

# Conseil social de l'habitat



## RAPPORT 2011

Pour une autre politique  
de l'hébergement  
et du logement

## Réalisation

Ce rapport a été réalisé par Yolande ENCINAS, Cécile GABELLE et Bastien MONTANVERT de l'Observatoire de l'hébergement et du logement, en lien avec les membres du comité de pilotage du Conseil social de l'habitat et les participants aux groupes de travail mis en place par ce dernier.

## Nos remerciements

Pour mener à bien ses analyses, l'Observatoire a eu recours à des données qui lui ont été transmises par les institutions ou instances, qu'il sollicite chaque année. Aussi nous remercions la DDCS de l'Isère, le Conseil général, l'Observatoire du Plan Départemental de l'Habitat de l'Isère (PDH), le SIALDI, l'Observatoire de l'Habitat de la Métro et le comité de pilotage départemental du COHPHRA.

L'Observatoire s'est aussi appuyé sur de nombreux témoignages de représentants des collectivités locales, de responsables associatifs, et de représentants des organismes HLM. Nous les remercions aussi de leur contribution.

Nous remercions enfin le Conseil régional Rhône-Alpes, le Conseil général de l'Isère, la Métro et la Ville de Grenoble pour le soutien qu'ils apportent à la démarche du Conseil social de l'habitat.

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

IMPRIMERIE : VIGNY MUSSET REPRO

## INTRODUCTION

Le rapport de cette année est publié à l'occasion de la 6<sup>ème</sup> conférence du Conseil social de l'habitat, dont l'objectif est de réfléchir à ce que pourrait être « une autre politique de l'hébergement et du logement ».

En effet, à l'heure où la demande sociale reste forte et où les ménages sont fragilisés par la crise économique et sociale, les secteurs de l'hébergement et du logement social sont l'un et l'autre confrontés à des évolutions inquiétantes. Les structures d'hébergement doivent faire face à la limitation de leurs moyens et s'engager dans la refondation de leur secteur impulsée par l'Etat. La mission des organismes HLM dont l'utilité sociale n'a sans doute jamais été aussi forte est remise en cause tant par l'évolution des financements que par les réformes institutionnelles.

Le rapport dresse un état de la situation et des interrogations formulées par les acteurs du CSH dans différents groupes de travail et pose ainsi les jalons d'une réflexion proposée aux participants de la sixième conférence du CSH.

Le rapport dans un premier chapitre s'attache d'une part à rendre compte des différentes composantes de la demande sociale de logement et s'appuie pour cela sur de précieux outils d'observation développés dans le département. La demande d'hébergement et les parcours des personnes sont connus grâce à la veille sociale départementale (pour l'urgence) et au COHPHRA (pour l'insertion). La demande de logement social est appréhendée de façon globale par Etoile.org et le comité de suivi DALO permet de présenter les caractéristiques sociales des ménages qui ont recours à la commission de médiation. Ces outils connaissent des

remaniements mais il est important de les consolider et les pérenniser pour pouvoir continuer à disposer d'une analyse de la demande sociale de logement. Par ailleurs ce chapitre rend compte de la difficulté d'un certain nombre de locataires à se maintenir dans le logement, une question au cœur de l'atelier 2<sup>1</sup> de la conférence du CSH.

Dans un second chapitre, ce rapport rend compte des évolutions à l'œuvre dans le secteur de l'hébergement et du logement et pose un certain nombre d'interrogations reprises dans les ateliers 1<sup>2</sup> et 3<sup>3</sup> de la conférence.

---

<sup>1</sup> Face aux impayés de loyer, prévenir les expulsions locatives

<sup>2</sup> Assurer le passage de l'hébergement au logement

<sup>3</sup> Favoriser l'engagement des collectivités locales en faveur du logement

# **LE RAPPORT DU CONSEIL SOCIAL DE L'HABITAT**

# SOMMAIRE

<b>Chapitre 1 : De nombreux ménages exclus du logement</b>	<b>7</b>
<b>I. Une demande sociale aux multiples facettes</b>	<b>8</b>
1. De nombreux sans domicile n'ont pas accès au dispositif d'hébergement	9
2. Une demande de logement social élevée mais qui se stabilise	20
3. Des recours DALO qui se situent à un niveau élevé	25
<b>II. Des locataires en difficulté</b>	<b>30</b>
1. Coût du logement et précarité contribuent à une hausse des impayés	31
2. L'expulsion du logement en question	44
<b>Chapitre 2 : L'hébergement et le logement au milieu du gué ?</b>	<b>54</b>
<b>I. Le secteur de l'hébergement en pleine refondation</b>	<b>55</b>
1. Le logement d'abord, une remise en cause du dispositif d'hébergement ?	55
2. Le logement d'abord, des outils mais quelle politique ?	61
3. Le logement d'abord, quels moyens ?	73
<b>II. Un tournant pour le logement social ?</b>	<b>75</b>
1. L'évolution des responsabilités des collectivités locales	76
2. Vers une baisse inéluctable de la production de logements sociaux	83
3. La dégradation des conditions de financement des opérations	88
4. Un fort engagement financier des EPCI mais des inquiétudes pour l'avenir	91
<b>Glossaire</b>	<b>95</b>

# **Chapitre I.**

## **De nombreux ménages exclus du logement**

Le marché isérois, l'un des plus chers de province, est structurellement cher et la crise immobilière a eu des effets très limités au niveau des prix, ce qui contribue à fragiliser vis à vis du logement toute une frange de la population.

L'Isère se caractérise par une population relativement aisée avec un taux de pauvreté plutôt inférieur à la moyenne soit près de 49 000 ménages vivant sous le seuil de pauvreté et disposant de revenus inférieurs à 950€ pour une personne seule. Mais l'intensité de la pauvreté s'accroît. En témoignent la plupart des associations qui viennent en aide aux plus démunis et le dernier rapport du Secours catholique, qui met l'accent sur les jeunes et s'inquiète pour toute une génération précaire. Plus globalement, les analyses tendent à indiquer que les pauvres sont de plus en plus pauvres et que l'on assiste à un durcissement de la pauvreté.

Sur le front du logement, les effets de la crise sociale, minorés dans un premier temps, se font sentir tant au niveau de l'accès que du maintien dans le logement. La précarisation des ressources des ménages alimente une demande sociale qui n'est pas forcément en hausse mais qui est plus fragile. Elle contribue par ailleurs aux difficultés de maintien de locataires dont les budgets étaient déjà extrêmement serrés compte tenu de l'évolution du poids de la dépense logement.

## **I. Une demande sociale aux multiples facettes**

A l'heure où s'ouvre le dispositif hivernal, les acteurs de l'hébergement en Isère se mobilisent et interpellent l'opinion publique et les décideurs locaux sur la situation de tension extrême que connaît le secteur de l'hébergement d'urgence. En effet, les ménages sans toit sont particulièrement nombreux à se présenter aux portes de structures, les demandes d'hébergement au 115 explosent depuis deux ans et s'élèvent à plus de 12 000 en 2010. Parmi eux, les familles sont de plus en plus nombreuses et les structures regrettent que le niveau de réponse soit bien en deçà des besoins.

Ce contexte de tension sur l'urgence ne doit pas faire oublier les nombreux ménages qui ne sont certes pas à la rue, mais attendent une solution adaptée à leur situation : les près de 4 000 ménages qui ont sollicité une solution d'hébergement d'insertion en 2010, qui vivent chez des tiers de façon plus ou moins temporaire, dans des conditions d'habitat précaires ou dégradées, dans les structures en attente d'un relogement, les 26 000 ménages qui sollicitent un logement auprès des bailleurs sociaux du département dont plus du tiers en attente d'une mutation longue à venir.

Si les chiffres confirment que la demande sociale n'a jamais été aussi importante ils renvoient à des réalités diverses, à des besoins différents pour lesquels les réponses existantes sont parfois mal adaptées.

## **I.1 De nombreux sans domicile n'ont pas accès au dispositif d'hébergement**

Globalement, le niveau de la demande des ménages en difficulté de logement échappe à l'observation, malgré l'existence de plusieurs outils. D'abord parce que l'application informatique COHPHRA a été fragilisée, ensuite parce que la refondation du dispositif d'hébergement amène à revoir les catégories d'analyse. Mais aussi parce que la situation de saturation qui existe dans l'hébergement conduit un certain nombre de ménages à ne pas recourir aux dispositifs.

Si le niveau de la demande est une donnée difficile à objectiver, la situation de l'urgence est particulièrement préoccupante, avec des demandeurs qui ne cessent d'augmenter depuis 2 ans et dont les caractéristiques ont changé ces dernières années. Concernant l'hébergement d'insertion en revanche, il semblerait que la demande soit relativement stable. Mais ce qu'il y a de commun à ces deux champs de l'hébergement est leur difficulté à satisfaire les demandeurs puisqu'en 2010, en moyenne, seul 1 demandeur sur 3 a pu être admis en structure.

### **Un niveau de sollicitations particulièrement élevé du fait des demandes en urgence**

Le dispositif COHPHRA, qui recense depuis 2006 des données sur l'offre et les parcours des ménages hébergés en Isère, a connu certaines perturbations en 2010 qui ont eu des incidences sur le nombre de demandes enregistrées. En effet, 57 structures ont alimenté l'outil en 2010 contre une soixantaine l'année précédente et pour certaines, les

interruptions partielles ou totales ont des incidences sur le nombre de fiches saisies.

Les structures d'hébergement qui ont alimenté l'outil d'observation en 2010 ont recensé 5 751 demandes, contre 6 644 en 2009 soit une diminution de -13,4%. Ces demandes représentent 3 749 demandeurs différents (soit -25% par rapport à l'année précédente). Malgré ces perturbations, le niveau de la demande peut être qualifié de « stable ».

Parmi eux, 2 734 ménages ont adressé leur demande auprès de structures d'insertion, c'est-à-dire des CHRS, des résidences sociales, des FJT, des structures d'hébergement temporaire.

### **L'offre d'hébergement d'insertion en Isère**

La base de données COHPHRA permet de comptabiliser les capacités d'hébergement offertes par les structures recensées à l'échelle du département. La dernière actualisation de cette base de données (30 octobre 2009) dénombre un total de **5 229 places** qui relèveraient du champ de l'insertion<sup>4</sup>, si l'on considère les différents types de solutions recensés par COHPHRA qui peuvent être assimilés à ce type d'hébergement.

- 1 730 places sont recensées dans des structures qui composent la catégorie **logement temporaire** (33%)

---

<sup>4</sup> La base de données COHPHRA recense également 712 places réservées à l'accueil d'urgence et 529 places pour demandeurs d'asile soit un total de 6 470 places.

c'est-à-dire des Foyers de jeunes travailleurs ou des résidences sociales ADOMA ;

- 1 573 places soit 30% de l'offre d'insertion renvoient à la catégorie des **centres d'hébergement et d'insertion** (CHRS, centres maternels) ;
- 1 094 places (21%) en **hébergement temporaire** (résidences sociales Paldi ou places d'ALT) ;
- 831 places sont enfin recensées dans des structures de **logement adapté** (16%), pour l'essentiel dans des foyers de travailleurs migrants (729 places) et dans une moindre mesure en maisons relais (102 places).

La mise en place du SIAO devrait permettre de déterminer les capacités précises du champ de l'insertion et à revoir la façon dont on les classe en différentes catégories.

Du côté de l'hébergement d'urgence, le département de l'Isère connaît des tensions importantes depuis 2010. Le rapport d'activité du 115 en Isère indique que les appels sérieux sont en hausse de +32% entre 2009 et 2010. Leur nombre a triplé en 5 ans, passant de 9 975 en 2006 à 29 550. Si les appels sont nombreux pendant l'hiver, le 115 est sollicité toute l'année (14 180 appels reçus de novembre à mars en 2010 soit 48%).

Les difficultés sont concentrées sur le territoire de l'agglomération grenobloise avec 26 470 appels sur le secteur Sud Isère soit près de 90% des appels du département. Les demandes des personnes sont de nature différente (hébergement, signalement, autres) et les demandes d'hébergement sont les plus nombreuses : 12 650 en 2010 (contre 3 770 en 2006). En un an elles ont augmenté de +50%

(8 370 en 2009) sous l'effet notamment d'une massification de la demande d'asile.

### Evolution des types de demandes adressées au 115

	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution 2009-2010
Nb demandes hébergement	3772	4767	5821	8378	12649	+51%
Nb signalements	1082	1204	1526	3019	3139	+4%
Nb autres (alimentaire, soins, accueil de jour...)	1163	1570	1470	1642	1758	+7%
<b>Total</b>	<b>6017</b>	<b>7541</b>	<b>8817</b>	<b>13039</b>	<b>17549</b>	<b>+35 %</b>

Source : 115/Relais Ozanam

### Des demandeurs d'hébergement dont le profil et les besoins diffèrent fortement

Les ménages en demande d'hébergement présentent certains traits spécifiques qui les distinguent des demandeurs d'un logement social et des personnes faisant valoir le droit opposable à un logement. Ils sont globalement plus jeunes, plus souvent isolés, et ont un lien à l'emploi et au logement particulièrement distendu. Mais au sein de l'hébergement, les profils et donc les besoins des ménages diffèrent selon que l'on considère le secteur de l'urgence et celui de l'insertion.

Parmi les 12 649 demandes d'hébergement d'urgence reçues en 2010, le 115 dénombre 3 595 ménages différents qui vivent à la rue ou sans solution fixe. Les trois quarts d'entre eux (74%) sont des personnes seules, le plus souvent (60%) des hommes.

La part des familles avec enfants, bien que minoritaire, a connu une véritable explosion en 2010. En particulier, les couples avec enfants (près de 9% des demandes) ont vu leur nombre plus que doubler en 2010 (+105%). De même, les femmes accompagnées d'enfants (8% des demandes) ont vu leur nombre s'accroître de +45% entre 2009 et 2010. Cette augmentation de la demande familiale au 115 pose question dans la mesure où elle renvoie en grande partie à la hausse de la demande d'asile mais aussi parce que l'offre proposée par le secteur de l'urgence est très peu adaptée à ce type de ménages.

Pour l'hébergement d'insertion, les données issues du rapport COHPHRA pour 2010 rendent compte des caractéristiques de la demande d'insertion. Même si elle présente des spécificités en fonction des différentes catégories qui la composent<sup>5</sup>, cette dernière est en majorité constituée d'isolés (66%) mais les familles monoparentales sont également nombreuses (22% en moyenne et jusqu' à 37% en centres d'hébergement). Ce sont également des ménages jeunes (environ 40% de ménages de moins de 30 ans allant jusqu'à 89% en logement temporaire du fait des foyers de jeunes travailleurs).

Le recours à l'hébergement se justifie le plus souvent par l'absence de domicile personnel. Les demandeurs d'insertion sont dans plus de la moitié des cas hébergés chez des tiers ou en famille (51%) mais aussi déjà en structure d'hébergement (15% en moyenne allant jusqu'à 43% en CHRS).

---

<sup>5</sup> Centres d'hébergement d'insertion, Hébergement temporaire, Logement temporaire, Logement adapté.

## **Un niveau de réponse bien en deçà des besoins**

Qu'il s'agisse du secteur de l'urgence ou de celui de l'insertion, la grande majorité des ménages ne peut être accueillie faute de disponibilités suffisantes.

Sur les 12 649 demandes d'hébergement<sup>6</sup> d'urgence adressées au 115 en 2010, seules 3 610 ont été satisfaites soit 33%. Ce taux enregistre une forte baisse ces dernières années (65% en 2006). Il serait à nouveau en diminution en 2011 selon la responsable du 115, ce qui n'est pas sans poser questions notamment au regard du principe de l'inconditionnalité de l'accueil.

Pour ce qui est de la demande d'insertion, le rapport d'observation COHPHRA<sup>7</sup> 2010 indique que le taux d'admission est également en diminution ces dernières années. Avec 605 admissions prononcées en 2010<sup>8</sup>, les structures d'insertion de l'Isère présentent un taux d'admission de 22% contre 34% en 2009 et 38% en 2008.

Les refus sont donc nombreux (22%), motivés le plus souvent par l'absence de places disponibles dans les structures (67%) ou par le fait que le demandeur ne correspond pas au type de structure sollicité (27%).

Le taux d'admission moyen de 22% masque des difficultés particulières rencontrées par certaines catégories de ménages notamment les familles avec enfants ou les ménages sans

---

<sup>6</sup> Source : Rapport d'activité 2010 du 115. Relais Ozanam.

<sup>7</sup> COHPHRA Rapport d'observation 2010. OHL. Octobre 2011.

<sup>8</sup> En outre, 14% des ménages ont été orientés vers une structure, soit un total de plus de 36% de réponses positives.

aucune ressource. S'il est vrai que ce type de ménages ne représente pas la majorité des demandes, ils sont particulièrement refusés par les structures qui ne disposent pas toujours de l'offre adéquate à leurs besoins.

Ainsi, les femmes représentent près de 52% des ménages demandeurs et moins de 45% des ménages admis. De même, les ménages de plus de 30 ans représentent 30% des admis en 2010 contre 41% des demandeurs. Enfin, les ménages avec enfants éprouvent davantage de difficultés à entrer en hébergement que les isolés, qui correspondent davantage à la typologie des logements proposés. En 2010, près de 14% des admis sont des familles monoparentales alors qu'elles représentent 22% des demandeurs. De même les couples avec enfants représentent un peu plus de 3% des admis contre près de 6% des demandeurs.

### **Le relogement pour près d'un ménage sur deux**

Concernant les ménages accueillis dans les structures d'hébergement d'insertion, après avoir séjourné près de 9 mois en moyenne dans les structures<sup>9</sup>, près de la moitié (49%) des sortants d'hébergement ont accédé à un logement personnel (soit 354 ménages). Lorsque cela n'est pas le cas, les ménages se tournent le plus souvent vers une nouvelle solution d'hébergement, le plus souvent chez des tiers ou en famille (32%) ou en structure (10%).

---

<sup>9</sup> Portant sur 764 ménages sortis en 2010.

## Regards d'hébergés...

Malgré la chance qu'elles estiment avoir de pouvoir dormir sous un toit, les personnes hébergées ne perdent jamais de vue que leur objectif premier est d'accéder au logement, et bien qu'elles soient reconnaissantes aux structures qui les ont accueillies du soutien qu'elles ont pu y trouver, elles sont avant tout dans une situation d'attente et ont la volonté de quitter ce milieu le plus rapidement possible.

### Une réponse opportune

Après toutes les épreuves qu'ils ont traversées avant d'arriver dans une structure d'hébergement, au cours d'un parcours marqué par des ruptures brutales et des problématiques sociales parfois très fortes, les ménages qui entrent en hébergement, malgré la dureté de ce que cela peut représenter pour eux, s'estiment heureux de pouvoir bénéficier d'une telle possibilité. On ressent dans leurs propos de la reconnaissance et de la gratitude à l'égard du dispositif d'hébergement.

Ainsi, un homme hébergé seul en résidence sociale à la suite de son divorce, alors que ses deux filles sont restées habiter chez leur mère, exprime l'utilité qu'il voit au secteur de l'hébergement : « *C'est bien ce système d'hébergement, ça permet d'avoir un toit sur la tête plutôt que d'être dehors. Je suis bien content de trouver ça.* » Une femme qui est dans une situation similaire puisque son passage par l'hébergement l'a également contrainte à ne plus vivre avec ses enfants emploie des termes semblables : « *Oui, j'ai de la chance d'avoir ce toit là.* » Pour ces personnes, l'hébergement leur apporte donc en tout premier lieu un toit, comme un refuge salubre qui les abriterait en pleine tempête, le temps de se poser et d'améliorer leur situation afin de repartir du bon pied.

Les premiers temps d'un ménage en hébergement sont en effet généralement consacrés à faire le point sur sa situation et son parcours après les chocs qui l'ont conduit à intégrer une structure. Les personnes hébergées ressentent toutes ce besoin de poser les bases de leur reconstruction personnelle et trouvent dans l'hébergement des conditions qui leur permettent de le faire, comme l'explique une femme hébergée en résidence sociale : *« Je ne suis pas suffisamment reconstruite pour me prendre en main seule après tout ce que j'ai vécu. Et j'ai besoin de ce temps où je peux me poser. »*

Le séjour en hébergement est en effet l'occasion pour les personnes hébergées de bénéficier d'un accompagnement social ciblant la résolution de leurs problématiques les plus prégnantes. La plupart louent l'efficacité du travail d'accompagnement de leur assistante sociale. Les ménages se félicitent de la relation de confiance qu'ils peuvent avoir avec leur assistante, de leur écoute et de leur capacité à les aider à surmonter certaines grosses difficultés. Une jeune mère vivant en couple en résidence sociale exprime cette reconnaissance : *« On nous a suivis de très très près. Les travailleurs sociaux sont super, [...] on peut s'arranger avec eux quand on a des problèmes pour payer une partie de notre loyer le mois d'après. On voit qu'ils font du social, qu'ils s'investissent dans leur projet. »*, de même que cette femme hébergée seule avec ses quatre enfants : *« Mon assistante sociale m'aide beaucoup, elle est formidable. Elle nous encourage et grâce à elle je me dis que, peut-être, je vais y arriver. Je sens que je progresse et ça me rassure. »* Les personnes hébergées étant fragilisées par leur parcours de vie, leur passage par l'hébergement est donc véritablement l'occasion de se reconstruire personnellement avant de se réinsérer socialement.

L'hébergement est donc identifié comme une étape de transition. Il permet au ménage de poser, grâce à un accompagnement social individualisé, les bases de sa reconstruction personnelle en même temps que de songer déjà à l'étape suivante.

### **La volonté du départ**

Malgré la gratitude qu'elles peuvent avoir pour la prise en charge qu'elles trouvent dans le secteur de l'hébergement, un mot revient souvent dans le discours des personnes hébergées : « partir ». Si l'hébergement est pour ces ménages une solution salubre aux difficultés ponctuelles qu'ils ont pu rencontrer dans un passé plus ou moins proche, elle n'en reste pas moins temporaire.

La plupart des ménages rencontrés hébergés en résidence sociale et notamment ceux qui sont en capacité d'habiter un logement expriment effectivement leur impatience d'accéder au logement, pour des raisons d'indépendance de toute structure et de confort de vie. Un homme hébergé explique sa volonté d'obtenir un logement de la manière suivante : « *Ma priorité c'est d'avoir un logement, de l'occuper et de pouvoir y voir souvent mes gosses.* » Un couple vivant en résidence sociale avec son bébé n'a jamais vu les choses autrement depuis qu'il se trouve en hébergement : « *Ça fait un an qu'on est ici et pendant un an on a cherché un logement.* » Ils parlent de ce moment qu'ils espèrent voir arriver le plus vite possible comme d'une délivrance.

En parallèle à ce désir absolu de logement, il émerge dans les mots des personnes hébergées sinon comme un rejet de l'hébergement à tout le moins comme une prise de distance avec ce système dont elles reconnaissent qu'il les a bien aidées, mais à propos duquel elles expriment une claire

volonté d'enfin en sortir, comme l'affirme spontanément une femme hébergée : « *C'est pas que je suis pas patiente, mais j'ai hâte de partir. Je ne me sens pas bien ici, je rase les murs.* » Sans être aussi virulente dans son appréhension du système de l'hébergement, une de ses voisines formule la même hâte de partir : « *Moi, je ne veux pas être toute ma vie dans ce cadre. Ici, c'est un hôtel, je ne veux pas passer ma vie à l'hôtel. [...] J'ai aimé ici, mais il faut bien que je parte, j'ai envie d'aller de l'avant. Ici, c'est transitoire. On ne fait pas carrière ici.* »

On retrouve bien là une impression largement partagée par la plupart des personnes hébergées, à savoir que l'hébergement reste une solution de logement temporaire, qui n'a pas vocation à durer dans le temps. Deux femmes qui vivent seules en résidence sociale avec leurs enfants emploient d'ailleurs exactement les mêmes termes pour décrire cette situation : « *Ici, j'ai l'impression d'être dans une salle d'attente en quelques sortes.* » ; « *Aujourd'hui je suis dans l'attente, et ici, c'est la facilité : ça ne coûte pas cher et je suis à l'abri. Je ne me plains pas. Mais l'attente m'épuise, j'aimerais que ça se débloque maintenant, je voudrais partir parce que je n'en peux plus.* » Pour ces ménages qui ont les capacités à habiter un logement de manière autonome, l'attente en hébergement peut vraiment devenir insupportable, c'est pourquoi, bien qu'elles soient satisfaites d'avoir pu y recourir, elles souhaitent la réduire au strict minimum.

## **I.2 Une demande de logement social élevée mais qui se stabilise**

Après avoir connu une tendance à la hausse au cours des années 2000, la demande locative sociale semble se stabiliser depuis deux ans à un niveau relativement élevé de 26 000 demandes. Le secteur de l'agglomération grenobloise concentre une part importante des demandes, signe d'un marché immobilier particulièrement tendu sur ce secteur. Les données relatives aux ménages qui sollicitent un logement auprès des bailleurs sociaux du département indiquent que le profil des ménages diffère fortement selon que les ménages sont déjà logés dans le parc social ou non. Les besoins en logement sont donc variés et si globalement le nombre d'attributions est en hausse, les demandes de mutation restent plus difficiles à satisfaire<sup>10</sup>. Mais attention, l'état de la demande exprimée ne reflète qu'imparfaitement les besoins en logements sociaux. Une réelle analyse des besoins doit intégrer bien d'autres paramètres, et notamment la demande potentielle non exprimée.

En parallèle, les professionnels du logement social sont confrontés à une réforme de l'outil d'enregistrement de la demande sociale, qui doit se mettre en place en Isère en début d'année 2012. Une des raisons à ce changement d'outil est de permettre d'observer plus finement la capacité des bailleurs à satisfaire la demande des ménages.

---

<sup>10</sup> Comme en témoigne la part des demandes de plus de 24 mois dans la demande de mutation : 29% contre 21% pour la demande d'accès.

## **Une demande locative sociale nombreuse et précaire**

D'après les données Etoil.org<sup>11</sup>, près de 26 000 demandes actives ont été recensées en 2010 en Isère au titre de la demande locative sociale. Ce sont environ 1 200 nouvelles demandes qui sont venues s'ajouter chaque mois au stock de demandeurs. Près de la moitié de ces demandes concerne le territoire de la Métro, où la pression est particulièrement forte.

Les ménages<sup>12</sup> qui sollicitent le parc social sont dans un tiers des cas (30% soit 7 900 ménages) déjà locataires du parc public et souhaitent changer de logement. Ces derniers connaissent une attente particulièrement longue puisque 29% d'entre eux ont déposé leur demande depuis plus de deux ans contre 19% pour l'ensemble des demandeurs.

Les ménages logés dans le parc privé alimentent également fortement la demande puisqu'on compte près de 6 500 ménages vivant dans le parc privé soit 25% des demandeurs (dont plus de 800 propriétaires).

Enfin, la demande est alimentée par plus de 6 200 ménages qui n'ont pas de domicile personnel soit 30% : hébergés chez des tiers (2 432 ménages) ou en famille (2 027 ménages),

---

<sup>11</sup> Source : la demande locative sociale au 4 janvier 2011. Etoil.org. Observatoire du PDH. Conseil Général de l'Isère.

<sup>12</sup> Les données sur le profil des ménages portent sur 20 267 enregistrements Etoil.org.

hébergés en structure collective (1 216 ménages) ou en habitat précaire de type squat, camping, etc. (608 ménages)<sup>13</sup>.

Il s'agit d'une population relativement précaire puisque 60% des demandeurs ont des ressources inférieures aux plafonds d'accès au PLAI<sup>14</sup> (soit 15 000 ménages).

Le profil des ménages varie en fonction du type de demande. Les demandeurs non logés dans le parc social sont en majorité de petits ménages (50% de personnes seules et 23% de familles mono parentales), jeunes (32% ont moins de 30 ans) et font porter leur choix sur des logements de petite taille (67% de T2 et T3).

Les demandes de mutation sont plus souvent le fait de familles (35% de couples avec enfants et 25% de familles monoparentales) composées de plus de 4 personnes (30%), plus âgées (11% ont plus de 60 ans) et dont la demande porte sur des grands logements (42% de T4 et +).

### **De Etoil.org 1 à Etoil 2**

Etoil.org est l'outil d'enregistrement et de traitement de la demande de logement social en Isère. Sa mise en place en Isère en janvier 2008 a permis aux acteurs de l'habitat social d'harmoniser l'enregistrement de la demande de logement social, son traitement et la préparation des propositions d'attribution par les communes, les CLH, les bailleurs sociaux,

---

<sup>13</sup> 15% des ménages vivent dans d' « autres » solutions ou n'ont pas renseigné ce champ.

<sup>14</sup> Soit 881 € pour un isolé et 1 284 € pour un coupleau 1<sup>er</sup> janvier 2011.

les collecteurs d'Action Logement, le Conseil Général ou l'Etat. Elle a également permis d'agréger la demande enregistrée pour produire une observation territorialisée au profit des communes, des groupements de communes, des bailleurs sociaux, des collecteurs, du département et de l'Etat.

Aujourd'hui, Etoil.org dans sa forme actuelle est amené à disparaître pour se mettre en conformité avec la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions (MLLE) d'avril 2009. Cette dernière a en effet prévu une réforme de la demande de logement social, définie par un décret du 29 avril 2010 et un arrêté du 14 juin 2010.

Elle prévoit notamment l'utilisation d'un formulaire unique national CERFA pour le dépôt de la demande de logement social, la saisie des informations soit sur un système national, soit sur un fichier commun de gestion (comme Etoil en Isère) conforme au cahier des charges défini par l'Etat avec alimentation quotidienne du système national à des fins statistiques et géré par un gestionnaire départemental, ainsi que des règles différentes du fonctionnement actuel d'Etoil.org quant aux pièces justificatives à réclamer au demandeur et quant à la gestion de la demande (modification, renouvellement, radiation).

Cette réforme implique la refonte totale de l'outil Etoil.org et la remise en question de certaines règles de fonctionnement en usage en Isère. Le Comité de Pilotage d'Etoil a choisi de faire développer "Etoil version 2". Ce nouvel outil devrait être opérationnel en janvier 2012.

## **Plus de 13 000 attributions prononcées en 2010**

Avec plus de 13 000 attributions<sup>15</sup> prononcées en 2010 par les bailleurs sociaux du département, le nombre de réponses positives s'améliore.

Ce chiffre s'explique en partie par un parc un peu plus fluide que par le passé : rotation et production en hausse ont accru le nombre de logements proposés aux demandeurs. Les refus de propositions restent pourtant nombreux, signe que certains pans de l'offre sociale sont inadaptés à la demande des ménages. Cette question fait l'objet d'une attention particulière des bailleurs ces dernières années puisqu'elle conduit à une hausse de la vacance.

La question des refus, déjà abordée par l'Observatoire de l'hébergement et du logement en 2009, est prolongée par une analyse sur la vacance menée par Absise<sup>16</sup>, qui distingue deux causes principales à la montée de la vacance en fonction du territoire : le rejet de certains quartiers trop stigmatisés pour les ménages urbains, l'obsolescence de certains immeubles et la disparition de l'activité économique en secteur périurbain ou rural.

---

<sup>15</sup> Source : Plan départemental de l'habitat de l'Isère. Rapport annuel. Octobre 2011.

<sup>16</sup> Source : La vacance HLM : vers une vigilance collective. ABSISE. 16 novembre 2010.

### **I.3 Des recours DALO qui se situent à un niveau élevé**

Mise en place dans tous les départements par la loi DALO du 5 mars 2007, la commission de médiation étudie le recours de personnes qui, en raison de leurs conditions d'habitat, peuvent prétendre à un logement ou un hébergement prioritaire. Après 3 années de fonctionnement, la commission de l'Isère, à laquelle des représentants d'Un Toit Pour Tous, des structures d'hébergement et des bailleurs siègent, a examiné près de 2 200 dossiers et permis à plus de 1 000 ménages de se voir offrir une solution de logement. Le département est ainsi relativement actif au regard de l'ensemble des sollicitations de la région, puisque près de 30% des recours enregistrés en Rhône-Alpes sont déposés en Isère.

Chaque année, l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement effectue un traitement statistique sur la base des dossiers examinés lors de chaque commission ce qui permet de dresser le profil du public qui recourt au DALO<sup>17</sup>.

#### **Une activité soutenue**

Entre 2008 et 2010, le Sialdi, qui s'occupe de l'instruction des recours, a reçu au 2 669 recours DALO dont 977 pour l'année 2010. En trois ans, le nombre de dossiers s'est accru de +25%.

---

<sup>17</sup> Données sur 2 007 ménages.

En 2010, les recours sont dans plus de 87% des cas des demandes de logement (678), les dossiers pour un hébergement étant moins nombreux (99).

### **Evolution de l'activité de la commission de médiation de l'Isère**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Total</b>
Nb dossiers reçus au Sialdi	779	913	977	2669
Nb dossiers examinés par la commission	473	890	777	2140
Nb recours déclarés prioritaires	214	403	396	1013
% prioritaires/dossiers examinés	45,2%	45,3%	51%	47,4%

Source : Sialdi

Parmi les recours effectivement étudiés en 2010 (777 sur 977), les membres de la commission de médiation ont accordé le caractère prioritaire et urgent à 396 ménages soit près de 51%.

Si les recours au titre de l'hébergement sont peu nombreux, ils bénéficient plus souvent d'une décision favorable (70%) que les recours au titre du logement (48%).

### **Des ménages d'âge moyen, souvent hébergés et en attente d'un logement social**

Après trois années de fonctionnement de la commission, les données collectées par l'OHL permettent de dresser le profil des ménages qui ont eu recours au DALO.

Ces derniers sont :

- Des foyers monoparentaux (35%) et des isolés (35%).
- Des ménages avec enfants : depuis la mise en place du dispositif, le nombre d'enfants concernés ne cesse d'augmenter (plus de 980 en 2010 contre 560 en 2008).
- Des ménages d'âge moyen : 29% de 31-40 ans et 27% de 41-50 ans. La part des jeunes de moins de 30 ans est cependant en hausse (26% en 2010 contre 20% en 2008).
- Des ménages souvent dépourvus de logement personnel : 30% sont hébergés en structure et 22% chez des tiers.
- Des demandeurs de logement social (98% des ménages sont en attente d'une proposition dont 60% depuis moins de 25 mois).

### **Des recours très concentrés sur l'agglomération grenobloise mais peu nombreux dans les secteurs couverts par une commission sociale**

Les ménages qui font valoir leur droit sont dans 9 cas sur 10 originaires de l'agglomération grenobloise, notamment de la commune de Grenoble d'où provient la moitié des demandes.

Le dernier rapport du Comité de suivi DALO souligne d'ailleurs ce point comme une spécificité du recours DALO, qui s'explique en partie par l'existence dans de nombreux autres territoires (CLH ou communes), d'une commission sociale.

Par exemple la commune d'Echirolles, est faiblement représentée dans les recours DALO surtout si l'on considère l'importance de la demande sociale sur cette commune. De

même dans le Pays Voironnais, le nombre de ménages originaires du territoire ayant recours au DALO est faible (6 dossiers en 2009 et seulement 3 en 2010). Cette faible proportion s'explique par le travail de partenariat réalisé au niveau local, où les relations de proximité notamment avec le Relais Ozanam (opérateur hébergement) permettent de repérer les ménages qui relèvent des critères de priorité, et de proposer la solution la plus adaptée à leur situation avec une attention particulière portée aux sortants d'hébergement.

A l'échelle de l'agglomération grenobloise, la mise en place d'une commission sociale est une question d'actualité puisque la Métro a choisi d'expérimenter cette instance pour une attribution intercommunale des logements financés en PLA I.

### **Le délai anormalement long à l'origine de près de la moitié des recours**

La loi DALO prévoit un certain nombre de situations qui justifient le recours. Parmi ces situations, le fait d'être demandeur d'un logement social et ne pas avoir eu de proposition dans un délai de 25 mois<sup>18</sup>, est celle que les ménages invoquent le plus pour motiver leur recours, signe de la tension qui existe sur le parc social. Elle représente en effet près de 42% des recours déposés depuis 2008 (contre 33% à

---

<sup>18</sup> Le délai jugé anormalement long est fixé de manière réglementaire en fonction de la réalité du marché local. En Isère, il est fixé à 25 mois pour les agglomérations de Grenoble, Vienne et Voiron, ainsi que pour une partie de la Communauté de communes du Pays du Grésivaudan (notamment la ville de Crolles), et de la CAPI (notamment Bourgoin-Jallieu), alors qu'il est de 13 mois pour le reste du territoire.

l'échelle nationale ou régionale<sup>19</sup>). A ce propos, le comité de suivi dans son dernier rapport, remarque qu'un nombre important de ménages utilisent ce motif de façon injustifiée, car pour une part importante d'entre eux, la demande de logement social a été déposée dans un délai inférieur à 25 mois.

Les autres motifs de recours prévus par la loi sont invoqués de façon moindre par les ménages (plusieurs motifs pouvant être invoqués par un ménage). L'absence de logement représente un peu plus de 22% des motifs, la sortie d'une structure d'hébergement représente 12,6% des motifs soit un chiffre supérieur à celui relevé au niveau national (5,2%).

Enfin, 6,5% des ménages ont déposé un recours pour « expulsion sans relogement ». Ces situations concernent des ménages engagés dans la phase judiciaire de la procédure, pour lesquels un jugement a été rendu (résiliation du bail). Si ces situations restent marginales en Isère (près de 10% à l'échelle nationale), la commission de médiation voit tout de même leur nombre augmenter régulièrement depuis la mise en place du dispositif.

---

<sup>19</sup> Source : DHUP/DALO au 30/09/2010. A titre indicatif, ce délai est fixé à 3 ans dans le Rhône. Il est de 5 ans en Ile de France.

## II. Des locataires en difficulté

Bien que de nombreux observateurs annoncent une baisse des prix des loyers depuis la crise de 2008, le secteur locatif connaît de beaux jours. Certes, la hausse des prix est moins spectaculaire que par le passé, mais elle reste positive avec +3,1% en 2009 selon la Cour des Comptes. De même, le montant des charges, s'il augmente moins vite que les quelques années précédentes, a tout de même enregistré des hausses notables (+1,2% selon la même source).

Ces hausses impactent d'autant plus lourdement les ménages que leurs ressources sont faibles et dans le contexte actuel de montée du chômage et de la précarité, ils sont de plus en plus nombreux à vivre sous le seuil de pauvreté avec des budgets si tendus qu'ils n'autorisent aucune dépense non prévue (comme certaines dépenses de santé) et parfois même ne laissent pas la marge suffisante pour assumer un loyer.

La facture du logement ne cesse d'augmenter et compromet le maintien dans le logement d'un grand nombre de ménages au budget très tendu. Cette tendance s'observe par certains signes comme la hausse des impayés de loyer constatée par les bailleurs sociaux ou les demandes d'aides adressées au FSL par des ménages qui ne peuvent assumer le coût du loyer ou des charges de logement. Dans ce contexte, les outils de prévention sont appelés à jouer pleinement leur rôle afin de limiter autant que possible le recours à l'expulsion locative.

## **II.1 Coût du logement et précarité contribuent à une hausse des impayés**

La hausse globale du coût du logement ces dernières années impacte fortement les locataires. Les données relatives à la sollicitation des dispositifs de solvabilisation et l'analyse des bailleurs sociaux sur l'évolution des impayés en témoignent.

Au cours de l'année 2010, le Conseil général a distribué un peu plus de 5 000 aides dans le cadre du dispositif logement (FSL accès et maintien) pour un montant de plus de 2,9 millions d'euros. Parmi les aides les plus sollicitées, celles qui relèvent du dispositif de paiement des charges courantes sont celles qui augmentent le plus, signe de difficultés importantes à assumer le coût de l'énergie pour de nombreux ménages soit parce qu'ils n'en ont pas les moyens, soit parce que le logement lui-même ou les conditions d'occupation du logement sont très énergivores, soit pour plusieurs de ces deux raisons.

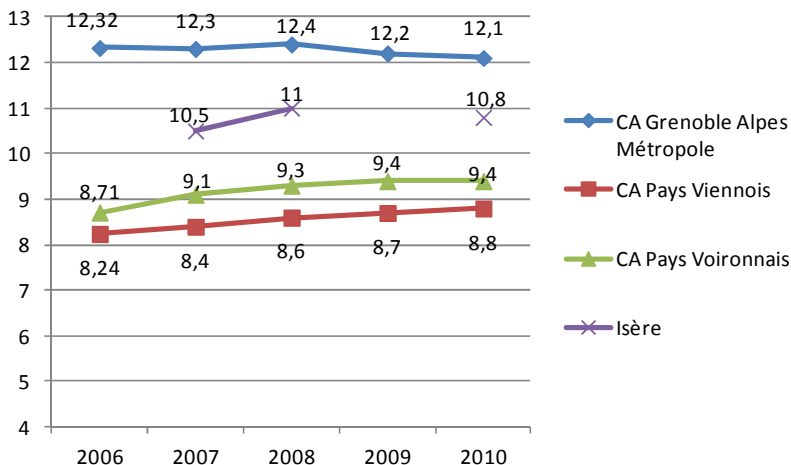
Malgré des aides financières et des outils d'accompagnement nombreux, de plus en plus de ménages sont en situation d'impayé et les outils de prévention des expulsions, même s'ils permettent d'en limiter le nombre, ne peuvent contenir la hausse des expulsions locatives constatée en Isère.

### **Des loyers et des charges dont les prix grimpent**

Si le logement coûte aussi cher pour les ménages, c'est que les prix des loyers sont élevés et notamment ceux du parc privé qui représentent plus de 8 logements locatifs sur 10. Si la crise économique a peu impacté le niveau des prix en Isère,

les niveaux de loyers varient cependant d'un territoire à l'autre.

### Evolution des prix des loyers privés en €/m<sup>2</sup>



Source : CLAMEUR

Avec un prix moyen de 12,1 €/m<sup>2</sup> en 2010, l'agglomération grenobloise reste l'une des plus chères de France en légère baisse par rapport à l'année précédente (0,3%). Cette évolution masque cependant des écarts importants notamment en ce qui concerne les petits logements (studio ou 1 pièce) qui se sont loués en moyenne à 16,2 €/m<sup>2</sup> (+1,6%).

Les prix sont plus modérés sur le territoire du Pays Voironnais (9,4 €/m<sup>2</sup> en moyenne) et du Pays Viennois (8,8 €/m<sup>2</sup>).

Autre poste qui vient grever le budget des ménages et qui a connu la hausse la plus forte : les charges et notamment les dépenses énergétiques qui ont été multipliées par 26 entre 1960 et 2010 alors que les prix des dépenses de loyers ont été multipliés par 18 sur la même période.

La dépense énergétique touche davantage les personnes aux ressources modestes. Selon l'INSEE<sup>20</sup>, les ménages les plus pauvres consacrent en moyenne 15% de leurs revenus aux dépenses énergétiques, contre 6% pour les plus riches.

Le poste de charges le plus important concerne les dépenses énergétiques (gaz, électricité, fioul). L'année 2011 n'échappe pas à cette tendance avec des hausses constatées entre juillet 2010 et juillet 2011 de +7% pour le prix de l'électricité, +15% pour le gaz et +23% pour le fioul<sup>21</sup>.

### **Les impayés de factures d'énergie de GEG**

En 2010 à Grenoble :

- ✓ 10,7% de taux d'impayés à 90 jours
- ✓ 9 794 particuliers reçus au service recouvrement
- ✓ 3 222 interventions chez des particuliers dans le cadre des recouvrements
- ✓ 154 dossiers Banque de France dont 14 en redressement personnel (370 € de dette d'énergie en moyenne)
- ✓ 889 clients bénéficiaires d'une aide financière du FSL / 94 d'une aide du CCAS de Grenoble

Source : Recensement des acteurs et actions existantes sur le territoire grenoblois et pistes d'actions complémentaires. Document de travail. Août 2011. Agence nouvelle des solidarités actives

---

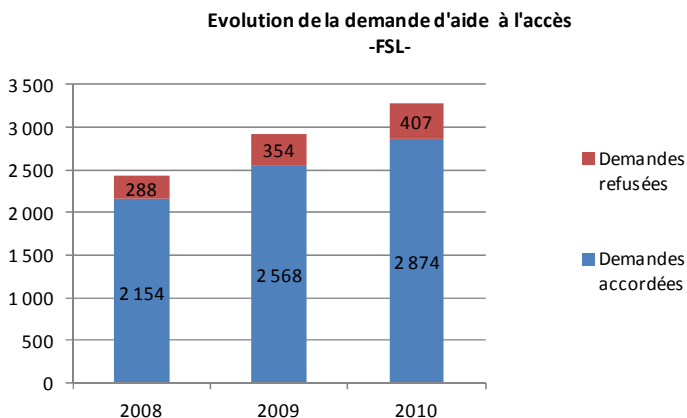
<sup>20</sup> Source : INSEE. Enquête Logement 2006.

<sup>21</sup> Source : EDF, CFBP, DIREM, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

## Davantage de ménages précaires qui sollicitent une aide à l'accès du FSL

Le rapport d'activité du FSL rend compte d'une hausse de plus d'un tiers (+34%) de la demande pour l'accès à un logement depuis 2008<sup>22</sup>.

Au cours de l'année 2010, 3 281 dossiers de demandes d'aides à l'accès ont été déposés par des ménages en difficulté dont près de 88% ont été accordées (soit 2 874 aides) le plus souvent sous forme d'aide directe (60%) d'un montant moyen de 551 €. Les bénéficiaires sont pour la plupart (73% soit plus de 2 100 ménages) entrants dans le parc social.



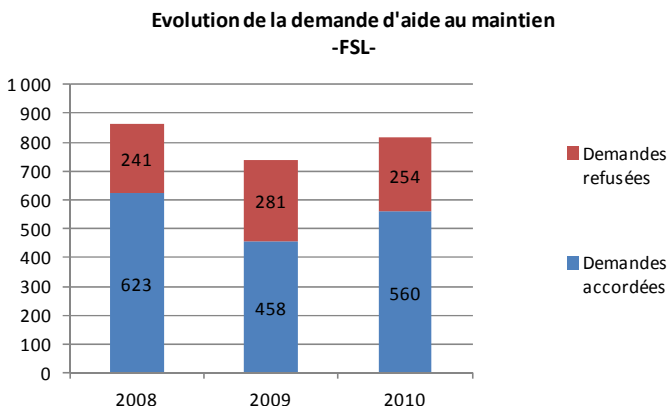
Source : Conseil général de l'Isère

---

<sup>22</sup> Hausse de +12,3% entre 2009 et 2010.

## Des locataires qui peinent à se maintenir notamment sous le poids des charges d'énergie

Après avoir connu une diminution importante en 2009 (-14,5%), la demande d'aide au maintien adressée au FSL par des ménages en difficulté de paiement augmente d'un peu plus de 10% en 2010 avec 814 demandes.



Source : Conseil général de l'Isère

Lors d'un 12-14 d'Un Toit Pour Tous de mars 2011<sup>23</sup>, les bailleurs sociaux présents expliquaient la diminution du nombre de demandes depuis 2008 par la trop grande fragilité de nombreux ménages qui ne remplissent pas les conditions minimales de reprise d'un paiement régulier du loyer, obligatoires pour obtenir une aide du FSL. Elle s'explique

---

<sup>23</sup> Cf. Synthèse du 12-14 de mars 2011 « Accéder au logement c'est difficile...s'y maintenir aussi ! »

également par le fait qu'un certain nombre de situations peuvent être traitées dans le cadre du dispositif « charges courante » du FSL, mais aussi en raison d'une certaine porosité entre les dispositifs notamment avec la Garantie Loca-Pass.

Près de 7 demandes sur 10 (69%) ont été accordées, le plus souvent sous la forme de prêts (60%) d'un montant moyen de 1 252 € (contre 998 € en 2004). Une large majorité (83%) des bénéficiaires sont logés dans le parc public.

Autre signe de la difficulté des ménages à se maintenir dans un logement : la forte progression des mises en jeu de la garantie financière, qui intervient lorsqu'un locataire ne paye pas son loyer. Leur nombre a plus que doublé (+53%) entre 2008 et 2010 où plus de 800 situations ont été prises en charge contre 524 en 2008. Près de 87% d'entre elles concernent des locataires du parc public.

### **Quel est le loyer supportable pour les ménages ?**

C'est cette question qui a inspiré les réflexions du groupe de travail sur le coût du logement du Conseil social de l'habitat qui réunit des travailleurs sociaux de divers horizons (bailleurs sociaux, Conseil général, CCAS, associations, etc).

Après deux années de réflexions, le groupe de travail a produit un document de présentation des simulations de budget. Le groupe a en effet travaillé sur des grilles de budget en précisant les dépenses incontournables et les dépenses afférentes au logement et en tenant compte d'un reste pour vivre minimum. L'objectif poursuivi a été d'apprécier le montant que les ménages pouvaient réellement affecter au paiement du loyer hors charges en fonction du type et du

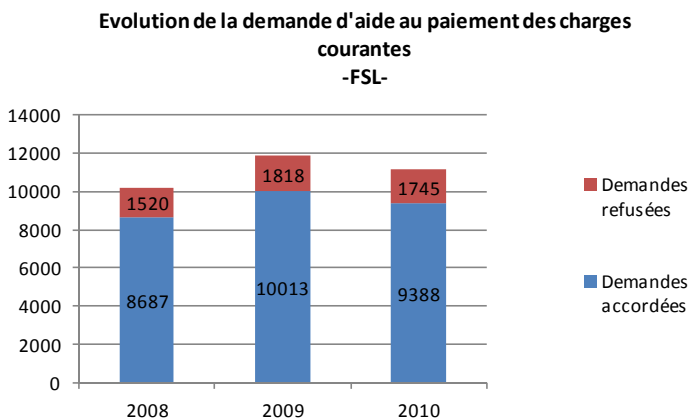
niveau de leurs ressources (RSA, salarié à temps partiel au seuil de pauvreté, salarié à temps plein au SMIC ou à 1,5 SMIC) et de leur composition familiale (isolé avec ou sans enfants, couple avec ou sans enfants) puis de comparer ce montant aux loyers réellement pratiqués dans le logement social.

Ce document met en avant un certain nombre d'enseignements sur les capacités budgétaires des ménages et leur (in)adéquation avec les niveaux de loyers pratiqués:

- le parc locatif privé est inaccessible aux ménages qui perçoivent moins de 1,5 SMIC.
- Même les PLAI restent hors de portée des ménages au RSA socle ou dont les revenus se situent au seuil de pauvreté (949€ pour un isolé).
- les ménages au SMIC (1 revenu par ménage) ne peuvent accéder ou se maintenir dans des logements de type PLUS. A partir d'1,5 SMIC la situation est plus favorable.
- lorsqu'ils peuvent assumer le paiement du loyer, les ménages restent très vulnérables au moindre accident de la vie (maladie, séparation, divorce...).
- les budgets des ménages sont tellement contraints qu'ils ont dans la plupart des cas recours à l'endettement ou à la solidarité familiale ou caritative pour s'en sortir.
- les familles et notamment les couples avec enfants sont les plus vulnérables et ne disposent pas d'une capacité budgétaire suffisante pour s'acquitter d'un loyer social, même en PLAI.

Le coût du logement, facteur d'exclusion Réflexions du groupe de travail  
Conseil social de l'habitat Novembre 2011

Le rapport du FSL pointe par ailleurs une hausse des demandes d'aide au paiement des charges courantes de logement entre 2008 et 2010, notamment pour les factures d'énergie. En 2010, le FSL a reçu 11 133 demandes au titre du paiement des charges courantes de logement (+9% depuis 2008).



Source : Conseil général de l'Isère

85% d'entre elles ont été accordées soit 9 388 aides qui serviront dans plus de la moitié des cas (53%) au paiement des factures d'énergie, d'eau (21%) et de logement (21% pour le loyer ou l'assurance habitation).

Les critères d'éligibilité de ces aides sont pourtant relativement restreints avec des ressources mensuelles plafonnées à 712 € pour un isolé et 876 € pour un couple<sup>24</sup>.

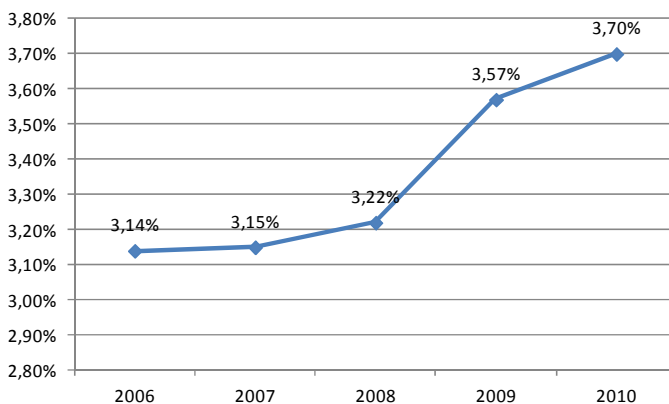
---

<sup>24</sup> Sauf cas exceptionnels mentionnés par le règlement intérieur du FSL.

## Des impayés de loyer en hausse

Cette hausse de l'activité du FSL correspond au constat fait par les bailleurs sociaux d'une hausse de la part des impayés. Selon ABSISE, le taux d'impayés<sup>25</sup> cumulé chez les bailleurs isérois est de 3,7% au 31/12/2010 contre 3,14% en 2006. Le rythme de croissance de ce taux s'est accéléré depuis 2008.

**Evolution du taux d'impayé dans le parc social**



Source : Absise/Advivo

Les bailleurs voient dans la crise économique une cause directe de cette hausse des impayés. Les ménages qui parvenaient à payer leur loyer ne le peuvent plus, et pour un grand nombre d'entre eux, le logement social devient trop cher. Ils auraient besoin d'une mutation « sociale » dans des

---

<sup>25</sup> Définition du taux d'impayés : dettes des locataires présents au 31/12. Elles comprennent les loyers + charges quittancés dans les 12 -APL.

logements du parc ancien souvent moins chers ou dans les PLAI qui assurent une meilleure couverture du loyer par l'APL et une meilleure maîtrise des charges énergétiques, mais ce type d'offre est très limitée, ou disponible dans des quartiers non souhaités.

- La SDH constate une généralisation des difficultés en 2010 qui concernent de nouveaux publics comme les étudiants. Ce bailleur indique à ce titre que les locataires entrants sont très souvent en situation d'impayé. A la fin septembre 2011, 80% des entrants sont en dessous des plafonds PLAI et 32% ne perçoivent que des minima sociaux.
- L'Opac 38 observe également une hausse du taux d'impayés global (présents et partis) avec un résultat de 7% (contre environ 6,5% avant la crise). La difficulté pour ce bailleur se situe plus dans la gestion des locataires sortants. Cette situation démontre la nécessité de renforcer l'accompagnement des locataires en place pour assurer le maintien dans le logement, la pérennité du bail et prévenir l'endettement des locataires qui quittent le parc.
- Pluralis a connu une hausse des impayés en 2009, où le nombre de ménages en impayé avait augmenté de près de 20%. Cette tendance est à la baisse en 2010 et 2011. Pour ce bailleur plusieurs explications peuvent être invoquées pour expliquer cette baisse en 2010, notamment un travail des chargés de contentieux le plus en amont possible afin d'éviter l'accroissement des dettes.

- Actis a identifié la question de la prévention des impayés comme une priorité en 2010 suite à la crise et ses effets sur les ménages, ce qui se traduit dans l'organisation interne. La prise en charge se fait dès le premier mois d'impayé par les chargés de clientèle, puis par des conseillères en économie sociale et familiale (CESF) à partir du troisième mois impayé afin de proposer au plus tôt une solution au locataire (protocole d'accord amiable, plan d'apurement, orientation vers les dispositifs de droit commun). Le service contentieux gère pour sa part les dossiers à partir du sixième mois d'impayés lorsque les ménages sont assignés. La mobilisation à plein temps d'un grand nombre d'agents intervenant dans trois services différents permet aujourd'hui à Actis de limiter les dettes qui s'élèvent en fin d'année 2010 à 3,91% de la masse des loyers contre 3,94% l'année précédente.

Face aux impayés plus nombreux, les bailleurs ont dû accroître leurs moyens humains : un recrutement à la SDH d'une CESF pour de l'ingénierie sociale au recouvrement, une CESF supplémentaire pour l'accompagnement social à l'Opac 38.

Pour les bailleurs, cette tendance renvoie à la précarisation des nouveaux locataires du parc social. D'après l'enquête sur l'occupation du parc locatif social<sup>26</sup>, les ménages qui ont accédé au parc social en Isère en 2009 sont plus pauvres que l'ensemble des ménages logés. Ainsi, 72% des nouveaux

---

<sup>26</sup> Source : Enquête OPS 2009. DDT 38.

locataires perçoivent des ressources inférieures à 60% des plafonds d'éligibilité au logement social, c'est-à-dire relevant d'un logement financé en PLAI. Cette proportion est de 66% parmi l'ensemble des locataires. Notons à ce sujet que la loi Mille de juillet 2009 a abaissé les plafonds d'accès au parc social de 10%, ce qui conduit les personnes éligibles au logement social à avoir des ressources encore plus faibles.

Autre explication qui, selon les bailleurs, concourt à la hausse et au creusement des impayés : la procédure de rétablissement personnel. Tous la pointent du doigt comme étant à l'origine d'une délégitimation du créancier et de la désresponsabilisation des locataires. L'existence d'un « effacement » de la dette encouragerait d'une certaine manière les ménages à « laisser faire ». La conséquence la plus fâcheuse est le creusement du montant de la dette. Pour l'Opac 38, sur 1 100 dossiers en contentieux, 200 locataires cumulent une dette d'1,5 million d'euros (30% des impayés) soit une moyenne de 7 500 € par ménage.

Enfin, l'évolution est liée à des choix qui s'opèrent dans les dispositifs d'Etat au niveau de la réglementation, pointés du doigt par les bailleurs pour expliquer une partie de la situation de 2010.

La première d'entre elle est le transfert de la CDAPL à la CAF qui conduit la CAF à appliquer strictement le droit et à sortir d'une interprétation large de la loi qui était celle de la CDAPL. Cette dernière permettait, au cas par cas, de continuer à verser l'APL aux ménages de bonne foi qui s'engageaient à solder leur dette par un plan d'apurement ou un autre type de montage, sans forcément entrer dans le cadre d'un protocole de cohésion sociale. La difficulté pour les bailleurs concerne essentiellement les dossiers anciens, avec de lourdes dettes

pour lesquels les solutions pour solder la dette sont plus complexes. Pour ces locataires, c'est la double peine : en dette de loyer, ils ne peuvent que très difficilement prétendre à une mutation sociale.

De même, le manque de cohérence entre les dispositifs peut aller à contre courant de la prévention des expulsions, notamment les différences dans le mode de calcul du taux d'effort entre les bailleurs sociaux et le Conseil général.

Enfin, la position spécifique de la sous préfecture de Vienne est mise en cause. Cette dernière n'accorde pas les concours de la force publique demandés et contribue fortement à la montée des dettes locatives lourdes du fait de son inertie.

## **II.2 L'expulsion du logement en question**

La hausse des impayés inquiète les bailleurs sociaux mais aussi les associations qui accompagnent les ménages. Les bailleurs voient en effet augmenter la part des sommes non recouvertes et la procédure de rétablissement personnel, si elle permet à un ménage d'effacer ses dettes pour repartir sur une situation financière saine, constitue pour le bailleur une perte sèche qui pèse sur ses ressources constituées presque exclusivement des loyers.

Du côté des associations, l'expulsion est synonyme de difficultés et de souffrances au sein d'un ménage, et elles constatent que bien souvent, c'est une double peine qui touche les ménages endettés : non seulement l'expulsion mais aussi le « marquage » de la dette qui empêchera toute possibilité d'attribution par un bailleur social. Si les outils de prévention des expulsions permettent sans nul doute aux ménages de se maintenir dans leur logement, la question de la prévention apparaît comme un enjeu central auquel aura à répondre la CCAPEX qui se met en place en Isère.

### **Des expulsions en hausse**

En Isère, environ 2 000 ménages sont concernés chaque année par une procédure d'expulsion qui commence à partir du moment où un ménage est assigné au tribunal par son propriétaire dans le but de résilier le bail. Avec 2 098 ménages concernés en 2010, ce nombre a augmenté de plus de 6% depuis 2008, signe que le nombre de ménages en difficulté s'est accru avec la crise économique. Les données disponibles à ce jour ne permettent pas savoir s'il s'agit de locataires du parc social ou du parc privé, mais les bailleurs

sociaux indiquent que le nombre d'expulsions effectives qui les concernent est relativement stable, notamment du fait du travail de prévention qui est réalisé. Cela laisse à penser que les locataires du parc privé sont les plus concernés par ces difficultés mais l'absence de statistiques ne permet pas de valider cette hypothèse. La mise en place de la CCAPEX devrait permettre à terme d'affiner la connaissance des publics concernés par l'expulsion locative.

### **Evolution du nombre de ménages concernés par la procédure d'expulsion selon le stade**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Evolution 2008-2010</b>
Nb ménages assignés devant le tribunal aux fins de résiliation du bail	1 966	2 050	2 098	+ 7%
Nb de commandements de quitter les lieux délivrés par les huissiers	1 098	906	1 066	- 3%
Nb de concours de la force publique sollicités	683	617	777	+ 14%
Nb de concours de la force publique accordés	363	337	586	+ 61%
Nb d'expulsions effectivement réalisées avec le concours de la force publique	151	166	194	+ 28%
% expulsions/assignations	7,7%	8,4%	9,9%	-

Source : Préfecture de l'Isère

Si les difficultés des ménages ont conduit les bailleurs à solliciter davantage les tribunaux, on remarque que la tendance la plus nette concerne le durcissement de la position du Préfet. En effet, alors que le nombre d'assignations a augmenté de +7% entre 2008 et 2010, c'est le nombre

d'accords du concours de la force publique qui a le plus augmenté : +61%. La préfecture accorde systématiquement le concours de la force publique de manière à ne pas avoir à payer les indemnités d'occupation des locataires au bail résilié. Cela représente des sommes conséquentes qui ne vont plus sur les comptes locatifs et donc augmentent les dettes.

Le nombre d'expulsions effectivement réalisées a lui aussi connu une forte hausse : +28% en 2 ans.

### **Des dispositifs de prévention qui permettent de limiter le nombre de ménages expulsés**

L'expulsion est une procédure longue et ponctuée d'étapes. A plusieurs moments, des possibilités existent pour les ménages d'empêcher qu'elle n'arrive à son stade ultime. En 2010, près d'1 ménage assigné sur 10 a effectivement été expulsé de son logement. Les 9 autres ont soit quitté le logement par eux-mêmes soit opté pour une solution relevant de la prévention de l'expulsion. On peut définir comme relevant de la prévention des expulsions toutes les aides ou mesures qui permettent à un locataire de négocier avec son bailleur le remboursement de sa dette de loyer et la reprise du paiement du loyer, quel que soit le moment où ces mesures interviennent.

Pour limiter le nombre d'expulsions, les bailleurs sociaux tentent d'intervenir le plus en amont possible, ce qui est l'une des clés pour contenir les difficultés de maintien. Les locataires en difficulté sont repérés par les CESF dès le premier mois d'impayé de loyer. L'Opac 38 propose une formule d'accord de paiement qui consiste à prendre contact

avec le locataire et établir un plan d'apurement avant d'aller en justice, soit avant que le bail et les aides au logement ne soient levés ce qui permet de rétablir la situation au plus tôt. De même, le bailleur garde un œil sur les dossiers des locataires ayant déjà mis en jeu la garantie financière. Après plusieurs relances restées infructueuses, le bailleur engage la procédure et envoie une mise en demeure par recommandé.

Deux types d'actions sont alors engagées : la **saisine de la CAF** (anciennement CDAPL) pour le maintien de l'aide au logement si un plan d'apurement est conclu et respecté, la suppression le cas échéant et l'envoi d'un commandement de payer délivré par huissier. En effet, depuis 2011, les CAF ont récupéré la compétence des Commissions Départementales d'Aides Publiques au Logement (CDAPL) qui statuaient sur le maintien ou la suspension des APL en cas d'impayé de loyer. Ce changement nécessite de revoir les modalités de travail entre les bailleurs et la CAF dans le but de les uniformiser. L'objectif pour la CAF est d'intervenir en amont des situations dans une logique préventive.

Mais les bailleurs sociaux et les associations craignent une application très mécanique de la règle de suspension de l'APL dès lors que le bail est résilié. En effet, avec l'ancienne CDAPL, l'étude collective de la situation du ménage permettait au cas par cas d'autoriser le maintien du versement de l'APL afin de laisser une chance au locataire d'apurer sa dette et prévenir l'expulsion.

C'est également à ce moment que **le FSL** est sollicité. Il est selon l'avis des bailleurs un « très bon outil » qu'il est important de défendre contre les tentations de restrictions. Il serait intéressant de procéder à l'harmonisation des règles sur la durée de la garantie entre parc public et parc privé.

Si aucune solution (remboursement de la dette et reprise du paiement du loyer) n'est trouvée à ce stade, le locataire est assigné au tribunal aux fins de résiliation de bail et la Préfecture ou sous Préfecture demande(nt) à l'UDAF de proposer un rendez-vous à chaque locataire afin de réaliser une **enquête financière et sociale**. Le but de cette enquête est de faire le point sur la situation du ménage assigné afin que le juge dispose d'éléments sur lesquels fonder son jugement. De plus, cet entretien permet au travailleur social d'apporter toutes les informations utiles au ménage sur les procédures d'expulsion ou de recouvrement, ses droits et devoirs ou encore sur les dispositifs pouvant être sollicités (1%, surendettement, FSL...). Il le prépare aussi à l'audience (déroulement de l'audience, comment intervenir, se faire représenter...). Le travailleur social peut être amené à entrer en relation avec un partenaire (bailleur, travailleur social...) pour comprendre ou débloquer une situation.

Lors du jugement, le juge peut décider de suspendre la clause résolutoire et valider un délai de paiement dans le cadre d'un plan d'apurement de 24 mois maximum ou d'une procédure de surendettement, ou le temps de solliciter le FSL. Toutefois, s'il n'y a pas de perspectives de règlement, le juge peut condamner le locataire à régler sa dette, fixer l'indemnité d'occupation, valider la résiliation du bail et autoriser l'expulsion avec ou sans délai.

Selon le rapport d'activités 2010 de l'UDAF relatif aux enquêtes sociales, 1 888 ménages assignés pour impayé de loyer ont été visés par une enquête sociale en 2010, plus de 960 enquêtes ont été réalisées. Même si l'enquête a incontestablement un effet positif sur la mobilisation du ménage et les jugements rendus, elle n'a pas d'impact sur le nombre croissant des expulsions. Toute la difficulté pour les

locataires est de parvenir à respecter leurs engagements de règlement dans la durée.

Lors du jugement, soit le juge valide le plan d'apurement préconisé par l'UDAF, octroie un délai pour le paiement et l'application de la clause résolutoire, soit il condamne le locataire et demande la résiliation du bail, demande l'expulsion avec ou sans délai, condamne le locataire à régler sa dette et fixe l'indemnité d'occupation. A ce stade, le ménage peut négocier avec son bailleur la signature d'un **protocole Borloo**. Mis en place en 2004 par le Plan de cohésion sociale, cet outil a été rebaptisé « Protocole d'accord en cas de résiliation du bail pour impayés de loyers » ou « Protocole de cohésion sociale ». La signature de ce protocole entre un locataire et un propriétaire vaut titre d'occupation (le bail est résilié par jugement) et donne droit à diverses aides au logement pendant toute sa durée, durant laquelle un accompagnement social et un plan d'apurement sont mis en place. Ce « Protocole de cohésion sociale » est donc une sorte de dernier recours avant la mise en œuvre effective de l'expulsion du logement. Initialement, ce protocole était signé entre le bailleur, le locataire et l'Etat qui était présent pour donner du poids à l'engagement d'apurer sa dette. Depuis que l'Etat n'est plus signataire, cet outil a perdu de son sens. Le bailleur est obligé de le proposer pour obtenir le concours de la force publique, mais il n'est qu'un plan d'apurement. Au cours de l'année 2010, l'Opac 38 a proposé 50 protocoles et 30 ont été signés par les locataires (les autres n'ont pas donné suite ou n'ont pas les moyens de le signer).

Si la procédure suit son cours, le locataire reçoit de la préfecture un commandement de quitter les lieux qui constitue l'accord du juge pour expulser. Après quoi le Préfet peut

accorder le concours de la force publique. A ce moment là, il est toujours possible pour un locataire de reprendre le dialogue avec son bailleur. Pour l'Opac 38, sur 149 concours de la force publique accordés en 2010, 82 locataires ont quitté les lieux (dont 18 avec le concours de la force publique) mais 65 locataires ont repris le contact avec leur bailleur et se sont acquittés de leur dette dans 30% des cas. Les 82 départs constituent un chiffre en forte hausse, spécifique à l'année 2010 (2011 ne serait pas sur la même pente) et qui interroge l'Opac 38 : les gens partent plus qu'avant.

Certaines communes ont mis en place des commissions communales (c'est le cas des villes de Pont de Claix, Fontaine, Echirolles, Crolles, Bourgoin-Jallieu, Varcès, Voiron ou encore Tullins) qui donnent des perspectives de travail en partenariat. Elles permettent de réunir les partenaires notamment communaux et sociaux pour une étude au cas par cas de la situation des familles. Leur niveau d'efficacité dépend des communes et du partenariat local. Dans certaines communes les échanges et la cohérence font que le locataire sent que le même niveau d'information est partagé par l'ensemble des partenaires et que des solutions sont proposées. Dans d'autres communes en revanche la commission se limite à constater l'impayé.

Enfin, il existe un certain nombre d'autres dispositifs qui participent à la prévention de l'expulsion même si ce n'est pas leur objectif premier. C'est le cas par exemple des mesures d'accompagnement social lié au logement (ASL)<sup>27</sup>, qui sont

---

<sup>27</sup> On peut également citer d'autres types d'accompagnement gérés par le Conseil général : l'accompagnement éducatif budgétaire (AEB), l'accompagnement en économie sociale et familiale (AESF), l'aide à la gestion

des mesures souples, où l'intervention s'adapte aux problématiques (action préventive ou curative) et aux besoins des ménages (conseils ou accompagnement physique) ainsi qu'à leur parcours logement. C'est au cours du travail d'accompagnement qu'une question d'impayé peut être soulevée. Parmi les 207 mesures traitées par l'UDAF en 2010, 41% des ménages avaient contracté une dette locative, 24 ménages faisaient l'objet d'une procédure dont 15 en phase judiciaire.

### **Mais des enjeux à mobiliser les ménages à temps**

Lorsqu'on interroge les acteurs sur les outils de prévention des expulsions et leurs limites, plusieurs points apparaissent.

Le premier d'entre eux est la difficulté à mobiliser les ménages, malgré les sollicitations qu'ils reçoivent à partir du premier rappel pour retard de loyer.

Au moment de l'assignation, les travailleurs sociaux de l'UDAF<sup>28</sup> sont confrontés à cette difficulté avec la moitié des ménages sollicités qui n'ont pas répondu ou pas donné suite aux divers courriers de l'UDAF. Le plus souvent, les personnes ne donnent pas suite en raison de l'éloignement

---

du budget familial (AGNF), les mesures d'accompagnement personnalisée (sans gestion, gestion concertée, gestion contrainte).

<sup>28</sup> En 2010, l'UDAF a proposé un rendez-vous à 1 525 ménages pour procéder à l'enquête sociale soit 81% des personnes assignées. Au total 962 enquêtes ont été transmises au tribunal soit un taux de mobilisation qui dépasse les 50% (contre 42,7% en 2009).

géographique. Cette grande proportion de ménages qui ne se mobilisent pas malgré les sollicitations de l'UDAF constitue l'un des principaux obstacles à la prévention des expulsions. Ce constat est partagé par une association de locataires comme la CLCV, qui est sollicitée par des ménages concernés par une expulsion mais qui ont le plus souvent ignoré les courriers ou appels des bailleurs. Non pas que ces personnes ne se sentent pas concernées par la question, mais souvent en cas de difficultés, elles ont tendance à se réfugier dans le déni. Elles prennent donc contact trop tard pour négocier avec leur bailleur ou mettre en œuvre les dispositifs adéquats.

L'autre point négatif mis en avant par les acteurs du logement est que l'intervention se fait trop tardivement, une fois que les dettes ont atteint des montants lourds. Sur ce point, Pluralis évoque la difficulté de la mise en œuvre d'une politique de prévention des expulsions avec l'ensemble des acteurs et se demande si les dernières évolutions (BDF, CAF, protocoles cohésion sociale) et l'instauration de la CCAPEX dont le rôle risque d'être limité aux dossiers avec des dettes trop importantes, ne rendrons pas plus difficile le traitement des dossiers.

De même, la complexité des dispositifs et le manque de cohérence entre eux conduisent parfois les acteurs qui accompagnent les ménages à constater que ces outils vont à contre courant de la prévention. C'est notamment le cas lorsque le FSL refuse une demande d'aide au maintien au motif que le ménage a un dossier de surendettement.

Enfin, la faiblesse des ressources des ménages constitue un frein à la prévention des expulsions. En effet, malgré la signature de plans d'apurement, les budgets des ménages

sont tellement serrés qu'à la moindre dépense imprévue, le plan d'apurement ne pourra être respecté.

### **La CCAPEX, une instance susceptible de répondre à l'enjeu de prévention?**

Cette question de la prévention des expulsions se pose dans un contexte de mise en place en Isère la Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions locatives (CCAPEX) en début d'année 2011. Prévue par les lois de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion de mars 2009 la mise en place des CCAPEX dans tous les départements répond à la volonté de coordonner les actions de la multiplicité d'acteurs œuvrant pour le maintien dans le logement.

Pour de nombreux acteurs impliqués sur cette question, il s'agit d'une instance indispensable qui aura le mérite de les mettre autour de la table et de partager un même niveau d'information.

Mais cette instance, dont les membres ont été réunis une fois en 2011 afin de définir les modalités de sa mise en œuvre, n'est pas encore clairement définie. Un certain nombre de questions sur son fonctionnement et ses objectifs restent ainsi posées : à quel moment intervient-elle ? Sous l'action de quels acteurs ? Quelles seront ses prérogatives ? Quels seront ses moyens ?

## **Chapitre II.**

# **L'hébergement et le logement au milieu du gué ?**

La Fondation Abbé Pierre estime dans son rapport 2010 que 10 millions de personnes se trouvent fragilisées par la crise du logement. Plus précisément elle recense 3,6 millions de personnes qui sont confrontées à une « situation aigüe de mal-logement ». Dans ce contexte où de nombreux ménages éprouvent des difficultés à accéder et à se maintenir dans un logement, les associations d'hébergement et les bailleurs sociaux sont touchés par des réformes qui viennent profondément remettre en cause leurs pratiques et les placent dans une certaine incertitude quant à l'avenir.

Le secteur de l'hébergement est en effet actuellement traversé des débats et interrogations qui entourent la mise en œuvre de la politique de logement d'abord et de ses deux instruments que sont le SIAO et l'AVDL. Cet axe majeur de la politique de refondation du secteur de l'hébergement vise à faire accéder au logement ordinaire le plus rapidement possible les ménages présentant les capacités à habiter en autonomie. De nombreuses interrogations demeurent cependant par rapport à la ligne directrice et aux moyens qui seront réellement dévolus à cette action.

Parallèlement, les contraintes à l'œuvre sur les acteurs – tant opérationnels qu'institutionnels – du secteur du logement se font de plus en plus pressantes. Les changements dans la répartition des compétences politiques et la réduction d'un certain nombre de subventions vont faire peser la politique du logement sur les seules intercommunalités et risquent de conduire à une diminution de la production.

## **I. Le secteur de l'hébergement en pleine refondation**

Le chantier national prioritaire de refondation du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion des personnes défavorisées instauré par le Premier Ministre en 2008 s'articule essentiellement autour de la question de la mise en place du « logement d'abord ». Cette problématique a pris une acuité toute particulière au cours de l'année 2011 qui a vu s'engager les discussions relatives à la mise en œuvre des deux principaux outils du logement d'abord, à savoir les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO) et le dispositif d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL). Une étude conduite par l'OHL et les réflexions menées par un groupe de travail du CSH permettent de rendre compte de quelques interrogations que soulèvent les acteurs.

### **I.1 Le logement d'abord, une remise en cause du dispositif d'hébergement ?**

Inspiré du terme anglais « Housing first », c'est entre la fin de l'année 2009 et le début de l'année 2010 que le terme de « logement d'abord » s'est répandu dans la plupart des circulaires ministérielles.

#### **Une idée importée des pays anglo-saxons**

La thématique du logement d'abord s'est développée en France autour de la remise, le 8 janvier 2010, du rapport du Docteur Vincent Girard sur la santé et l'accès au soin des personnes sans chez soi. Il s'est appuyé, pour sa rédaction,

sur l'observation de l'expérience du programme « Housing first » aux Etats-Unis et au Canada. Ce rapport utilise en fait, comme traduction de « Housing first », le terme de « Chez soi d'abord » et se veut un plaidoyer pour un accompagnement des personnes à un rétablissement social et citoyen.

Aux Etats-Unis, par exemple, la politique mise en place entre 2005 et 2007 consistait, grâce à des équipes pluridisciplinaires (travailleurs sociaux, médiateurs de santé, psychiatres) à reloger des personnes sans-abri et sujettes à des troubles mentaux. Elle connut un grand succès puisque entre 2005 et 2007, 30% des personnes sans-abri chronique ont été relogées et qu'entre 70% et 80% des personnes relogées étaient encore dans leur logement quatre ans plus tard.

A la vue de cette réussite, et partant du constat qu'en France également un certain nombre de personnes sans-abri – ou sans « chez soi » – souffraient de pathologies mentales et psychologiques sévères posant des problèmes à la fois sanitaires et sociaux, le Ministère de la santé et le Ministère du Logement ont décidé de mettre en œuvre une action commune visant à favoriser l'accès et le maintien dans un logement ordinaire de personnes sans-abri atteintes de troubles psychiques sévères, en s'inspirant de l'expérience outre-Atlantique. Ce programme à la fois sanitaire et social s'inscrit pleinement dans le cadre du chantier national de la refondation, et il a été décidé de l'expérimenter dans un premier temps en quatre sites (Lille, Marseille, Toulouse et Paris), afin d'étudier l'opportunité d'apporter des réponses innovantes à ce problème.

Le postulat de cette action est, en définitive, le suivant : disposer d'un logement est une condition première pour l'intégration des personnes dans le droit commun de la prise

en charge. Et cette action de « Chez soi d'abord » axée autour d'un public sans-abri et souffrant de pathologies psychiques est le premier volet de la plus vaste politique du « logement d'abord » mise en place par la suite et qui s'est progressivement ancrée dans les différents textes gouvernementaux.

## **Des circulaires qui visent le dispositif d'hébergement**

En même temps qu'apparaissait cette notion de « Chez soi d'abord », dans sa dimension médico-sociale, les textes instaurant le logement d'abord placent cette politique dans une dimension plus large, ayant trait à l'ensemble du secteur de l'hébergement.

On rencontre le terme de « logement d'abord » pour la première fois dans une circulaire du 16 septembre 2009 relative à l'accès au logement des personnes hébergées, au cours de laquelle sont exposées les raisons de procéder à une telle politique. *« Le principe du « logement d'abord » signifie que l'accès à un logement ordinaire de droit commun doit être privilégié autant que possible, sans qu'il y ait de passage obligatoire par l'hébergement, sauf à ce que la situation de la personne le justifie. Ce principe s'applique aussi bien pour les personnes proches de l'autonomie qu'aux plus vulnérables – on voit bien là que les deux dimensions du logement d'abord se confondent. Le principe rappelle également que toutes les formes d'hébergement doivent se rapprocher des normes du logement et garantir aux usagers la sécurité, la dignité et l'intimité. »* Pour l'Etat, *« si l'hébergement est une étape bien souvent nécessaire, elle ne s'impose pas systématiquement, doit toujours rester limitée dans le temps, et ne pas constituer une réponse par défaut. »*. L'Etat note qu'en cinq ans, entre 2004 et 2009, le nombre de places d'hébergement en France

a augmenté de 35%, estimant qu'il ne s'agissait pas là d'une réponse adéquate. Dans cette circulaire, l'Etat demande donc à ses services déconcentrés de ne pas créer de places d'hébergement supplémentaires. A l'inverse, il souhaite s'inscrire dans une véritable démarche de logement d'abord, en augmentant l'offre de logements sociaux plutôt que celle de places d'hébergement d'une part, et en améliorant la fluidité de l'hébergement vers le logement d'autre part. En effet, l'Etat chiffre à 30% le nombre de ménages hébergés qui remplissent immédiatement les conditions pour habiter un logement. L'Etat insiste sur cette situation, estimant qu'elle est *« dommageable tant pour le bien-être des personnes concernées que pour les finances de l'Etat, contribuant à saturer tous les dispositifs de prise en charge et expliquant, pour une large part, le manque de places disponibles pour les personnes sans-abri, contraintes de dormir à la rue ou enabri de fortune. »*

Une circulaire du 19 mars 2010, relative à la définition d'objectifs pour l'accès au logement des personnes hébergées, vient réaffirmer et compléter les objectifs de la précédente. Elle fait du logement d'abord *« le fil directeur de la politique conduite par le gouvernement dans le cadre de la stratégie de prise en charge des personnes mal-logées ou sans-abri »*. Elle affirme que *« le recours au dispositif d'hébergement doit rester exceptionnel et temporaire, dans l'intérêt des personnes, pour lesquelles la priorité doit être donnée à l'accès au logement »*. Il est à nouveau dit que la création de nouvelles places d'hébergement doit rester exceptionnelle, que les alternatives à l'accueil en centre d'hébergement devront être favorisées, et que la fluidité du dispositif d'hébergement doit devenir un objectif permanent. La circulaire fixe département par département, l'objectif du nombre de ménages hébergés à reloger en 2010. Par ailleurs,

la circulaire fait référence à la mise en place des SIAO comme devant se traduire par « *une orientation plus directe vers le logement des personnes en capacité d'y accéder, au besoin avec un accompagnement social* »

### **Des objectifs de relogement : qu'en disent les acteurs ?**

Les acteurs de l'hébergement réagissent fortement face à l'imposition d'objectifs de relogement et indiquent que si on ne tient pas compte des réels besoins de la personne, le logement d'abord sera une politique vouée à l'échec.

Toutes les personnes n'ont pas les mêmes besoins, et c'est pourquoi il n'est pas forcément pertinent de fixer des objectifs « systématiques » de 30% de personnes hébergées à reloger pour chaque structure, clament-ils. Il faut bien s'entendre : l'hébergement ne fait pas de rétention d'hébergés. Les structures ne gardent pas les personnes pour le plaisir. Bien sûr, si on leur demande de faire sortir des personnes de leurs établissements, elles le feront, mais cela ne correspondra pas forcément à la réalité de leur situation.

Plutôt que de fixer des objectifs de relogement chiffrés, et donc détachés de la réalité, il semble primordial d'allier à cette politique du logement d'abord de quoi fournir à la personne un accompagnement adapté à ses problématiques. Cet accompagnement permettra de donner un contenu à ce qui peut apparaître comme étant essentiellement un slogan. Si des moyens étaient dirigés vers l'accompagnement social, il serait bien plus aisé de permettre aux ménages d'accéder à un logement, puisqu'ils trouveraient une réponse adaptée à leurs besoins et à leur rythme.

Toutes les personnes n'ont pas les mêmes rythmes, et précipiter la sortie vers le logement en fixant des objectifs

chiffrés est à cet égard aberrant, et risque plutôt de conduire les ménages à l'échec. Chaque situation est différente. Pour certains ménages, il faut effectivement éviter un passage en hébergement qui pourrait dégrader leur situation. Mais pour les grands exclus, il est bien plus compliqué d'effectuer la transition directement de la rue au logement par exemple. Le facteur temps est donc à prendre en compte, il faut adapter l'accompagnement aux différents rythmes des ménages.

Source : 12-14 d'Un Toit Pour Tous. Le logement d'abord. Février 2011

La circulaire du 7 juillet 2010 relative au SIAO précise que ce dernier est « *un dispositif clé de la stratégie du Gouvernement qui vise à faire du « logement d'abord » un principe structurant permettant d'apporter une réponse durable à la question de l'accueil et de la prise en charge des personnes sans-abri ou risquant de l'être* ». Cette réorganisation a pour finalité d'améliorer l'orientation et la prise en charge des personnes sans-abri ou risquant de l'être et de construire des parcours d'insertion adaptés pour les conduire vers l'autonomie, en tenant compte des besoins des usagers.

Enfin, une circulaire du 19 juillet 2010 relative à l'accompagnement vers et dans le logement réaffirme qu'il « *s'agit de privilégier l'accès ou le maintien dans le logement, plutôt que l'hébergement* ». Pour concrétiser cet objectif, il convient d'une part de « *mobiliser une offre accessible aux ménages concernés* ». La circulaire évoque ainsi la production d'une offre nouvelle, en particulier de type PLAI et la mobilisation de l'offre existante dans le parc social, notamment à travers la mise en œuvre du contingent dans le cadre du DALO. Elle propose en outre « *la mise en place d'un dispositif renforcé d'accompagnement vers et dans le logement* », solution qui apparaît « *indispensable pour*

*amplifier l'accès au logement public ou privé et contribuer à la fluidité des parcours dans le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion (AHI) ».*

## **I.2 Le logement d'abord, des outils mais quelle politique ?**

Avec les précisions apportées au cours de l'année 2011 quant à sa mise en place, le SIAO a pu prendre un tour concret qui a permis d'estomper quelques questionnements à ce sujet. Ceux-ci ont alors laissé place aux interrogations liées à la mise en œuvre du second outil du logement d'abord, à savoir l'AVDL, donc les acteurs peinent à percevoir tant la nouveauté que l'utilité.

### **Le SIAO : vers un diagnostic plus précis et des critères moins restrictifs ?**

L'objectif des SIAO est d'une part de repérer les publics mal ou pas pris en compte dans le dispositif d'hébergement actuel et d'autre part d'améliorer l'orientation des ménages en demande d'hébergement et de construire des parcours d'insertion adaptés. Cela passe par une réforme profonde du dispositif d'accueil qui doit s'adapter à la réalité des parcours et se placer du point de vue de l'utilisateur afin de rendre plus simples et plus équitables les modalités d'accueil dans le dispositif et favoriser dès que possible l'accès au logement. Pour cela, le SIAO reçoit toutes les demandes de prise en charge et oriente les personnes sur la base d'une vision exhaustive du parc d'hébergement.

En Isère, jusque là, les candidats à l'hébergement étaient reçus par les travailleurs sociaux puis orientés vers des structures d'hébergement ou des coordinations regroupant

des offres proposant des réponses similaires. Le travailleur social n'avait qu'une connaissance partielle des offres existantes, celles-ci étant nombreuses et variées et disposait encore moins d'une vision des capacités disponibles. Les structures d'hébergement quant à elles enregistraient la demande et procédaient à une nouvelle évaluation de la situation du ménage pour valider que l'orientation était adaptée et le cas échéant procéder à l'admission du ménage. Ainsi, il était fréquent que le travailleur social s'adresse à différents lieux d'accueil et que plusieurs évaluations sociales soient faites de la situation du ménage, sans pour autant qu'une solution lui soit proposée. Il arrivait également que l'orientation réalisée ne soit pas adaptée à la situation du ménage.

La mise en place du SIAO en Isère réforme profondément le schéma de l'accueil et de l'orientation puisque le diagnostic social sera désormais réalisé par le seul travailleur social sur la base d'un dossier unique de demande d'hébergement qui est examiné dans des Pôles d'Orientation d'Hébergement et d'Insertion (POHI) à des fins d'orientation vers les offres disponibles et adaptées.

Dans notre département, cinq POHI devraient voir le jour sur la base d'un découpage adopté dans le Plan Départemental Accueil Hébergement Insertion (PDAHI). Les pôles, rattachés à une Instance de Pilotage Locale (IPL) copilotée par l'Etat, le Conseil général et les EPCI centraliseront et examineront la demande dans le cadre de Commissions Partenariales d'Orientation (CPO) composées de trois collègues, représentant les hébergeurs, les prescripteurs et les institutions. Les ménages seront alors orientés soit par la CPO soit par des coordinations dans le MÉTRO vers les offres

disponibles et le directeur de l'établissement procédera à l'admission s'il en est d'accord.

A l'heure où cette organisation prend tout juste corps au niveau de l'agglomération grenobloise, reste à savoir si les inquiétudes formulées par les acteurs de l'hébergement lors de l'apparition du projet de SIAO vont se révéler fondées. Taxé de « *grosse machine administrative* » le projet ne rassure pas vraiment les acteurs, d'autant que les structures craignent notamment, avec l'instauration du SIAO, d'être dépossédées de la décision d'admission dans leur établissement. Autre point d'interrogation, les réformes à l'œuvre constituent-elles seulement une nouvelle modalité de gestion du rapport offre/demande où sont-elles de nature à mettre en place une nouvelle gouvernance ? L'Etat et les collectivités locales assumeront-ils une véritable dimension politique tout en restant dans une démarche de concertation et de construction collective avec le secteur associatif, jusque-là moteur dans la définition des orientations et la recherche de solutions ?

Malgré ces réticences et ces interrogations – dont certaines demeurent aujourd'hui encore – la plupart reconnaît qu'à l'évidence celui-ci présente l'intérêt de rapprocher l'offre et la demande d'hébergement sur la base d'un diagnostic détaillé permettant une orientation efficace, et donc de favoriser le parcours de l'hébergement au logement.

C'est là l'attente principale exprimée par les acteurs de l'hébergement. Le SIAO semble en effet être porteur d'améliorations dans ce sens comme l'indique la directrice d'un CHRS : « *Peut-être que le SIAO sera une avancée, en permettant de mieux poser les diagnostics sociaux. [...] Il permettra d'arrêter les demandes tous azimuts et d'instaurer*

*un meilleur dialogue avec les familles et de réfléchir à un parcours plus cohérent. »*

Ce soin particulier que le SIAO porte à la phase de diagnostic et d'orientation doit donc permettre de véritablement rapprocher les besoins des hébergés des solutions proposées par les structures, comme l'espère la responsable d'une structure d'urgence : « *Il est impératif de rapprocher l'offre de la demande. Il faut que le SIAO permette aux gens d'avoir plus de facilités à accéder là où ils doivent aller. »*

Une espèce de consensus s'affirme donc autour de l'idée que l'enjeu actuel pour le secteur de l'hébergement est de tendre vers une meilleure prise en compte des caractéristiques du demandeur plutôt que d'en arriver, comme cela se fait trop souvent aujourd'hui, à l'intégrer à une structure en le passant au filtre de ses propres catégories.

Ainsi outre la question de l'enjeu que revêt le diagnostic social, les acteurs de l'hébergement mettent l'accent sur la rigidité des réponses, voire leur caractère excluant à travers la mise en place de critères d'accès spécifiques.

Cette logique de critères que l'on retrouve à tous les niveaux du secteur de l'hébergement semble donc quelque peu en paralyser la souplesse et en obstruer la fluidité. Soit elle empêche la prise en charge de la totalité des demandeurs, soit elle leur impose un accompagnement dans une structure inappropriée.

Ces dysfonctionnements doivent bien sûr interpeller les acteurs de l'hébergement et les inciter à réinterroger leurs pratiques dans le sens d'une meilleure adéquation avec les besoins manifestés. C'est ce qu'exprime avec force une responsable de structure : « *La politique des critères, ça*

*commence à bien faire. Les gens ne se retrouvent pas dans cette catégorisation. Il nous faut de la souplesse, car nous sommes trop rigides. La politique des tiroirs nous a conduits à de graves erreurs. On a voulu faire rentrer les gens dans des cases, dans des catégories. Mais cela a provoqué des erreurs d'orientation monumentales. [...] Il faut donc véritablement s'adapter aux ménages pour éviter ces mauvaises orientations. »*

C'est le propre de toute classification que de tracer la limite entre un « en-dedans » et un « au-dehors », mais les acteurs de l'hébergement déplorent que cette logique s'applique dans ce secteur social où l'on traite avant tout de détresse humaine : « Dès qu'on pose des critères, forcément, certains ne rentreront pas dedans. » ; « Les critères n'incluent plus, ils excluent. Ils empêchent des personnes d'accéder à un hébergement par exemple. ».

Les critères qui sous-tendent l'organisation du dispositif d'hébergement ne semblent donc pas satisfaisants pour répondre à la totalité et à la diversité des besoins sociaux exprimés. Alors qu'ils avaient été pensés comme des outils d'aide à l'orientation et à l'insertion, ils se sont révélés être des carcans facteurs d'exclusion, incapables de prendre en charge toute une frange du public, et par là même contraires aux principes de fonctionnement du secteur.

### **L'AVDL un dispositif de plus, mais quelle cohérence ?**

L'Accompagnement Vers et Dans le Logement n'est pas une ligne de conduite, un principe directeur d'une politique. Il s'agit simplement d'un dispositif, d'un outil, qui vient s'intégrer dans un champ où il y a déjà moult dispositifs. Ainsi une bonne part des interrogations des acteurs porte sur la plus-value de ce dispositif et sur la cohérence globale des actions en matière

d'accompagnement vers et dans le logement. Une analyse comparée de l'AVDL avec trois dispositifs a été réalisée dans le cadre d'un groupe de travail du CSH.

En établissant ainsi des comparaisons – quant au public, aux prescripteurs, aux financeurs ou encore aux opérateurs - entre l'AVDL et les différents dispositifs existants pour insérer les personnes en difficulté dans un logement, un certain nombre de questions préalables auxquelles il faudra répondre apparaissent si l'on veut dépasser l'outil AVDL et l'inscrire dans une politique de logement d'abord.

La question de savoir en quoi l'AVDL s'apparente ou se distingue de l'**Accompagnement Social lié au Logement** (ASL), financé par le Conseil Général de l'Isère, s'est posée en tout premier lieu. Il semble, à l'étude des textes définissant ces deux dispositifs, qu'ils ne diffèrent que par quelques nuances. Mis à part le fait que ces deux outils sont pilotés par des institutions différentes<sup>29</sup>, il apparaît que l'AVDL mettra en place uniquement des mesures d'aide à l'accès puis au maintien dans le logement, à l'instar de ce qui se pratique déjà dans le cadre de l'ASL (alors que des dispositifs de type CHRS par exemple s'attachent à mettre en place un accompagnement plus global).

De même, le public que pourra toucher l'AVDL ne diffèrera pas de celui visé dans les documents définissant l'ASL. En effet, le premier cible *« les personnes dont le problème de maintien ou d'accès dans un logement provient de difficultés financières, de difficultés d'insertion sociale ou d'un cumul de*

---

<sup>29</sup> Conseil général et DDCS.

*difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale* » alors que le second pointe « *les personnes présentant un cumul de difficultés économiques et sociales impactant leurs capacités à accéder ou à se maintenir dans un logement.* » Ces définitions, quoique similaires, restent vastes et vagues et recouvrent finalement un public très hétérogène.

Enfin, alors que les prescriptions de mesures d'ASL se font par territoires du Conseil Général, celles relatives à l'AVDL devraient se faire par l'intermédiaire des POHI. La plupart des associations appliquant des mesures d'ASL ayant répondu à l'appel à projet de la DDCS concernant l'AVDL, ces deux dispositifs ne devraient en revanche pas se différencier sur les opérateurs qui les mettent en œuvre.

Par conséquent, au vu de tant de similitudes entre l'AVDL et l'ASL, les acteurs s'interrogent quelque peu sur la pertinence et sur la valeur ajoutée de cet instrument du logement d'abord. Pourquoi développer de nouvelles mesures nationales redondantes avec celles appliquées localement ? Il faudrait à ce niveau une coordination entre les différents acteurs impliqués dans ces dispositifs. Pourquoi créer deux outils pour une même action ? Sur la base de quels critères sera-t-il décidé qu'un ménage relève d'un dispositif ou de l'autre ?

<b>Accompagnement Social lié au Logement (ASL)</b>	
<b>Public</b>	Personnes présentant un cumul de difficultés économiques et sociales impactant leurs capacités à accéder ou à se maintenir dans un logement
<b>Objectifs</b>	<p>L'ASL s'inscrit dans le parcours d'insertion global de la personne. Ses objectifs sont multiples :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aider à la recherche d'un logement adapté aux besoins de la personne</li> <li>- Favoriser le maintien dans le logement</li> <li>- Permettre l'appropriation du logement</li> <li>- Aider à l'intégration de la personne dans son environnement (immeuble, quartier, commune)</li> </ul>
<b>Forme d'accompagnement</b>	<p>Accompagnement social spécifique d'accès ou de maintien dans un logement.</p> <p>Le soutien est intensif dès l'installation du ménage dans son logement, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'un premier logement.</p> <p>La visite à domicile est le mode d'intervention qui doit être privilégié par le travailleur social, même si d'autres formes peuvent exister.</p> <p>L'ASL correspond donc à la présence renforcée d'un travailleur social auprès d'un ménage en difficulté pour une durée limitée à six mois. Sur cette période, entre 10 et 12 entretiens sont réalisés, soit 30 à 35 heures d'intervention.</p> <p>En fonction du bilan dressé au terme de cette période d'accompagnement, il est possible de renouveler le suivi pour une seconde période de six mois.</p>
<b>Opérateur</b>	Associations et organismes engagés dans les domaines de l'action sociale et du logement.
<b>Financier</b>	Conseil Général de l'Isère
<b>Coût</b>	1 185 € par mesure d'ASL

Le **bail glissant** pouvant être considéré comme une modalité de mise en œuvre de l'AVDL, l'articulation entre ces deux outils n'apparaît 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 qui y est consacrée 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 où les financeurs semblent craindre que les bailleurs demandent cette mesure à tout bout de champ dans l'unique but de se sécuriser, ce qui a entraîné une restriction des critères d'accès à cette procédure. Par ailleurs, il soulève des questions qui à ce jour n'ont pas été réglées : Qui, de l'association ou du bailleur, prendra le risque locatif et comment le financer ? Qui de l'opérateur qui suit le ménage ou du bailleur qui loge ses voisins traitera le risque de voisinage ? Autant de questions qui se reposeront probablement dans le cadre de la mise en place de l'AVDL.

<b>Bail glissant (FSL ou CHRS)</b>	
<b>Public</b>	<p>Pour bénéficier d'une mesure de bail glissant, en plus de s'inscrire dans un processus d'accompagnement social, la personne doit remplir l'une des trois conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Relever du PALDI</li> <li>- Etre un ménage sortant de CHRS aux antécédents locatifs lourds avant son entrée en structure présentant toujours des fragilités à ce niveau durant son séjour et connaissant un équilibre financier à consolider. (Bail glissant CHRS)</li> <li>- Relever des critères du FSL, c'est-à-dire avoir un lourd passif dans le domaine du logement (impayés, difficultés d'appropriation ou d'intégration), et en avoir conscience afin de pouvoir entamer un travail pour résorber ces difficultés. (Bail glissant FSL)</li> </ul>
<b>Objectifs</b>	<p>Le bail glissant est une phase transitoire dans un parcours résidentiel dont l'objectif est de préparer le ménage à la gestion autonome de son logement en travaillant à la résolution de ses diverses problématiques. Cette étape doit lui permettre, au moyen d'une sous-location accompagnée, de se préparer à gérer un logement ordinaire puis à prendre le bail du logement à son nom.</p>
<b>Forme d'accompagnement</b>	<p>Le bail glissant est une forme particulière de sous-location qui permet, au terme d'un contrat qui en spécifie les délais, de faire glisser le bail détenu par une association au profit du ménage occupant. L'accompagnement mis en place au cours du contrat de sous-location porte sur les droits et devoirs du locataire vis-à-vis de l'entretien de son logement, de ses relations avec le voisinage et avec le bailleur, sur la gestion du budget, l'apurement de l'éventuelle dette et la prévention des impayés.</p> <p>Il s'agit donc d'une mesure limitée dans le temps, généralement pour une durée de six mois (renouvelable), à la fin de laquelle, sur la base d'une évaluation partagée entre l'association, le bailleur et le ménage, le bail peut glisser au profit de l'occupant.</p>
<b>Opérateur</b>	Associations d'insertion par le logement
<b>Financeur</b>	Conseil Général de l'Isère
<b>Coût</b>	1 777,50 € par mesure de bail glissant

Enfin, le dispositif d'**intermédiation locative** est une autre forme d'accompagnement au logement que l'AVDL vient questionner. En Isère ce dispositif se décline sous deux formes. La première s'apparente à la résidence sociale. Il s'agit donc d'un logement transitoire proposant un contrat de sous-location et non un bail. La seconde, plus innovante, consiste en un accompagnement dans le logement puisque l'association dispose d'un mandat de gestion du propriétaire et propose un bail au locataire ainsi qu'un accompagnement.

Cette dernière comparaison ouvre notamment un débat sur le périmètre du champ du logement d'abord. L'offre en intermédiation locative dans ses deux formes (sous-location et mandat de gestion) doit-elle être considérée comme du logement ? Qu'en est-il de l'offre en résidence sociale et en maison relais ? Certains professionnels de l'hébergement n'estiment pas faire du logement d'abord lorsqu'ils logent des personnes dans du logement transitoire, par exemple, mais pas tous...

<b>Intermédiation locative – Mandat de gestion</b>	
<b>Public</b>	<p>Plusieurs publics prioritaires ont été identifiés comme étant prioritaires pour bénéficier d'une mesure d'intermédiation locative. Parmi eux, on trouve les ménages durablement accueillis en hébergement qui nécessitent un accompagnement social, les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO, les ménages en instance d'expulsion locative ou logeant dans un habitat indigne ou encore les jeunes rencontrant des difficultés à accéder au logement.</p> <p>Le public concerné par une mesure d'intermédiation locative ne doit par ailleurs pas présenter de difficultés trop importantes au niveau de son endettement ou de sa capacité à occuper un logement. Une certaine autonomie de la part des ménages est indispensable.</p>
<b>Objectifs</b>	<p>L'association endosse le rôle de tiers entre le ménage locataire et le propriétaire du logement en louant au premier le logement que le second lui aura confié en mandat de gestion. Alors que le propriétaire du logement souscrit à une assurance en cas d'éventuels impayés, l'association met en œuvre une Gestion Locative Adaptée à destination du ménage locataire afin de faciliter son insertion dans le logement. Cet accompagnement permet de veiller à la situation financière du ménage notamment en s'appuyant sur le principe d'un loyer qui ne peut excéder 30% des revenus mensuels du ménage occupant et doit lui garantir un reste à vivre adapté.</p>
<b>Forme d'accompagnement</b>	<p>L'accompagnement mis en place par l'association dans le cadre de l'intermédiation locative est principalement centré sur le logement, au moyen d'une gestion locative adaptée, du traitement des éventuelles dettes de loyer et d'un accompagnement spécifique afin de préparer la sortie dans un autre logement.</p>
<b>Opérateur</b>	Association d'insertion par le logement
<b>Financier</b>	Etat (DDCS)
<b>Coût</b>	1 800 € pour la captation d'un logement, puis 800 € par an pour la Gestion Locative Adaptée, 100€ par an pour les frais d'agence et 1500€ par an pour l'accompagnement.

### **I.3 Le logement d'abord : quels moyens ?**

Une fois les principes énoncés, une fois les outils déclinés, la question des moyens donnés à cette politique du logement d'abord reste posée. Telle qu'elle est présentée aujourd'hui, cette politique semble s'en tenir à un principe directeur, une philosophie d'action qui guiderait l'ensemble de la politique en la matière, mais sans véritables nouveaux moyens dévolus à sa mise en œuvre.

C'est le principal reproche que formulent les acteurs à l'égard de cette politique. Toutes les associations œuvrant dans le secteur de l'hébergement ont milité pour le logement d'abord, tout le monde est d'accord sur l'enjeu du passage de l'hébergement au logement mais aujourd'hui, les moyens financiers débloqués pour le logement d'abord consistent principalement en un redéploiement de moyens préexistants pour financer des actions déjà mises en place.

Cette absence de moyens supplémentaires entraîne quelques inquiétudes car ce que les acteurs de l'hébergement déplorent avant tout à l'heure actuelle, c'est un manque de places en insertion, et une très forte tension à l'œuvre sur l'urgence, ce qui provoque évidemment des difficultés à assurer la fluidité de l'un à l'autre. Le SIAO aura beau établir un diagnostic complet, s'il n'y a pas de places en plus, le risque d'une stagnation au niveau de l'urgence demeurera et l'utilité de la réforme sera discutable.

*« Le SIAO ne s'accompagnera pas de la fin des parcours [de structure en structure] car il n'y aura pas plus de places dans l'hébergement. »* C'est là un des points fondamentaux expliquant la relative réticence des acteurs à la réforme du SIAO, à savoir qu'il n'impliquera pas l'engagement de nouveaux moyens: *« Il faut bien voir que si le SIAO permettra*

*en effet une meilleure orientation, grâce à une seule porte d'entrée, il ne créera pas de places en plus. [...] Le SIAO orientera certainement mieux, mais il n'orientera pas plus. ».*

De même, s'agissant de l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL), les acteurs constatent que l'Etat finance des actions qui le sont déjà par le Conseil Général. Seulement, l'Etat y met une somme moins importante. « *C'est incohérent, et ce n'est pas en phase avec les objectifs annoncés* » indiquent la plupart des acteurs

Surtout, l'ensemble des acteurs le rappellent : la meilleure manière de réussir la politique de logement d'abord, c'est de construire plus de logements. Le logement d'abord, c'est d'abord du logement. Effectivement, des ménages aujourd'hui hébergés sont en capacité d'habiter un logement, mais il n'y en a pas. L'urgence est donc de permettre à ces ménages d'accéder au logement, notamment en augmentant l'offre de logement très social. De ce point de vue là, une politique ambitieuse est nécessaire. Dans un contexte de pénurie de logement, le logement d'abord est bien évidemment impossible à appliquer.

## **II. Un tournant pour le logement social ?**

Nous assistons depuis le début des années 1980 (Acte I de la décentralisation) à un long processus de territorialisation de l'action publique en matière de logement. Celui-ci a conduit à une montée en responsabilité des collectivités locales qui a trouvé une concrétisation majeure avec la délégation des aides à la pierre organisée par la loi de décentralisation de 2004. Les intercommunalités ont ainsi été promues comme « chefs de file » de la politique de l'habitat au niveau local, ont été dotées de moyens nouveaux pour intervenir et ont ainsi vu leur légitimité renforcée tant vis-à-vis des collectivités de rang supérieur (département et région) que des communes.

Ce long processus connaît aujourd'hui des inflexions majeures sous l'effet de la réforme des collectivités locales qui modifie la répartition des compétences entre les différents échelons de l'administration de la République (avec notamment la remise en question de la clause de compétence générale) mais aussi sous l'effet des contraintes qui pèsent sur les finances des collectivités publiques et les conduisent à limiter leurs interventions aux domaines d'action qui correspondent à leurs compétences obligatoires. Les nouveaux « chefs de file » des politiques de l'habitat au niveau local risquent ainsi de se retrouver bien seuls pour faire face aux besoins en logement (et en hébergement) de leurs administrés.

Cette partie du rapport 2011 du Conseil social de l'habitat est consacrée à une analyse de l'évolution des responsabilités des collectivités locales. Elle dresse par ailleurs un état de la construction de logements et rend compte de l'évolution du financement des opérations et de l'engagement financier des collectivités locales.

## **II.1 L'évolution des responsabilités des collectivités locales**

La délégation de compétence des aides à la pierre s'inscrit dans un long processus de territorialisation de la politique du logement et de montée en responsabilité des collectivités locales, au terme duquel on voit s'affirmer les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) délégataires des aides à la pierre comme chefs de file de la politique habitat. La modification du contexte institutionnel et financier risque de peser sur la capacité d'intervention des collectivités locales qui pourraient alors se retrouver bien seules face aux besoins sociaux.

### **La délégation de compétence, nouvelle étape d'un processus de territorialisation au long cours**

La délégation de compétence des aides à la pierre aux établissements publics de coopération intercommunale et aux départements qui en font la demande prévue par la loi du 13 août 2004 marque une nouvelle étape dans l'histoire déjà longue de la territorialisation de la politique de l'habitat. A certains égards, la délégation de compétence des aides à la pierre peut apparaître comme le point d'aboutissement d'un processus engagé au début des années 1980 avec les premières lois de décentralisation. Les décennies suivantes représentent une longue période de montée en puissance de l'action des collectivités locales en matière d'habitat, l'Etat les conviant à s'associer à la mise en œuvre de ses politiques. De façon constante, depuis un quart de siècle, l'Etat a en effet invité les collectivités locales à se saisir de certaines dimensions de la politique du logement, à construire les conditions de leur mise en œuvre et à définir, de manière

expérimentale, le contenu de l'action publique locale en matière d'habitat. Cette orientation est perceptible dès le milieu des années 1970 avec les mesures en faveur du logement des immigrés. Elle se vérifie également avec les opérations de réhabilitation de l'habitat tant public (programmes Habitat et Vie Sociale) que privé (opérations programmées d'amélioration de l'habitat) réalisées dans le cadre de conventions qui associent l'Etat, les collectivités locales et les bailleurs.

Cette dynamique s'accélère et s'élargit après les premières lois de décentralisation qui donnent aux communes, aux départements et aux régions la possibilité de définir, « *dans le cadre de leurs compétences respectives, leurs priorités en matière d'habitat* » (article 76 de la loi du 7 janvier 1983). Si l'action des régions apparaît essentiellement comme une intervention complémentaire de celle de l'Etat (apport de financements), les communes et leurs groupements sont incités à « *définir un programme local de l'habitat (PLH) qui détermine leurs opérations prioritaires et notamment les actions en faveur des personnes mal logées ou défavorisées* ». Si les programmes locaux de l'habitat de la première génération ont essentiellement pour objet de promouvoir une programmation concertée des crédits que l'Etat consacre au logement tenant compte des priorités locales, avec la loi d'orientation sur la ville de 1991, l'ambition des programmes locaux change. Ils doivent alors intégrer de nouvelles priorités et contribuer selon les termes de la circulaire du 22 décembre 1992 à « *combattre la ségrégation sociale, à impulser un développement urbain équilibré grâce à la mixité des fonctions urbaines et à la diversité de l'offre d'habitat, à favoriser la mobilité résidentielle et à éviter les phénomènes de relégation, et enfin à offrir un véritable droit au logement et à la ville* ». Bref, ils ne sont plus seulement les

supports de la programmation des financements de l'Etat, mais ils sont conviés à favoriser la mise en œuvre d'une politique urbaine équilibrée faisant de la lutte contre les exclusions une priorité.

Cette orientation ne variera pas tout au long des années 1990 et c'est au cours de cette période que les programmes locaux de l'habitat deviennent obligatoires d'abord dans les communes soumises à l'obligation de construire des logements sociaux (loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 modifiée par la loi sur la diversité de l'habitat du 21 janvier 1995), puis dans celles comprenant une zone urbaine sensible (loi instituant le Pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996). A la fin des années 1990 de nouvelles dispositions législatives souligneront le rôle central des politiques locales de l'habitat et tenteront de leur donner une échelle territoriale adaptée à une intervention cohérente en matière de politique de logement et d'urbanisme (bassin d'habitat, agglomération). C'est ainsi que la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998 confie explicitement au niveau intercommunal le soin de recenser la demande de logement en prêtant une attention particulière aux demandeurs les plus fragiles, et d'impulser une adaptation de l'offre<sup>30</sup>. Cette prise

---

<sup>30</sup> La loi précise ainsi que les plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées doivent être déclinés localement au niveau des structures de coopération intercommunale compétentes en matière d'urbanisme et de logement. Le plan "fixe, par bassin d'habitat et en tenant compte de la mixité des villes et des quartiers, les objectifs à atteindre pour assurer aux personnes et familles concernées la disposition durable d'un logement, notamment par la centralisation de leurs demandes de logement, la création ou la mobilisation d'une offre supplémentaire de logements, la mise en place d'aides financières et, lorsque les difficultés d'insertion sociale les rendent nécessaires, des mesures d'accompagnement social nécessaires".

en charge de la politique de l'habitat au niveau intercommunal sera confortée par la loi Chevènement qui, en 1999, donne une compétence habitat aux communautés d'agglomération et confirme ainsi la primauté du découpage politique du territoire sur tout autre découpage administratif. Un an plus tard, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) parachèvera l'édifice en articulant les programmes locaux de l'habitat aux documents de planification urbaine (le SCOT<sup>31</sup> au niveau de la région urbaine, le PLU<sup>32</sup> au niveau communal). Apparaît ainsi clairement la volonté du législateur de faire des programmes locaux de l'habitat l'outil de référence en matière d'habitat, dans le cadre des politiques urbaines et territoriales. Tous les éléments pour l'élaboration et la conduite de politiques locales de l'habitat ambitieuses et cohérentes avec d'autres dimensions de l'action publique semblent ainsi rassemblés. Il ne leur manquait, pourrait-on dire, qu'une plus grande maîtrise des moyens financiers pour les mettre en œuvre.

C'est chose faite avec la loi du 13 août 2004 qui donne la possibilité aux établissements publics de coopération intercommunale, qui ont fait la preuve de leur capacité à définir une politique locale de l'habitat, de gérer le financement du logement à vocation sociale. Cette délégation de compétence repose en effet sur l'existence de PLH dont la qualité est améliorée et qui deviennent ainsi des outils de programmation de l'action publique au niveau local. Une même démarche semble engagée quand ce sont les départements qui se saisissent de la délégation de compétence des aides à la pierre puisque la loi Engagement national pour le logement (ENL) d'août 2006 incite les

---

<sup>31</sup> Schéma de cohérence territoriale.

<sup>32</sup> Plan local d'urbanisme.

départements à se doter d'un Plan Départemental de l'Habitat (PDH).

En situant ainsi la délégation de compétence des aides à la pierre dans le processus de territorialisation de la politique de l'habitat et de montée en responsabilité des collectivités locales dans le domaine de l'habitat, on ouvre nécessairement le champ de la réflexion. Cela semble directement lié au choix du législateur qui a fait de l'existence de programmes locaux de l'habitat de qualité la condition de la prise de délégation. Cela résulte aussi de la position des délégataires pour lesquels il n'y a pas d'ambiguïté sur ce point. Pour les responsables locaux « l'acte politique, notamment par rapport aux communes, c'est le programme local de l'habitat ». La délégation est en quelque sorte surplombée par le PLH et l'un et l'autre sont indissociables. Il devient alors difficile d'identifier ce qui résulte de la seule mise en œuvre de la délégation de compétence des aides à la pierre comme il peut être tentant d'en survaloriser l'impact et les effets.

Si la délégation de compétence des aides à la pierre s'inscrit dans le processus de montée en puissance des politiques locales de l'habitat, elle en constitue un moment tout à fait particulier qui a été notamment marqué par la rapidité avec laquelle les collectivités locales ont pris en charge cette responsabilité et le professionnalisme avec lequel elles l'ont fait, y compris dans de petites agglomérations. La délégation a eu des vertus pédagogiques évidentes notamment vis-à-vis des élus qui, parfois réticents au départ (le projet de prise de délégation ayant été souvent porté par les responsables des services intercommunaux), se sont, à cette occasion, davantage appropriés la question du logement social sur leur territoire. C'est un constat très largement partagé au niveau national, quelle que soit finalement la taille du délégataire, et

qui permet de relativiser les interrogations concernant la capacité des petites agglomérations à se saisir de la délégation et à mobiliser les moyens nécessaires pour la mettre en œuvre. Ce qui doit être apprécié, c'est la dynamique que crée la délégation et son impact sur la prise en charge de la question du logement social à l'échelle intercommunale.

La délégation de compétence des aides à la pierre qui apparaît comme un moyen de mettre en œuvre les orientations et les objectifs des programmes locaux de l'habitat semble bien avoir accéléré le développement des politiques locales de l'habitat. On peut de ce point de vue reprendre les propos optimistes de Guy Potin, adjoint au Maire de Rennes, quand il affirmait qu'avec la délégation « nous sommes passés du programme local de l'habitat à la politique locale de l'habitat<sup>33</sup> », les territoires qui s'en sont saisis ayant compris qu'elle représentait, non une contrainte mais un moyen indispensable à leur développement. On peut donc dire que la délégation de compétence des aides à la pierre a permis d'enrichir les programmes locaux de l'habitat en leur conférant plus explicitement la fonction de mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat et en leur donnant un caractère programmatique.

### **Des « chefs de file » qui risquent de se retrouver bien seuls et démunis**

L'édifice qui s'est progressivement mis en place pour développer des politiques locales de l'habitat et doter les

---

<sup>33</sup> Guy Potin lors de la journée organisée le 30 novembre 2007, par le Réseau des acteurs de l'habitat, « Délégation des aides à la pierre : retour d'expériences sur 15 sites et enseignements pour l'action ».

responsables des collectivités locales de moyens pour intervenir est récent et a permis de soutenir la production de logements sociaux au niveau local. Il n'a pas été directement remis en question dans la période récente mais ce qui inquiète, au-delà des effets de la crise financière puis économique survenue depuis 2008, c'est la modification du contexte institutionnel et financier qui ne va pas manquer de peser sur la capacité d'intervention des collectivités locales et rendre plus difficile la réponse aux besoins sociaux.

Deux éléments se conjuguent en effet pour rendre la situation incertaine. La réforme des collectivités locales, en supprimant la clause de compétence générale (sauf pour de rares domaines d'activités), va limiter la capacité des régions et des départements à soutenir la production de logements sociaux. D'autant que les contraintes financières qui pèsent sur les budgets des collectivités publiques vont accélérer cette évolution. La baisse du montant des subventions amorcée en 2009, notamment celles de l'Etat, est particulièrement nette en 2010 et oblige les organismes à mobiliser davantage de fonds propres et à recourir davantage à l'emprunt (voir point III de cette partie).

Dès lors, la production de logements sociaux dont le développement récent avait été fortement soutenu par les apports des EPCI et des communes et par la mobilisation des fonds propres des organismes risque de reposer encore davantage sur ces ressources à l'avenir... mais elles ne pourront évidemment compenser à elles seules le désengagement de l'Etat, de la Région et du Conseil général. Les organismes HLM et les collectivités locales qui les

soutiennent ne pourront repousser « l'inévitable baisse de la production qui interviendra à partir de 2011<sup>34</sup> ».

## **II.2 Vers une baisse inéluctable de la production de logements sociaux**

La période récente a été globalement marquée dans le département de l'Isère par une relative stabilité de la construction de logements sociaux hormis la baisse enregistrée en 2008 (2 160 en 2007, 1 539 en 2008, 2 257 en 2009 et 2 117 en 2010). Mais cette évolution ne présage pas de l'avenir qui s'annonce incertain. Si le taux de logements financés s'est redressé en 2009 par rapport à 2008, l'année 2010 marque un recul du taux de réalisation.

### **Une évolution positive de la production de logements sociaux mais un avenir incertain**

Globalement l'évolution de la construction est très sensible à l'évolution de trois paramètres : les conditions d'accès au foncier, les coûts de construction et les conditions de financement des opérations.

Le recul de la production entre 2007 et 2008 s'explique principalement par un contexte de production très défavorable avec des prix de construction qui ont poursuivi leur hausse. Pour autant, les niveaux élevés de production ont été atteints grâce à une mobilisation importante des fonds propres des

---

<sup>34</sup> Selon les propos du Président d'absicse, les Cahiers de l'Observatoire de la production, Programmation 2010.

organismes, en Isère comme dans le reste de la région (plus de 20 000 € par logement dans la Métro par exemple en 2008, contre moins de 5 000 € en 2004).

L'année 2009 est marquée par un rebond de la construction de logements sociaux. Paradoxalement la crise en est à l'origine puisqu'on a pu alors observer, en moyenne, un léger recul des prix de revient sur l'Isère même si les coûts du foncier restent structurellement en hausse. Du côté du financement, l'année a été marquée par les apports du Plan de relance et par la baisse du taux des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) qui ont facilité le montage financier des opérations.

L'année 2010 apparaît comme une année de transition. Du côté des coûts, la baisse des prix liée à la crise a été compensée par la hausse des coûts liée à la qualité environnementale, les organismes HLM de l'Isère ayant pris quasiment deux ans d'avance sur la réglementation, en produisant dès 2010 plus de 60% de la construction au niveau BBC. Côté financement, l'année est marquée par les premiers signes de la baisse des subventions de l'Etat, du Conseil général (recentrage des aides sur le PLAI) et de la Région (arrêt prématuré des aides régionales sur la Métro).

#### Logements sociaux financés et réalisés dans le département de l'Isère

	2008			2009			2010		
	Objectif	Réalisé	%	Objectif	Réalisé	%	Objectif	Réalisé	%
<b>MÉTRO</b>	1 473	890	60%	1 479	1 222	83%	1 529	1 033	68%
<b>Pays Voironnais</b>	198	116	59%	209	146	70%	150	131	87%
<b>Pays Viennois</b>	118	22	19%	143	50	35%	90	56	62%
<b>Hors délégués</b>	1 021	511	50%	1 033	839	81%	1 186	897	76%
<b>Total Isère</b>	<b>2 810</b>	<b>1 539</b>	<b>55%</b>	<b>2 864</b>	<b>2 257</b>	<b>79%</b>	<b>2 955</b>	<b>2 117</b>	<b>72%</b>

Source : Les Cahiers de l'Observatoire de la Production, 2008, 2009, 2010.

Du point de vue de la répartition territoriale de la construction, il faut noter que la Métro concentre environ la moitié de la production de logements sociaux du département et que l'amélioration des résultats sur le Pays Voironnais et le Pays Viennois en 2010 tient essentiellement à la fixation d'objectifs revus à la baisse mais plus réalistes par rapport aux capacités de production sur ces deux sites. Notons enfin que les taux de réalisation hors délégataires est sensiblement le même que celui de la Métro.

### **Des modes de production diversifiés, des inquiétudes pour la réhabilitation du parc existant**

Les opérations d'acquisition-amélioration permettent aux organismes HLM de proposer une offre « diffuse » de logement social, et d'investir certains quartiers « inaccessibles » ou faisant l'objet de démarches de renouvellement urbain. Avec la complexification des exigences techniques sur la thermique et l'accessibilité et des prix fonciers toujours très élevés, ces opérations deviennent de plus en plus difficiles à monter. Le tableau suivant souligne ainsi que :

- la part des ces opérations diminue régulièrement dans la production de logements sociaux,
- et que celle-ci se situe de façon constante depuis 2006 en dessous de la moyenne régionale.

La part des Ventes en état futur d'achèvement (VEFA) a régulièrement augmenté jusqu'en 2009 en Isère comme sur l'ensemble de la région. Pour 2009 un logement sur trois (32%) était produit dans le cadre de ce mode de maîtrise d'ouvrage. Ce chiffre rend compte de la mobilisation des

organismes HLM pour soutenir le Plan de relance et les secteurs de l'immobilier et de la construction. Cet effort a essentiellement été concentré hors Métro, puisque la part de la VEFA représente 73% des logements produits hors Métro. Sur la Métro, la part de la VEFA stagne (22%) à cause du coût des opérations mais aussi parce que les promoteurs ont pu écouler leur production grâce aux avantages de l'investissement locatif (dispositif Scellier introduit en 2009).

En 2010, la production en VEFA a connu un net recul (de 11 points) mais ce type d'opération est inégalement réparti sur le département : la VEFA représente environ 1/5<sup>ème</sup> de la production sur la Métro et sur la zone 3, mais elle est plus développée sur la zone 2 hors Métro (1/3 de la production sur le Pays Voironnais, la Communauté d'Agglomération des Portes de l'Isère et le Pays Viennois principalement).

#### **Part des différents modes de production des logements sociaux entre 2006 et 2010**

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Part acquisition réhabilitation en % de la production totale</b>					
Isère	14%	9%	10%	5%	6%
Région Rhône Alpes	15%	14%	18%	13%	9%
<b>Part VEFA en % de la production totale</b>					
Isère	12%	29%	24%	32%	21%
Région Rhône-Alpes	16%	19%	27%	37%	26%

Source : Les Cahiers de l'Observatoire de la Production, 2008, 2009, 2010.

## **Une production qui tente de mieux répondre aux besoins sociaux**

Du point de vue de l'adaptation de la production aux besoins sociaux, les résultats sont contrastés.

La typologie des logements produits se concentre essentiellement sur les T2, T3 et T4 et l'on assiste à la quasi-disparition des « extrêmes » (T1, T1bis et T5). Cette augmentation des petits logements dans la production ne reflète pas les évolutions démographiques qui voient la taille moyenne des ménages diminuer régulièrement.

Par contre, la répartition de la construction de logements sociaux entre les différents types de produits apparaît plus conforme à l'évolution de la demande, aujourd'hui plus pauvre et plus précaire qu'hier, puisque il y a désormais moins de PLS et davantage de PLAI. Le mouvement est plus net sur le territoire de la Métro que sur l'ensemble du département de l'Isère. Pour la Métro, la production de PLS est devenue résiduelle depuis 2009, alors que le PLAI a connu un développement remarquable.

La décision du PALDI de fixer des quotas de PLAI par territoire a eu pour effet d'en augmenter la production. Celle-ci s'établit désormais aux alentours de 20% en moyenne sur l'Isère, alors que le taux était de 15% en 2009. Cette volonté de produire une offre de logements sociaux accessible aux ménages les plus modestes est assez largement partagée dans le département : en dehors de la Métro, le Voironnais produit 25% de PLAI et les territoires ruraux en zone 3, 22%.

### Répartition des logements par catégorie sur la MÉTRO

	2007	2008	2009	2010
<b>PLUS</b>	64%	42%	73%	70%
<b>PLAI</b>	8%	17%	11%	18%
<b>PLS</b>	12%	29%	2%	3%
<b>PLUS CD</b>	17%	13%	14%	9%

Source : Les Cahiers de l'Observatoire de la Production, 2008, 2009, 2010.

### Répartition des logements par catégorie en Isère

	2007	2008	2009	2010 <sup>35</sup>
<b>PLUS</b>	66%	42%	59%	72%
<b>PLAI</b>	8%	17%	13%	27%
<b>PLS</b>	10%	28%	15%	0%
<b>PLUS CD</b>	17%	12%	13%	1%

Source : Les Cahiers de l'Observatoire de la Production, 2008, 2009, 20

## II.3 La dégradation des conditions de financement des opérations

Deux évolutions se conjuguent pour rendre plus difficile le montage financier des opérations de logement social : d'un côté la progression du coût des opérations, d'un autre la dégradation de leurs conditions de financement.

---

<sup>35</sup> Données concernant seulement la zone 3.

## **Malgré la crise, le coût des opérations continue de progresser**

La crise financière et économique survenue en 2008 a provoqué une légère baisse du prix de revient des opérations en 2009, mais il est reparti à la hausse dès 2010 sur la Métro (+4,6%), seule agglomération de Rhône-Alpes avec le Grand Lyon à connaître une telle situation, et à un degré moindre en zone 3 (+2%).

La question foncière reste très prégnante et la crise économique n'a pas entraîné une baisse suffisante des prix des terrains pour permettre la reconstitution de réserves propres à assurer la faisabilité des opérations dans les prochaines années.

Hors délégataires, le gré à gré représente 82% de la production de logements sociaux. En revanche l'intervention de la collectivité (procédure d'aménagement concerté, réserves foncières) représente 46% de la production sur la Métro et permet une meilleure maîtrise de la charge foncière (elle est passée de 450 à 400 €/m<sup>2</sup> de SU en 2010 enregistrant ainsi une baisse de 11%).

L'impact de la crise a permis un arrêt en 2009 de la hausse ininterrompue des coûts des travaux aussi bien sur la Métro (-13%) que sur l'Isère en zone 3 (-10%). Mais les surcoûts liés à l'amélioration de la qualité énergétique risquent de provoquer à nouveau des tensions sur les prix.

## La réduction des capacités de financement des opérations

En quatre ans, la structure de financement des opérations a profondément évolué. La baisse des subventions a entraîné un recours plus massif à l'emprunt et une sollicitation accrue des fonds propres des organismes. Sur la Métro, leur apport de l'ordre de 1/3 des subventions en 2007 en représente plus de la moitié en 2010.

Après les organismes HLM, mais devant l'Etat, les collectivités locales sont ainsi les principaux financeurs du logement social en Isère. Cependant la part globale des subventions est en diminution : sur la Métro on est ainsi passé de 34 000 € par logement en 2007 à 29 000 € en 2010, et sur la même période, les subventions en zone 3 ont été divisées par 2 (14 000 € par logement en 2010). Cela s'explique par la baisse de l'aide de l'Etat, mais aussi par la forte réduction des aides des collectivités hors EPCI (Conseil général, Conseil régional, communes). La situation devrait encore se détériorer car les aides du 1% qui se sont maintenues jusqu'à maintenant risquent de se réduire dans un avenir proche.

**Plans de financement sur la MÉTRO  
(construction neuve en € par logement)**

	2007	2008	2009	2010
<b>Fonds propres</b>	12 347	19 724	11 966	15 696
%	9%	14%	9%	11%
<b>Emprunts</b>	92 762	89 608	95 434	100 372
%	67%	63%	69%	69%
<b>Subventions</b>	33 838	32 675	32 573	28 726
%	24%	23%	23%	20%

Source : Les Cahiers de l'Observatoire de la Production, 2008, 2009, 2010

**Répartition des subventions en zone 2  
(construction neuve en € par logement)**

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010<sup>36</sup></b>
Etat	9 581	9 475	7 483	7 653
Conseil régional	3 284	2 016	1 742	872
Conseil général	3 283	3 697	3 882	1 329
EPCI	8 741	8 664	9 495	11 339
Communes	5 179	4 331	3 513	2 840
1%	2 612	4 434	3 417	3 686
Autres	1 415	1 702	2 150	1 005
<b>Total</b>	<b>34 094</b>	<b>34 319</b>	<b>31 685</b>	<b>28 728</b>

Source : Les Cahiers de l'Observatoire de la Production, 2008, 2009, 2010.

## **II.4 Un fort engagement financier des EPCI mais des inquiétudes pour l'avenir**

Afin de tenir les objectifs qu'ils se sont donnés en matière de logement social, dans leur PLH ou à travers la délégation des aides à la pierre, les EPCI ont vu leurs engagements financiers croître régulièrement. A l'heure où les coûts de production continuent d'augmenter et que s'amorce un mouvement de baisse des dotations de l'Etat et un recentrage de la région et du département, bailleurs et collectivités locales commencent à s'inquiéter pour l'avenir.

---

<sup>36</sup> Données concernant seulement la METRO.

## Des budgets habitat en hausse

Selon une étude récente<sup>37</sup>, bien que difficile à analyser, l'évolution des interventions sur fonds propres des EPCI est en forte augmentation. Les aides à l'habitat sont en effet diverses et non homogènes d'un EPCI à l'autre, mais l'on retrouve de façon classique les postes suivants<sup>38</sup> :

- des aides à l'équilibre des opérations de logement locatif social versées aux organismes, ce serait le poste principal indique le rapport d'étude, de l'ordre de 55 à 65% du budget global.
- des aides à l'accession à la propriété, en développement ces dernières années avec le PASS foncier et l'aide à la surcharge foncière pour le PLSA.
- des aides à la requalification du parc social et du parc privé.
- des crédits d'action foncière.

L'étude, parmi les 10 territoires qu'elle couvre, intègre la Métro et note une progression forte et continue de son intervention avec un budget habitat qui passe de 3 à 17M€ entre 2004 et 2010 avec un bond en avant en 2010 lié à l'effet de la mise en place en 2009 d'une fiscalité mixte, dont la quasi-totalité du produit va à l'habitat. Cette progression devrait se poursuivre pour arriver en 2013 à 30M€ soit une enveloppe totale de 108M€ estimée pour la durée du nouveau PLH 2010-2015.

---

<sup>37</sup> L'évolution des politiques locales de l'habitat et des coopérations entre les acteurs dans un contexte en plein renouvellement : enquête sur dix territoires – Habitat et Territoires Conseil – septembre 2010

<sup>38</sup> Hors contribution des EPCI aux opérations ANRU qui peuvent être très conséquentes

L'étude n'apporte pas d'éléments sur les deux autres délégataires de notre département mais note que pour les EPCI qui ont mis en place une intervention en habitat depuis les 4-5 dernières années ou pour ceux qui se sont mobilisés à partir de 2008, on constate une augmentation rapide sur une période brève.

Le Pays Voironnais aurait à ce jour 3,03M€ d'engagement pour le logement social public dont 1,6M€ pour le portage foncier et 435 000 € pour l'habitat privé.

### **De fortes craintes vis-à-vis du désengagement de l'Etat**

A l'instar de la dotation régionale de l'Etat qui est en baisse de 30% par rapport à 2010, certains territoires connaissent des baisses drastiques de financement, ce qui ne va pas sans provoquer la réaction des bailleurs et des collectivités locales. La Métro apparaît épargnée jusqu'à maintenant.

#### **Evolution des enveloppes budgétaires déléguées**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Métro	7 120 894 €	6 032 063 €	7 517 180 €
Isère hors délégataires	3 364 339 €	3 817 147 €	2 254 522 €
Pays Voironnais	824 324 €	694 090 €	469 898 €
Pays Viennois	349 500 €	381 300 €	141 000 €
<b>Total Isère</b>	<b>11 659 057 €</b>	<b>10 924 600 €</b>	<b>10 382 600 €</b>

Source : Bilan des aides à la pierre Rhône Alpes 2008-2009-2010

Ainsi lors du conseil communautaire du CRH du 8 mars 2011, le vice président de l'ARRA HLM s'inquiète de voir diminuer

les enveloppes sur certains territoires, considérant que « *seuls les fonds propres des organismes HLM vont permettre de financer les projets, d'autant que le Conseil régional a choisi de centrer ses actions sur des aides énergétiques* ». Il alerte ainsi sur la pérennité du financement du logement social dans un contexte d'incertitudes liées notamment à la participation de la CDC via les livrets A.

Côté EPCI, les élus ne cachent pas leurs inquiétudes comme en témoigne les échanges de certains conseils communautaires dans le pays Voironnais. Celui-ci note en 2010 un fort désengagement de l'Etat sur les territoires situés en dehors des grandes agglomérations françaises et plus particulièrement ceux en zone 3 (dont le pays Voironnais fait partie hormis Voreppe). Le Pays Voironnais est le premier financeur du logement social et les moyens financiers délégués sont en effet loin de correspondre aux engagements en matière de logement. Alors que l'enveloppe déléguée est quasiment consommée fin mai, un élu s'inquiète de la capacité du pays Voironnais à assurer le reste de l'année et plus globalement « *du problème qui va se poser* » pour l'avenir.

## GLOSSAIRE

ABSISE : Association des bailleurs sociaux de l'Isère  
ACSE : Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances  
AIVS : Agence immobilière à vocation sociale  
AL : Allocation logement  
ANAH : Agence nationale de l'habitat  
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine  
API : Allocation au parent isolé  
APL : Aide personnalisée au logement  
ASH : Aide sociale à l'hébergement  
ASL : Accompagnement Social lié au Logement  
AVDL : Accompagnement vers et dans le logement  
CADA : Centre d'accueil de demandeurs d'asile  
CAF : Caisse d'allocations familiales  
CAM : Centre d'accueil municipal  
CAPV : Communauté d'agglomération du Pays Voironnais  
CCAPEX : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions  
CCAS : Centre communal d'action sociale  
CDAPL : Commission départementale d'aide publique au logement  
CDC : Caisse des dépôts et consignations  
CDD : Contrat à durée déterminée  
CDI : Contrat à durée indéterminée  
CESF : Conseiller en économie sociale et familiale  
CGLS : Caisse de garantie du logement locatif social  
CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale  
CHU : centre d'hébergement d'urgence  
CLH : Comité local de l'habitat  
COHPHRA : Connaissance de l'offre d'hébergement et des personnes hébergées en Rhône-Alpes  
CPO : Commission partenariale d'orientation  
CSH : Conseil social de l'habitat de l'Isère  
DALO : Droit au logement opposable  
DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale (ex DDASS)  
DDT : Direction départementale des territoires (ex DDE)  
DGAS : Direction générale des affaires sociales  
DRJSCS : Direction régionale de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale (ex DRASS)  
DREAL : Direction régionale de l'équipement, de l'aménagement et du logement (Ex DRE)  
EHPAD : Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes  
ENL (loi) : Engagement national pour le logement  
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale  
Etoil.org : Système d'enregistrement de la demande de logement social en Isère  
FJT : Foyer de jeunes travailleurs  
FNAIM : Fédération nationale des agents immobiliers

FNARS : Fédération nationale des associations pour la réinsertion sociale  
 FSL : Fonds de solidarité pour le logement  
 FTM : Foyer de travailleurs migrants  
 GLA : Gestion locative adaptée  
 GRL : Garanties des risques locatifs  
 HLM : Habitation à loyer modéré  
 HLMO : HLM ordinaire  
 IPL : Instance de pilotage locale  
 LI : Loyer intermédiaire  
 LC : Loyer conventionné  
 LCTS : Loyer conventionné très social  
 MÉTRO : Abréviations de Grenoble Alpes Métropole  
 MLE (loi) : Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion  
 OLAP : Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne  
 OPAC : Office public d'aménagement et de construction  
 OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat  
 PALDI : Plan d'action pour le logement des personnes défavorisées en Isère  
 PARSA : Plan d'action renforcé pour les sans abri  
 PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées  
 PIG : Programme d'intérêt général  
 PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration  
 PLH : Programme local de l'habitat  
 PLS : Prêt locatif social  
 PLU : Plan local d'urbanisme  
 PLUS : Prêt locatif à usage social  
 PLUS-CD : Prêt locatif à usage social construction-démolition  
 POHI : Pôle d'Orientation, d'Accueil et d'Insertion  
 PSLA : Prêt social locatif accession  
 PST : Programme social thématique  
 PTZ : Prêt à taux zéro  
 RHVS : Résidence hôtelière à vocation sociale  
 RMI : Revenu minimum d'insertion  
 RSA : Revenu de solidarité active  
 SAHI : Schéma accueil, hébergement, insertion  
 SARL : Société à responsabilité limitée  
 SAS : Société par actions simplifiées  
 SIALDI : Service interministériel d'accès au logement pour les personnes défavorisées de l'Isère  
 SIAO : Service intégré d'accueil et d'orientation  
 SIVOM : Syndicat intercommunal à vocations multiples  
 SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance  
 SRU (loi) : Solidarité et renouvellement urbain  
 SU : Surface utile  
 TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties  
 UESL : Union d'économie sociale du logement  
 USH : Union Sociale pour l'Habitat  
 VEFA : Vente en l'Etat Futur d'Achèvement  
 ZUS : Zone urbaine sensible

**L**e rapport de cette année est publié à l'occasion de la sixième conférence du Conseil social de l'habitat, dont l'objectif est de réfléchir à ce que pourrait être " une autre politique de l'hébergement et du logement " .

En effet, à l'heure où la demande sociale reste forte et où les ménages sont fragilisés par la crise économique et sociale, les secteurs de l'hébergement et du logement social sont l'un et l'autre confrontés à des évolutions inquiétantes. Les structures d'hébergement doivent faire face à la limitation de leurs moyens et s'engager dans la refondation de leur secteur impulsée par l'Etat. La mission des organismes HLM dont l'utilité sociale n'a sans doute jamais été aussi forte est remise en cause tant par l'évolution des financements que par les réformes institutionnelles.

Parmi d'autres éléments, le rapport 2011 se fait l'écho de ces constats et des interrogations qu'ils soulèvent. Il présente par ailleurs la synthèse de travaux et réflexions développés dans le cadre des groupes de travail du Conseil Social de l'Habitat.

