

Conseil social de l'habitat



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

RAPPORT 2008

Réalisation

Ce rapport a été rédigé par l'Observatoire associatif 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 / 21 rue Christophe turc / 38 100 Grenoble
04 76 09 26 56 / contact@untoitpourtous.org

SOMMAIRE GENERAL

PREAMBULE	5
Chapitre 1 : L'application de la loi DALO en Isère	7
1. La mise en place des commissions de médiation, première étape de la loi DALO	7
2. Le fonctionnement et l'activité de la commission de médiation en Isère	10
Chapitre 2 : Le profil social des ménages ayant fait un recours devant la commission	17
1. Une majorité de ménages issus de l'agglomération grenobloise	17
2. Deux ménages sur trois avec enfants	18
3. Une majorité de demandeurs sans logement	19
4. Des situations résidentielles fortement liées à la composition familiale	21
Chapitre 3 : Les interrogations soulevées par la mise en œuvre de la loi	23
1. Quelle information et quel accompagnement des demandeurs ?	23
2. Quelle jurisprudence de la commission ?	24
3. Quelle utilisation du contingent ?	29
Propositions du Comité départemental de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable	33

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 puisque les conditions de sa mise en œuvre ne sont pas vraiment remplies (déficit de logement accessible) et qu'elle pourrait bien contribuer à accentuer la spécialisation de l'habitat social dont on sait qu'il est très inégalement réparti entre les communes. Il convient donc de veiller collectivement à ce que la mise en œuvre du droit au logement opposable facilite l'accès à un logement décent des personnes et familles qui en sont dépourvues, tout en concourant au développement de la mixité sociale. Il convient aussi de veiller à ce que le secteur de l'hébergement, qui est lui aussi concerné par la loi, continue à jouer son rôle essentiel d'accueil et d'insertion.

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

La première année de mise en œuvre de la loi DALO a principalement été marquée par la mise en place des commissions de médiation au niveau des départements et le présent rapport rend compte d'une part de la dynamique impulsée en Isère et d'autre part des ménages qui ont pu en bénéficier (chapitre 1 et 2). Ce rapport se fait également l'écho des différentes interrogations soulevées par la mise en œuvre de la loi, en amont, au sein, ou en aval, des commissions de médiation (Chapitre 3). Enfin le rapport du comité départemental de suivi, conformément à la mission qu'il s'est donné, fait une série de propositions pour rendre le droit au logement, non seulement opposable, mais effectif.

Chapitre I

L'application de la loi DALO en Isère

Après la loi Quilliot (1982) qui fait du droit à l'habitation un droit fondamental et la loi Besson de 1990 qui consacre le droit au logement, la loi du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable (DALO) apporte des droits nouveaux aux demandeurs de logement. Alors que jusqu'à présent, seuls les locataires bénéficiaient de protections légales, la loi ouvre notamment un droit de recours pour différentes catégories de ménages. C'est à la suite de la mobilisation par « Les Enfants de Don Quichotte » autour des campements de sans abris, qu'un projet de loi déposé en janvier 2007 à la demande du Président de la République est adopté par le parlement. La loi DALO vise à garantir par l'Etat le droit à un logement à toute personne qui, résidant en France de façon stable et régulière, n'est pas en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement décent et indépendant, ou de s'y maintenir.

I La mise en place des commissions de médiation, première étape de la loi DALO

En Isère, comme dans d'autres départements, il existait avant la mise en place de la loi DALO une commission de médiation¹. Celle-ci pouvait être saisie, par les demandeurs de logement social « hors délais »² ainsi que par trois catégories de personnes prioritaires : les personnes menacées d'expulsion sans relogement, les personnes hébergées temporairement et les personnes logées dans un taudis ou une habitation insalubre. Chargée de recevoir les réclamations et d'émettre un avis sur la suite à donner aux demandes de logement, cette commission n'a eu qu'une portée limitée. La loi DALO donne une autre dimension aux commissions de médiation.

I. I Rappel des dispositions de la loi

Pour la première phase de son application, le Droit au logement opposable s'adresse à cinq catégories de demandeurs prioritaires. Les ménages doivent remplir l'un des critères suivants.

¹ L'article 56 de la loi du 29 juillet 1998 relatif à la lutte contre les exclusions, et réformé à travers l'article 70 de la loi du 13 juillet 2006 portant Engagement National pour le Logement (ENL), prévoyait la mise en place de commissions de médiation.

² En Isère, le délai anormalement long est fixé à 25 mois pour l'agglomération grenobloise et le voironnais et à 13 mois pour le reste du département.

1. être dépourvu de logement ;
2. être logé dans des locaux impropres à l'habitation ;
3. avoir fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion ;
4. être hébergé dans une structure d'hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou dans un logement de transition depuis plus de 18 mois ;
5. être handicapé ou avoir à sa charge une personne en situation de handicap ou un enfant mineur et occuper un logement présentant un risque pour la santé ou la sécurité, ou en situation de sur occupation.

Tous ces demandeurs peuvent depuis la mise en place d'une commission de médiation en Isère déposer un recours devant cette commission et depuis le 1^{er} décembre 2008 se retourner contre l'Etat s'ils sont jugés prioritaires.

La deuxième phase d'application concerne les demandeurs de logement social qui n'ont pas reçu de réponse dans un délai dit « anormalement long ». Ces derniers peuvent dès à présent déposer un recours devant la commission de médiation, mais ils ne pourront déposer un recours contre l'Etat devant le tribunal administratif qu'à partir du 1^{er} janvier 2012.

Les dossiers de recours déposés par les demandeurs sont examinés par la commission de médiation mise en place par le Préfet. Le rôle de la commission est de décider si la situation exposée par le demandeur justifie que le dossier soit « prioritaire et urgent » pour l'attribution d'un hébergement ou d'un logement.

A dater de l'envoi d'un accusé de réception par le secrétariat de la commission de médiation, la commission a 6 mois pour se prononcer sur un dossier de logement et 6 semaines sur un dossier d'hébergement. En cas de non-respect de ces délais, le demandeur peut saisir une juridiction administrative depuis le 1^{er} décembre 2008.

Les demandeurs doivent établir leur demande sur un formulaire de recours en vue d'une offre de logement ou d'une offre d'hébergement.

1.2 La commission de médiation en Isère

Conformément au décret du 28 novembre 2007, la Commission de médiation de la loi DALO a été mise en place en Isère par arrêté préfectoral du 28 décembre 2007. Cette commission comprend, sous la présidence d'une personnalité désignée par le Préfet :

- 3 représentants de l'Etat ;
- 3 représentants des collectivités territoriales dont un représentant du département ;
- 3 représentants des organismes bailleurs et des organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement³ ;
- 3 représentants des associations⁴.

Les suppléants et les titulaires siègent pour une première période de mise en place, seul le titulaire ou le suppléant participe au vote.

Lors de sa première réunion le 14 janvier 2008, la commission a adopté un règlement intérieur qui définit ses règles de fonctionnement ainsi que le rôle du Sialdi qui en assure le secrétariat.

- Après réception du dossier, le Sialdi transmet un accusé de réception au demandeur ; accusé de réception qui fixe la date de départ pour les délais d'examen du dossier par la commission.

- Tous les dossiers de demande complets sont transmis par le Sialdi à la commission de médiation, sans avis préalable. Un dossier est considéré comme complet lorsque toutes les rubriques obligatoires du formulaire, signalées par un astérisque, sont complétées.

- Les dossiers sont présentés en commission sous forme de fiches de synthèse, dans lesquelles sont distingués les éléments tirés des dossiers et les informations complémentaires demandées par le Sialdi pour éclairer la décision de la commission. Ces fiches sont transmises par le Sialdi aux membres de la commission quelques jours avant la date de la commission.

- La commission se réunit en moyenne toutes les 3 semaines. Compte tenu du rythme de réception des dossiers observé fin 2008 (environ 75 dossiers par mois), la commission est amenée à examiner environ 50 dossiers à chaque réunion. La durée moyenne pour l'examen d'un dossier est de 6 à 7 minutes, mais cette durée peut atteindre 15 à 20 minutes pour les dossiers les plus délicats.

- La commission peut décider de demander un complément d'information ou une enquête sociale, diligentée par les services de l'Etat ou du Département, auquel cas le dossier est ajourné et ré-examiné au cours d'une autre réunion de la commission

³ 1 représentant des bailleurs sociaux, 1 représentant de la FNARS et 1 représentant des propriétaires bailleurs.

⁴ 1 représentant au titre des associations de locataires et 2 représentants au titre des associations agréées pour l'insertion par le logement des personnes défavorisées.

- Après examen du dossier, la commission se prononce, par vote, à la majorité des présents (quorum requis) sur les dossiers dont le Sialdi assure l'instruction et la présentation en commission.

La commission en Isère désigne, parmi les dossiers de recours concernant un logement ou un hébergement qui lui sont soumis, ceux qu'elle juge prioritaires **et** urgents, sans établir d'ordre de priorité entre les dossiers. Tout dossier considéré comme prioritaire par la commission est par là même considéré comme urgent et devant faire l'objet d'une attribution de logement ou d'hébergement dans les délais prévus par la loi.

Depuis le 1^{er} décembre 2008, les demandeurs visés par la première phase d'application de la loi peuvent déposer un recours contentieux auprès du tribunal administratif.

Par ailleurs, plusieurs demandeurs ont fait usage de leur droit à déposer un recours gracieux devant la commission pour voir modifier la décision défavorable de celle-ci.

2. Le fonctionnement et l'activité de la commission de médiation en Isère

Avec la commission de médiation instaurée par la loi DALO, c'est une véritable dynamique qui semble se mettre en œuvre à en juger le niveau de requêtes (une soixantaine par mois), le travail de préparation et d'examen fait par la commission, et les attributions de logement ou d'hébergement effectuées par le Préfet. Globalement le fonctionnement des commissions est conforme aux souhaits exprimés par les membres.

2.1.L'accès au droit au logement opposable

Les représentants des associations au sein de la commission de médiation font état de la difficulté de la commission à prendre une décision en raison d'informations souvent insuffisantes sur les raisons ayant conduit à la situation décrite par le demandeur. Par ailleurs, lors de nombreuses réunions auxquelles participaient des travailleurs sociaux, nombre d'entre eux ont signalé leur difficulté à accompagner les demandeurs dans le dépôt de leur dossier par manque de temps, mais aussi par manque d'informations sur la loi DALO de la part de leur hiérarchie.

Les associations et les travailleurs sociaux font aussi le constat d'une information globalement insuffisante des ayant-droit, sur le contenu de la loi et les conditions d'accès à ce droit.

Ces deux points, très importants, font l'objet de propositions du comité de suivi.

2.2 Le secrétariat de la commission

En Isère, la commission de médiation a commencé à fonctionner dans le délai fixé par la loi, avec l'aide du secrétariat tenu par le Sialdi. De l'avis des membres de la commission l'instruction du dossier de recours et le fonctionnement de la commission sont globalement satisfaisants. Après une montée en charge progressive, le nombre de dossiers traités à chaque commission s'établit à une cinquantaine, incluant les nouveaux dossiers, ceux qui ont été ajournés à une commission précédente et ceux qui ont reçu une solution pendant la période d'instruction par le Sialdi. Aucun retard par rapport aux délais fixés par la loi n'est à relever pour le moment, cependant le rythme croissant de réception des dossiers en fin d'année conduit actuellement à un stock de dossiers à traiter d'environ 300, soit la capacité de traitement de 5 à 6 commissions.

La mise en place des commissions de médiation dans d'autres départements

La situation est souvent différente de celle de l'Isère dans d'autres départements où des retards importants ont parfois été enregistrés en ce qui concerne l'installation de la commission de médiation. Le secrétariat des commissions est assuré la plupart du temps par les services de l'Etat mais l'instruction peut aussi être externalisée (ADIL, CAF, UDAF). Fin mai 2008, 27 698 recours avaient été déposés. A noter que dans certains départements on observe des difficultés dans la préparation du travail de la commission du fait d'un nombre important de dossiers incomplets. Dans les Bouches du Rhône par exemple, au premier trimestre 2008, 21% des dossiers avaient été renvoyés car incomplets. Notons également que, contrairement à ce qui se produit en Isère, dans certains départements, le service instructeur fait une présélection des dossiers et donne son avis sur les dossiers soumis à la commission.

Il s'est avéré qu'à plusieurs reprises, certains dossiers ont été ajournés faute de renseignements suffisants sur les conditions de vie du ménage. Les membres de la commission insistent sur le fait que les décisions de la commission doivent prendre en compte les situations spécifiques des

demandeurs, d'où l'importance de disposer, dans certains cas d'éléments plus qualitatifs sur l'environnement des demandeurs.

Le tableau ci-dessous fait l'historique des dossiers reçus par le Sialdi et traités par la commission.

Nombre de dossiers reçus au Sialdi

Période	Hébergement	Logement	Total	Dossiers Complets
Janvier	1	34	35	
Février	11	65	76	62
Mars	9	57	66	37
Avril	10	66	76	92
Mai	6	47	53	32
Juin	3	50	53	84
Juillet	7	73	80	98
Août	3	38	41	41
Septembre	2	68	72	43
Octobre	2	61	63	49
Novembre	6	92	98	21
Décembre (1 ^{er} quinzaine)	2	41	43	60
Total	62	692	754	619

Source : Préfecture

Au 15 décembre 2008, le Sialdi avait reçu 754 dossiers, dont 619 étaient complets (82%) et pouvaient donc être examinés par la commission. Parmi les dossiers reçus, il y avait 692 demandes de logement et 62 demandes d'hébergement.

A noter qu'une estimation des ménages éligibles à la DALO, faite à partir du fichier ODLS⁵ de la Metro, indique qu'il y aurait plus de 3 400 ménages hors délais et plus de 2 200 ménages relèveraient par ailleurs des cinq catégories prioritaires qui peuvent dès à présent saisir une juridiction administrative.

2.3 L'examen des dossiers par la commission de médiation

Sur les 619 dossiers complets, 425 dossiers de recours (374 dossiers de logement et 51 dossiers d'hébergement) ont été examinés par la commission (soit 69% des dossiers complets). Les dossiers ayant obtenu

⁵ Observatoire de la demande de logement social

une solution d'hébergement ou de logement pendant l'instruction sont inclus dans ce total (48 dossiers de logement et 7 dossiers d'hébergement sont dans ce cas).

Le rythme de réception des dossiers, pratiquement constant de février à octobre (60 dossiers par mois environ), a sensiblement augmenté au cours des derniers mois de l'année pour atteindre 90 dossiers par mois. Ce rythme semble se confirmer début 2009. Ceci explique le reliquat assez important de dossiers restant à examiner (330 au 15 décembre 2008).

Des mesures seront probablement à prendre pour rester dans les délais de traitement prévus par la loi, soit 6 semaines pour un hébergement et 6 mois pour un logement à dater de la réception du dossier complet.

- > Au niveau national, fin mai 2008, seulement un tiers des recours déposés auprès de l'ensemble des commissions de médiation avait été examiné..

En Isère, le motif le plus souvent évoqué est le délai anormalement long (43%). Les deux autres motifs les plus souvent mis en avant sont la sortie d'hébergement (21%) et l'absence de logement (17%).

Répartition des motifs de recours invoqués par les demandeurs, pour les demandes de logement (340 dossiers analysés)⁶

Motivation du demandeur	Nombre de dossiers	Pourcentage
Délai anormalement long	226	43%
Sortie d'hébergement	113	21%
Sans logement	91	17%
Mesure d'expulsion	31	6%
Autres ⁷	63	12%

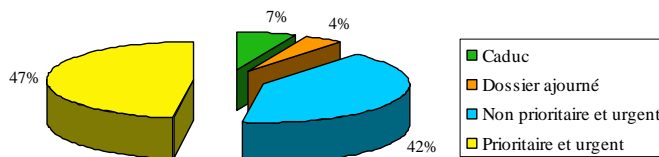
Source : Préfecture

⁶ Dans ce tableau sont totalisés les deux premiers motifs invoqués par les demandeurs

⁷ La motivation « autres » regroupe le logement indécent et logement insalubre.

2.4 Les décisions de la commission

Décisions de la commission de médiation pour l'ensemble des ménages



Parmi les demandes examinées sur l'année 2008⁸, 47% ont été considérées « prioritaires et urgentes ».

> Ce taux rejoint la moyenne nationale, de 47% également.

La commission de médiation semble statuer en priorité pour les demandeurs ne disposant pas d'un logement propre :

- les ménages en structure d'hébergement ont 68% de réponses positives,
- les ménages dépourvus de logement se voient reconnaître « prioritaires et urgents » dans 51% des cas.

Les demandes de mutation émanant de personnes logées dans le parc public semblent clairement considérées par la commission de médiation comme secondaires vis à vis des autres demandes : 76% des dossiers ne sont pas considérés « prioritaires et urgents », soit 23 points de plus que la moyenne.

Sept demandes de logement ont été requalifiées en hébergement.

23 décisions de la commission ont fait l'objet d'un recours gracieux, 9 ont été acceptés et 14 ont été rejetés. Il apparaît que le taux d'acceptation des recours gracieux est assez élevé, ce qui traduit sans doute le fait que

⁸ Chiffres tirés du tableau anonyme réalisé par Un Toit Pour Tous et analysé grâce à l'appui de l'OAL. Données à jour de la commission du 15 décembre 2008 (436 dossiers) .

certains dossiers sont insuffisamment argumentés par rapport aux éléments de la situation familiale.

A noter également que depuis le mois de juin, 34 ménages ont été relogés pendant l'instruction de leur dossier par le Sialdi.

Par ailleurs, au cours des dernières commissions, un nombre significatif de dossiers dits « sans suite » est apparu, pour des familles ayant reçu et accepté une proposition d'attribution, entre le dépôt du dossier et la date de la commission. **Ce phénomène récent est-il une conséquence de la mise en œuvre de la loi DALO qui pousserait les commissions d'attribution à faire évoluer leurs critères de prise en compte des situations des demandeurs ?**

2.5 Les suites données par le Préfet

Au 15 décembre 2008, sur les 170 ménages reconnus « prioritaires et urgents », 105 ont reçu une proposition de logement. On peut constater que, jusqu'à présent, la prise en compte des décisions de la commission par le Préfet peut être considérée comme satisfaisante, puisque plus de 61% des ménages ayant été considérés « prioritaires et urgents », ont été effectivement relogés.

- > Au niveau national, les chiffres de la DGUHC fin mai 2008 font état de 690 décisions mises en œuvre par le Préfet sur 3 719 décisions favorables pour un logement ou un hébergement, soit 19%.

Parmi les ménages ayant reçu une proposition, 66 ont été effectivement relogés, 20 propositions sont en cours d'examen et 19 ménages ont refusé la proposition qui leur a été faite (à noter que la proportion de refus tend plutôt à diminuer). Parmi les ménages ayant refusé une proposition, quatre sur cinq ont invoqué comme motif, dans leur dossier de recours, le délai anormalement long. Ce nombre élevé de refus, très souvent liés au quartier proposé, traduit selon certains membres de la commission de médiation la crainte des ménages d'être « assignés à résidence » mais un examen plus approfondi des motifs d'acceptation et de refus s'impose néanmoins. **Il serait important d'analyser plus finement les motifs de refus d'autant que ceux-ci font perdre au demandeur la priorité qui lui a été reconnue par la commission**

En ce qui concerne les demandes d'hébergement, pour 10 ménages reconnus prioritaires et urgents, 4 familles ont accepté l'hébergement proposé, 2 l'ont refusé et 4 sont en attente d'hébergement au 31 août.

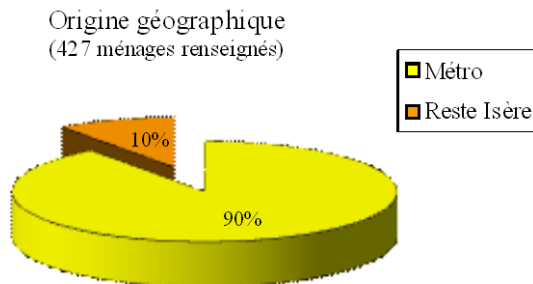
Dès sa mise en place, la commission avait demandé à avoir connaissance des suites données à ses décisions, que ce soit pour les relogements ou pour les orientations en hébergement. On peut noter que près de 70% des relogements sont effectués hors Zone Urbaine Sensible, conformément à un souhait exprimé par les associations et les bailleurs. **Les membres de la commission doivent être particulièrement vigilants sur les critères de mixité sociale et sur la part des relogements en ZUS, mais également sur la proportion de refus de relogement. La vigilance doit porter particulièrement sur le territoire de l'agglomération grenobloise, puisque c'est sur ce secteur que l'on retrouve les ZUS. En l'absence d'une commission sociale intercommunale, la préférence communale est encore privilégiée pour une large majorité de demandeurs relogés et les marges de manœuvre pour les relogements demeurent faibles.**

Chapitre 2

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

A partir d'un tableau récapitulatif des ménages⁹, les principales caractéristiques des ménages dont le recours a été examiné par la commission de médiation ont fait l'objet d'un traitement statistique. Ces données concernent 436 ménages sur l'année 2008 pour les commissions de médiation du 11 février au 15 décembre. Lorsque cela a été possible, les données ont été comparées aux statistiques de la demande de logement social.

I. Une grande majorité de ménages issus de l'agglomération grenobloise



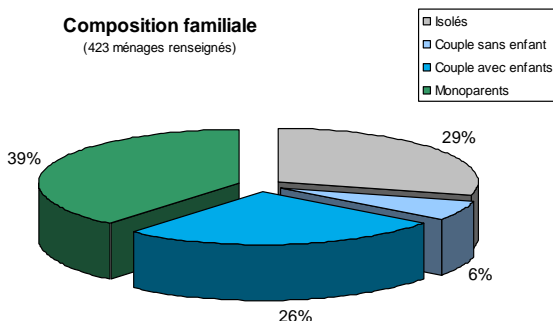
Neuf ménages sur dix résident dans l'agglomération grenobloise dont 59% dans la ville centre. Les recours émanant des ménages habitant hors agglomération sont dispersés et ne concernent jamais plus de deux demandes par ville (Voiron, Villefontaine, Vienne, Charvieu, Chavanoz, Pont de Cheruy etc...)

⁹ Tableau anonyme réalisé par Un Toit Pour Tous et analysé grâce à l'appui de l'OAL. Données à jour de la commission du 15 décembre 2008 (436 dossiers) .

Ce ratio est bien supérieur à celui que l'on observe dans les statistiques de la demande de logement social puisque la moitié seulement concerne la Métro. Cela tient sûrement au fait que les recours émanent, pour plus d'un tiers, de ménages en structure d'hébergement, or cette offre se situe très majoritairement dans l'agglomération grenobloise. Cependant, les membres de la commission de médiation indiquent que cela peut aussi être lié à l'absence de CLH dans la Metro. En effet on peut faire l'hypothèse que les CLH jouent un rôle important dans le traitement des situations, ce qui se traduit par un plus faible recours devant la commission de médiation.

Il convient en outre de rappeler que l'agglomération grenobloise concentre seulement 40% du parc de logement sociaux isérois et que ce décalage avec la demande risque de se traduire assez rapidement par une saturation du contingent préfectoral au niveau de la Metro.

2. Deux ménages sur trois avec enfants



Plus de deux ménages sur trois (65%) ayant recours à la commission de médiation sont des ménages avec enfants. La structure de la composition familiale indique qu'il s'agit d'une population encore plus « familiale » que celle qui s'exprime dans la demande de logement social¹⁰. En effet, les couples avec enfants représentent 26% des ménages et les familles

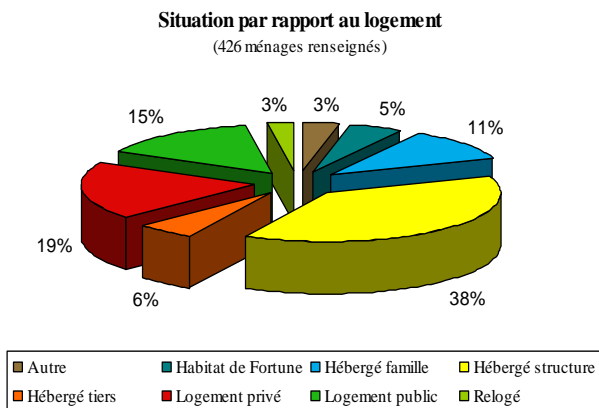
¹⁰ Les statistiques ont été comparées à la composition familiale de la demande de logement social de l'agglomération grenobloise en 2006

monoparentales 39% (contre 22%). Parmi les ménages avec enfants, un tiers d'entre eux a 3 enfants ou plus. On notera également que plus de la moitié des femmes seules (57%) ont au moins un enfant.

Les statistiques relatives à l'âge du chef de famille rendent également compte d'une population d'âge moyen ayant déjà entamé un parcours de vie. Plus de la moitié d'entre eux a entre 31 et 50 ans (27% entre 31 et 40 ans et 26% entre 41 et 50 ans). Les moins de trente ans ne représentent quant à eux que 18% des ménages ayant recours à la commission de médiation et les plus de 50 ans, 20% des ménages.

Les monoparents sont les ménages les plus jeunes (26% ont entre 21 et 30 ans) et les ménages isolés ne sont pas des jeunes comme l'on pourrait se le représenter, mais des ménages entre 41 et 50 ans pour 38% des ménages. On peut supposer pour ces derniers, un parcours de vie marqué par des ruptures.

3. Une majorité de demandeurs sans logement



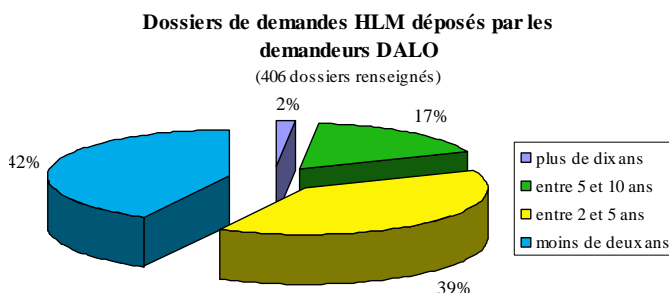
1. Les recours à la commission de médiation émanent pour 38% de ménages en situation d'hébergement en structure (ils sont environ 6% dans la demande de logement social). Cela est très étroitement lié au fait que les structures hébergement ont relayé l'information sur le droit au logement auprès de leurs publics.

2. Les ménages dépourvus de logement ¹¹ représentent 26% des ménages ayant recours à la commission (24% dans la demande de logement social) . Parmi eux, les ménages hébergés par des proches (tiers ou famille) représentent 17% des recours.

3. Les ménages logés, dans le parc public ou dans le parc privé, représentent quant à eux 34% des ménages déposant un recours (alors qu'ils représentent 70% des ménages en demande de logement social). A noter, que les ménages logés dans le parc privé, déclarent souvent être en situation de logement insalubre et indécent. Ce taux est supérieur de 13 points à la moyenne de l'ensemble des ménages. Les expulsions sont également sur représentées (+ 8 points).

Ces deux données révèlent l'existence d'un parc privé dégradé et d'un taux d'effort élevé pour des ménages avec de faibles ressources, et donc, un risque d'impayés de loyers plus élevé que dans le parc Hlm.

Par ailleurs, 40% des demandeurs DALO logés dans le public ont un dossier de mutation depuis plus de quatre ans. Ce chiffre traduit l'engorgement du parc public et ainsi l'assignation à résidence des ménages. En moyenne, les demandeurs DALO ont déposé un dossier de demande de logement social depuis 2,8 ans.



¹¹ Ces ménages renvoient aux catégories hébergés par la famille et par les amis ainsi qu'aux catégories « habitat de fortune » et « Autres »

On voit ainsi apparaître trois catégories de trajectoires résidentielles qui posent question, mais dont le poids réel n'est peut être pas encore appréhendé avec justesse dans la mesure où les statistiques présentées sont biaisées, du fait d'une très forte mobilisation des structures d'hébergement dans l'accompagnement des recours de leurs publics. Ce constat est moins fort début 2009 puisque les évolutions font apparaître que les ménages ont des profils plus différenciés.

Outre ces éléments, il convient de préciser que 95% des ménages¹² ayant recours à la commission de médiation ont un dossier de demande de logement social actif et qu'un peu plus de la moitié est connue des services du Sialdi¹³.

4. Des situations résidentielles fortement liées à la composition familiale

Répartition des ménages selon la composition familiale et la situation d'hébergement au moment de la demande de recours DALO

	Moyenne de l'ensemble des demandeurs	Isolés	Couples avec enfant(s)	Couples sans enfant(s)	Monoparents
Hébergé structure	38%	40%	35%	21%	43%
Hébergé famille	11%	16%	9%	25%	7%
Logement privé	19%	12%	20%	30%	23%
Logement public	15%	8%	24%	8%	16%
Autre	3%	2%	6%	8%	2%
Hébergé tiers	6%	8%	5%	4%	5%
Habitat de fortune	5%	13%	1%	4%	3%

¹² 262 ménages renseignés

¹³ 157 ménages renseignés

Les ménages isolés, apparaissent particulièrement vulnérables. En effet, ils sont sur représentés dans les habitats de fortune et les situations d'hébergement et 80% des ménages isolés ne disposent pas d'un logement propre.

Les couples sans enfants ne disposent pas d'un logement dans 62% des cas. Ils sont plus souvent logés dans le parc privé que l'ensemble des demandeurs (30%) mais un quart est cependant hébergé par la famille (11% pour l'ensemble). A l'inverse, ils sont sous représentés dans les dispositifs d'hébergement et de logement public.

Les familles mono parentales n'ont pas de logement dans 61% des cas. Contrairement aux couples avec enfants, elles sont massivement représentées dans l'hébergement en structure (43%), dans une moindre mesure dans le parc public et rarement hébergées par la famille.

Les couples avec enfants sont ceux qui semblent les plus « favorisés ». Ils, sont nombreux à être logés dans le parc public, 24% (contre 15% pour l'ensemble) et 20% d'entre eux sont logés dans le parc privé.

Chapitre 3

Les interrogations soulevées par la mise en œuvre de la loi

Après un an d'application de la loi DALO en Isère, sa mise en œuvre suscite différentes interrogations. Les premières renvoient à la phase amont de la commission : à l'information disponible pour les ménages visés par la loi et à l'aide qui peut leur être apportée pour constituer leur dossier de recours. Les secondes renvoient aux débats et controverses au sein de la commission de médiation. Les dernières renvoient à l'aval de la commission : à l'utilisation qui est faite du contingent pour reloger les ménages prioritaires et urgents.

I. Quelle information et quel accompagnement des demandeurs ?

Dès janvier 2008, les membres de la commission de médiation s'interrogent sur l'information qui pourrait être faite aux demandeurs. Il est prévu que les dossiers de demande seront disponibles à la Préfecture puis dans les centres sociaux, aux caisses d'allocations familiales et à l'ADIL.

I.1 Des manques évidents

Plusieurs réunions consacrées aux questions de l'information des ayants droit et à l'accompagnement des demandeurs révèlent que les acteurs les plus concernés par la loi (travailleurs sociaux, services logement des communes etc...) manquent des informations nécessaires pour accompagner les demandeurs. On note en particulier une forte demande des travailleurs sociaux à être mieux informés, comme en témoigne leur participation en grand nombre à la matinée d'information organisée par le Conseil Social de l'Habitat lors de sa conférence annuelle du 23 octobre 2008. Par ailleurs, de nombreux dossiers complets au sens de la loi, examinés par la commission, sont ajournés faute d'information suffisante ou sont rejetés sur des bases qui ne sont pas toujours très solides. Les membres de la commission signalent à maintes reprises leur difficulté à évaluer des dossiers apportant des informations succinctes sur des points importants comme la situation familiale réelle, le parcours résidentiel ou les motifs d'un endettement non réglé. **Cela pose la question du décalage**

entre les informations obligatoires pour déclarer la recevabilité d'un dossier et les informations nécessaires à la commission pour établir son jugement.

1.2 Vers davantage d'aide à la constitution des recours

La désignation par le Préfet en août 2008 d'associations agréées pour l'accompagnement des demandeurs devrait progressivement améliorer cette situation. Ces associations ont décidé de mettre des moyens en commun pour assurer l'information des ayants-droit et l'accompagnement des demandeurs, au cours de permanences qui seront mises en place au premier semestre 2009. Une formation des bénévoles amenés à assurer ces permanences sera organisée par les représentants des associations à la commission de médiation.

Une interrogation demeure sur la nature de l'accompagnement (non défini dans la loi) qui pourra être apporté aux ménages. Comporte-t-il la possibilité de défendre le demandeur devant la commission ? Par ailleurs, il convient de signaler l'absence de moyens spécifiques pour organiser l'information et l'accompagnement des demandeurs à la constitution des dossiers de recours.

2. Quelle jurisprudence de la commission ?

L'examen de nombreux dossiers fait l'objet d'un consensus entre les différents membres de la commission de médiation. Cependant, des demandes plus complexes soulèvent davantage de discussions. Pour ces situations, il n'y a pas de grille applicable, mais des guides, permettant d'intégrer la spécificité de la situation de chaque famille, sont l'objet de la réflexion du comité de suivi.

2.1. De nombreuses questions en suspens

La commission de médiation s'est trouvée à plusieurs reprises confrontée à des dossiers sur lesquels il était difficile de trancher. Les points posés ci-après semblent poser la question de la légitimité de certaines demandes (ceux qui sont logés, ceux qui ont un soutien familial, ceux qui sont en foyer, ceux qui ont refusé un logement par rapport à d'autres). Une difficulté, pour ces situations qui sont l'objet de débats au sein de la commission, est de tenir compte de leur spécificité tout en se maintenant dans la ligne du droit qui doit être celle de la commission.

Refus de logements et logement adapté

De nombreux dossiers sont rejetés par la commission au motif que le demandeur a eu une « proposition de logement adapté » ou qu'il occupe un logement adapté à sa situation. Or la commission ne donne un avis que sur la taille du logement et, plus rarement, sur le loyer. Il y a pourtant lieu de s'interroger sur les caractéristiques constitutives de la notion de logement « adapté ».

La règle énoncée par le président de la commission est que la Métro constitue une « unité géographique » et que par conséquent une demande spécifiant une commune de la Métro est considérée comme satisfaite si un logement est proposé sur le territoire de la métro (13 communes). Ne devrait-on pas, dans certains cas, probablement en nombres limités, **tenir compte d'autres critères, notamment géographiques**. Ce ne sont que des exemples, qui se sont présentés et pour lesquels ces questions n'ont pas été prises en compte. Ceci renvoie d'ailleurs à la question de l'accompagnement des ménages à la constitution des dossiers. Des informations plus détaillées sont souvent nécessaires pour évaluer les dossiers, notamment des précisions sur les motifs invoqués par le demandeur pour refuser un logement.

Par ailleurs, **pendant combien de temps doit on faire supporter au demandeur la conséquence d'un refus (droit à l'oubli) ?** Une sorte de jurisprudence semble s'être mise en place dans la commission de l'Isère pour considérer qu'au-delà de deux ans il y aurait prescription. Ne faudrait-il pas la généraliser ?

L'obligation alimentaire

Le décret indique qu'en cas d'hébergement par un tiers, la situation doit éventuellement être examinée au regard de l'obligation alimentaire.

Est-il légitime de considérer qu'une famille doit héberger ses enfants, quel que soit leur âge et même lorsque les enfants sont eux-mêmes parents ? Ne doit-on pas tenir compte des effets sur le plan matériel et psychologique de cohabitations forcées ?

La mutation

Il a été suggéré d'exclure les mutations du champ de la loi DALO, pourtant, cela semble contradictoire avec l'esprit de la loi.

Les demandes de ménages logés dans le secteur public qui invoquent le délai anormalement long comme seul motif sont dans la plupart des cas rejetées par la commission de médiation. Certes, il s'agit souvent de ménages recherchant une amélioration de leurs conditions de logement (surface, confort ou quartier). Dans certains cas cependant, la situation des demandeurs justifierait la prise en compte rapide de leur demande par les bailleurs, en concertation avec les communes. Si ceci est souvent le cas dans les communes relevant d'un CLH, le traitement de ces situations est plus rare au niveau de la Métro en raison de l'absence de commission sociale intercommunale.

Doit-on faire une distinction entre ceux qui sont logés et ceux qui ne le sont pas ?

Les expulsions

Le texte de loi précise qu'est prioritaire un « ménage ayant fait l'objet d'un jugement d'expulsion ». Les débats en commission portent sur la question de savoir s'il faut prendre en compte la situation des ménages au moment du jugement, au moment où le recours à la force publique a été demandé ou au moment où celui-ci a été accordé.

A partir de quel moment un dossier faisant référence à une expulsion doit-il être pris en compte ?

Les résidences ADOMA

La commission de médiation jugeait jusqu'à présent ces situations au cas par cas, et considérait parfois qu'il s'agissait d'hébergement. Or, un document émanant du Ministère, indique que les résidences ADOMA doivent être considérées comme des logements.

En Isère, les caractéristiques des « logements » proposés par ADOMA sont très diverses, allant de chambres de moins de 7,5m² avec sanitaires et cuisines communs, à des studios. Or considérer ces chambres comme des logements revient à rendre légales des conditions de logement évidemment contestables.

Par ailleurs, les résidences ADOMA sont comptabilisées au titre de l'hébergement dans le dispositif COHPHRA.

Ces résidences ont manifestement un statut incertain, faut-il les considérer comme du logement ou plutôt comme de l'hébergement ?

2.2 Vers davantage d'attention aux situations de dettes de loyer ?

La question de la dette revient fréquemment lors de l'examen des dossiers de recours à la commission de médiation. Les bailleurs sociaux d'une part, et les représentants des associations d'autre part ont jusqu'à présent eu souvent des approches différentes sur la prise en compte de ces situations. Le débat dans le cadre du comité de suivi permet d'apporter des éléments de réponse.

Le point de vue des bailleurs

La commission a été amenée à examiner la situation de candidats sollicitant le caractère prioritaire de leur demande alors que dans le même temps, les requérants étaient sous le coup d'une mesure d'expulsion avec octroi de la «force publique» ou redevable d'une dette de loyer sans mesure d'apurement. Le point de vue des bailleurs est que ces candidats ne doivent pas être reconnus prioritaires pour un logement tant qu'une mesure de traitement de l'arriéré de loyer n'a pas abouti ou que la capacité du candidat à se maintenir dans le logement n'est pas assurée.

Il convient de rappeler que les bailleurs sociaux disposent en règle générale de Conseillère en économie sociale et familiales qui se déplacent à domicile pour exercer une mesure de soutien à la famille. Ils font le maximum pour assurer le maintien dans les lieux de leurs locataires. Mais selon eux, un locataire qui fait l'objet d'une expulsion avec octroi de la force publique ou en dette de loyer et qui n'a pas obtenu un FSL accès-maintien ou un bail glissant doit être reconnu de mauvaise foi, et donc non prioritaire pour un logement tant qu'il n'y a pas de perspectives de traitement de la dette de loyer.

Un bail glissant ne peut s'obtenir dans l'urgence, la mobilisation de la famille est nécessaire et prévoit plusieurs validations techniques, qui peuvent être incompatibles avec le délai «légal» de traitement du logement.

Le point de vue des associations

Celles-ci considèrent, conformément aux textes régissant le droit au logement opposable, que la commission de médiation doit évaluer la situation du ménage au moment du dépôt du dossier de recours et décider si cette situation doit être considérée «prioritaire et urgente». Si c'est le cas, les contraintes liées à l'existence d'une dette devront être traitées, soit pendant la durée du séjour en centre d'hébergement si la commission s'est

prononcée pour un hébergement, soit pendant la période précédant l'attribution d'un logement par le Préfet. Elles insistent sur les solutions qui existent pour permettre un apurement de la dette (dossier de surendettement, traitement FSL, mise en place d'un bail glissant, etc.).

Par ailleurs, les associations considèrent qu'une dette envers un bailleur social, ayant éventuellement conduit à une expulsion, n'est pas une preuve formelle de mauvaise foi. Elle peut être le signe d'une situation extrêmement difficile qui a paralysé toute capacité de réaction de la part de la famille (perte d'emploi, évolution de la situation familiale, etc.). Dans ces conditions, le comportement avant expulsion, même si la mauvaise foi peut être présumée, ne préjuge pas du comportement ultérieur si un accompagnement est mis en place. Un locataire de mauvaise foi n'est pas nécessairement un demandeur de mauvaise foi.

Peut-il y avoir convergence des points de vue ?

Le code de la construction et de l'habitat précise dans l'alinéa b de l'article L 441-1 que les personnes prioritaires pour se voir attribuer un logement social, sont « les personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ».

Il semble encore une fois que deux points sont importants :

- L'accompagnement des demandeurs à l'établissement du dossier, afin que la commission dispose de tous les éléments que le demandeur peut faire valoir pour expliquer sa situation.
- La demande d'enquête sociale (peu utilisée à ce jour) pour ces situations qui sont très difficiles à traiter par la commission.

Par ailleurs, les suites données aux dossiers ayant été classés « prioritaires et urgents » par la commission de médiation, malgré l'existence connue d'une dette de loyer, nécessite une attention particulière. L'acceptation par la commission d'attribution du bailleur désigné pour le relogement passe de toute évidence par la mise en place préalable de mesures assurant au bailleur la régularité du paiement du loyer. **Or ces mesures, que ce soit l'octroi d'un FSL ou la mise en place d'un bail glissant, ne peuvent être décidées qu'avec les services sociaux du département. Il apparaît donc clairement que ceux-ci doivent être saisis le plus tôt possible et la solution la plus adaptée à la situation du ménage doit être recherchée en association étroite entre le Sialdi, les services sociaux et le bailleur concerné.** Ceci implique également que le Sialdi traite ces dossiers dès que la commission a pris sa décision afin que le délai de 6 mois puisse être mis pleinement à profit.

La mise en œuvre de ces propositions pourrait peut être ouvrir la voie à une réflexion plus partagée sur les dossiers soumis à la commission.

3. Quelle utilisation du contingent ?

3.1 La constitution du contingent préfectoral

Dans le département de l'Isère, le contingent préfectoral, qui permet d'accueillir les personnes en difficulté de logement, avait fait l'objet d'une interprétation restrictive et portait uniquement sur la construction neuve : 25% des logements sociaux construits depuis 1994 étaient ainsi réservés à des personnes en difficulté, ce qui représentait au total environ 4% du nombre de logements sociaux.

Avec la mise en œuvre du droit au logement opposable, le contingent préfectoral a été élargi. Pour procéder à l'augmentation de son volume, il existait deux possibilités :

- une identification en flux qui permettait de réserver un logement sur quatre qui se libéraient (ou étaient mis en service suite à leur construction) aux ménages dont la demande était jugée prioritaire et urgente par la commission de médiation ;
- l'autre possibilité consiste à identifier précisément les logements qui constituent le contingent préfectoral et à attribuer ces logements chaque fois qu'ils sont disponibles (au moment de leur libération ou de leur mise en service).

La première possibilité porte le risque d'orienter les demandeurs là où l'offre est disponible (vers les logements les moins recherchés qui supportent un turnover important, comme les ZUS par exemple) et de mettre en cause la mixité sociale. Du point de vue des bailleurs sociaux, ce mode d'identification du contingent comporte aussi comme inconvénient de les mettre en première ligne par rapport aux collectivités locales à chaque fois que survient une attribution sur le contingent, alors qu'une identification de ce contingent « en stock » a pour avantage d'avoir ce débat une seule fois, au moment où il est constitué. Comme elle a aussi pour avantage de permettre, au moins théoriquement, une meilleure maîtrise du peuplement dans une perspective de mixité sociale.

Finalement, c'est cette seconde option qui a été retenue et les bailleurs sociaux ont été invités par le Préfet à identifier les logements constitutifs du contingent préfectoral pour le début de l'été 2008. La décision a également été prise de porter le contingent à 25% du parc de logements sociaux, comme la loi le prévoit.

Le choix a été fait de repérer précisément les logements du contingent préfectoral dans toutes les opérations de plus de trois logements en cherchant à avoir une répartition équilibrée par taille de logement, en identifiant les logements les moins chers (loyer et charges) et en prévoyant une répartition équilibrée par montée pour éviter la concentration des personnes en difficulté.

Les logements conventionnés financés en PLAI et en PST demeurent hors contingent et continuent à être gérés dans le cadre du PALDI.

Globalement le contingent préfectoral va passer d'environ 1 500 logements à près de 19 000. L'augmentation de son volume est donc considérable.

3.2 La mise en œuvre du contingent

S'il est encore trop tôt pour évaluer les effets de la mise en œuvre du contingent préfectoral, il est par contre possible d'identifier un certain nombre d'interrogations auxquelles il faudra répondre dans les mois à venir.

Le volume du contingent préfectoral est-il suffisant pour répondre à la demande ?

Le contingent devrait permettre de dégager une offre d'environ 1 300 logements sur le département (si l'on tient compte d'un taux de mobilité de 7%), mais de 700 logements sur le territoire de la Métro qui concentre environ 90% des dossiers prioritaires.

Les logements disponibles sur le contingent seront-ils suffisants pour faire face à la demande jugée prioritaire par la commission de médiation ? Cela est vraisemblable si le nombre de demandes reçues mensuellement n'augmente pas.

Une telle situation appelle deux remarques :

- pour être encore à un niveau limité (de l'ordre de 200 décisions d'attribution sur le contingent en 2008 au rythme actuel), l'affectation des demandeurs prioritaires va avoir des effets sociaux importants car c'est environ le tiers des capacités d'accueil du contingent qui va ainsi être mobilisé sur le territoire de la Métro ;

- les réserves de mobilisation du contingent préfectoral risquent de ne pas inciter les responsables politiques à rechercher des solutions d'accueil dans le parc locatif privé comme le Préfet de l'Isère l'avait évoqué au moment de l'installation de la commission de médiation.

L'application du DALO provoque-t-elle des effets ségrégationnistes ?

La question vaut surtout pour l'agglomération grenobloise (mais aussi pour celles de Voiron et de Vienne). Elle vaut d'autant plus que la commission de médiation de l'Isère a décidé de considérer que les demandeurs prioritaires de l'agglomération grenobloise pouvaient être orientés indifféremment vers l'ensemble des communes. Ce qui les conduira inéluctablement vers les communes qui disposent de logements sociaux. Si une telle conception est cohérente avec les exigences du droit au logement, elle ne prend pas en compte les impératifs de la mixité sociale (comme elle n'intègre pas le critère de localisation dans la définition du « logement adapté » qui doit être proposé aux demandeurs qui sollicitent la commission de médiation).

En s'interrogeant sur les effets ségrégatifs du contingent compte tenu de l'inégale répartition du parc social entre les communes, on peut se demander s'il ne conviendrait pas d'orienter les demandeurs prioritaires sur les logements du contingent situés en dehors des quartiers sensibles. Une telle décision serait d'autant plus praticable qu'en l'état actuel des sollicitations, environ un tiers des capacités d'accueil du contingent préfectoral est mobilisé.

Est-il opportun de maintenir deux dispositifs d'accès au logement pour les personnes en difficulté ?

Le département de l'Isère se caractérise par une organisation maîtrisée de l'accès au parc de logements d'insertion dans le cadre du Paldi : les demandes prioritaires au titre du Paldi sont traitées par le Sialdi et orientées vers les logements financés en PLAI et en PST. Ce dispositif perdure.

La mise en œuvre du DALO a contribué à générer une autre filière d'accès aux logements sociaux pour les ménages prioritaires au titre de la loi, qui sont orientés vers le contingent préfectoral.

Une telle organisation est légitime si les ménages qui relèvent de l'un et l'autre dispositif sont différents. Mais est-ce le cas ? L'analyse doit être faite pour vérifier s'il convient de maintenir deux modalités d'accès, deux modes de définition des logements réservés.

La question mérite d'autant plus d'attention que dans les CLH où il existe une commission sociale, cette dernière est amenée à trouver des solutions pour les publics « Paldi » et le Préfet semble vouloir lui confier la réponse aux demandeurs « DALO », puisque c'est elle qui gère les logements « Paldi » (PLAI et PST) et le contingent préfectoral. La question vaudrait donc essentiellement pour le territoire de la Métro où subsistent pour le moment deux régimes d'attribution des logements sociaux à des ménages en difficulté.

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

La mise en œuvre du droit au logement opposable en 2008 a reposé essentiellement sur la Commission de médiation puisque les premières attributions suite à ses décisions ne sont intervenues qu'à partir de l'été et les recours contentieux auprès du tribunal administratif ne sont possibles que depuis le 1^{er} décembre 2008.

Le bilan du fonctionnement de la commission de médiation depuis un an est globalement positif, tant pour la place accordée aux débats que pour l'étude au cas par cas de chaque dossier. Pour le moment, une commission toutes les trois semaines permet de répondre dans les délais aux dossiers DALO. Toutefois, l'augmentation du nombre de recours, si elle survient, obligera vraisemblablement à prévoir des séances supplémentaires pour ne pas réduire le temps consacré à l'examen de chaque dossier.

Au terme d'une première année de mise en œuvre du Droit au logement opposable, les propositions du Comité départemental de suivi portent principalement sur la phase amont (l'information et l'accompagnement des demandeurs), ainsi que sur le fonctionnement de la Commission de médiation. Certaines reprennent les propositions présentées dans le rapport du groupe de travail présidé par Paul Bouchet suite à la demande de Christine Boutin, ministre du logement.

D'une façon générale, le Comité départemental de suivi attire l'attention des responsables de la politique du logement sur la nécessité de développer une offre sociale de logement dans le parc public comme dans le secteur privé (par voie de conventionnement). Faute de quoi, la mise en œuvre du Droit au logement opposable risque d'accentuer la paupérisation du parc HLM.

Propositions concernant l'information et de l'accompagnement des demandeurs

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

Le Comité de suivi souligne le décalage entre l'estimation du nombre de ménages pouvant relever du DALO et le nombre de recours déposés. Au-delà de l'existence de supports d'information, il est important d'organiser

une campagne massive d'information ciblée sur les publics prioritaires comme le recommande le rapport Bouchet et de **maintenir dans le temps une information permanente** en prenant appui sur les services logement des mairies, les centres sociaux, les CCAS, les associations. A travers cette double perspective, c'est **une véritable stratégie de communication** qui doit être mise en place.

La loi précise que cette information est de la responsabilité du préfet, en lien avec les collectivités locales et les associations concernées.

2 - Organiser l'accompagnement des demandeurs

La qualité de l'information présentée dans les dossiers de recours permet à la Commission de médiation de statuer dans de bonnes conditions. Il est donc important que ceux qui déposent un recours puissent s'ils le souhaitent, être accompagnés dans cette démarche par des travailleurs sociaux ou des associations.

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

3 - Assurer la formation des travailleurs sociaux

La formation des travailleurs sociaux aux enjeux du DALO semble capitale pour diffuser l'information et favoriser l'accompagnement des demandeurs. La loi prévoit que cette formation doit être dispensée dans le cadre de la formation des travailleurs sociaux. Le Comité de suivi demande à ce que **des modules spécifiques sur le DALO soient intégrés dans les formations des travailleurs sociaux** tant dans le cadre de leur **formation de base** que dans celui de leur **formation continue** avant fin 2009.

Propositions concernant le fonctionnement de la commission de médiation

4 - Veiller à donner des moyens suffisants au Sialdi

Le rôle du Sialdi est essentiel tant pour assurer la préparation des travaux de la Commission de médiation que pour mettre en œuvre ses décisions à la demande du Préfet. Il doit donc être doté des moyens suffisants à cet égard pour que les demandes de recours soient examinées dans les délais pour maintenir, voire améliorer la qualité des informations portées dans les dossiers en complément de celles qui sont fournies par les requérants, et pour que les membres de la Commission disposent suffisamment tôt des informations pour étudier les dossiers. Si de ce point de vue les choses ont été correctement traitées jusqu'à maintenant, des signes de tension apparaissent et des améliorations sont possibles.

5 - Identifier les questions qui posent problème au niveau de l'appréciation des dossiers et favoriser le débat

Un certain nombre de questions identifiées dans ce rapport rendent parfois difficile l'établissement d'un jugement partagé par les membres de la Commission de médiation (prise en compte des refus de logement, des impayés, de l'obligation alimentaire, suite à donner aux demandes de mutation...). Les réponses à ces interrogations ne sont pas stabilisées et le Comité de suivi souhaite que le débat reste ouvert et que soient mis en place des indicateurs permettant de mieux cerner la situation des demandeurs concernés. Le Comité de suivi se propose évidemment de contribuer à cette démarche.

6 - Informer la Commission de médiation des suites données par le Préfet aux dossiers « prioritaires et urgents »

Il est important que la Commission de médiation soit informée des suites données à ses décisions (la procédure d'attribution : délais de mise en œuvre, les communes et les bailleurs concernés, les refus de logement...) de façon à ce qu'elle puisse en apprécier les effets.

Propositions concernant les suites données aux décisions de la Commission de médiation

7 - Veiller à ne pas renforcer la spécialisation sociale des quartiers d'habitat social

Il s'agit là d'une source d'inquiétude majeure partagée par les collectivités locales (celles qui détiennent l'offre de logements sociaux qui est très inégalement répartie), les organismes HLM et les associations.

Dans le but d'éviter la spécialisation sociale, il pourrait être intéressant

- ***d'éviter autant que possible de reloger les « demandeurs DALO » dans les zones urbaines sensibles,***
- ***d'élargir les possibilités d'attribution au parc privé conventionné de façon à ne pas faire peser tout l'effort de solidarité sur le parc HLM et à favoriser la mixité sociale.***

8 - Favoriser une meilleure articulation avec les services du PALDI et du FSL pour permettre le relogement des ménages DALO dans de bonnes conditions

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

les ménages reconnus « prioritaires et urgents » par la Commission de médiation devraient l'être par le Paldi et le FSL.

9 - Préserver les missions des dispositifs d'hébergement

Des ménages peuvent déposer un recours pour une entrée en hébergement. Pour ce « DALO/hébergement » le SIALDI a aussi pour rôle la préparation des dossiers pour la commission de médiation puis la mise en œuvre des décisions.

Le secteur de l'hébergement sur le département de l'Isère est segmenté par dispositifs qui se définissent par des missions et des modes d'intervention. L'entrée dans ces dispositifs est souvent liée à un diagnostic social.

Pour éviter que le « DALO/hébergement » vienne déstabiliser cette organisation, il est prévu la mise en place d'une instance partenariale avec le SIALDI qui regroupera des représentants des différents dispositifs afin de proposer après la décision de la commission de médiation, une orientation vers l'hébergement le mieux adapté aux difficultés des demandeurs.

10 - Développer les politiques préventives

L'examen des dossiers déposés en 2008 montre que devraient être développées des politiques préventives pour tarir la demande quand cela est possible plutôt que de solliciter le DALO. Il en est ainsi notamment des ***politiques concernant le traitement de l'insalubrité et du logement indigne, et la prévention des expulsions locatives.***

ANNEXE 1

La composition de la commission de médiation en Isère

La commission est présidée par Monsieur Jean-François MARTIN, en tant que personnalité qualifiée.

Elle est composée de :

1. Représentants de l'ETAT

Titulaire : Madame Danielle DUFOURG, Direction de la cohésion sociale et du développement durable

Suppléant : Madame Josiane PIASENTE, Chef du Bureau des Politiques de Solidarité et de la Cohésion Sociale, Direction de la Cohésion Sociale et du développement durable

Titulaire : Monsieur Charles ARATHOON, Directeur départemental de l'équipement

Suppléant : Monsieur Bernard UMBERTON, Chef du service Habitat Ville

Titulaire : Monsieur Jean-Charles ZANINOTTO, Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales

Suppléants : Monsieur Pierre BARRUEL, Directeur adjoint de la DDASS

Madame Sylvie ANDRIVOT, Conseillère technique en travail social DDASS

2. Représentants des collectivités territoriales

Un représentant du département de l'Isère désigné par le Conseil Général de l'Isère :

Titulaire : Monsieur Georges BESCHER , Vice Président du Conseil général

Suppléant : Monsieur Pascal PAYEN, Conseiller Général

Deux représentants des communes du département désignés par l'association des maires :

Titulaire : Madame Monique VUAILLAT, Adjointe au Maire de Grenoble

Suppléant : Monsieur Michel RIVAL, Maire de Nivolas-Vermelle

Titulaire : Madame Carole SIMARD, Adjointe au Maire d'Echirolles

Suppléant : Monsieur David QUEIROS, Adjoint au Maire de Saint Martin d'Hères

3. Représentants des organismes bailleurs et des organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement, d'un établissement ou logement de transition, d'un logement foyer ou d'une résidence sociale

Un représentant des organismes HLM ou des SEM de construction et de gestion des logements sociaux

Titulaire : Monsieur Pierre MENDOUSSE, Directeur du Pôle Territoires et Solidarité de l'OPAC 38

Suppléant : Monsieur Bernard GUILLAUD, Directeur de la Gestion Locative de la SDH

Un représentant des autres propriétaires bailleurs

Titulaire : Monsieur Olivier COLLIGNON, Président de l'UNPI

Suppléant : Monsieur Jean-Christophe PEROT, Administrateur de l'UNPI

Un représentant d'un organisme chargé de la gestion d'une structure d'hébergement, d'un établissement ou logement de transition, d'un logement foyer ou d'une résidence sociale

Titulaire : Madame Bernadette MONTMASSON, Directrice du CEFR

Suppléant : Monsieur Robert DOREY, Président de l'ARS

4. Représentants des associations de locataires et des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées

Un représentant d'une association de locataires

Titulaire : Madame Marie-Christine BEAUSSE, Conseillère de la CNL

Suppléant : Madame Séverine FRANCOIS, Directrice de la CNL

Deux représentants des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées

Titulaire : Monsieur René FRANCK, Administrateur UTPT

Suppléant : Monsieur Pascal TURPIN, Directeur UTPT

Titulaire : Monsieur Bernard BONNET, Vice Président de l'UDAF

Suppléant : Madame Nicole MERGER, Vice Présidente de l'UDAF

ANNEXE 2

La composition du comité de suivi départemental DALO

La composition du Comité départemental de suivi, qui s'inspire de celle du Comité national de suivi, reflète la diversité des membres du Conseil social de l'habitat. Il est ouvert à tous ceux qui partagent le même objectif de mise en œuvre du droit au logement.

Pour enrichir ses travaux, le Comité associe des personnes qui siègent à la commission de médiation.

Pour les associations d'insertion

- ✓ CEFR, Bernadette Montmasson (commission de médiation)
- ✓ PACT-ARIM, Monique Ruelle
- ✓ Relais Ozanam, Francis Silvente
- ✓ UMIJ, Andrée Demon,
- ✓ Un Toit Pour Tous, René Frank (commission de médiation)

Pour les associations de locataires

- ✓ CLCV, Christophe Bresson
- ✓ CNL, Séverine François
- ✓ CSF, Bernard Bonnet (représentant l'UDAF à la commission de médiation)

Pour les bailleurs HLM

- ✓ ACTIS, Philippe Fabre
- ✓ PLURALIS, Michel Brun
- ✓ SDH, Bernard Guillaud (commission de médiation)
- ✓ OPAC 38, Pierre Mendousse (commission de médiation)

Pour les collectivités locales

Des représentants des communes et de EPCI (techniciens et élus)

- ✓ Ville de Grenoble
- ✓ Ville d'Echirolles
- ✓ METRO
- ✓ Pays Voironais
- ✓ CAPI
- ✓ Pays viennois

Pour le Conseil social de l'habitat

- ✓ René Ballain
- ✓ Dominique Gaillard
- ✓ Jean Claude Vial