDE)
DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
FJT : Foyer de jeunes travailleurs
FSL : Fonds de solidarité pour le logement
GRL : Garantie des risques locatifs
HLM : Habitation à loyer modéré
HLMO : HLM ordinaire
IPL : Instance de pilotage local
Métro : Abréviation de Grenoble Alpes Métropole
MLLE (loi) : Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
PALDI : Plan d'action pour le logement des personnes défavorisées en Isère
PDAHI : Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion
PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration
POHI : Pôle d'orientation pour l'hébergement d'insertion
PST : Programme social thématique
RSA : Revenu de solidarité active
SDF : Sans domicile fixe
SIALDI : Service interministériel d'accès au logement pour les personnes défavorisées de l'Isère
SIAO : Service intégré d'accueil et d'orientation
SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance
UESL : Union d'économie sociale du logement
ZUS : Zone urbaine sensible