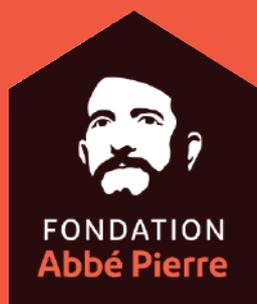




Partenaire de la Fondation Abbé Pierre



# L'état du mal-logement en Isère 2017-2018

RAPPORT ANNUEL



OBSERVATOIRE DE L'HEBERGEMENT ET DU LOGEMENT

Ce rapport a été réalisé par l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement

Rédaction : Anissa Ghiouane, René Ballain, Frédéric Cesbron

Comité de rédaction : Georges Douillet, Bernard Duru, Marcel Faure, Nicolas Kada

Mise en page : service communication - Cécile Jullien

Crédit photos : couverture par Suzanne Pijoulat, page 6 par François Durif, page 20 par Joël Kermabon

**Avec le soutien de la Fondation Abbé Pierre**

# PRÉFACE

Au moment où s'écrit ce rapport du mal-logement en Isère, des lois font l'objet de consultations : La loi sur l'Evolution du Logement et l'Aménagement Numérique (loi ELAN), la loi Asile et Immigration et le plan quinquennal pour une politique ambitieuse du « logement d'abord ». Ces textes s'étalent dans la presse et interpellent les acteurs du logement, les élus, et les associations. C'est dans ce contexte de changement que les actions d'Un Toit Pour Tous (UTPT) évoluent. La connaissance de l'état de mal-logement dans le département est plus que jamais nécessaire.

Rappelons-nous les vœux du Président de la République : il a réaffirmé sa volonté « d'apporter un toit à tous les sans abris ».

La crise migratoire est encore devant nous avec plus de 60 millions de déplacés dans le monde. Les pays en guerre, ceux qui sont violemment touchés par les dérèglements climatiques, la pauvreté, les conflits, la montée du nationalisme et des régimes autoritaires, sont des facteurs qui conduisent à amplifier le nombre des exilés à la recherche d'un monde meilleur.

L'Europe et la France prennent-elles la mesure des risques encourus en n'apportant pas de réponses à la hauteur de ces enjeux ? On peut hélas en douter en constatant la montée des populismes dans toute l'UE.

Les lois de réforme de l'asile menées par le gouvernement ont mobilisé de nombreuses associations dont UTPT, qui dénoncent une politique restrictive de l'accueil. Lorsqu'un migrant-exilé-réfugié arrive sur notre sol, quelle que soit sa situation administrative, il a besoin d'aide, de soins, d'accompagnement, d'un hébergement ou d'un logement. Nous savons aussi la difficulté qu'il aura à obtenir le droit d'asile, une carte de séjour, une régularisation de sa situation administrative.

L'État a augmenté le nombre de places d'hébergement et pourtant le nombre de personnes sans domicile ne diminue pas dans notre département, ce rapport le signale. De son côté, UTPT s'est engagé, avec le soutien de bénévoles, à **accueillir des migrants** et des ménages en situation administrative complexe. **Avec l'élan citoyen, c'est plus de 400 personnes qui bénéficient de cette aide dans le département.** Les initiatives associatives, la solidarité des citoyens en Isère, aussi efficaces et exemplaires soient-elles, ne sauraient à elles seules pallier l'insuffisance des efforts des pouvoirs publics.

Un espoir pourtant avec la mise en place d'une politique du « logement d'abord » largement abordé au chapitre 2 de ce rapport. Le « logement d'abord » est un axe essentiel pour rompre avec le parcours d'insertion en escalier et favoriser une insertion durable. Le logement n'est plus la finalité d'une insertion, mais le moyen de sa réussite, avec une entrée directe en logement, et si nécessaire un accompagnement selon les besoins du ménage.

Encore faut-il que des logements soient disponibles avec des loyers correspondant aux situations économiques des personnes qui n'ont pas ou peu de revenus.

UTPT s'est engagé depuis plusieurs années dans cette démarche.

En Isère, nous le constatons chaque année, l'offre de logements sociaux à des loyers abordables peine à répondre à la demande, qui ne cesse d'augmenter. Le parc HLM ne peut pas répondre à la totalité des besoins. Le parc privé peut lui aussi proposer des réponses adaptées : c'est une des actions prioritaires d'UTPT.

Nous produisons des logements à vocation sociale, en achetant réhabilitant et louant à des loyers très sociaux, des logements du parc privé. Pour convaincre davantage de propriétaires de confier leur bien à notre agence immobilière à vocation sociale, et de le louer au-dessous des prix du marché libre, il convient de leur proposer des contreparties, en termes de sécurité, de garantie, de déductions fiscales et de prime d'incitation. Nous sommes demandeurs d'une politique plus offensive dans ce domaine.

Le projet de loi ELAN fait l'objet de nombreuses interrogations, craintes et contre-propositions, en particulier le chapitre consacré à la réforme des HLM. Il y a dans les réformes annoncées de véritables progrès en perspective, ne serait-ce que la fixation des loyers pour que ces derniers soient davantage liés aux capacités financières des ménages, une réquisition des bureaux vacants pour l'hébergement, les mesures en faveur de la lutte contre les recours abusifs ou encore la question du traitement des copropriétés dégradées etc. Avec sa présence dans 230 co-propriétés privées UTPT est un bon vecteur d'alerte.

Pour conclure « Nous vivons dans un monde inégal », des pays riches et des pays pauvres, des logés et des « sans domicile », des résidents et des exilés, des accédant aux droits, des déboutés, des nantis, des pauvres... Ne perdons pas notre humanité. Là où nous sommes pertinents, avec nos partenaires, soyons acteurs d'un progrès de la justice sociale, poursuivons notre mission pour une amélioration des conditions de vie des plus défavorisés.

Page 8..... CHAPITRE 1 :

## **LE MAL-LOGEMENT S'ENRACINE**

Page 9..... *Éléments de cadrage*

### **REGARDS CROISÉS SUR LE CONTEXTE TERRITORIAL ISÉROIS ET LA POLITIQUE SOCIALE DU LOGEMENT**

Page 14..... *1<sup>ère</sup> dimension du mal-logement*

### **L'ABSENCE DE DOMICILE PERSONNEL**

Page 24..... *2<sup>ème</sup> dimension du mal-logement*

### **LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT**

Page 31..... *3<sup>ème</sup> dimension du mal-logement*

### **LES MAUVAISES CONDITIONS D'HABITAT**

Page 38..... *4<sup>ème</sup> dimension du mal-logement*

### **LES DIFFICULTÉS DE MAINTIEN**

Page 46..... *5<sup>ème</sup> dimension du mal-logement*

### **L'INEGALITÉ DES PARCOURS RESIDENTIELS**

Page 54..... CHAPITRE 2 :

## **LE LOGEMENT D'ABORD : UNE RÉPONSE AU MAL-LOGEMENT**

Page 56..... **LA POLITIQUE DU LOGEMENT D'ABORD : DE QUOI PARLE-T-ON ?**

Page 58..... **L'AGGLOMÉRATION GRENOBLOISE, UN TERRITOIRE PROPICE À LA MISE EN ŒUVRE ACCÉLÉRÉE DU LOGEMENT D'ABORD**

Page 61..... **QUELLES CONDITIONS DE RÉUSSITE POUR UNE GÉNÉRALISATION DU « LOGEMENT D'ABORD » SUR LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN GRENOBLOIS**

Page 68..... **GLOSSAIRE**

# INTRODUCTION

A l'époque de l'appel de l'Abbé Pierre en 1954, des centaines de milliers de familles s'entassaient encore dans des logements insalubres et des bidonvilles. En 1973, 40% des logements ne disposent pas encore du confort sanitaire (WC et eau courante), contre moins de 1% en 2013, selon l'Insee. La Fondation Abbé Pierre note que leur nombre a baissé de 41% entre 2006 et 2013, de 561 000 à 332 000. Si les conditions de logement s'améliorent, le mal-logement continue d'exister, en particulier pour les ménages les plus pauvres.

Ce rapport souhaite ainsi éclairer les différentes dimensions du mal-logement dont les manifestations se complexifient et se présentent sous des formes multiples.

En 2018, **quatre millions de personnes sont jugées mal logées**, par la Fondation Abbé Pierre. 811 000 n'ont pas de domicile personnel, 85 000 vivent dans une habitation de fortune toute l'année.

Le nombre de ménages sans domicile au sens de l'Insee, c'est-à-dire vivant à la rue ou en hébergement, a connu une très forte augmentation de 50% entre 2001 et 2012, pour atteindre 143 000 personnes (au moins 141 500 personnes sans domicile et 15 à 20 000 personnes vivant en bidonville). Depuis cette date, l'Insee n'a pas réalisé de nouvelles enquêtes qui nous permettraient de quantifier l'évolution dramatique du nombre de personnes sans toit sur la tête. De nombreux indicateurs, comme celui de l'augmentation du budget dédié à l'hébergement d'urgence (+100% depuis 2013) et l'ouverture de nombreuses places lors des périodes hivernales, révèlent une situation qui ne cesse de s'aggraver.

**En Isère, entre 2013 et 2016, on constate une évolution positive de 22% des places pérennes d'urgence alors que le nombre de places en hébergement d'insertion stagne, et affiche même une diminution de 3% entre 2015 et 2016.** Ces données restent à relativiser puisque le volume du nombre de places en hébergement d'insertion est largement supérieur à celui du secteur de l'urgence (5 211 places d'hébergement d'insertion et de logements adaptés pour 903

places d'hébergement d'urgence). Le nombre de personnes qui meurent à la rue chaque année reste important et les données relatées par le collectif « **les morts de la rue** », autour de 500 personnes en 2017 à l'échelle nationale (**5 en Isère**), est largement sous-estimé.

Si les pouvoirs publics organisent des réponses à l'urgence, pour prendre en compte la problématique des personnes sans chez-soi, le réel danger qui pèse sur ces personnes, outre le froid, est bien la rue et l'absence de domicile personnel. Le mode de vie induit par l'errance provoque beaucoup de stress, avec des grands risques de prise d'anxiolytiques : alcool, drogues, cigarettes... ainsi qu'une mauvaise alimentation, une absence de soins, d'hygiène et un manque de sommeil... C'est bien ce mode de vie qui tue ces personnes et les fragilise tout au long de leur parcours.

Une autre réalité, bien présente et prégnante, est celle des personnes qui vivent dans des habitats de fortune, des squats ou des bidonvilles. L'accès aux services de base s'il existe, est souvent inadapté et les mauvaises conditions de vie de ces personnes entraînent des effets très nocifs sur leur santé avec des graves répercussions sur leur insertion au sein de la société (accès aux droits, à l'hygiène, à la santé, à la scolarisation...). **En Isère, selon les chiffres du dispositif de la MOUS (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale), on recensait, au 31 décembre 2017, 430 personnes vivant dans des habitats précaires** : occupation de maisons vides ou de terrains, garages, tentes, caravanes, voitures etc.

**Toujours pour l'Isère, selon le collectif AUI-Alerte au 1<sup>er</sup> février 2017, 3 500 personnes étaient sans solution d'hébergement, et à la recherche d'un toit.** Cet indicateur prend en compte tant les personnes à la rue que celles vivant dans des habitats précaires.

Au-delà de la manifestation la plus critique du mal-logement qui est celle de l'absence de domicile personnel, le mal-logement s'exprime sous d'autres formes renouvelées autour des problématiques de précarité énergétique. Si l'on observe une

amélioration certaine de la qualité des logements, c'est au prix de la hausse des coûts des loyers. L'ensemble des indicateurs développés dans ce rapport révèle que la situation ne s'améliore pas, avec un phénomène de surpeuplement et d'hébergement chez des tiers qui s'accroît. Des glissements s'opèrent et les ségrégations s'accroissent. Une dégradation qui s'opère de manière invisible et aiguë pour les ménages des classes populaires et moyennes. La hausse des coûts du logement est trop importante face à leur niveau de vie, et le taux d'effort financier excessif au regard de leurs revenus disponibles. L'accès au logement est un thermomètre de la précarisation de la société. Mais il représente surtout un des outils pour éviter une aggravation de la situation, puisqu'il est le préalable à toute stabilisation et insertion des personnes.

La politique du « logement d'abord », défendue depuis sa création par Un Toit Pour Tous, représente une opportunité pour permettre à des milliers de ménages de sortir des situations de mal-logement où ils sont assignés. Non seulement cette assignation n'est pas acceptable, mais sans un changement profond des politiques publiques du logement, les fragmentations socio-spatiales ne vont cesser de s'accroître entre les populations les plus favorisées et celles qui sont les plus démunies.

Le « logement d'abord » constitue un renversement de logique pour sortir notamment les personnes de la rue directement vers le logement avec un accompagnement adapté à leurs besoins. Il remet ainsi en question l'approche classique, qui tend plutôt à poser le logement comme étape finale d'un parcours d'insertion. Depuis 30 ans, l'approche consiste à proposer un hébergement d'urgence ou un hébergement aidant à la réinsertion, puis un logement adapté et enfin un logement ordinaire. Si cette approche prédomine, **de nombreux dispositifs développés au sein de l'agglomération grenobloise répondent à la logique de « logement d'abord »**. Cette dynamique engagée par les acteurs en fait un territoire propice à la mise en œuvre accélérée du plan quinquennal du « logement d'abord ». Ce programme national repose d'une part, sur une forte progression de la production de logements sociaux et très sociaux (création de plus de 10 000 places en pension de

famille et objectif de réalisation de PLAI porté à 40 000 par an) et d'autre part, d'une mobilisation du parc privé (40 000 intermédiations locatives). Un appel à manifestation d'intérêt a été lancé pour qu'une quinzaine de collectivités volontaires expérimente la stratégie nationale du logement d'abord sur leur territoire. Cette démarche expérimentale a pour objectif de renforcer l'accompagnement des ménages vers le logement, avec la mise en place de plateformes territoriales d'accompagnement regroupant collectivités et opérateurs pour un suivi renforcé et global. Grenoble-Alpes Métropole a répondu à cet appel.

C'est dans ce contexte que la deuxième partie de ce rapport apporte des éclairages sur la philosophie du « logement d'abord », en proposant des outils et des réflexions sur les conditions de réussite de cette ambitieuse politique en faveur tout particulièrement des ménages les plus modestes.



Chapitre 1

# **LE MAL-LOGEMENT S'ENRACINE**

Le mal-logement se manifeste sous différentes formes et se complexifie. L'objectif de ce tableau de bord est de rendre compte de l'évolution des manifestations du mal-logement à l'échelle locale du territoire isérois. Les cinq dimensions développées ici renvoient à la définition du mal-logement décrite au sein du rapport national de la Fondation Abbé Pierre : **l'absence de domicile personnel, les difficultés d'accéder à un logement, les mauvaises conditions d'habitat, les difficultés de se maintenir dans un logement, et enfin les inégalités observées dans le cadre des parcours résidentiels.**

Les indicateurs utilisés et développés permettent d'appréhender les différentes notions du mal-logement. Ils sont basés sur un ensemble de données disponibles : recensement et statistiques publiques de l'Insee, sources administratives ou associatives. Le dispositif statistique public sur le logement couvre de très nombreux aspects : construction, habitat, conditions de vie, politique sociale, politique de la ville, politique de l'immigration, etc. C'est cette richesse d'informations que ce rapport propose de restituer. Chaque indicateur ne peut être analysé qu'individuellement afin d'éviter des doubles-comptes et des erreurs d'analyse sur l'état des lieux du mal-logement. Ce travail n'est pas facilité par le fait que de nombreuses données n'existent pas à l'échelle locale. L'état des connaissances sur le mal-logement doit être développé et territorialisé à une échelle où les enjeux du logement peuvent être identifiés avec la possibilité d'utiliser des leviers d'action tant dans le domaine de l'habitat que dans le champ de l'action sociale.

Nous avons souhaité établir des éléments introductifs de cadrage, afin de situer le contexte isérois et de donner des clefs de lecture utiles à la compréhension des différentes dimensions du mal-logement déclinées dans la suite de ce rapport. Cette partie introductive donne un regard croisé sur le contexte territorial isérois par une approche relative à la précarité des ménages isérois et tente d'apporter une vision synthétique de la politique sociale du logement.

Ce tableau de bord se propose d'apporter un éclairage local et répondre ainsi à l'enjeu de décentralisation des politiques publiques liée à la montée en compétence des collectivités territoriales en matière d'habitat. Cet éclairage permet aussi d'alimenter la réflexion nationale et d'apporter des éléments concrets à la Fondation Abbé Pierre pour une action collective sur des politiques nationales qui ont des répercussions sur les différentes dimensions locales du mal-logement.

La compilation et l'analyse de données sur le mal-logement est un travail dans lequel s'est engagé l'Observatoire de l'hébergement et du logement pour éclairer et interpeller les acteurs locaux de l'Isère sur les manifestations du mal-logement connues localement.

# ÉLÉMENTS DE CADRAGE

## Regards croisés sur le contexte territorial isérois et la politique sociale du logement

La compréhension du mal-logement à l'échelle locale nécessite d'être appréhendée au regard de la précarisation croissante des ménages, et de la connaissance des enjeux de la politique du logement tant sur le plan national que local. Les éléments de cadrage proposés ici tentent d'éclairer le contexte territorial isérois mais aussi la politique sociale du logement.

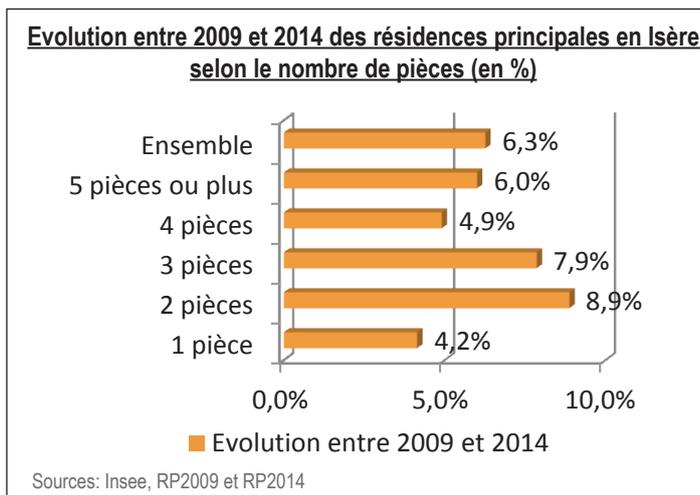
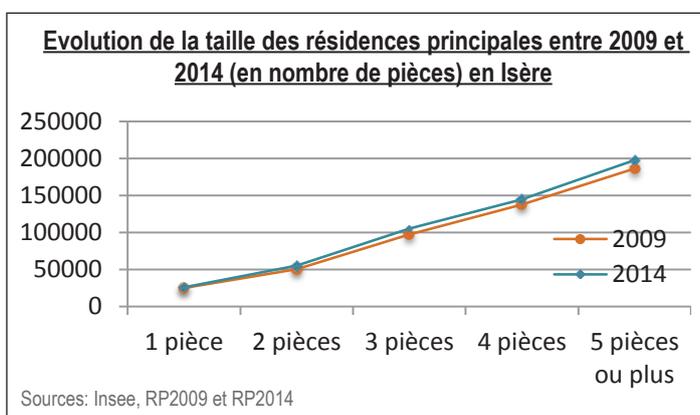
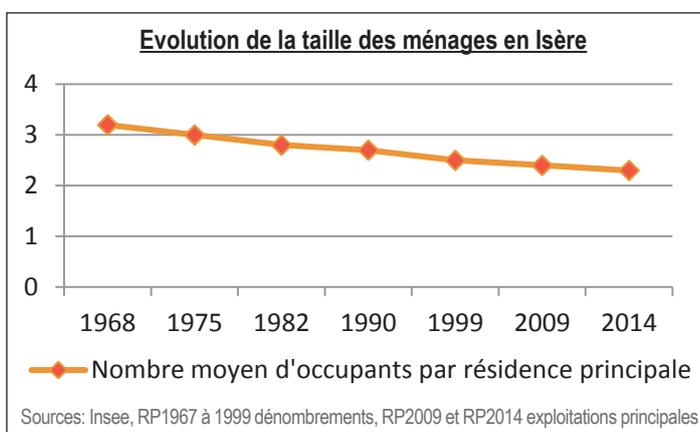
### Une précarisation des ménages face à une fragilisation des revenus et un éclatement de la cellule familiale

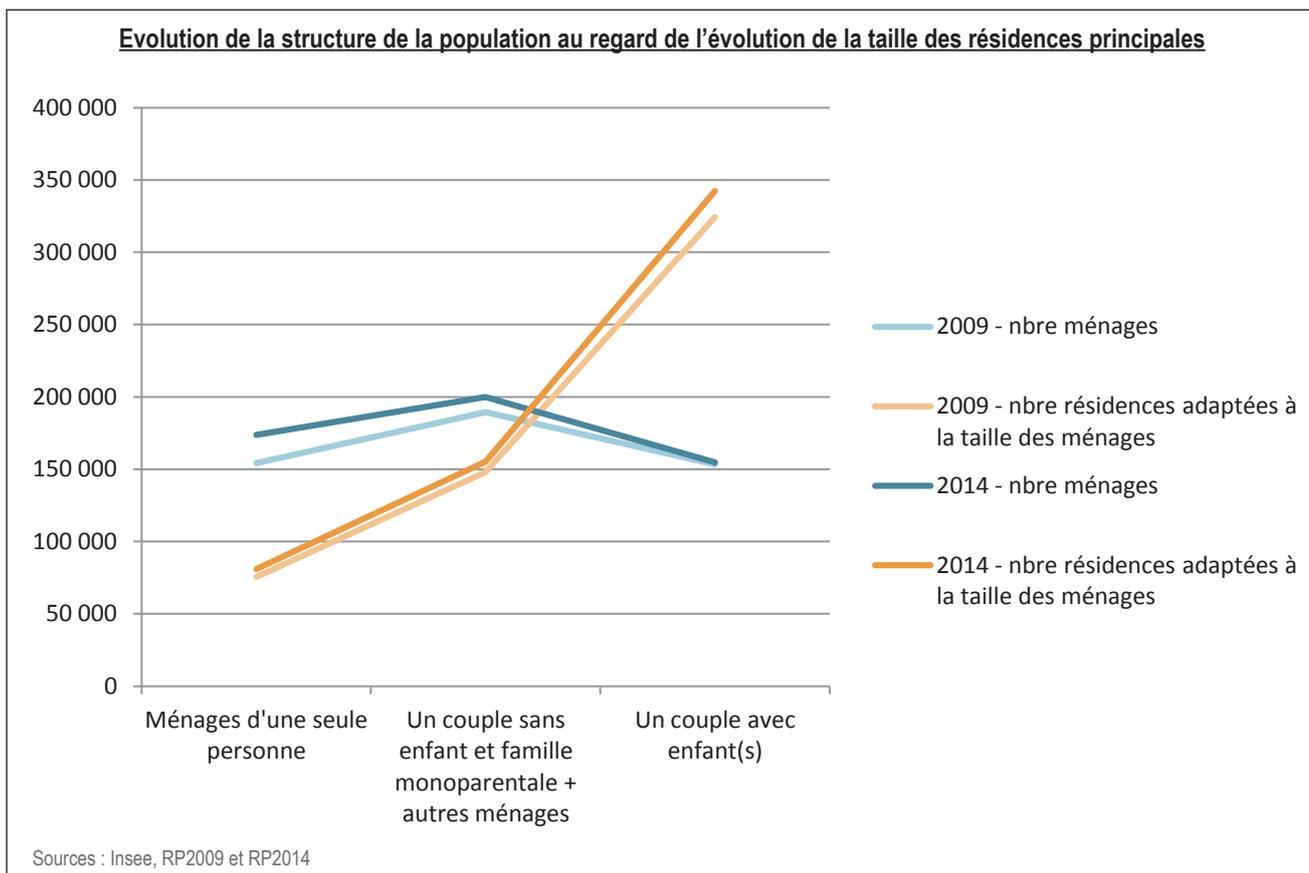
En Isère, la taille des ménages par résidence principale, ne cesse de diminuer. On est passé d'une moyenne de 3,2 personnes par logement en 1968 à 2,3 personnes en 2014.

Cette diminution de la taille des ménages s'explique par une évolution structurelle de la composition familiale des ménages, un vieillissement de la population, et un éclatement de la cellule familiale. Elle se traduit par une augmentation des familles monoparentales et des personnes isolées. Les mécanismes de sécurisation face à des coûts de la vie qui ne cessent d'augmenter se retrouvent ainsi fragilisés.

Une autre problématique est celle de la typologie des résidences principales qui doivent être adaptées à la composition familiale des ménages isérois. Ainsi, en 2014 on recensait 154 289 ménages d'une seule personne contre seulement 24 856 résidences d'une seule pièce et 50 584 de deux pièces, soit 80 935 logements adaptés à ces ménages. A l'inverse, le nombre de résidences principales comportant 4 pièces ou 5 pièces et plus s'élèvent à plus 342 280 alors que le nombre de ménages composés d'un couple avec enfants ne s'élèvent qu'à 153 369.

Alors que la taille des ménages diminue, les résidences principales de grande taille augmentent plus vite que celles de petite taille. Entre 2009 et 2014, les résidences principales composées d'une pièce ont augmenté de 4,1% alors que celles composées de 5 pièces ou plus affichent une hausse de 6%.



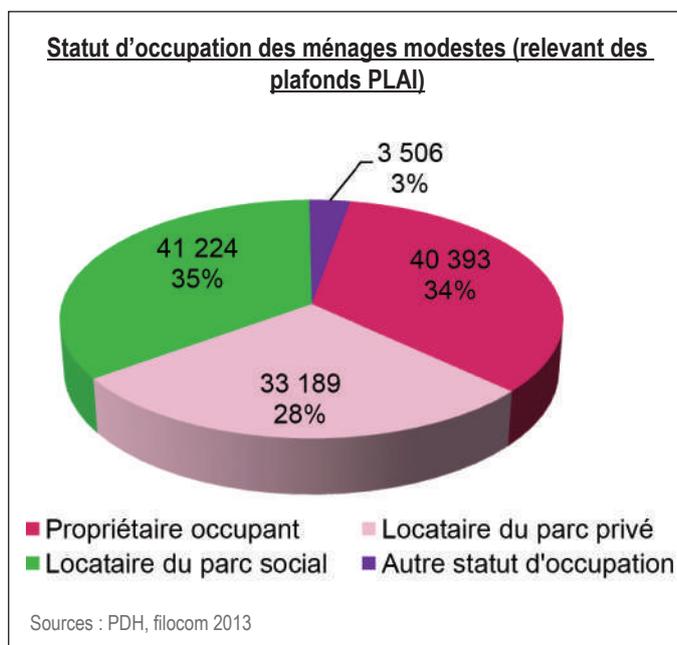


## Dans quel parc habitent les ménages modestes ?

A l'échelle de l'Isère, les ménages relevant des plafonds PLAI (soit environ 930 euros/mois pour une personne seule) représentent 23% des ménages, soit environ 118 300 ménages. Ils habitent principalement le parc privé, 34% sont propriétaires occupants et 28% locataires du parc privé.

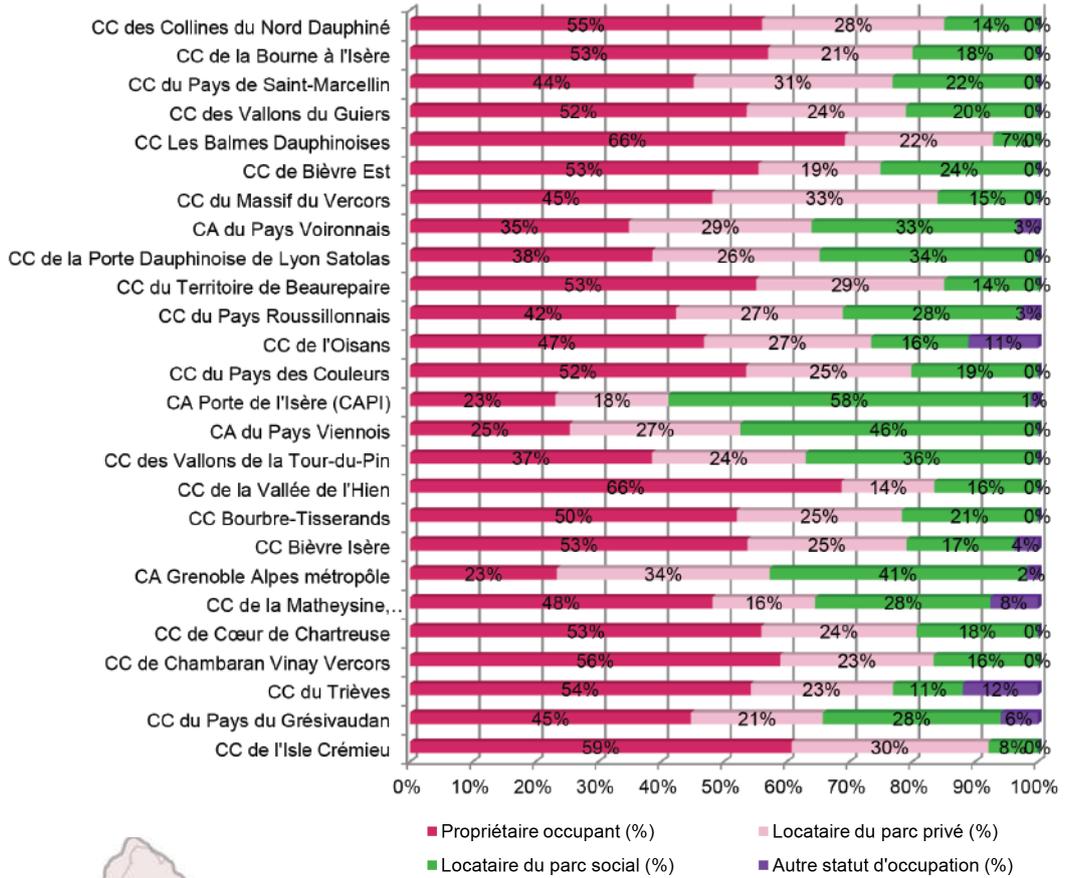
Les locataires du parc social représentent, quant à eux, 35% des ménages les plus modestes.

Sur la carte ci-dessous, on constate que la part des ménages selon leur statut d'occupation diffère selon les territoires. En effet, la CAPI (communauté d'agglomération des Portes de l'Isère), Vienne Condrieu Agglomération, et la Métropole grenobloise concentrent une part beaucoup plus importante de ménages relevant des plafonds PLAI et locataires du parc public, supérieur à 40%<sup>1</sup>.

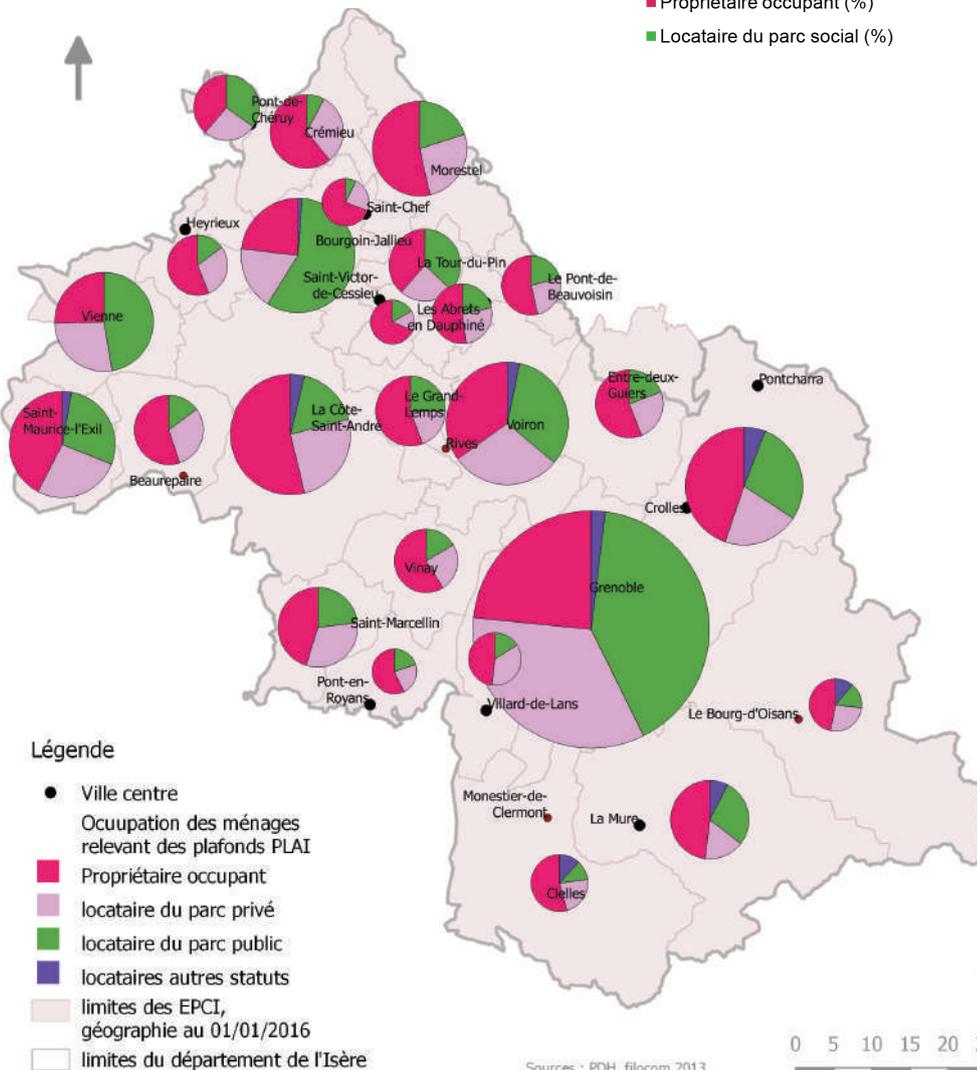


<sup>1</sup> 58% pour la CAPI, 46% pour Vienne Condrieu Agglomération et 41% pour la Métropole grenobloise

**CARTOGRAPHIE : Statut d'occupation des ménages relevant des plafonds PLAI**



Sources : PDH, filocom 2013



**Légende**

- Ville centre
- Occupation des ménages relevant des plafonds PLAI
- Propriétaire occupant
- locataire du parc privé
- locataire du parc public
- locataires autres statuts
- limites des EPCI, géographie au 01/01/2016
- limites du département de l'Isère

Sources : PDH, filocom 2013

Réalisation : OHL, février 2017



## La politique sociale du logement : de quoi parle-t-on ?

L'intervention de l'Etat dans le cadre de la politique sociale du logement peut être distinguée en 2 catégories : les aides à la pierre qui, sous des modalités diverses (subventions, prêts à taux et / ou durée privilégiés, avantages fiscaux) visent à encourager la construction de logements neufs et parfois la réhabilitation de logements existants ; et les aides à la personne, distribuées sous forme d'allocations et qui ont pour objet d'aider les ménages à s'acquitter de leurs dépenses de logement.

Si ces deux types d'aides sont interdépendants, elles n'impliquent pas les mêmes finalités. En effet, les aides à la pierre sont versées à des constructeurs pour leur permettre de développer l'offre de logements sociaux accessibles aux plus modestes. Les aides à la personne sont, quant à elles, versées à des ménages pour supporter des dépenses de logements trop importantes au regard de leurs revenus disponibles.

Autrement dit, les aides à la pierre soutiennent le développement d'une offre de logements accessibles à tous avec des opérations programmées et réfléchies selon les enjeux du territoire (mixité sociale, répartition équilibrée), alors que les aides personnalisées au logement représentent un outil majeur de solvabilisation des ménages, en essayant de rééquilibrer un taux d'effort jugé excessif, et ne pas diminuer ainsi le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes.

L'importance relative accordée aux aides à la personne et à la pierre a largement évolué au fil du temps. Dans les années 1950, les premières lois en matière de financement du logement apparaissent. Elles visent à lutter contre l'insalubrité des logements et à faire face à la pénurie de logements qui a accompagné la période d'exode rural. L'intervention massive de l'Etat avec un financement d'aide à la pierre, et en particulier pour le logement social, est survenue au sortir de la seconde guerre mondiale où les besoins en logements étaient très importants.

Depuis 1953, les entreprises de plus de dix salariés doivent consacrer 1% de leur masse salariale au développement de la production du logement social. Une part essentielle du parc social s'est construite pendant 20 ans, jusque dans les années 1970.

En 1977, on bascule vers l'aide à la personne avec l'instauration des APL (Aides personnalisées au logement), censées compenser la diminution des aides à la pierre dans une période où les besoins quantitatifs en logement semblent être satisfaits. Le gouvernement jugeant à l'époque cette aide comme conjecturale, puisqu'il imagine que l'augmentation croissante du pouvoir d'achat des ménages modestes permettrait une sortie rapide du système des APL pour de nombreux ménages.

Malheureusement, la situation économique se détériore, le désengagement de l'État de l'aide aux constructeurs au profit d'une aide directe aux ménages et à la promotion privée, entraîne une chute de la production de logements sociaux et une envolée du budget dédié aux APL, lié à l'augmentation importante des ménages éligibles à ces aides.

Le volet social de la politique du logement s'est fortement développé à partir de la promulgation de la loi « Besson » du 31 mai 1990, dont l'article premier dispose que : «Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation». Elle instaure la création des PDALPD (plan départemental ux d'actions pour le logement des personnes défavorisées), ainsi que le FSL (fonds de solidarité pour le logement).

# Une politique sociale du logement rythmée par des lois successives et une gouvernance partagée entre différents acteurs

## UN RENFORCEMENT DES COMPÉTENCES DES EPCI EN MATIÈRE DE LOGEMENT

### La loi MAPTAM 2014 (Modernisation de l'action publique territoriale et de d'affirmation des métropoles)

- Un nouveau statut pour les agglomérations de plus de 400 000 habitants : les métropoles
- Un renforcement du rôle des intercommunalités dans la gestion partagée de la demande, des attributions et de l'information des demandeurs de logements sociaux

### La loi ALUR 2014 (Accès au logement et à un urbanisme rénové)

- Des documents d'urbanisme plus efficaces, une coopération intercommunale obligatoire et un cadre juridique et opérationnel plus favorable pour lutter contre l'étalement urbain et définir les conditions d'un accroissement de l'offre de logements

### La loi NOTRe 2015 (Nouvelle organisation territoriale de la République)

- Une nouvelle carte intercommunale (EPCI de 15 000 hab. minimum), dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale
- Un renforcement des compétences des régions et des métropoles La loi Égalité et Citoyenneté (2016)
- Une précision des compétences des intercommunalités dans la réponse aux besoins des gens du voyage : aménagement des aires d'accueil, de grand passage et des terrains familiaux, entretien et gestion des équipements, intégration des besoins de sédentarisation aux PLH, et traduction des obligations dans le PLUI

## UNE PRISE EN COMPTE RENFORCÉE DU CHAMP SOCIAL DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT

### La loi ALUR 2014 (Loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové)

- La modernisation d'un système national d'enregistrement des demandes de logement social

### La loi ASV 2015 (Adaptation de la société au vieillissement)

- La prévention du vieillissement désormais priorité d'action publique
- L'inscription de la vieillesse dans un parcours répondant aux besoins des personnes dans différents domaines (logement, transport, etc.)

### La loi Égalité et Citoyenneté (2016)

- En faveur de la mixité sociale : politique des loyers plus souple, renforcement des obligations de production de logements sociaux avec un meilleur ciblage des besoins des territoires et des personnes prioritaires pour l'accès au logement, création d'une convention intercommunale d'attribution, etc.

## DES NOUVEAUX SCHÉMAS ET PLANS LOCAUX ENGAGÉS :

- Le PALHDI (plan d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées en Isère) 2014-2020, qui renforce l'action préventive pour le maintien dans le logement des personnes défavorisées
- Le Schéma de l'autonomie 2016-2021, qui ouvre un volet logement important
- L'adoption de nouveaux PLH : Grenoble Alpes-Métropole (2017-2022) ; la Communauté d'Agglomération Porte de l'Isère (2017-2022).
- L'élaboration des plans partenariaux de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDLS) : Grenoble Alpes-Métropole, CA Pays Voironnais, CA Porte de l'Isère, CA Pays Viennois, CC Pays du Grésivaudan, CC Pays Roussillonnais, CC Bièvre-Est, CC Massif du Vercors

1<sup>ère</sup> dimension du mal-logement

# L'ABSENCE DE DOMICILE PERSONNEL

L'absence de domicile personnel ne représente pas un phénomène à la marge. La privation du logement est la forme la plus dramatique du mal-logement et une réalité qui touche encore de trop nombreuses personnes.

Les données statistiques pour mesurer ce phénomène sont issues de sources multiples. La statistique publique dans ce domaine n'est pas étayée et consolidée dans le temps, tant au niveau national que local. Pour éclairer cette dimension, nous nous sommes donc appuyés sur une compilation de données administratives, associatives mais aussi sur l'expertise d'acteurs évoluant dans la sphère de l'urgence, et de l'hébergement-logement.

D'après l'enquête logement de l'Insee de 2013, à l'échelle nationale ce sont 5,1 millions de personnes qui ont connu au moins un épisode sans logement personnel au cours de leur vie. **En Isère, en 2016, ce sont la quasi-totalité des 6 800<sup>1</sup> personnes qui sollicitent un hébergement d'urgence et plus de 7 000<sup>2</sup> ménages (sur le total des 27 930 demandeurs de logement social) qui se trouvent privés de domicile personnel.**

14

**Sur l'ensemble des demandes effectuées au 115 (hébergement d'urgence), seulement 1 411 personnes ont bénéficié d'un hébergement, parfois pour quelques jours, ou pour plusieurs mois selon les réponses apportées. Dans le cadre de la demande de logement social, ce sont 3 203 ménages identifiés comme privés de domicile**

<sup>1</sup> 6 805 personnes distinctes étaient en demande d'hébergement d'urgence selon le rapport SIAO concernant l'année 2016. Sur ces 6805 personnes, seulement 5% ont déclaré avoir dormi dans un logement la veille de leur appel.

<sup>2</sup> Sources : SNE (Système national d'enregistrement) – données 2016 concernant la situation résidentielles des demandeurs

**personnel (hébergés chez les parents, chez les tiers, par une structure ou en situation de précarité) qui ont bénéficié d'un logement social en 2016.**

Notons, qu'un ménage peut réaliser la même année une demande d'hébergement d'urgence, d'insertion-logement adapté ainsi qu'une demande de logement social. On ne peut donc additionner ces données pour identifier un besoin réel et mesurer le nombre de personnes privées de domicile personnel.

En outre, ces données administratives ne représentent que les ménages qui ont réalisé une démarche afin d'obtenir un hébergement-logement, mais de nombreuses personnes se voient dans l'impossibilité d'engager de telles actions auprès des institutions. En effet, le non-recours constitue une part importante des besoins non identifiés par l'action publique et interroge ainsi la pertinence de l'offre développée. **Entre non connaissance, non réception, non demande et non proposition**, les situations de non-recours peuvent concerner des publics divers.

Au-delà de la problématique du non-recours, qui renvoie à toute personne qui ne reçoit pas une prestation ou un service auquel elle pourrait prétendre, certaines personnes sont complètement exclues de tout accès aux droits, hormis l'accès à un hébergement d'urgence où le principe d'inconditionnalité est encore reconnu. Principe remis en cause par une circulaire du 12 décembre 2017. Les associations redoutent ainsi le pire avec la mise en œuvre d'un dispositif qui selon elles **« détourne l'hébergement d'urgence et les lieux d'accueil de leur finalité et les utilise pour mettre en œuvre une politique de gestion des flux migratoires »**.

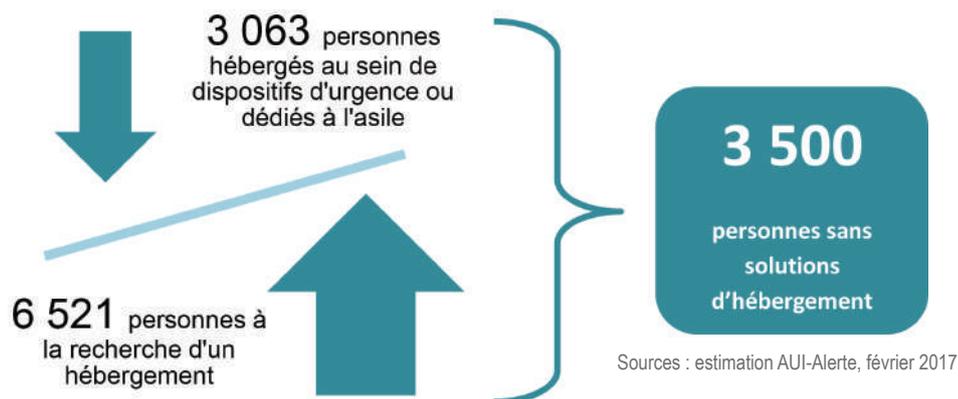
## L'absence de domicile personnel : 3 500 personnes sans solution d'hébergement en Isère

La statistique officielle et les données administratives rendant difficilement compte du nombre de personnes concernées par la problématique de l'absence de domicile personnel, le collectif isérois AUI-Alerte a entrepris une démarche, depuis mai 2012, en ce sens. Il publie ainsi chaque année un rapport tentant d'identifier les personnes en demande d'hébergement et sans solution. Cette démarche s'inscrit dans une volonté d'améliorer la connaissance de cette manifestation dramatique du mal-logement.

La méthodologie est basée sur des sources administratives publiques telles que le 115, ainsi que sur des dispositifs qui recensent et apportent des solutions aux personnes privées de domicile telles que les structures d'hébergement, ou des projets de Mous (maîtrise d'ouvrage urbaine et sociale). Elles recoupent plusieurs données telles que les demandes d'hébergement, le nombre de domiciliation, les demandes d'asile, les recensements réalisés par les maraudes... Cette estimation est effectuée en fonction des catégories de population dont les droits diffèrent vis-à-vis de l'hébergement (les Roms de la communauté européenne, les demandeurs d'asile, les personnes dites à « droits minorés », et les personnes dites « droits complets »). Entre les différents besoins identifiés, et les solutions apportées par l'Etat et les collectivités territoriales, un déficit de l'offre est déduit. **Le 1<sup>er</sup> février 2017, le déficit était évalué à 3 500 places pour répondre aux besoins de l'ensemble de la population privée de domicile en Isère.**

Cette démarche nécessite d'être fiabilisée dans le temps. Elle apporte une méthodologie basée sur des données actualisées pour présenter un dénombrement minimal d'un phénomène de plus grand ampleur.

## 3 500 personnes sans solution d'hébergement : une réalité dramatique en Isère



Un accès au logement interdépendant du statut administratif entraînant une partie de la population vers l'exclusion et une spirale de marginalisation et de précarité.

Le collectif AUI-Alerte a identifié quatre catégories de population en grande précarité, avec un droit variable d'accès à un hébergement-logement lié à des statuts administratifs précaires et instables.

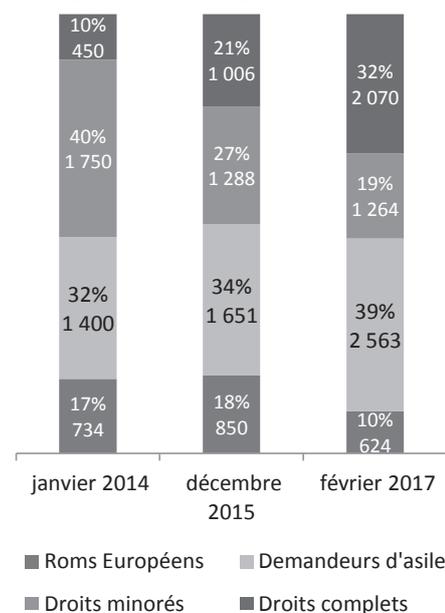
Les **Roms de la Communauté Européenne (Roms Européens)** qui sont marginalisés et souvent harcelés dans leur vie quotidienne. Ce sont généralement des tziganes d'origine roumaine ou bulgare qui vivent actuellement sur des terrains vagues, dans des friches industrielles ou en squat, dans des conditions déplorable. Leurs installations étant régulièrement détruites par la puissance publique, ils les reconstituent périodiquement ailleurs. Un dispositif d'insertion (MOUS) concernant une dizaine de familles (environ 50 personnes) a été mis en place pour les aider à trouver un emploi et à s'insérer par le logement.

Les **demandeurs d'asile** ont quitté leur pays pour demander la protection de la France. Ils ont des droits à l'hébergement, variables suivant leur statut. En vue de limiter le nombre des nouveaux arrivants dans notre pays, l'octroi de droits complets est de plus en plus limité. Il est à craindre que le chiffre estimé omette un nombre indéterminé d'enfants mineurs.

Les **personnes dites à «droits minorés»**, sont souvent des déboutés du droit d'asile qui ne rentrent pas dans leur pays mais restent sur le territoire. Elles peuvent être en attente d'un titre de séjour. Elles sont ignorées de l'Etat jusqu'à leur expulsion du territoire (quand celle-ci est effective) et constituent des marginaux en puissance car elles n'ont droit ni au logement, ni au travail, ni même à la santé.

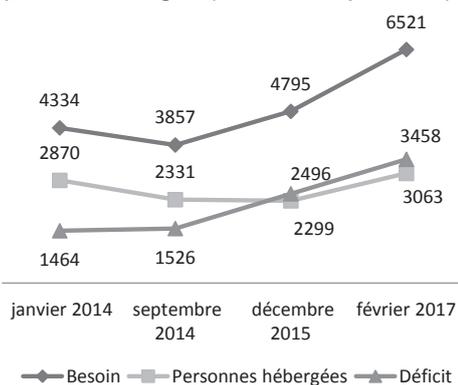
Les **«droits complets»**, sont des personnes désocialisées (souvent françaises) en situation précaire, laissées à elles-mêmes sans accompagnement social. Ces marginaux, sans vrai lien social, sont difficiles à recenser.

#### Part des personnes à la recherche d'un hébergement par catégorie de population



Source : estimation AUI-Alerte

#### Estimation des besoins, du nombre de personnes hébergées et du déficit constaté entre les besoins et le nombre de personnes hébergées (en nombre de personnes)



Source : estimations calculées par AUI-Alerte

« C'est à peu près une cinquantaine d'hommes isolés en Ile-de-France [qui dorment dehors], pour être très précis »

Déclaration de Julien Denormandie,  
Secrétaire d'Etat auprès du ministre  
de la cohésion des territoires, 30 janvier 2018

La donnée statistique  
comme outil de diagnostic

Une réponse objective et  
incontestable

## Une voie d'amélioration pour le recensement des sans-domiciles L'exemple de Paris<sup>1</sup>

Dans la nuit du 15 au 16 février, la mairie de Paris, s'inspirant de ce qui avait déjà été fait à New York ou à Bruxelles a compté le nombre de personnes sans abri. Une opération inédite.

Lors de cette opération, appelée Nuit de la solidarité, la capitale avait été subdivisée en 350 secteurs. Ces quartiers avaient été passés au peigne fin par 350 équipes constituées de trois à cinq personnes.

A la tête de chaque groupe, un travailleur social – ayant reçu une formation spécifique pour le recensement – épaulé par deux à quatre bénévoles. Entre 22 heures et 1 heure du matin, ces équipes avaient sillonné leur secteur en suivant un parcours très strict, de manière à ce que toutes les rues soient couvertes. Lors de leurs maraudes, elles avaient rencontré **2 025 personnes dormant dehors**. Un chiffre auquel il faut ajouter les 200 SDF recensés par des agents SNCF dans les gares, 377 par les agents de la RATP dans les stations de métro, 49 par l'APHP aux urgences hospitalières. Des équipes spécialisées de la Ville de Paris avaient aussi compté les personnes sans domicile installées dans des tentes ou des baraques autoconstruites, dont 189 personnes dans les bois de Boulogne et de Vincennes (qui font partie du territoire parisien), ainsi que dans le Parc de la colline. Enfin, dans les parkings parisiens gérés par Vinci, ses personnels ont recensé 112 personnes sans abri. **Soit au total, 2 840 personnes qui seraient à la rue.**

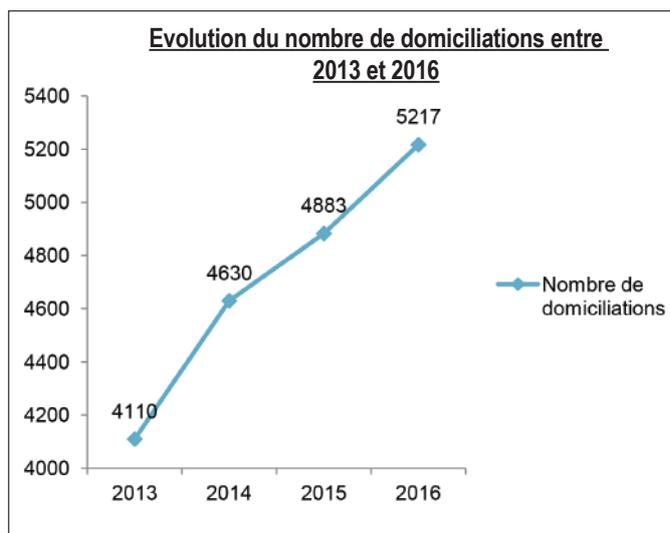
**Pour compter ses SDF, la ville de Paris s'est inspirée d'une méthodologie éprouvée dans d'autres grandes villes comme New York, Bruxelles ou Washington. La Ville de Paris a reçu l'appui des équipes de la Fondation Michaël Bloomberg, homme d'affaires et ancien maire de New York. Pendant ses trois mandats à la tête de la grande ville américaine (2002-2013) il avait fait de la donnée statistique un outil de diagnostic et de compréhension des problèmes sociaux, permettant ensuite de guider l'action publique.**

<sup>1</sup> Sources : [www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/01/31/cinquante-sdf-dans-les-rues-d-ile-de-france-le-constat-tres-enjolvive-du-secretaire-d-etat-julien-denormandie\\_5249881\\_4355770.html#JVwPdQ4MtEZb4V6m.99](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/01/31/cinquante-sdf-dans-les-rues-d-ile-de-france-le-constat-tres-enjolvive-du-secretaire-d-etat-julien-denormandie_5249881_4355770.html#JVwPdQ4MtEZb4V6m.99)

## + 26,9% de demandes de domiciliations entre 2013 et 2016 : un indice de la précarité résidentielle des ménages

La domiciliation est une démarche administrative qui permet aux personnes sans domicile stable de justifier d'une adresse fixe leur permettant d'accéder à un certain nombre de droits (comme la délivrance de la carte nationale d'identité) et de recevoir du courrier.

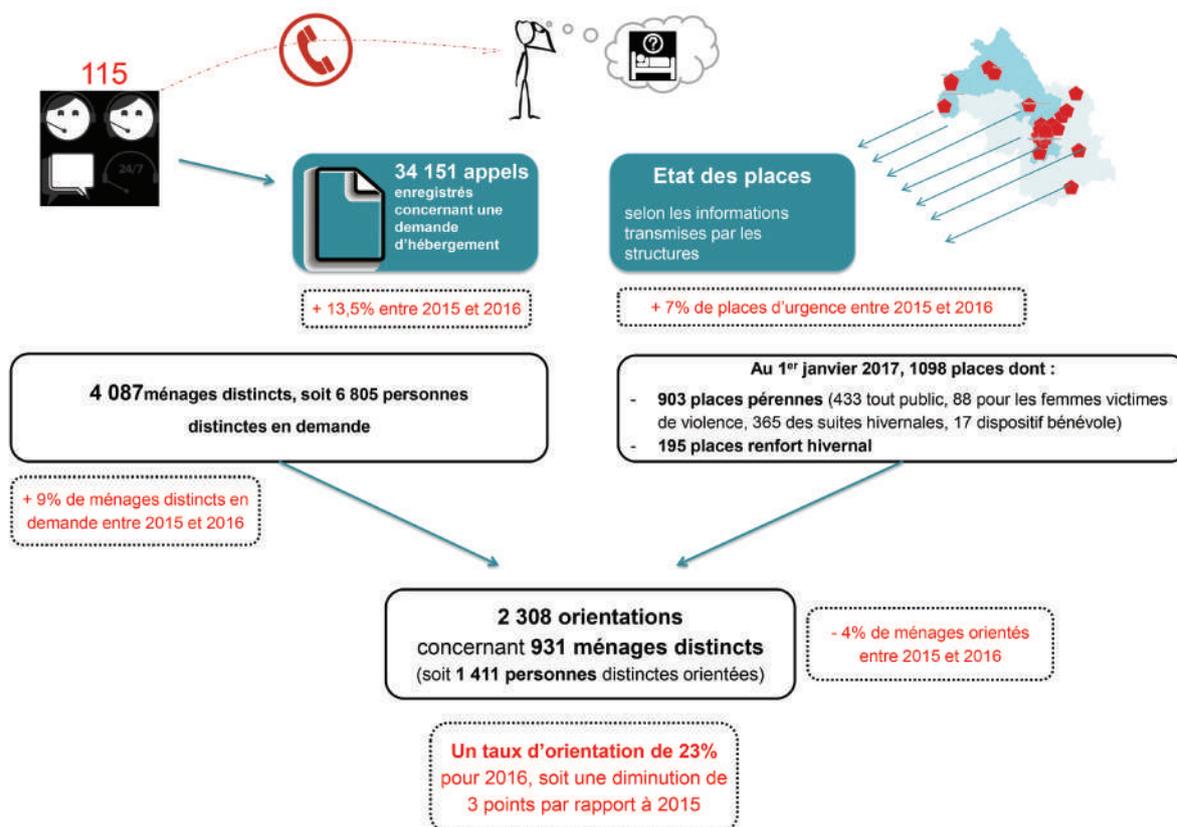
Les ménages qui sollicitent une domiciliation sont des personnes sans domicile fixe, en demande d'asile, en rupture familiale, hébergées chez un tiers, concernées par des situations telles que logement insalubre, sortie d'établissement spécialisé, hébergées dans une aire d'accueil de gens du voyage, logées dans une caravane sur un terrain privé. **En 2016, selon l'enquête réalisée par la Direction Départementale de la Cohésion Sociale de l'Isère, 5 217 domiciliations ont été recensées.**



## Un secteur de l'urgence saturé face à une demande croissante : 77% de la demande non satisfaite en Isère en 2016

**71% des demandes d'hébergement des ménages en Isère concernent le secteur de l'urgence**, avec près de 4 087 ménages différents (+7,5% par rapport à 2015), représentant 6 805 personnes. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, **1 098** places d'hébergement d'urgence étaient ouvertes tous types de dispositifs confondus (pérenne tout public, spécifique pour les femmes victimes de violences, accueils bénévoles, suites hivernales). Ce total comprend également les places ouvertes dans le cadre du dispositif de renfort hivernal mis en place à partir de novembre 2016, totalisant **195** places au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Malgré les efforts de l'Etat pour développer l'offre d'urgence, en hausse de 17% (hors dispositif de renfort hivernal) par rapport à 2015, **77% de la demande d'urgence n'est pas satisfaite (+ 3% par rapport à 2015).**



« La première bataille, c'est de loger tout le monde dignement. Je ne veux plus, d'ici la fin de l'année, avoir des femmes et des hommes dans les rues, dans les bois ou perdus »

Déclaration d'Emmanuel Macron, le 27 juillet



## Accueil inconditionnel des sans-abri et recensement La circulaire du 12 décembre 2017

La circulaire du 12 décembre 2017, réalisée à l'initiative du ministre de l'intérieur et le ministre de la cohésion des territoires, prescrit aux préfets de constituer des équipes mobiles chargées de se rendre dans l'ensemble des structures d'hébergement d'urgence afin de recueillir des informations sur la situation administrative des personnes qui y sont accueillies. Cette démarche s'inscrivant dans une volonté de bâtir « un dispositif robuste de suivi des personnes étrangères en hébergement d'urgence ».

Suite à cette annonce, différents collectifs et associations, mobilisés dans l'accueil et l'aide aux personnes en situation de précarité, se sont fermement positionnés contre son application. Ils faisaient notamment valoir que le dispositif prévu par cette dernière portait une atteinte grave et immédiate à l'inviolabilité du domicile des personnes admises en centre d'hébergement, à la protection des données personnelles les concernant, ainsi qu'au droit au respect de leur vie privée. Ils reprochaient aussi à la circulaire de porter atteinte aux droits propres des centres d'hébergement, en leur imposant tant d'accueillir ces équipes mobiles que de leur donner accès aux données qu'ils détiennent. Ils rappelaient ainsi que « **L'accueil inconditionnel de toute personne en situation de détresse** présente sur le territoire est un principe socle du code de l'action sociale et des familles » (article L.345-2-2). Il s'oppose ainsi au tri des sans-abri en fonction de leur situation administrative.

Les associations redoutant que ce dispositif « **détourne l'hébergement d'urgence et les lieux d'accueil de leur finalité et les utilise pour mettre en œuvre une politique de gestion des flux migratoires** »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sources : [www.lemonde.fr/societe/article/2017/12/18/controle-des-etrangers-des-associations-saisissent-le-defenseur-des-droits\\_5231165\\_3224.html#Z3DboccCK0Mt2Fd.99](http://www.lemonde.fr/societe/article/2017/12/18/controle-des-etrangers-des-associations-saisissent-le-defenseur-des-droits_5231165_3224.html#Z3DboccCK0Mt2Fd.99)

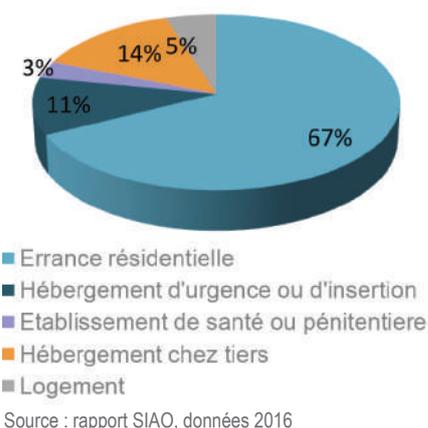
## Des conditions de vie des ménages sans domicile personnel diverses et difficiles : de la rue à l'hébergement chez des tiers

### Une situation résidentielle extrêmement précaire des demandeurs d'un hébergement d'urgence

En 2016, les demandeurs d'un hébergement d'urgence en errance résidentielle sont majoritaires, avec 67% des demandes. La demande pour les autres situations est en hausse : de 2 points pour les personnes en structure de santé ou pénitentiaire (3% en 2016 contre 1% en 2015) ; de 3 points pour les personnes disposant déjà d'un logement (5% en 2016 contre 2% en 2015) ; de 5 points pour les demandeurs hébergés en structure d'urgence ou d'insertion et enfin et surtout de 8 points pour les personnes hébergées chez des tiers.

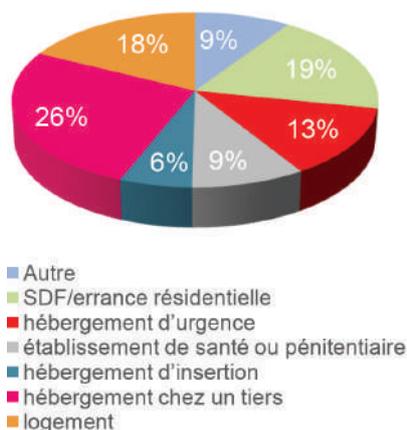
Les données reflètent ainsi une évolution des problématiques avec l'augmentation des autres situations que celle de l'errance résidentielle. En effet, la demande classique adressée au 115 devrait concerner essentiellement des personnes qui sont à la rue. Or, on constate une augmentation de 8 points des ménages hébergés chez des tiers entre 2015 et 2016. On assiste ainsi à une évolution des besoins, des personnes deviennent des publics de l'urgence à défaut d'une autre solution (difficulté d'accéder à un hébergement d'insertion ou un logement).

Lieu où ont dormi les ménages la veille de leur appel au 115



### Une situation résidentielle des demandeurs d'un hébergement d'insertion de plus en plus fragile

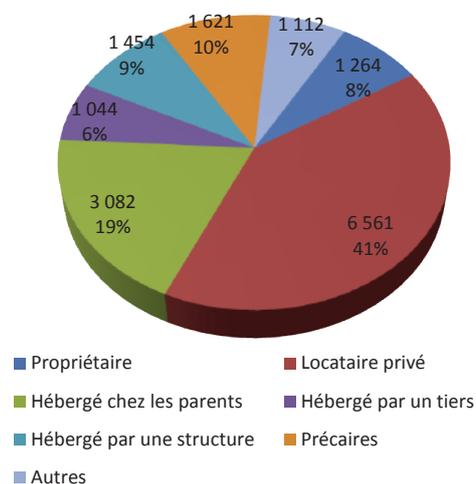
Situation résidentielle au moment de la demande d'hébergement d'insertion



Le poids des personnes SDF ou en errance résidentielle a augmenté entre 2015 et 2016 (de 13% à 19%), traduisant une aggravation de la précarité des ménages.

Les ménages hébergés chez des tiers représentent la proportion la plus importante des demandeurs d'hébergement d'insertion (26%). Cette notion renvoie à des situations diverses et très mal connues qui peuvent cacher des graves situations de sur-occupation. De nombreux acteurs évoquent des conditions de vie extrêmement délicates avec des personnes hébergées en situation précaire hébergeant d'autres ménages qui se retrouvent sans autres solutions.

Situation résidentielle des ménages au moment de la demande de logement social



### De nombreux demandeurs de logements sociaux également privés de domicile personnel

Au total, le nombre de demandeurs de logement social privés de domicile personnel s'élève à 7 201 ménages soit 45% des demandeurs de logement social en accès (16 138 demandeurs). Parmi eux de nombreuses personnes sont hébergées chez leurs parents ou chez des tiers.

## De nombreuses personnes vivant dans des camps et des squats : une population d'exclus qui s'organise dans la précarité

En 2016, à Grenoble, on dénombre, 430 personnes vivant dans des squats. Ces personnes accèdent difficilement aux services de base. Les conséquences sur l'insertion de cette population sont dramatiques, avec une scolarisation des enfants limitée et des espaces peu propices à l'apprentissage.

Ces familles ont, pour la majorité, d'entre elles, vécu des parcours de vie chaotiques. Elles vivent au rythme des saisons et des expulsions. Elles se confrontent à un climat de méfiance ambiant de la population pour laquelle leur mode de vie suscite des sentiments de peur. Elles s'organisent dans la précarité et avec les moyens dont elles disposent. Les conditions d'insalubrité auxquelles elles font face interrogent et nécessitent une réponse adaptée des pouvoirs publics. Le recours aux expulsions ne fait que déplacer les squats d'un emplacement à un autre.



© Joël Kermabon - placegrenet.fr



Extrait du film «Qu'est ce qu'on fait demain», Images Solidaires



« J'ai fait beaucoup d'allers-retours, entre la Roumanie, l'Espagne, et depuis 2014 nous sommes en France. J'aime la France pour l'école »

« Nous avons habité au niveau du pont, près de l'hôpital de la Tronche, à la rue et on bougeait car on avait peur de la police »

« Quand il pleut, nous pouvons ni faire le ménage, ni la vaisselle, ni même manger, rien »



Angela, 44 ans

### Zoom sur l'arrêt de l'activité des salariés de Roms Action

L'association Roms Action qui accompagnait depuis 14 ans les familles Roms de l'agglomération grenobloise vivant en squats et bidonvilles a dû faire face une forte baisse des subventions publiques de 60 000 euros. Elle s'est vue dans l'obligation de cesser l'activité salariale. L'accompagnement d'insertion, qu'assurait Roms Action, par diverses missions : médiation, santé, parentalité, scolarisation, insertion économique, amélioration du logement, apprentissage du français, accompagnement pour les démarches administratives et pour l'emploi, aides matérielles, ne pourra plus être assuré. L'association perdure malgré tout grâce aux bénévoles qui restent mobilisés sur les problématiques de ces familles en grande situation de précarité et marginalisées.



## Un discours de l'urgence autour de la figure du « migrant » dans les politiques publiques de l'hébergement-logement ou une assignation de ces publics à vivre sans domicile personnel

Parler d'urgence n'a pas le même sens, ni les mêmes conséquences en fonction des acteurs qui le font. En effet, lorsque les migrants et les acteurs qui les accompagnent au quotidien parlent d'urgence, il s'agit de mettre en avant le risque ou le danger avéré encouru par certains à un moment donné. Cette vision d'urgence sur le court terme est liée au travail quotidien de ces acteurs qui chaque jour recherchent des solutions face à l'urgence des situations.

La reprise de la thématique de l'urgence dans les politiques publiques relève le plus souvent d'une logique différente. En effet, les discours de l'urgence font naître des politiques d'exception qui définissent la question de l'hébergement des migrants comme une problématique conjoncturelle, c'est-à-dire temporaire, tendant à se résoudre avec le temps. Ces politiques ont des conséquences importantes : elles sont onéreuses (car mises en place rapidement), bien souvent peu égalitaires en terme de traitement des personnes et lorsqu'elles ne réussissent pas à venir à bout de la problématique pour laquelle elles ont été créées, alors elles réduisent leurs coûts (en réduisant notamment le public y ayant droit mais aussi les prestations proposées).

La conséquence, donc, de cette définition d'un problème social au prisme de l'urgence est que le problème ne peut pas durer. Or, la question de l'hébergement des migrants (mais aussi plus généralement celle de l'hébergement d'urgence) perdure, alors se mettent en place des politiques restrictives qui tentent de réduire les coûts.

Les politiques de l'urgence permettent dans un même temps d'affirmer l'accueil (mais d'un petit nombre de bénéficiaires, désignés comme le public des ayant droit) et de porter un discours particulièrement répressif (pour tous les autres, qui ne seraient pas dans la même urgence). C'est bien la question de l'urgence qui permet de traiter des populations ayant des besoins similaires de manière différenciée : toutes ont besoin d'un hébergement mais afin de réduire les coûts certaines seulement seront reconnues comme ayant droit.

### Les CAO : un exemple représentatif d'un discours de l'urgence

Un exemple est particulièrement représentatif de ces politiques de l'urgence : les CAO, Centre d'Accueil et d'Orientation. Créés au départ pour "désengorger" Calais, ils se retrouvent rapidement pensés comme la solution au bidonville de la « jungle de Calais », ils sont répartis dans toute la France pour accueillir les personnes vivant avant cela dans le bidonville de Calais. On a là une politique au public restreint, pensée comme transitoire car le problème serait conjoncturel. La solution est mise en œuvre en hâte, les CAO n'ont pas partout les mêmes normes en fonction des locaux et acteurs mobilisés, ainsi il n'y a pas d'égalité de traitement au sein même du public et ce public est privilégié sur d'autres ayant les mêmes besoins mais ne se trouvant pas à Calais. Enfin le budget est sous-évalué. Finalement, quand il apparaît que le démantèlement de Calais n'a pas mis fin à la création de bidonvilles le budget est révisé à la baisse, il s'agit de rationaliser les coûts. Et si les CAO perdurent, c'est que leur vocation de résorption de campements doit être préservée le temps de la crise migratoire actuelle, d'après la circulaire du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés, mettant encore une fois en avant une vision conjoncturelle d'une problématique qui semble pourtant perdurer dans le temps, devenir, donc, structurelle.

# INITIATIVES LOCALES

## **Autour du logement des « exilés » : une crise migratoire et une réponse citoyenne pour pallier l'absence de réponse des pouvoirs publics**

**En Isère, afin d'apporter une réponse humaine à la problématique de l'hébergement des migrants, des collectifs citoyens s'organisent. Ils développent des propositions d'hébergement ainsi qu'un accompagnement auprès des migrants, des demandeurs d'asile mais aussi des réfugiés.**

**Quelques uns d'entre eux :**

### **Accueil Migrant Grésivaudan**

Ce collectif de citoyens s'est créé début 2016, avec pour objectif l'accueil des migrants. Pour ce faire, il a obtenu la mise à disposition de logements soit par la mairie, soit pas un bailleur social. A ce jour, il dispose de 5 logements sur les communes de Crolles, Biviers, Meylan, Montbonnot, et Pontcharra. Afin de pouvoir assumer les charges relatives aux fluides (eau, électricité, gaz), une collecte de fonds a été réalisée. Il accompagne et soutient les familles hébergées d'un point vue financier mais aussi dans leurs démarches quotidiennes afin qu'elles puissent s'insérer.

### **Le réseau Welcome :**

Ce réseau, né en 2009, au sein de JRS France (Service Jésuite des Réfugiés) propose, dans une trentaine de villes, à des familles et à des communautés religieuses, d'accueillir un demandeur d'asile pendant 4 à 6 semaines, sur une période de 6 à 9 mois. Les durées de séjour sont flexibles et variables selon les familles. En Isère, 115 familles accueillent des demandeurs d'asile. Elles proposent un petit-déjeuner et au moins un repas dans la semaine. Aux côtés des familles qui prennent en charge l'hébergement, un tuteur est désigné pour suivre le parcours du demandeur d'asile, l'aider dans ses démarches et assurer le passage des personnes d'une famille à une autre. Depuis peu, elles accueillent également des mineurs, par 2, afin qu'ils se sentent moins seuls et que cela facilite la création de liens. Des groupes ont également été constitués afin d'échanger sur les pratiques et les difficultés mais aussi pour partager tout simplement cette belle expérience que tous considèrent comme bénéfique.

### **Le réseau Esaïe et les Mineurs Isolés Étrangers déclarés majeurs**

Ce réseau a été créé, en mars 2011, au sein du Diaconat Protestant. Il accueille un public spécifique qu'il décrit comme des « invisibles », ceux qui n'ont aucun droit et qui se retrouvent exclus du corps social : les personnes non reconnues mineurs, les MNA (mineurs non accompagnés, anciennement MIE – mineurs isolés étrangers). Ils ont entre 16 et 18 ans et ces jeunes sont particulièrement vulnérables. Ils sont arrivés en France sans parents ou famille proche, et sans représentant légal. L'accueil de 10 jeunes mineurs déclarés majeurs, est organisé par périodes avec des fréquences et des durées en fonction des volontés définies par les familles. En revanche, elles ne peuvent pas choisir les personnes qui seront orientées vers elles. Les familles s'engagent à les héberger ainsi qu'à les accompagner dans la prise en charge de leur vie quotidienne par l'apprentissage des codes et des modes de vie. Ils insistent sur la notion de cheminement avec les familles et le développement de partenariat avec les associations. Leur soutien est assisté de celui que les associations spécialisées sont en mesure de leur apporter.

### **ADA – Opération Réfugiés Bienvenue**

Ce collectif de bénévoles issus pour certains de l'association ADA (Accueil Demandeur d'Asile) s'est constitué au printemps 2016 pour aider des réfugiés au niveau de l'agglomération grenobloise. Un partenariat a été engagé avec l'association Un Toit Pour Tous pour la mise à disposition de 2 appartements gérés par son agence Territoires AIVS®. Un travailleur social de la structure assure aussi une coordination et un suivi des ménages. Ces différents partenariats leur permettent de les accompagner dans les difficultés quotidiennes par des conseils spécialisés mais aussi par des outils spécifiques leur permettant de récolter des fonds. Ils permettent l'établissement d'un cadre et une coordination entre les acteurs du logement, du social et les bénévoles pour le suivi des familles.

# INITIATIVES LOCALES

## **CARM (collectif d'accueil des réfugiés en Matheysine)**

Ce collectif, né en mai 2016, accueille 2 familles de réfugiés et demandeurs d'asile. Il agit en collaboration avec l'ADA et est également partenaire d'Un Toit Pour Tous. Un appel aux dons a été réalisé via la plateforme afin de financer le loyer et les charges que les membres ne sont pas en capacité d'assumer seuls.

## **APARDAP et collectif Migrants en Isère**

Association de parrainage républicain des demandeurs d'Asile et de protection, qui a pour objet général de contribuer au bon accueil des étrangers. Elle regroupe des parrains, dont le rôle est d'accompagner bénévolement dans les démarches administratives et sur le plan humain les migrants.

La question de l'hébergement est une préoccupation récente pour l'APARDAP. Suite à la saturation du dispositif d'urgence, à la pénurie de logement, et à la forte augmentation des demandes d'hébergements par les familles accompagnées, ils ont décidé d'agir.

Ses responsables soulèvent une problématique importante au sujet des familles puisqu'elles sont difficilement hébergées au sein du dispositif d'urgence, qui accueille principalement des personnes isolées.

Face à ces constats, une plateforme est née. Elle permet de coordonner les actions des habitants volontaires, du monde associatif et des mouvements caritatifs pour aider les migrants de Grenoble et des villes proches.

L'Apardap a également entrepris des démarches auprès des bailleurs sociaux, des mairies et de l'établissement foncier local avec lesquels des conventions ont été contractées pour la mise à disposition de logements. Un partenariat a aussi été engagé avec Un Toit Pour Tous pour la gestion locative de ces logements via son Agence Territoire AIVS®.

## **Une solidarité locale et un réseau de partenaires indispensables à la création et au maintien des collectifs citoyens.**

L'ensemble des collectifs s'appuient sur des associations partenaires pour assurer leurs missions d'accueil :

- La CIMADE, l'ADA, l'ADATE ou l'APARDAP : associations spécialisées dans le droit d'asile et des étrangers pour les démarches administratives et juridiques
- Un Toit Pour Tous pour le suivi social, ainsi que la recherche de logement et de fonds
- Les mairies ou les bailleurs sociaux pour la mise à disposition de logements
- les associations locales afin que les personnes s'investissent dans des activités culturelles ou sportives mais aussi s'insèrent dans la société par l'apprentissage de la langue française. A noter que les personnes en demande d'asile n'ont pas le droit de travailler.
- Les institutions scolaires, médicales (Médecins du Monde, CMP...)

Les membres de ces collectifs soulignent l'importance de ces soutiens et partenariats sans lesquels ils ne pourraient exister et subsister tant d'un point de vue financier qu'au niveau du suivi administratif, juridique et social de ces ménages... Ils leur apportent un cadre, qui selon eux mériterait d'être renforcé en termes de coordination et d'outils.

**La politique migratoire interpelle et interroge puisqu'elle engendre des phénomènes qui mettent les territoires sous tension. Les bénévoles et les citoyens peuvent s'épuiser puisqu'ils ne sont pas encadrés et soutenus par les institutions... De tels choix politiques fracturent nos territoires, et rendent les situations de plus en plus complexes.**

**Les collectifs citoyens construisent chaque jour une société solidaire et accueillante afin qu'émergent des politiques alternatives d'accueil et d'accès aux droits des migrants. Ces actions inciteront peut-être nos représentants politiques à prendre des décisions qui tendront vers une société empreinte de solidarité et d'humanité. A ce jour, la société civile doit continuer à s'organiser et défendre ses valeurs...**

# LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT

La notion d'accès au logement est une dimension qu'il convient d'appréhender en analysant non seulement l'offre disponible mais aussi la capacité des ménages à pouvoir y accéder

Les ménages les plus modestes habitent majoritairement le parc privé puisque l'offre de logements sociaux reste insuffisante. Ils se retrouvent donc dans des logements du parc privé où le niveau des prix reste trop élevé. Depuis les années 1970, les locataires sont devenus plus précaires : le revenu par unité de consommation des ménages locataires a augmenté moins vite que celui des propriétaires, tandis que leurs loyers ont plus fortement progressé que leurs revenus.

Le parc HLM, qui représente le principal gisement de l'offre en capacité d'accueillir les ménages les plus modestes, ne peut répondre à l'ensemble des demandes et des besoins. **En Isère, 27 930 demandes de logement social ont été enregistrées en 2016, soit 1 175 de plus qu'en 2015 (+4.4%). Et seulement 8 850 logements ont fait l'objet d'une attribution, soit 368 attributions en moins (-4%) entre 2015 et 2016.**

Au cours des quarante dernières années, la population logeant dans le secteur social a vieilli plus vite que l'ensemble de la population. Entrés en masse dans le parc social durant son expansion des années 1960 et 1970, les locataires en sont peu sortis par la suite, relativement à la tendance observée dans le secteur libre, freinant ainsi l'entrée de nouvelles générations. Si les locataires du secteur libre accèdent d'autant plus à la propriété que leur revenu est élevé, c'est moins le cas pour les locataires du secteur social, où les plus aisés restent plus longtemps. Les ménages aux revenus les plus élevés tendent à se trouver dans les mêmes zones géographiques.

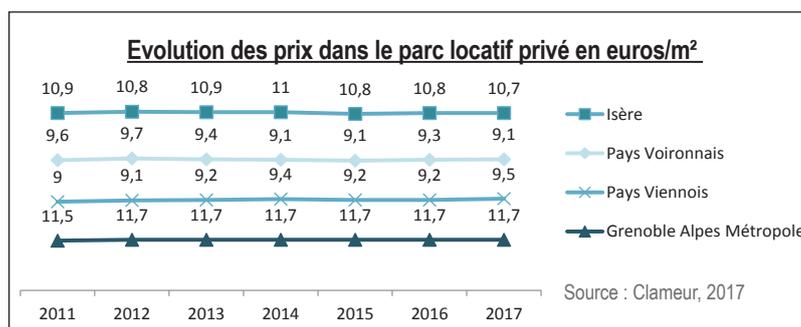
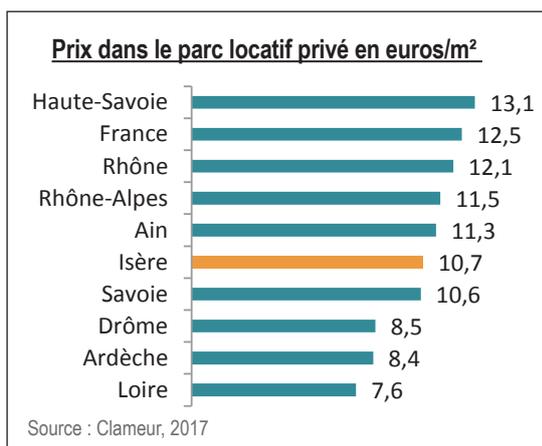
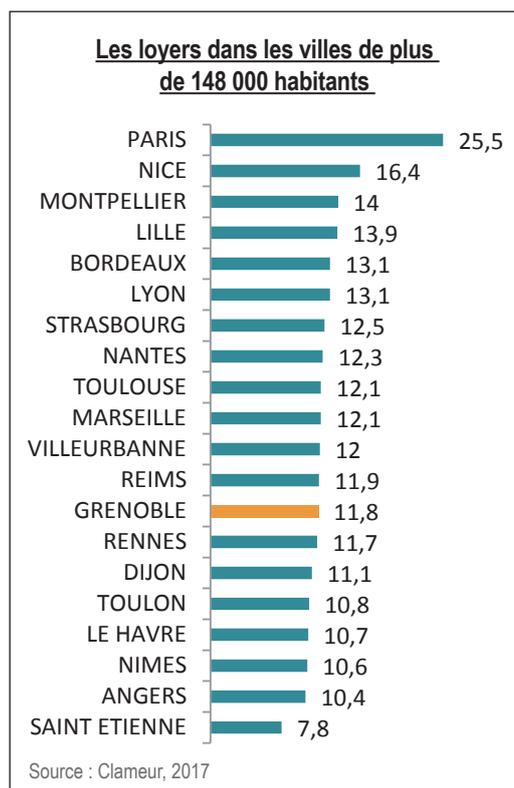
Les modes d'habiter évoluent et la localisation de l'offre accessible aux plus modestes peut représenter un obstacle non négligeable pour accéder à un logement.

La paupérisation croissante des ménages du parc social entraîne une diminution de la rotation et de l'offre financièrement acceptable malgré une production sociale stable. La mobilité résidentielle est difficile et l'accession à la propriété devient un mirage.

## Un parc privé trop cher pour apporter une solution logement adaptée aux ménages modestes

### Un marché locatif privé stable

L'Isère figure en 4<sup>ème</sup> position au regard des prix des loyers appliqués sur le territoire de l'ancienne Région Rhône-Alpes. Grenoble est la 13<sup>ème</sup> ville, avec un loyer moyen en légère baisse. Si l'on constate des loyers locatifs privés stables, les valeurs locatives restent cependant trop élevées.



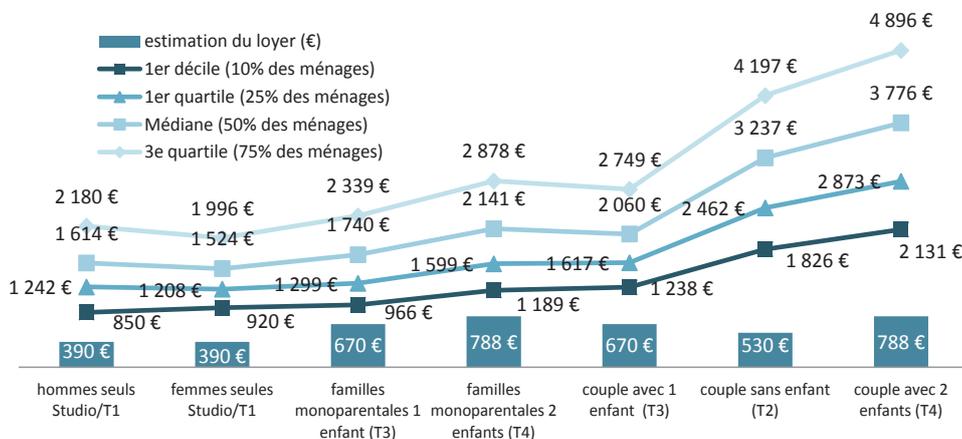
## Des loyers trop élevés au regard des revenus disponibles des ménages

En réalisant une estimation moyenne des loyers au regard du prix moyen au m<sup>2</sup>, la part de revenus des ménages pour leurs dépenses de logement se révèle trop élevée. Les dépenses de logements représentent une part d'autant plus importante au sein des revenus des ménages situés dans le 1<sup>er</sup> décile. Ils y consacrent de 37%, pour un couple avec enfant(s), à 69% pour une famille monoparentale. A noter, que cette estimation ne permet pas de calculer le taux d'effort réel puisque les aides aux logements, ainsi que les charges ne sont pas prises en compte. Cette estimation permet tout de même de démontrer que les loyers du secteur libre, malgré une stabilité, sont beaucoup trop élevés au regard des revenus disponibles des ménages, et en particulier pour les familles monoparentales.

**Définition des classes moyennes via le revenu disponible par UC et les déciles :** les 30% les plus démunis composent les catégories des ménages modestes ; les 20% les plus riches sont les catégories aisées. Entre le 3<sup>ème</sup> décile et le 8<sup>ème</sup> décile, ce sont les classes moyennes (Crédoc et observatoire des inégalités).

	1er décile	2e décile	3e décile	
<b>par an</b>	11716,0	14685,3	17029,7	
<b>par mois</b>	976	1224	1419	
	catégories modestes			
	4e décile	Médiane	6e décile	7e décile
<b>par an</b>	19168,7	21213,3	23511,1	26302,0
<b>par mois</b>	1597	1768	1959	2192
	classes moyennes			
	8e décile	9e décile		
<b>par an</b>	30138,6	36788,2		
<b>par mois</b>	2512	3066		
	catégories aisées			

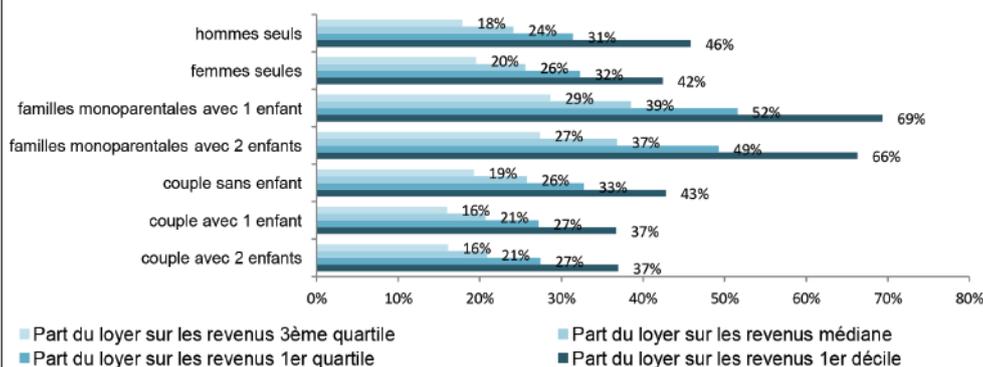
### Estimation des revenus disponibles par mois selon la composition familiale en 2013 pour l'Isère et estimation des loyers par typologie de logement en France



L'estimation des loyers est issue de données nationales, on peut ainsi lire que le loyer moyen d'un homme ou d'une femme seule en France logé en T1 ou studio est de 390€. L'estimation des revenus disponibles par mois selon la composition familiale est issue de données iséroises. On peut ainsi lire que les 10% d'hommes seuls les plus pauvres en Isère gagnent moins de 850€ pour un loyer moyen de 390€. De la même manière, les 25% d'hommes seuls les plus riches (3ème quartile) en Isère gagnent plus de 2 180€ pour un loyer moyen estimé de 390€.

Source : calcul OHL à partir des données Filosofi -Insee 2013 et Clameur 2016

### Estimation de la part des loyers sur les revenus disponibles des ménages en fonction de la structure familiale



Pour chaque composition familiale le graphique suivant donne une estimation de la part des revenus que représente le loyer en fonction des revenus. Il faut noter que ne sont pas prises en compte les aides aux logements. On peut, donc, lire que pour les 25% d'hommes seuls les plus pauvres le loyer représente 31% de leurs revenus alors que pour les 25% les plus riches il ne représente que 18% de leurs revenus. Pour les 10% d'hommes seuls les plus pauvres ce pourcentage atteint 46%, donc leur loyer représente presque la moitié de leurs revenus.

Source : calcul OHL à partir des données Filosofi - insee 2013 et Clameur 2017

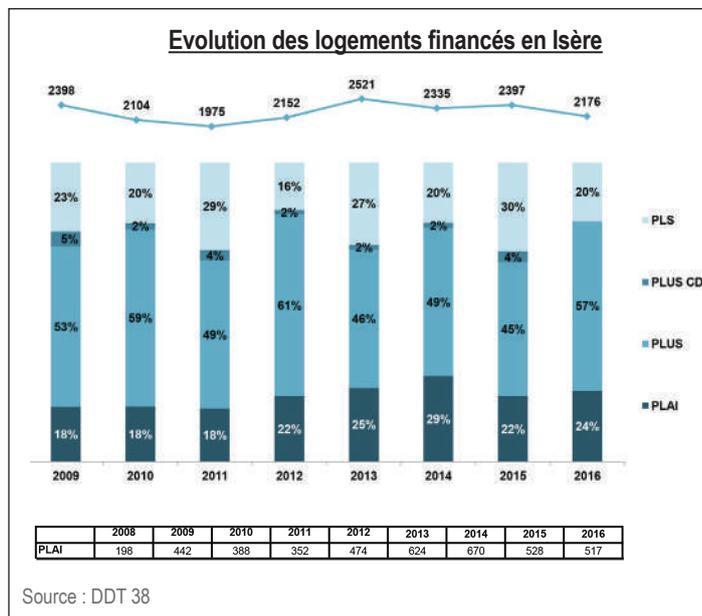
## Le parc HLM, principal gisement d'offre pour les ménages les plus modestes, insuffisamment calibré

**Une offre sociale insuffisante, concentrée autour des métropoles et une structure non favorable aux plus modestes**

L'offre de logements très sociaux type PLAI est très faible par rapport à l'ensemble de l'offre. Sur l'ensemble de l'Isère, elle représente seulement 5% de la structure de l'offre sociale, soit 3 994 logements sociaux, alors que le nombre de ménages sous plafonds PLAI est de 118 300, représentant 23% des ménages isérois.

**Une production nouvelle de logements sociaux en baisse avec un financement pour les logements très sociaux stables**

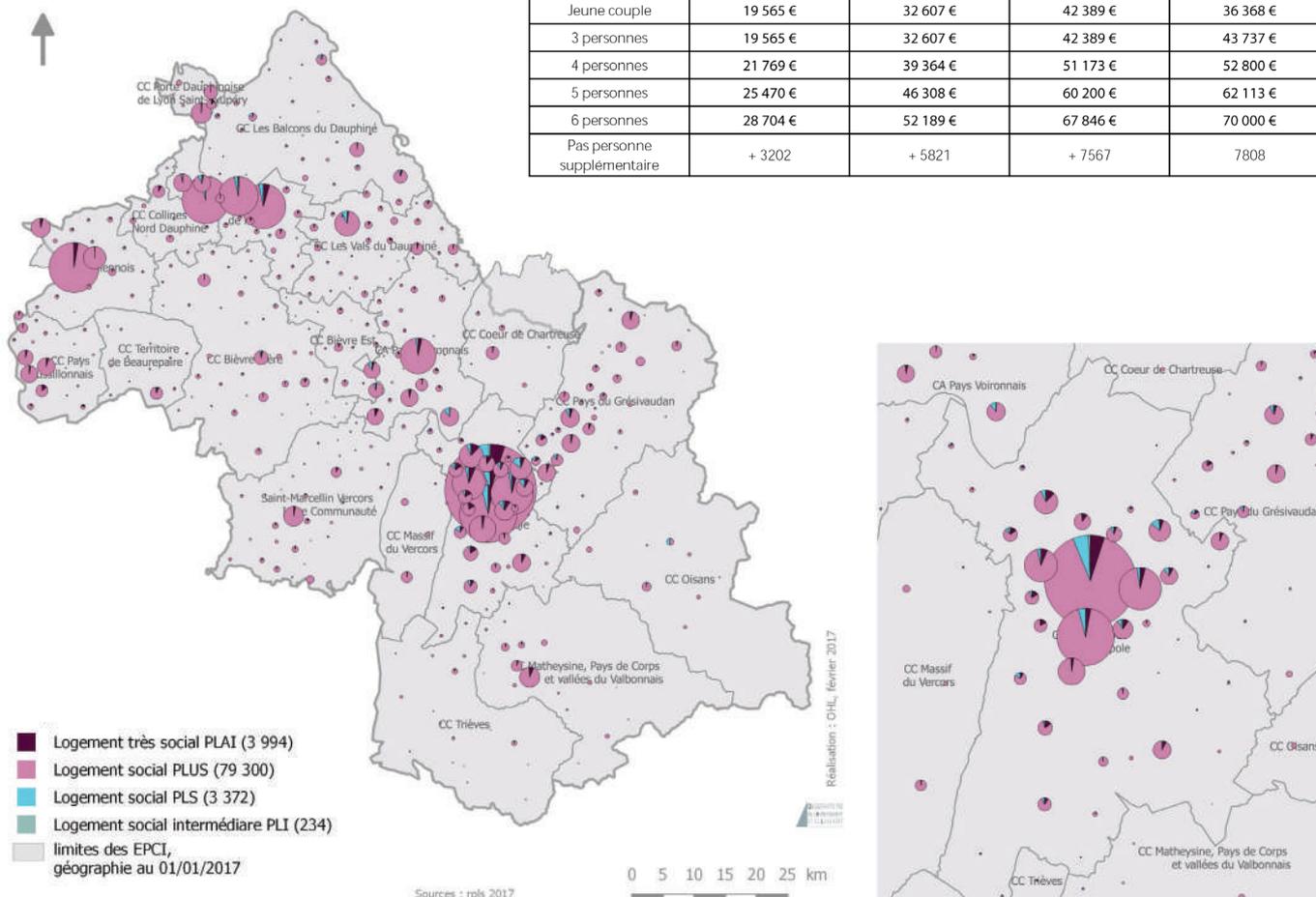
La production nouvelle de logement sociaux s'élève en 2016 à 2 176. Après la crise de 2008, les logements financés ont augmenté jusqu'à 2013, depuis on observe une baisse alors que la demande en logement social ne cesse d'augmenter pour atteindre, en 2016, 27 930 demandes.



Source : DDT 38

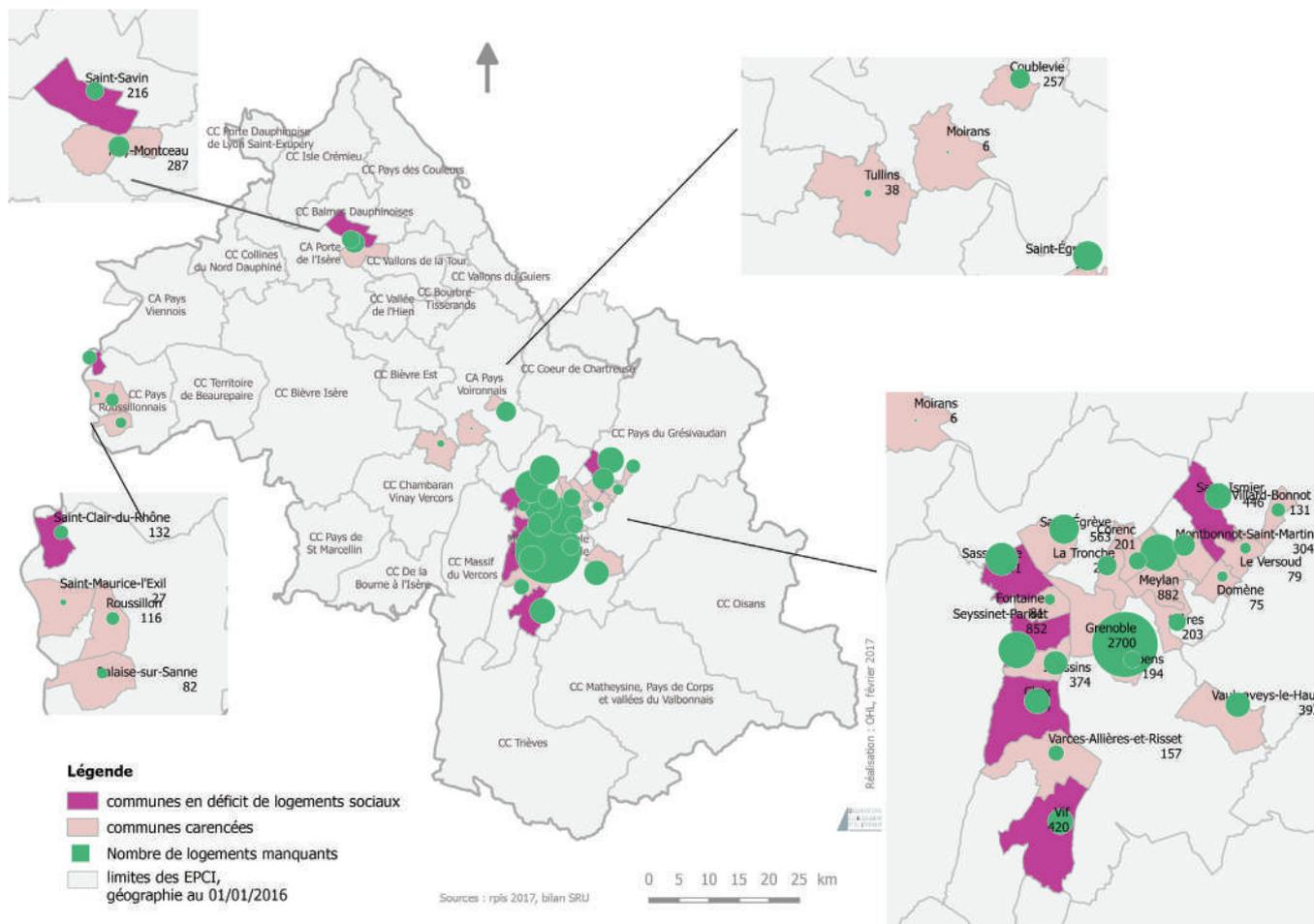
### Part des logements sociaux selon type de financement

Nombre de personnes à loger	Plafonds de ressources par type de financements			
	Prêt Locatif Aide d'Intégration (PLAI)	Prêt Locatif à Usage Social (PLUS)	Prêt Locatif Social (PLS)	Prêt Locatif Intermédiaire (PLI)
1 personne	11 167 €	20 304 €	26 395 €	27 234 €
2 personnes	16 270 €	27 114 €	35 248 €	36 368 €
Jeune couple	19 565 €	32 607 €	42 389 €	36 368 €
3 personnes	19 565 €	32 607 €	42 389 €	43 737 €
4 personnes	21 769 €	39 364 €	51 173 €	52 800 €
5 personnes	25 470 €	46 308 €	60 200 €	62 113 €
6 personnes	28 704 €	52 189 €	67 846 €	70 000 €
Pas personne supplémentaire	+ 3202	+ 5821	+ 7567	7808



## Un déficit de logements sociaux au titre de la loi SRU

La loi SRU, impose un quota de logements sociaux de 20 % ou 25 % à certaines communes. **En Isère, selon le dernier bilan 2017, on observe un déficit de 10 550 logements sociaux, concernant 29 communes iséroises, au titre des obligations de la loi SRU.** Sur l'ensemble de ces communes, sept ont fait l'objet d'un arrêté de carence (taux de carencement de 36 à 41 %) pris par le préfet. Elles sont donc soumises à des sanctions. Sur ces sept communes « carencées », six sont situées autour de la périphérie grenobloise : **Claix, Corenc, Saint-Ismier, Sassenage, Seyssinet-Pariset, Vif.** La dernière commune concernée se trouve à limite du département de l'Isère, du Rhône et de la Loire, au sein de la communauté de commune du Pays Roussillonnais : **Saint-Clair-du-Rhône.**



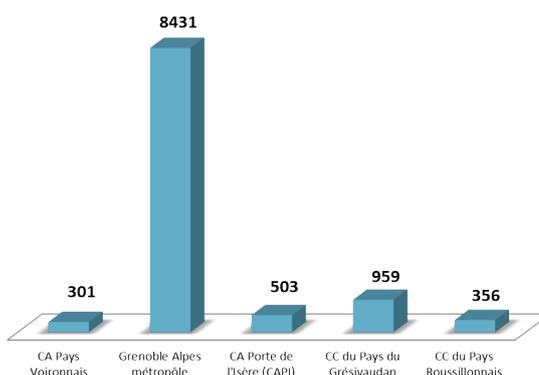
### Zoom : Des obligations imposées par la loi SRU possiblement revues à la baisse dans le cadre de la nouvelle loi logement dite «Elan » du gouvernement Macron

La loi SRU, qui impose un quota de HLM de 20 % ou 25 % aux communes, va être mise en débat au Parlement lors de l'examen du projet de loi Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan) au printemps. La contrainte pesant sur les villes déficitaires en logements sociaux tenues de rattraper progressivement leur retard en construisant des HLM jusqu'à atteindre le quota exigé pourrait donc être atténuée.

La mise en œuvre de cette loi a pourtant permis de doubler la production de logements sociaux en quinze ans....



### Déficit de logements sociaux au regard de la loi SRU

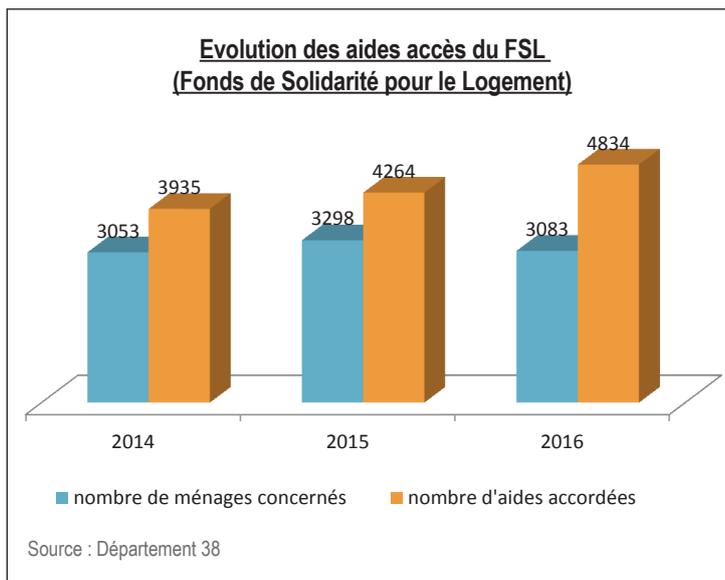


Source : Bilan SRU 2017

## Des aides à la personne en augmentation qui solvabilisent insuffisamment les ménages

L'aide à la personne s'adresse à l'occupant du logement. Elle adapte dans la durée ses dépenses en logement selon le revenu et la composition familiale. Elle augmente quand le revenu diminue et vice versa. Ciblée vers les ménages modestes, elle est indépendante du statut d'occupation, s'adressant aux locataires comme aux accédants.

En 2013, selon l'enquête logement de l'Insee, le taux d'effort des ménages est plus élevé qu'en 2001, quel que soit le statut d'occupation du logement. Celui des locataires a augmenté plus fortement que celui des propriétaires, les loyers ayant progressé plus vite que les revenus. L'augmentation a été plus forte pour les locataires du secteur libre (+ 4,8 points) que pour ceux du secteur social (+ 3,9 points). Les aides personnelles au logement contribuent à le réduire (de 1,1 point en moyenne), notamment pour les plus modestes (de 9,4 points pour les ménages du premier quartile).



**Ces trois dernières années, les aides spécifiques accordées par le Département de l'Isère afin d'aider les ménages les plus modestes à accéder à un domicile personnel, dans le cadre du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL), n'ont cessé d'augmenter passant de 3 935 à 4 834 aides directes.** Le nombre de ménages recourant à ces aides reste plutôt stable, voire en diminution. Les ménages font donc appel plusieurs fois à cette aide afin de se solvabiliser face aux dépenses que leur accès à un logement représente.

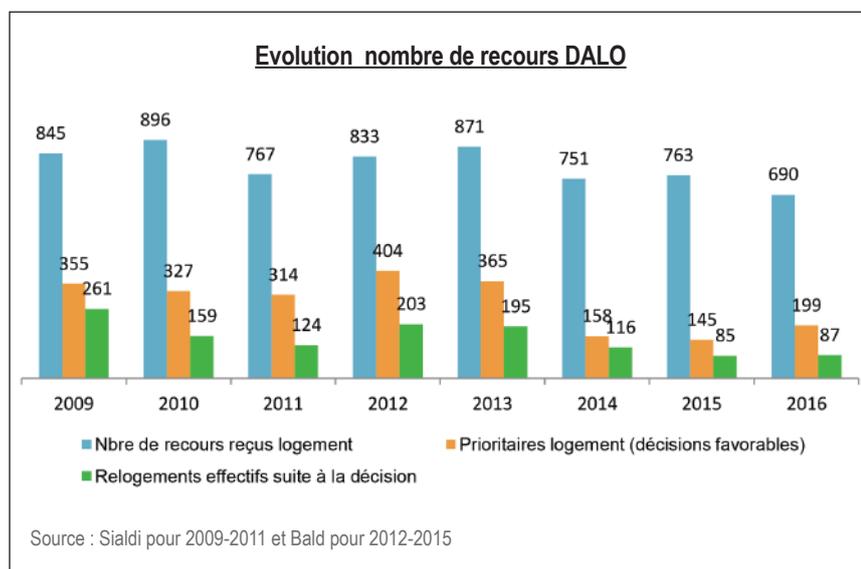
## Un droit au logement opposable qui joue insuffisamment son rôle

28

Afin de démocratiser l'accès aux logements pour les ménages les plus fragiles, l'État a mis en œuvre en 2007 le droit au logement opposable. Dans un contexte de crise de logements, le DALO apportait une alternative intéressante et ambitieuse aux ménages en mal-logement, leur permettant de déposer un recours devant la commission de médiation afin de faire valoir leurs droits. Cependant ces 3 dernières années, le nombre de recours est en baisse. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette baisse : le non-recours, l'abandon des démarches, l'augmentation des refus de dossiers qui découragerait les ménages...

Le DALO se positionne en dernier recours, et se place ainsi au bout d'un parcours où de nombreuses démarches administratives très lourdes ont pu déjà être réalisées. Une nouvelle démarche peut représenter un effort trop important, en particulier au regard des solutions proposées peu nombreuses et souvent mal localisées.

L'accompagnement des ménages permet de réduire l'abandon des démarches ; or, les travailleurs sociaux manquent de moyens pour agir en matière de logements, cela diffère d'un territoire à un autre, renforçant les inégalités entre eux. L'accompagnement est, dans la majorité des cas, considéré comme un coût en plus et non un investissement social. Le comité de suivi a pu constater un lien entre la présence forte d'associations qui assurent le suivi et le nombre de recours déposés sur le territoire concerné. Ainsi, le non-recours est plus courant sur les territoires où la présence des associations est moins forte.



### Une initiative pour lutter contre le non recours : la permanence DALO animée par Un Toit Pour Tous

En 2016 le groupe a renforcé l'information des ménages et décidé d'accompagner les personnes dans des démarches contentieuses pour faire évoluer les pratiques.

110 personnes ont été accueillies, informées sur leurs droits et ont bénéficié d'un soutien à la constitution du dossier de demande de recours.

# INITIATIVES LOCALES

## LE LOGEMENT ABORDABLE, UN DÉFI QUE RELÈVE L'AGENCE IMMOBILIÈRE À VOCATION SOCIALE D'UN TOIT POUR TOUS

De la production de logements très sociaux à l'accompagnement des ménages tout au long de l'occupation du logement, les enjeux d'un loyer abordable se retrouvent non seulement lors de l'accès mais également au niveau du maintien dans le logement sur le long terme. L'exemple d'Un Toit Pour Tous démontre aussi que la maîtrise des charges annexes au loyer est un enjeu fort pour l'accès et le maintien des ménages dans leur logement. Si le parc social peut permettre à de nombreux ménages défavorisés d'accéder au logement et de s'y maintenir, son offre demeure insuffisante pour répondre à l'ensemble de la demande. Cela rend d'autant plus problématiques les niveaux de loyer élevés dans le parc privé. L'encadrement des loyers mis en œuvre pour lutter contre la hausse de ceux-ci sera-t-il efficace, notamment dans un contexte pour l'Isère d'une stagnation des prix, cependant à un niveau élevé ?

### Un enjeu de production de logements très sociaux : pas seulement une question de loyer comme l'illustre Un Toit Pour Tous-Développement

Un Toit Pour Tous-Développement est une Union d'Économie Sociale chargée d'acquérir et de rénover des logements dans le diffus, dans des copropriétés classiques, sans problèmes particuliers et situés dans des quartiers ordinaires. Afin de produire des logements à destination des ménages les plus défavorisés, elle respecte un cahier des charges permettant non seulement un loyer abordable mais portant aussi une attention particulière au coût d'usage d'un logement : charges d'énergie et charges de copropriétés récupérables auprès du locataire.

Le prix du loyer doit être à la fois abordable pour le ménage et garantir un équilibre financier inhérent à chaque opération réalisée en termes d'acquisition et de rénovation des logements. Le calcul du loyer dépend du nombre de m<sup>2</sup> de surface utile. Chaque m<sup>2</sup> coûtera 4,92 € au locataire. Pour parvenir à un loyer bas sans compromettre l'équilibre financier, la structure minimise la prise en compte des m<sup>2</sup> des annexes telles que les balcons ou les caves : ainsi, le total des m<sup>2</sup> des annexes comptabilisées dans le coût du loyer ne peut pas excéder 4,5m<sup>2</sup> par logement. Une autre manière d'éviter des loyers trop élevés par rapport au total de m<sup>2</sup> de surface utile est de privilégier les logements ayant peu de couloirs, surface qui en effet peuvent augmenter inutilement le coût du loyer.

UTPT-Développement est également vigilant aux charges de copropriété - celles récupérables auprès du locataire (ménage, ascenseur, électricité, entretien des espaces verts...) - qui s'ajoutent au coût du loyer. Pour maîtriser les charges d'énergie, la situation du logement dans le bâti est prise en compte (les logements situés au rez-de-chaussée au-dessus des caves sont écartés si il est impossible de réaliser des travaux d'isolation des caves ou dans le logement) ainsi que son orientation (éviter un logement présentant trop de surfaces au nord). De même, UTPT-Développement est attentif à l'environnement du logement à acquérir comme par exemple la présence de transports en commun à proximité. En effet, le budget des ménages peut être alourdi par des frais de carburant.

### Un enjeu d'adéquation réaliste entre le loyer et le budget des ménages à l'entrée et tout au long de l'occupation, l'exemple de l'AIVS® Territoires de l'association Un Toit Pour Tous

L'agence immobilière à vocation sociale Territoires assure la gestion des logements –entre autres – produits par UTPT-Développement pour des ménages ayant de faibles ressources. Elle accompagne ainsi le locataire tout au long de l'occupation du logement.

Avant l'entrée dans un logement, l'AIVS® Territoires reçoit le candidat (déterminé par une commission externe) afin d'établir le budget du ménage et de vérifier si celui-ci est en adéquation avec le loyer et les charges. Tout d'abord, un taux d'effort peut être déterminé à partir du loyer principal additionné du loyer annexe (charges) en soustrayant les aides au logement auxquelles peut avoir droit le ménage.

Cet ensemble est rapporté aux ressources du ménage pour former un pourcentage représentant l'effort que devra consentir le ménage. Ainsi, le loyer final ne peut excéder 30% du budget du ménage pour être supportable sur le long terme. Ensuite, il est également possible de calculer le reste à vivre par personne : il s'agit de soustraire des ressources du ménage les charges de logement (loyer + charges aides au logement). Afin de décider si le reste à vivre par personne est suffisant pour le ménage il existe différents plafonds : pour certains bailleurs, ce reste à vivre doit être au minimum de 250 € par personne. Une grille réalisée par le Conseil départemental – et utilisée par l'AIVS® Territoires - permet de prendre en compte en plus des charges de logement, l'ensemble des autres charges du ménage de façon la

# INITIATIVES LOCALES

plus détaillée possible (transport, crèche...). Ainsi, pour le Conseil départemental, un disponible mensuel par personne acceptable doit être au minimum de 175 € par personne. Ces différentes grilles d'analyse permettent d'être au plus près des réalités financières des ménages et sont également des outils de travail du budget des ménages avec ceux-ci. Cependant, un calcul réaliste et sur le long terme des charges d'énergie demeure difficile à faire. En effet, si le DPE est un indicateur du coût possible des charges d'énergie, il reste très imparfait, du fait des caractéristiques du bâti (isolation, situation au 1<sup>er</sup> étage...) et du comportement du ménage. Pourtant, une meilleure approche des charges d'énergie est importante car celles-ci sont de nature à véritablement déséquilibrer le budget du ménage alors même que le loyer est en lui-même suffisamment bas pour être supporté par les ménages. Le Conseil départemental a alors construit des moyennes qui constitue des prévisionnels plutôt justes.

Une autre inconnue de la difficile équation de l'équilibre du budget des ménages est l'aide au logement. Si il est possible d'effectuer une simulation des futures aides au logement sur le site Internet de la Caf, le calcul de celles-ci restent obscures et le montant annoncé de la simulation correspond rarement à l'aide réellement versée. Si d'emblée l'aide au logement simulée peut entraîner de mauvaises surprises pour le budget des ménages, au cours de l'occupation, cette aide peut fluctuer en fonction des changements dans la situation des ménages (travail, composition familiale) ou à cause d'indus qui ne seront pas forcément dus aux aides au logement mais pouvant être liés aux autres prestations versées par la Caf. Pour des ménages ayant des budgets très serrés, le déséquilibre provoqué par les fluctuations des aides au logement peut entraîner des impayés. **De par son lien de proximité avec le locataire, l'AIVS® Territoires tente alors de trouver avec le ménage toutes les solutions pour rééquilibrer le budget. Cette proximité permet également d'intervenir assez tôt pour prévenir les impayés, également de mettre en place un accompagnement plus important si besoin.**

## L'encadrement des loyers du parc privé, un enjeu d'autant plus grand que les loyers demeurent élevés pour de nombreux ménages

Depuis 2012, l'encadrement des loyers est opérationnel grâce à un décret qui est reconduit tous les ans : au sein de 28 agglomérations, dites en zones tendues, l'évolution des loyers est plafonnée à celle de l'indice de référence des loyers (IRL) en cas de relocation d'un logement ou d'un renouvellement de bail. Lorsqu'un nouveau locataire signe un bail, son loyer ne peut plus excéder le loyer du précédent locataire revalorisable d'après l'évolution de l'IRL, soit en général quelques euros de plus au maximum. Depuis 2014, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) a mis en place un deuxième dispositif d'encadrement des loyers qui s'appuie sur la mise en œuvre d'un observatoire des loyers qui collectera les données concernant le prix du loyer (mensuel et mensuel/m<sup>2</sup>), le type (maison/appartement), le nombre de pièces, l'année de construction. Un loyer médian peut ainsi être déterminé sur une zone donnée (découpage géographique) selon les caractéristiques choisies (par exemple le loyer médian sur telle zone pour un appartement de type T3 construit entre 1971 et 1990). Ainsi, les loyers à la relocation ne peuvent dépasser le loyer médian/m<sup>2</sup> augmenté de 20%, ce qui constitue un loyer maximum autorisé. L'encadrement des loyers est déjà entré en vigueur à Paris depuis le 1<sup>er</sup> août 2015 et à Lille depuis le 1<sup>er</sup> février 2017.

**Dans l'agglomération grenobloise (qui fait partie des zones tendues depuis 2012), un observatoire des loyers a commencé depuis un an à collecter les données.** Les premières données pourront être obtenues au mois d'avril 2018. Afin de pouvoir utiliser les loyers maximums autorisés par zone géographique (arrêté du Préfet tous les ans pour actualiser le loyer de référence), l'observatoire doit avoir collecté suffisamment de données pendant 2 ans pour être agréé par l'Etat. Chaque locataire pourra accéder aux données via un site Internet ouvert au public. La collecte de données s'est effectuée via des partenaires comme la FNAIM ou l'Union Nationale des Propriétaires Immobiliers ainsi qu'en direct auprès des locataires, soit 12 000 données auprès des partenaires et 1 800 auprès des particuliers en location directe. Une fois l'agrément obtenu, la métropole pourra interroger chaque commune sur son souhait d'encadrement des loyers. La ville de Grenoble s'est d'ores et déjà montrée intéressée par le dispositif.

Aujourd'hui, l'enjeu d'un encadrement des loyers est d'éviter une hausse des loyers comme nous avons pu le connaître dans les années 2000. Malheureusement, pour de nombreux ménages, l'accès et le maintien dans le parc privé demeure difficile voire impossible. En attendant, un effet certain de l'encadrement des loyers sur les prix, de nombreux autres leviers devront être développés afin de rendre à nouveau le parc privé accessible au plus grand nombre.

3<sup>ème</sup> dimension du Mal-Logement

# LES MAUVAISES CONDITIONS D'HABITAT

Si le parc de logements s'est incontestablement amélioré, des milliers de ménages isérois sont confrontés à des conditions d'habitats dégradées, qui constituent des formes renouvelées du mal-logement. De nombreux ménages vivent dans des logements insalubres, indécents, et/ou font face à des problématiques de précarité énergétique.

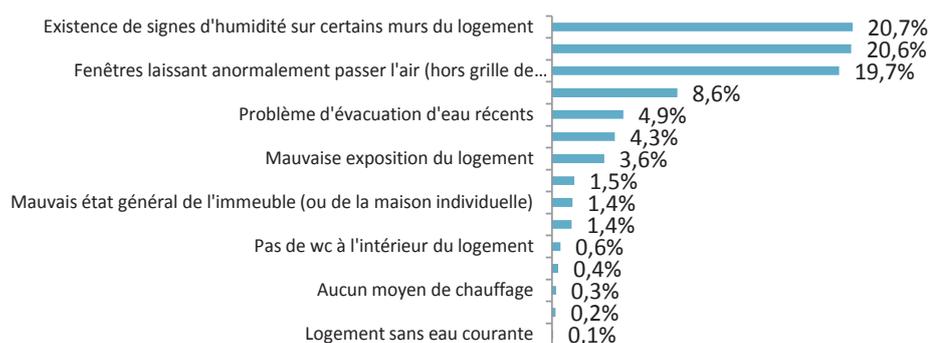
A ce jour, il est difficile d'évaluer cette dimension par la statistique publique. En effet, les seules données disponibles proviennent des programmes et dispositifs œuvrant contre les mauvaises conditions d'habitat. Les solutions apportées reflètent souvent des approches cloisonnées, n'agissant que sur une seule partie du problème. Une compréhension du phénomène global permettrait pourtant une meilleure orientation des politiques publiques en matière de logement. Les situations de suroccupation, de surpeuplement, et d'hébergement chez les tiers restent des phénomènes peu visibles. Les conditions de vie de ces ménages sont synonymes de stress, d'épuisement moral, de difficultés d'apprentissage, de fragilisation, d'inconfort, de honte, d'absence d'intimité, et d'un risque fort d'explosion de la cellule familiale.

## Des logements dépourvus de confort en voie de disparition mais une vulnérabilité énergétique des ménages isérois importante

En quarante ans, le confort des logements s'est considérablement amélioré. Le confort sanitaire de base est quasi intégralement acquis en 2013, alors qu'à la fin des années 1970, un logement sur quatre n'avait ni baignoire ni douche et un sur quatre manquait de toilettes à l'intérieur. Au fil du temps, avec l'amélioration globale du confort, la perception de la qualité des logements a évolué. Parmi les défauts déclarés par leurs occupants, certains sont très fréquents (de l'ordre de 20 % des logements), comme la présence d'humidité sur les murs ou les problèmes d'isolation, qu'ils soient thermiques ou liés à des courants d'air. Le décret du 30 janvier 2002 relatif à la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) de décembre 2000 précise les conditions que doit satisfaire un logement pour garantir la santé ou la sécurité de ses occupants, et les équipements dont il doit être pourvu en termes de surface et volume habitables, de qualité du bâti, de dispositifs d'isolation, d'installation électrique, de chauffage, d'éclairage naturel, etc.

31

### Part des logements comportant des défauts



Source : Insee, enquête logement 2013 pour la France - % national extrapolé sur la base de l'Insee 2013 pour l'Isère

Les défauts de confort les plus graves parmi ceux mesurés par l'enquête Logement depuis le début des années 2000 constituent en ce sens un indicateur important pour apprécier les évolutions récentes de la qualité de l'habitat. En 2013, plus de trois logements sur quatre ne présentent aucun défaut. À l'inverse, 3,4 % des logements présentent encore deux défauts graves ou plus, et c'est le cas de 6,5 % des logements construits avant 1949.

Les ménages qui occupent ces logements sont aussi plus souvent locataires, surtout dans le secteur libre, ou logés gratuitement. Ils sont plus nombreux en proportion à mesure que l'on descend dans l'échelle des revenus. Les étrangers, en particulier originaires d'Afrique, sont plus présents dans ce type de logements.

D'après la loi SRU, un logement décent doit avoir une surface minimale de 9 m<sup>2</sup> et une hauteur sous plafond d'au moins 2,20 mètres. En 2013, ces critères ne sont pas satisfaits pour 1,3 % des logements. Ces derniers présentent en outre au moins un défaut grave de confort dans un cas sur trois. Enfin, 0,6 % des ménages vivent dans un logement qui est sous le coup d'un arrêté d'insalubrité.

### Logement indigne : de quoi parle t-on ?

Source : ADIL, PIG mal –logement en Isère

#### NON DÉCENCE

- Absence d'équipements et de confort permettant un usage normal des lieux
- Non respect des normes de surface et des volumes des pièces
- Atteinte manifeste à la sécurité physique ou à la santé des occupants

#### INSALUBRITÉ

- Dégradation du bâti
- Associée à :
  - **Danger pour la santé** des occupants ou des voisins

#### SUROCCUPATION

Un logement est en suroccupation dès lors que la surface globale est inférieure à :

- 9 m<sup>2</sup> pour une personne seule
- 16 m<sup>2</sup> pour deux personnes
- 9 m<sup>2</sup> par personne supplémentaire
- 70 m<sup>2</sup> pour 8 personnes et plus

#### PÉRIL

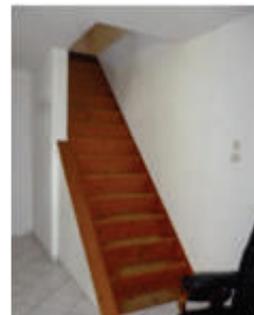
- Immeubles menaçant ruine
- Atteinte à la solidité de l'immeuble
- **Danger réel pour la sécurité** des occupants, voisins et passants

#### LOCAL IMPROPRE À L'HABITATION

Local qui ne présente pas les caractéristiques pour être considéré comme un logement

#### MAUVAIS USAGE ET DÉFAUT D'ENTRETIEN

Utilisation anormale du logement par l'occupant pouvant conduire à une dégradation



Cc de Bièvre Isère :  
**Un logement non décent**  
Absence de main courante et de rambarde de protection



Cc du Grésivaudan : **un logement insalubre**  
garage aménagé en salon avec présence d'une chaudière au fioul



Cc du Pays des Couleurs :  
**un logement insalubre**  
Infiltration en toiture

### 12 103 logements privés seraient potentiellement indignes en Isère

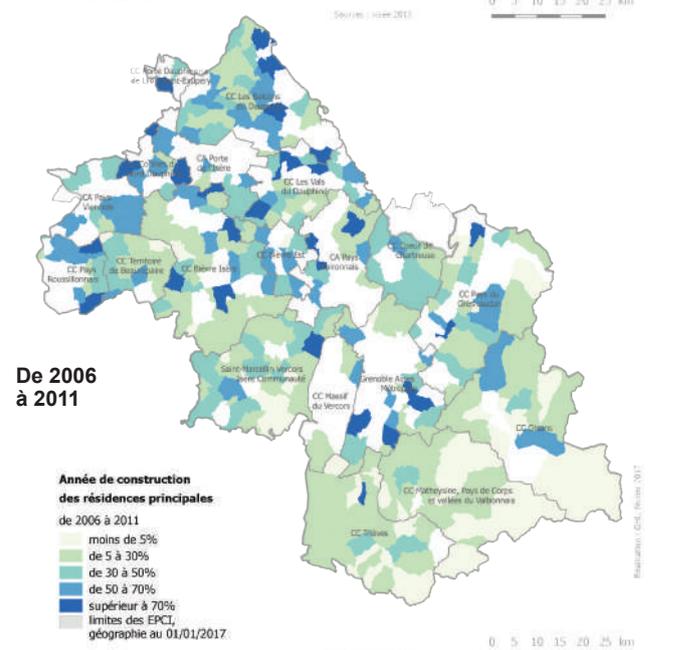
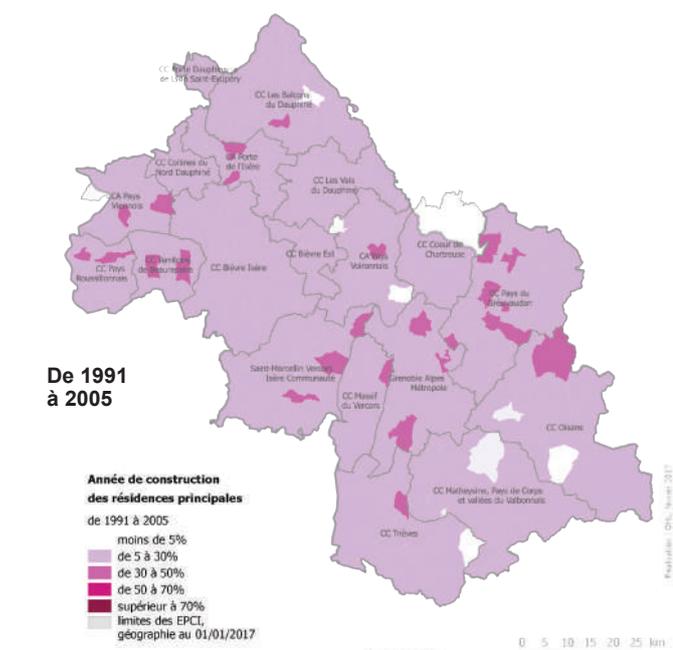
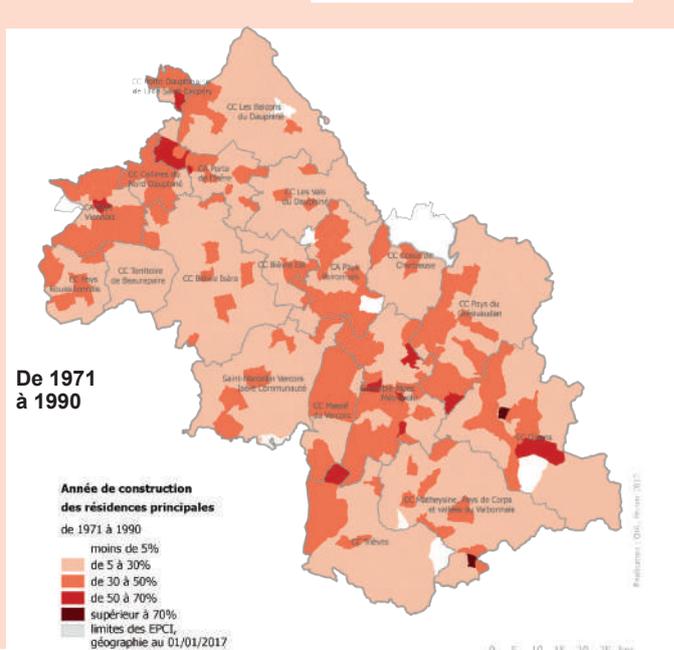
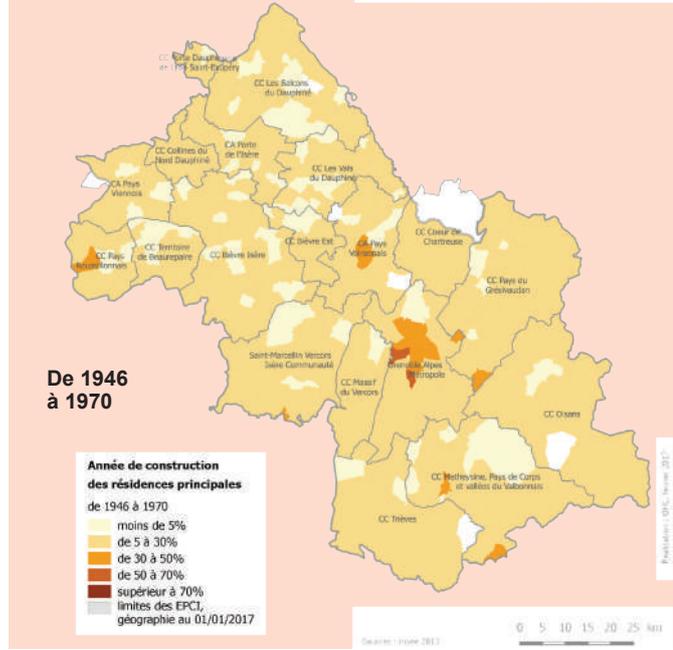
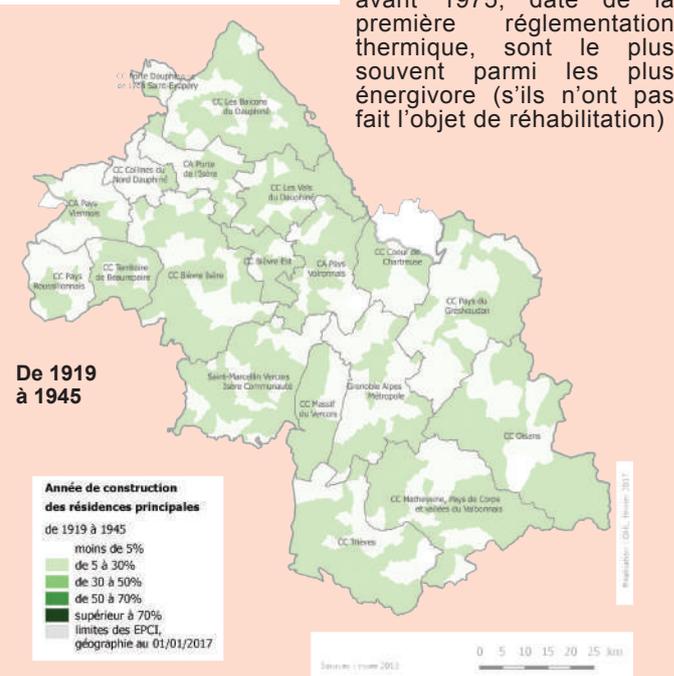
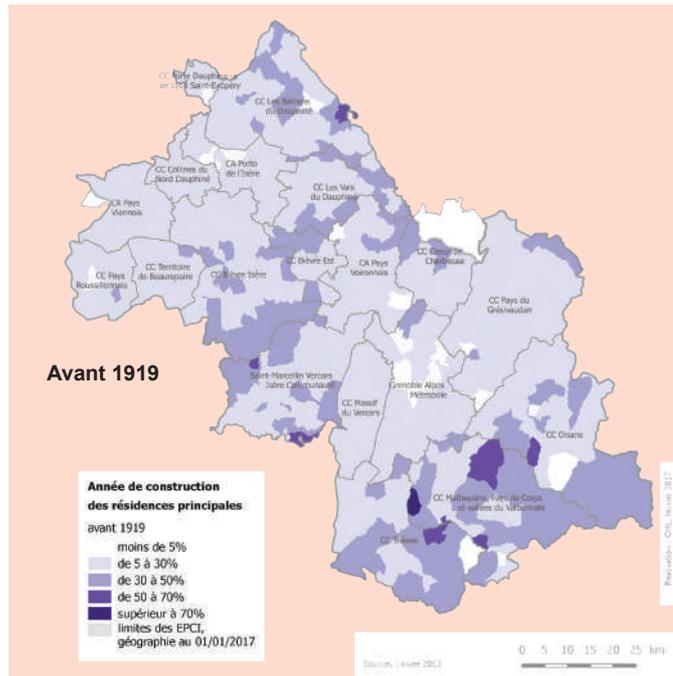
Le parc potentiellement indigne correspond au nombre de résidences principales privées, soit de qualité moyenne et occupées par un ménage à très faible revenus (moins de 400€/mois), soit de qualité médiocre occupées par un ménage à faible revenu (moins de 900€/mois). Cependant le PPPi (parc privé potentiellement indigne) reste une approche statistique de l'habitat et non un recensement exhaustif, ce potentiel doit être vérifié par des études plus fines à l'échelle de chaque territoire.

12.103 logements potentiellement indignes (2,3 % des résidences principales)	
Dont 10.820 logements ...	Dont 1.180 logements...
<b>De qualité moyenne</b> <b>catégorie cadastrale 6</b> apparence courante, absence fréquente de locaux d'hygiène et de chauffage central,...	<b>De qualité médiocre</b> <b>catégorie cadastrale 7 et 8</b> aspect médiocre voir délabré, absence de tout équipement y compris WC,...
<b>Où résident des ménages très modestes</b> <b>Maxi 420 euros par mois</b> revenu fiscal par unité de consommation	<b>Où résident des ménages modestes</b> <b>Maxi 910 euros par mois</b> revenu fiscal par unité de consommation
	Logements PPPi dits « <b>noyaux durs</b> »

Part des résidences principales selon leur année de construction :

Source : insee 2013

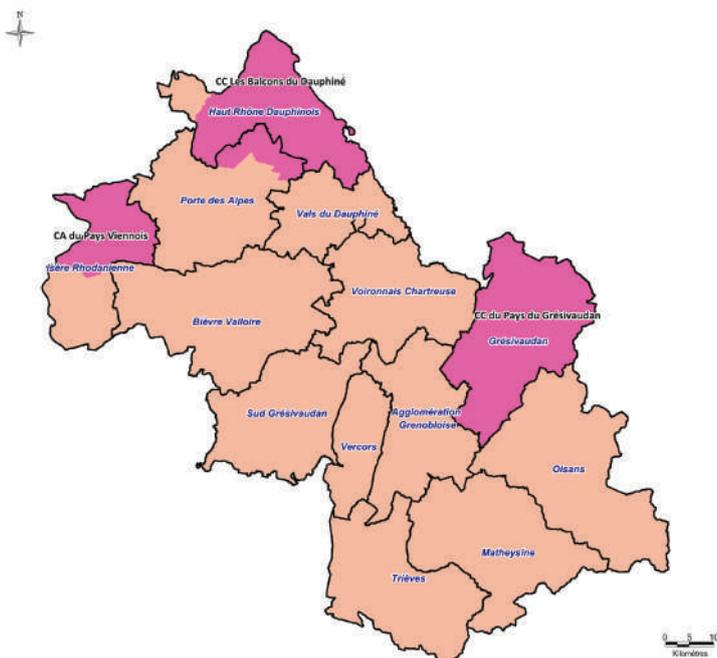
Les bâtiments construits avant 1975, date de la première réglementation thermique, sont le plus souvent parmi les plus énergivores (s'ils n'ont pas fait l'objet de réhabilitation)



## Quelle action en Isère pour lutter contre l'habitat indigne : Bilan du PIG (programme d'intérêt général) départemental 2012-2016

- 5 982 ménages ont contacté le PIG dont 5 165 pour travaux d'économie d'énergie ;
- 1 531 visites commandées ;
- 988 dossiers Anah rénovation thermique agréés entre 2012 et 2016 (232 en 2016) ;
- 63 allocataires ont eu un tiers payant de l'aide au logement interdit au propriétaire (avant 2015), 36 ont eu une conservation de l'aide au logement (après mars 2015, loi ALUR)
- 35 arrêtés d'insalubrités dans le cadre du PIG (7 en 2016)
- 17 accompagnements à la sortie d'insalubrité commandés dont 9 dossiers clos ou bientôt clôturés (8 non aboutis)

## Le nouveau dispositif départemental « Mieux habiter et sortir du mal logement » 2017 - 2021



**Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH)**  
**PIG départemental**

Le PIG intervient hors Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) ou en complément de PIG locaux (excepté pour le dispositif Soleni qui est départemental).

Diffus sur l'ensemble des EPCI hors OPAH (excepté pour le dispositif « Soleni » qui est départemental).

- c'est-à-dire hors dispositifs locaux (3 OPAH actuellement)
- ou en complément des PIG locaux sur les thématiques non similaires (Grenoble Alpes Métropole dispositif MUR MUR 2)

### Objectifs annuels sur la période 2017 - 2021 :

#### Partie travaux :

- 260 dossiers rénovations thermiques
- 150 dossiers autonomie

#### Partie mal logement :

- 100 visites de qualification non décence
- 25 diagnostics de qualification d'insalubrité dont 10 accompagnements (5 PO et 5 PB)
- 100 interventions « Soleni » : accompagnement sur les usages dans le logement, travail sur les factures et les consommations en complément d'un accompagnement social ou d'une aide financière du FSL

### La loi ALUR a doté les organismes payeurs d'allocations familiales ou sociales (CAF et MSA) de nouveaux pouvoirs de coercition à l'encontre du bailleur en cas d'indécence

La loi ALUR du 24 mars 2014 renforce l'action sur la non-décente par la possibilité pour la CAF ou la MSA de « conserver » l'aide au logement : celle-ci est maintenue mais son versement est différé, dans l'attente de la mise en conformité du logement. Le bailleur dispose ainsi de 18 mois pour réaliser les travaux, le locataire ne versant que le loyer résiduel durant la période (le bailleur ne peut engager de procédure de résiliation du bail pour paiement partiel du loyer). Si la mise en conformité est effective, les sommes conservées sont versées au bailleur et le versement de l'aide au logement reprend. L'échéance des 18 mois peut être rallongée de 6 mois sous certaines conditions. Sans mise en conformité de la part du bailleur, les sommes conservées, pendant les 18 mois, sont perdues définitivement pour le bailleur, et le locataire doit régler l'intégralité du loyer à partir de cette date.

## Zoom : la précarité énergétique dans l'agglomération Grenobloise

### Une méthodologie développée par la Métropole grenobloise pour identifier les ménages en situation de précarité énergétique

L'observatoire de la Métropole grenobloise a développé des indicateurs de suivi concernant la précarité énergétique reposant sur l'analyse de la **précarité économique** : chômage, difficultés financières, logements sociaux ; **l'habitat énergivore** : une description fine des niveaux de consommation réels est à ce jour trop complexe à réaliser. Il est possible de caractériser la précarité énergétique des logements de l'agglomération au travers de quatre critères : le type d'habitat (une maison consomme plus qu'un appartement), la taille des logements, la période de construction, le type d'énergie principale utilisée ; **et enfin les déplacements** : il s'agit de voir la part du revenu annuel que chaque ménage consacre à sa mobilité, et le nombre de kilomètres effectués en voiture individuelle (déplacements contraints) notamment à mettre en lien avec l'emploi occupé.

Le repérage des ménages concernés par la précarité énergétique a été réalisé par le biais d'acteurs institutionnels, en particulier ceux de l'action sociale et les services solidarité des fournisseurs d'énergie, mais le but c'est aussi de repérer les ménages invisibles des dispositifs existants. Des données issues de l'enquête sur le bien être (IBEST), ont ainsi été utilisées : surendettement chez GEG et EDF, demande de FSL (fonds de solidarité pour le logement), bénéficiaires de la plateforme précarité énergétique de Grenoble, inconfort thermique (étude IBEST).

### Les ménages de l'agglomération grenobloise fortement soumis à la problématique de la précarité énergétique

La précarité énergétique est évidemment en lien avec la précarité économique mais elles ne se confondent pas pour autant, et plusieurs autres critères jouent. L'âge du bâti joue à plein dans l'agglomération grenobloise : **2 logements sur 3 de l'agglomération ont été construits avant 1975** (premières réglementations thermiques).

Les déplacements représentent un facteur de vulnérabilité mais pas seulement pour les périurbains : **«28% des ménages pauvres grenoblois dépensent plus de 18% de leurs revenus pour les transports»**. Les «grands navetteurs» subissent des coûts de transport importants et certains occupent de plus des emplois non qualifiés et précaires.

Le surendettement lié aux dépenses d'énergie est un phénomène en hausse. **Les demandes FSL charges courantes** (Fonds de solidarité pour le logement) connaissent du non-recours, et concernent les locataires du parc public mais aussi les habitants du parc privé. **Une part importante de ces demandes concerne des charges liées aux factures d'énergie, en particulier à Grenoble où 58% des demandes concernent les factures d'électricité, alors qu'ailleurs dans l'agglomération cette demande n'est que de 29%.**

Outre les ressources financières, c'est bien la surface des logements, leur ancienneté et le type de chauffage qui expliquent la précarité énergétique.

**« Deux foyers de l'agglomération sur dix déclarent un logement « trop chaud en été ET trop froid en hiver » ou « trop froid en hiver » et cela touche surtout les étudiants et les chômeurs »**. Certaines compositions familiales sont plus touchées que d'autres par la problématique de la précarité énergétique. Les couples sans enfant et les personnes seules sont concernés de manière plus importante par une précarité à dominante énergie, à savoir un logement très peu performant et doivent faire face à des dépenses importantes d'énergie et à de l'inconfort.

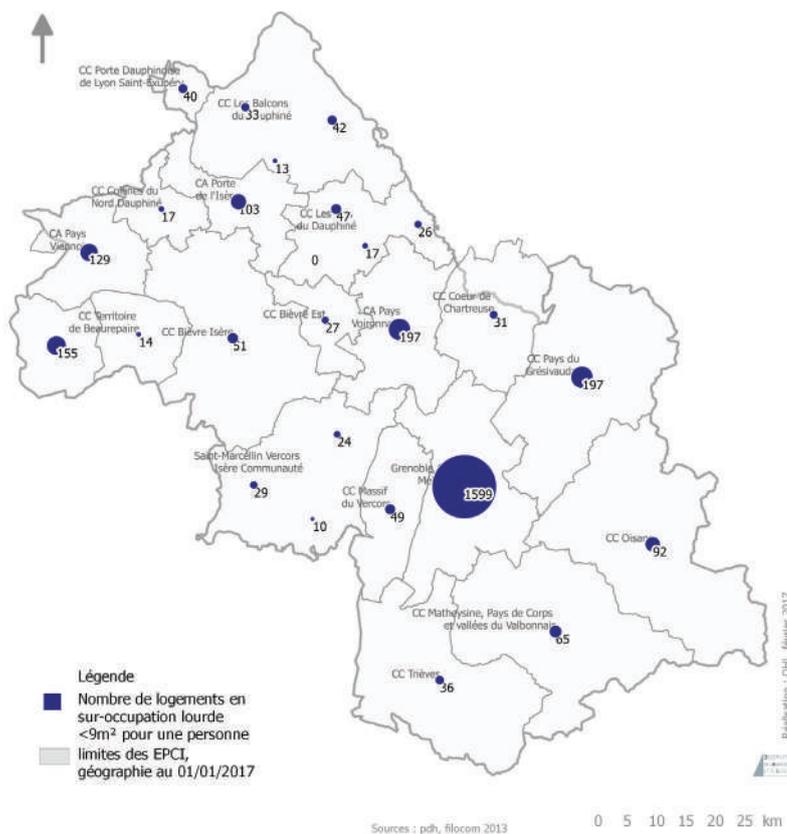
Les familles monoparentales et les personnes seules sont, quant à elles, plus dans une problématique globale : les difficultés budgétaires et ou de confort liées aux énergies se fondent dans un ensemble de problèmes importants (emploi, santé, alimentation...).



## Le surpeuplement : une problématique peu visible à ne pas négliger

Le surpeuplement est une problématique peu visible. Selon le dernier rapport de la Fondation Abbé-Pierre et l'enquête Insee de 2013, plus de 7,6 millions de personnes vivent en surnombre dans leur logement, un chiffre en hausse de 11,5 % par rapport à 2006, et 934 000 autres sont en situation de surpeuplement dit accentué, soit un bond de 17,2 % depuis 2006. La fondation estime même à 9,5 % la proportion de ménages vivant à l'étroit, en intégrant les étudiants en colocation, une situation plus souvent subie que choisie.

En Isère, si l'on ne connaît pas le nombre de personnes en situation de surpeuplement au sens de l'Insee, 3 036 logements sont identifiés comme étant en sur occupation lourde, c'est-à-dire qu'une personne dispose de moins de 9 m<sup>2</sup> pour vivre. La problématique de la sur occupation se situe majoritairement sur le territoire de l'agglomération grenobloise avec 1 599 logements, soit 53% des situations.



36

### Zoom : Qu'est-ce que le surpeuplement

Pour l'Insee, la norme minimale exige une pièce à vivre (séjour) et une chambre par couple ou par adulte ou enfant de plus de 15 ans (une pièce pour deux enfants de moins de 7 ans ou une chambre pour deux grands enfants s'ils sont de même sexe). Ainsi, une famille avec deux enfants, garçon et fille, de plus de 15 ans, doit disposer d'un séjour et de trois chambres. Il y a surpeuplement lorsqu'il manque une chambre et surpeuplement accentué s'il en manque deux.



## Des mauvaises conditions d'habitat qui évoluent mais les effets délétères et multiples sur les ménages sont toujours là

Comme le précise Manuel Domergue, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre : « *De nombreuses études scientifiques montrent les effets délétères multiples du surpeuplement et de la privation d'intimité* ». Le surpeuplement peut rester invisible et sous-estimé, surtout aux yeux des élus qui le renvoient parfois à un « choix de vie » ou un « phénomène culturel ». Mais grandir dans un tel environnement peut « *laisser une cicatrice à vie* ».

« On ne mesure pas assez les coûts sociaux du surpeuplement pour la collectivité en termes d'échec scolaire, de risques de santé – asthme, allergies, incendies, saturnisme – de conflits dans la famille même, avec le voisinage, le propriétaire », insiste l'auteur de l'étude de la Fondation Abbé Pierre.

### Une augmentation des ménages en situation de surpeuplement – témoignage de la CLCV38 – Consommation, Logement et Cadre de Vie, association de défense des consommateurs et usagers qui accompagne les ménages dans leurs démarches d'accès au logement

« Durant l'année 2017 et début d'année 2018, nombreuses sont les personnes qui nous ont interpellé pour des problématiques de surpeuplement dans les logements. Au vu des démarches déjà souvent faites par les personnes accompagnées, comme une demande de logement social ou une demande de mutation qui n'ont pas abouti, nous effectuons des dossiers DALO. La question du surpeuplement dans les logements résulte très souvent de problématique financière ou de changement de mode de vie pour la personne. L'exemple le plus courant est que lorsqu'une personne connaît un changement dans son couple (divorce, séparation, décès d'un conjoint,...), elle se voit contrainte pour des raisons financières de retourner vivre chez ses parents avec ses enfants. »

## La difficulté des acteurs locaux à agir face aux situations de surpeuplement : la situation d'une famille composée d'un couple et de 9 enfants vivant dans un T5 de 84m<sup>2</sup> au sein d'un logement social à la Tour du Pin

Cette famille, de 11 personnes, dispose au quotidien d'un WC, d'une cuisine de 9m<sup>2</sup> et d'une douche. L'ensemble des pièces est trop étroit pour partager un repas. Chaque soir, l'appartement doit être aménagé. Des matelas sont disposés à même le sol. Leur vie est rythmée au quotidien par autrui (le frère, la sœur, les parents...) et il y a, de ce fait, une absence totale de vie privée et d'intimité pour l'ensemble des membres de la famille.

Cette famille n'a pas emménagé dans ce logement par choix mais suite à l'obtention d'un bail glissant par le CCAS de la Tour du Pin en 2010 puisqu'ils occupaient un logement insalubre. A l'époque, la famille était composée de 9 personnes, et le logement proposé n'était pas insalubre. La famille a donc accepté ce logement qui était une amélioration des conditions de vie par rapport à leur ancienne situation, sans que la question du surpeuplement n'ait été caractérisée.

La situation actuelle est d'autant plus compliquée à gérer pour cette famille, que l'appartement qui jouxte le leur, un T3 est vacant depuis presque 9 mois.

Après plusieurs interpellations, auprès du service social du Territoire des Vals du Dauphiné, du bailleur, de l'Adil, la mairie, aucune solution concrète n'a été proposée à cette famille.

La question d'une réponse sociale à la problématique du logement pour des familles très nombreuses interroge. Des solutions existent pour répondre aux situations de surpeuplement, mais elles reposent avant tout sur une bonne coordination des acteurs, ainsi que des actions modulables et flexibles selon les besoins des ménages.

Cet exemple est révélateur du paradoxe auquel des ménages peuvent être confrontés, avec d'un côté un logement vacant depuis 9 mois, et de l'autre une famille de 11 personnes, en situation de surpeuplement avéré.

Une réponse a priori simple serait pourtant que les 2 appartements soient reliés entre eux, solution modulaire qui répondrait à une réalité constatée sur le terrain.

## INITIATIVES LOCALES

Partant du constat que 28% de l'énergie consommée dans la Métropole sert au logement (données 2014), et que **2 logements sur 3 de l'agglomération ont été construits avant 1975** (premières réglementations thermiques), Grenoble-Alpes Métropole et ses partenaires ont lancé en 2010 le **dispositif «Mur Mur - campagne isolation»**.

**Entre 2010 et 2014, plus de 4 500 logements en copropriété construits entre 1945 et 1975 ont pu bénéficier d'une aide financière et technique pour leur rénovation énergétique.** Soixante millions d'euros ont ainsi été investis. Selon l'offre de rénovation choisie, jusqu'à 60% d'économies ont pu être réalisées sur le chauffage, permettant ainsi d'agir également sur la précarité énergétique des ménages les plus démunis.

Lors de la première phase de Mur Mur, **7% des logements (soit 315)** en copropriété construits entre 1945 et 1975 ont été rénovés, ce qui équivaut à **6 000 tonnes de CO2** en moins chaque année sur le territoire métropolitain. Grenoble-Alpes Métropole contribue aussi à la rénovation **d'un millier de logements par an** du parc locatif social.

Face au succès de ce dispositif d'incitation, de soutien et d'accompagnement à la rénovation thermique des copropriétés privées, Grenoble-Alpes Métropole a décidé de lancer une nouvelle campagne de 2016 à 2020, **nommée Mur Mur 2**, en élargissant les bénéficiaires à **tous les propriétaires de logements privés**, qu'ils soient en copropriété ou en maison individuelle.

4<sup>ème</sup> dimension du Mal-Logement

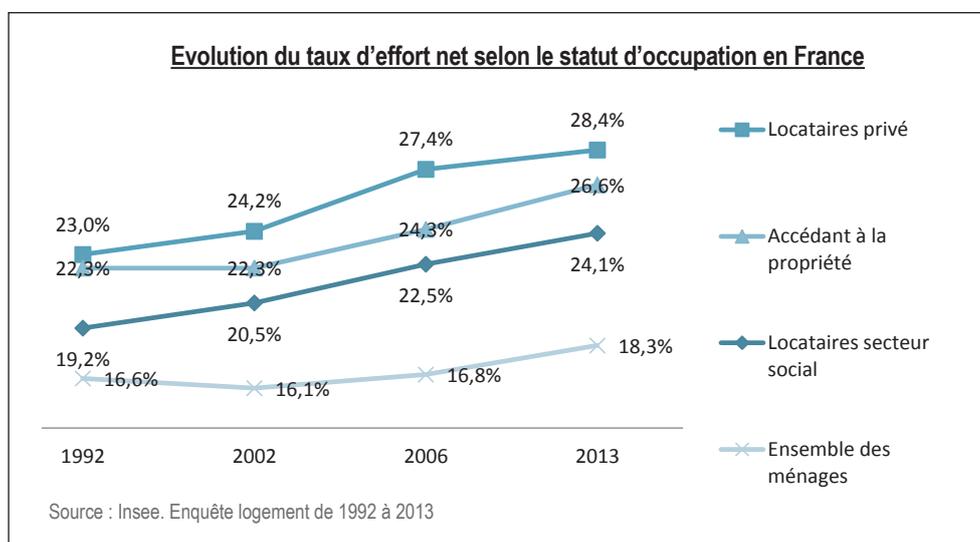
## LES DIFFICULTÉS DE MAINTIEN

Dans un contexte où la hausse des loyers est plus forte que celle des revenus, les difficultés de se maintenir du logement s'accroissent. En outre, les ressources des ménages se caractérisent par une instabilité liée non seulement à une précarisation de l'emploi mais aussi par un éclatement de la cellule familiale. De l'impayé au surendettement, ces situations peuvent conduire dans les cas les plus extrêmes à l'expulsion de son domicile.

### Un effort financier trop important : un coût du logement qui peut être un accélérateur d'inégalités

Permettre aux ménages d'accéder à un logement et de s'y maintenir nécessite de combler l'écart entre le loyer et ce qu'ils peuvent payer. Il est conseillé de ne pas dépenser plus de 25 % de son revenu en loyer et 30 % si c'est en remboursement d'un achat. Ce ratio entre revenu et dépense en logement est appelé taux d'effort. Un taux d'effort élevé peut indiquer une haute qualité de l'habitat ou des tensions fortes du marché. En 2013, un ménage consacre en moyenne 18,3 % de ses revenus à son habitation principale, après déduction des aides personnelles au logement. Le taux d'effort (en logement) des locataires du secteur libre est de 28,4 % contre 24,1 % pour les locataires du secteur social. Le taux d'effort des propriétaires non-accédants de leur résidence principale est nettement plus faible (8,9 %), car il correspond essentiellement au paiement des taxes et des charges. Le taux d'effort des accédants à la propriété s'élève à 26,6 %. Ce taux mesure principalement le poids de l'épargne immobilière dans le revenu ; la dépense d'acquisition du logement constitue un investissement et non une consommation.

38



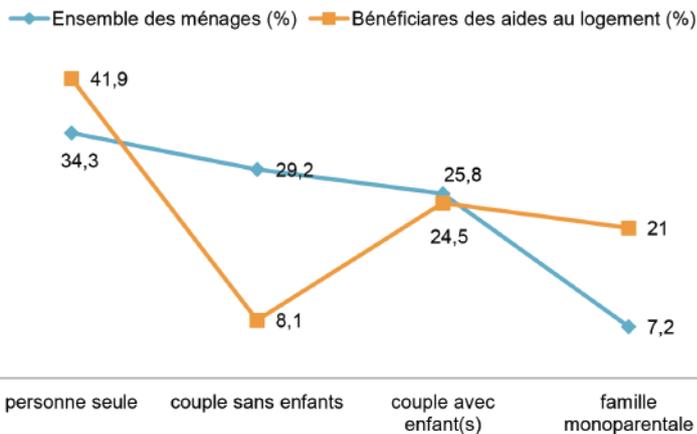
Le taux d'effort des ménages diminue avec le revenu. Dans le premier quartile de revenu par unité de consommation (UC), il dépasse 30 % et celui des ménages appartenant au dernier quartile atteint 13,1 %.

Le taux d'effort des locataires a augmenté plus fortement que celui des propriétaires ; les loyers ayant progressé plus vite que les revenus. L'augmentation a été plus forte pour les locataires du secteur libre (+ 4,8 points) que pour ceux du secteur social (+ 3,9 points). Les dépenses de logement pèsent de plus en plus fortement sur les ménages du premier quartile de revenu par unité de consommation. Par rapport aux ménages plus aisés, leurs dépenses en logement se sont plus fortement accrues (+ 51 % depuis 2001 contre + 40 % pour les ménages du dernier quartile), tandis que leur revenu a moins progressé (+ 20 % contre + 29 % pour les ménages du dernier quartile) et ce particulièrement pour les accédants et les locataires du secteur libre.

Cet effort « excessif » pénalise la consommation des ménages, empêchant d'autres secteurs de l'économie de se développer. Le rôle des aides publiques est à la fois de rendre supportable aux ménages la dépense en logement et de libérer du pouvoir d'achat pour d'autres besoins (santé, éducation, loisirs...). Certaines catégories de la population se trouvent plus fragilisées face

au coût du logement. La part des familles monoparentales et des personnes seules bénéficiaires des aides est nettement plus forte que la part qu'elles représentent au sein de l'ensemble des ménages. Ainsi, 41,9% des bénéficiaires de l'aide au logement sont des personnes seules, alors qu'elles représentent 34,9% de la population. Les familles monoparentales représentent 21% des allocataires alors qu'elles ne représentent que 7,2% de la population. Ce constat s'explique par une évolution de la cible des aides à la personne, elles s'adressent désormais à des ménages de plus en plus modestes.

**Composition des ménages bénéficiaires des aides au logement en France**



Sources : Insee, enquête logement 2013

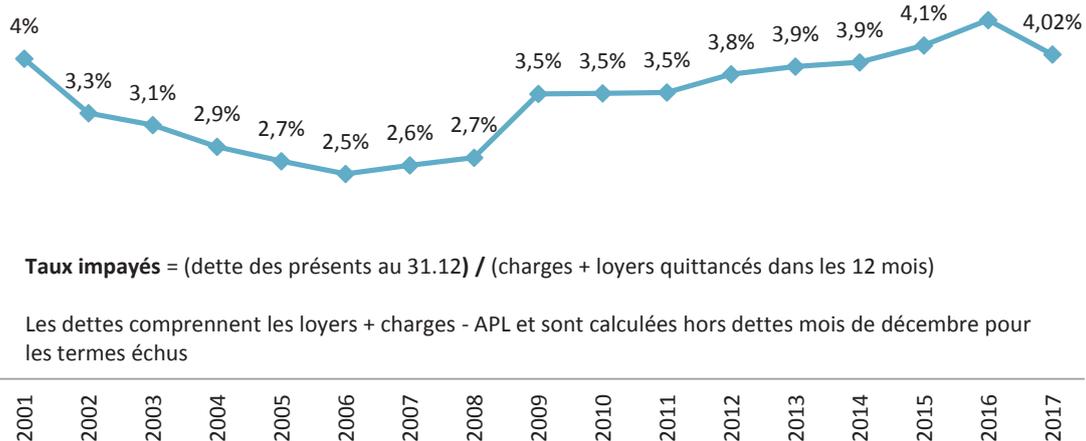
La courbe bleue représente la répartition des ménages français en fonction de la composition familiale. On peut donc lire que 34,3% des ménages, en France, sont composés d'une personne seule. La courbe orange représente la répartition des ménages bénéficiaires des aides au logement en fonction de la composition familiale. On peut ainsi lire que 41,9% des ménages bénéficiaires des aides au logement sont des personnes seules. Ainsi, nous pouvons voir que les couples sans enfants, s'ils représentent 29,2% des ménages français ne représentent que 8,1% des ménages bénéficiaires d'aides au logement.

## De l'impayé à l'expulsion : quand le logement n'est plus protecteur

Face au coût du logement et aux aléas de la vie, de nombreuses personnes se retrouvent fragilisées et en difficulté pour payer leur loyer. Le taux de loyers impayés des locataires de logements sociaux en Isère n'a cessé d'augmenter légèrement, après un bond suite à la crise de 2008, pour atteindre 4,44% en 2016. En 2017, une légère baisse est à noter, mais ce taux reste globalement stable autour des 4%, (néanmoins inférieur au taux national qui s'élève à 6,5%).

39

**Evolution du taux d'impayé des bailleurs sociaux en Isère**

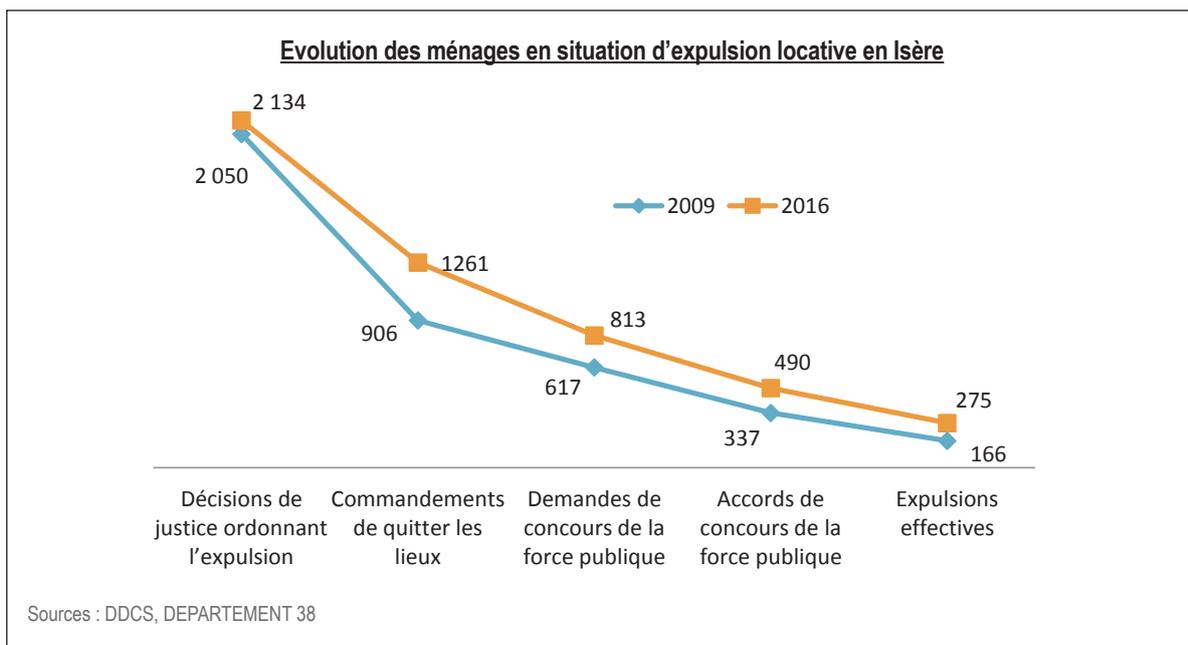


**Taux impayés** = (dette des présents au 31.12) / (charges + loyers quittancés dans les 12 mois)

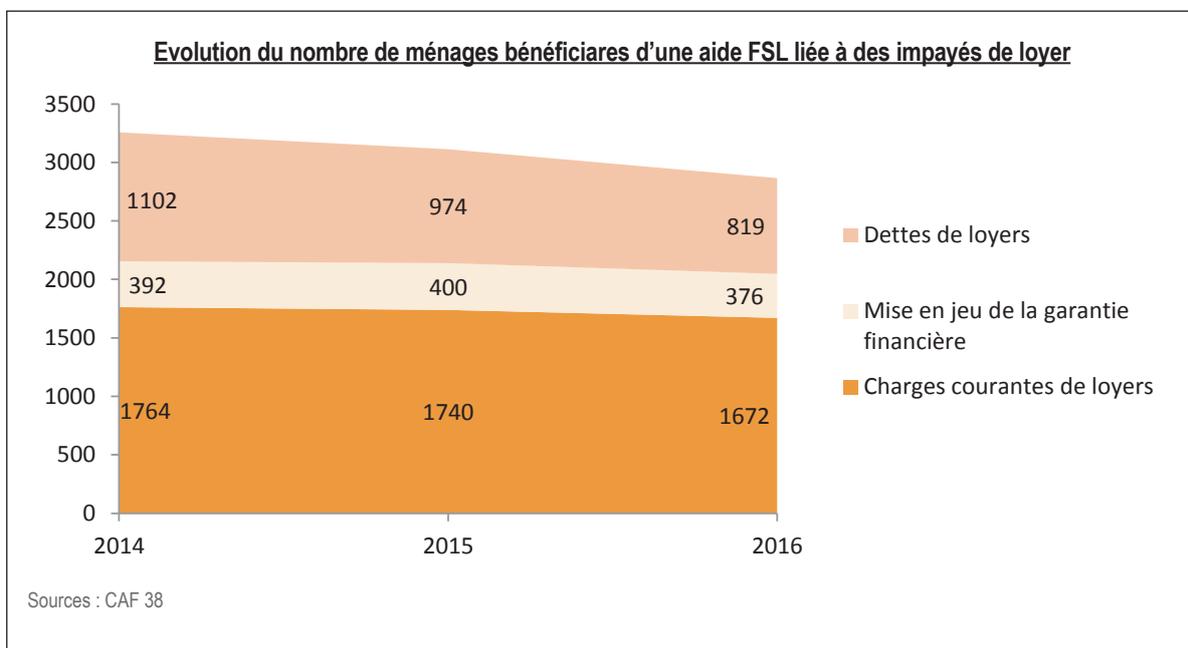
Les dettes comprennent les loyers + charges - APL et sont calculées hors dettes mois de décembre pour les termes échus

Source : ABSISE

En 2016, plus de 2 134 ménages isérois ont été concernés par une procédure d'assignation pour impayés. Sur ces 2 134 ménages, 275 expulsions effectives ont eu lieu. **Entre 2009 et 2016, le nombre de ménages concernés par une décision de justice ordonnant l'expulsion a augmenté de 4%, alors que le nombre d'expulsions effectives, quant à lui, affiche une augmentation de 66%.** Ce constat interroge sur les mesures de prévention en amont, le taux d'expulsion est passé de 8,1% en 2009 à 12,9% en 2016. En 2015, il s'élevait à 14,2%. A ce jour, les expulsions locatives révèlent l'échec de politiques de prévention. Se maintenir dans un logement est aussi important que d'y accéder et les mesures d'accompagnement doivent être renforcées pour éviter un retour à la case départ.



Alors que les expulsions locatives sont en hausse, les aides FSL liées à des impayés de loyer sont en baisse. Pour arriver à se maintenir dans leur logement, de nombreux ménages font appel au FSL (fonds de solidarité pour le logement). En 2016, 2 867 ménages ont bénéficié d'une aide FSL liée à des impayés de loyers, soit une baisse de 12% entre 2014 et 2016. L'aide FSL est majoritairement accordée pour couvrir les charges courantes de loyers. En 2016, les ménages ayant eu une aide FSL charges courantes de loyer représentent 58% de l'ensemble des ménages bénéficiaires d'une aide FSL pour impayés de loyer.



## Comment s'organise la prévention des expulsions en Isère dans le cadre de la mise en œuvre du plan interministériel pour la prévention des expulsions locatives du 22 mars 2017

L'instruction du 22 mars 2017 souhaite organiser la prévention des expulsions autour d'une limitation au maximum du recours à l'expulsion, avec un recentrage de la prévention en amont du jugement, et une expulsion réservée aux personnes dont la mauvaise foi est avérée. Pour ce faire, l'élaboration d'une charte départementale permettant d'organiser les engagements de chaque partenaire et de suivre l'efficacité du dispositif de prévention doit être réalisée. Ainsi elle établit une organisation de la commission d'expulsion « CCAPEX » avec des missions adaptées selon le territoire d'intervention : une CCAPEX centrale (qui coordonne et évalue le dispositif et garantit l'équité de traitement des situations), des sous-CCAPEX territorialisées à l'échelle des EPCI (traitement des situations individuelles au plus près du terrain), une cellule technique opérationnelle (traitement des situations urgentes et complexes à tous les stades de la procédure).

### Expérimentation Palhdi autour de la prévention des expulsions (sources : comité de mise-en-œuvre Palhdi, novembre 2017)

<p><b>Prévention au stade des impayés de loyer</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Permanences juridico-sociales</b> : réalisation de tests avec la CCVD et la SMVIC en partenariat avec l'UDAF et l'ADIL <i>2 permanences / mois par territoire à raison de 4 rendez-vous par permanence (les usagers ont pu être reçus jusqu'à deux fois et disposer d'un accompagnement)</i> <i>Entre février et mars 2018 : 76 commandements reçus sur les deux territoires, 5 rendez-vous</i></li> <li>• <b>Un partenariat avec ABSISE</b> (Association des Bailleurs Sociaux de l'Isère) <b>dans le cadre de la CCAPEX</b> : les bailleurs sont chefs de file de la prévention des expulsions dans le parc public</li> <li>• Signature d'une convention Banque de France / Département pour lutter contre le surendettement qui prévoit la formation et des échanges avec les travailleurs sociaux et le renforcement de l'éducation budgétaire des ménages <i>Bilan 2016 : 26 commission surendettement en 2016 pour 3 534 dossiers soumis pour examen de recevabilité (3 776 en 2015). 5 réunions organisées avec les acteurs de l'action sociale (CD38, CAF...) et les travailleurs sociaux (information-formation, réunion annuelle des relais sociaux).</i></li> </ul>
<p><b>Prévention au stade de la suspension des aides au logement par la CAF</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en œuvre par la CAF des modifications induites par la Loi Alur sur le traitement des impayés et par l'arrêté de juin 2016 : <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ en cas de versement direct de l'aide au logement au bailleur, l'impayé doit être signalé par le bailleur dans les 2 mois qui suivent sa constitution.</li> <li>✓ la procédure classique est maintenue (AL conservatoire de 6 mois dans l'attente d'un plan d'apurement amiable signé par le bailleur et le locataire et contrôle de la bonne exécution du plan tous les 6 mois)</li> <li>✓ les possibilités de maintien de l'aide au logement sont élargies pour les locataires «de bonne foi»</li> </ul> </li> </ul> <p>Une nouvelle procédure est introduite : le plan d'apurement par défaut sur 36 mois (quel que soit le montant de l'impayé).</p>
<p><b>Prévention au stade du Jugement</b></p>	<p>En Isère Rhodanienne :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finalisation de tests visant à travailler en prévention avec les ménages au stade de la conciliation dans le cadre d'un partenariat Tribunal, action sociale départementale et UDAF</li> </ul> <p>Bilan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4 audiences de conciliation organisées : 12 ménages ont été présentés par les bailleurs</li> <li>- Suite aux audiences : sur 11 ménages convoqués (1 départ avant l'audience), 7 ménages se sont présentés au tribunal et 5 ménages ont repris les paiements dont 1 avec une mesure ASL</li> <li>✓ Suivi post conciliation par l'UDAF : 3 ménages ont soldé leur dette locative, 1 ménage continue à respecter le plan d'apurement convenu, 3 ménages n'ont pas répondu à la sollicitation de l'UDAF</li> </ul>
<p><b>Evolution du cadre CCAPEX</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place d'une CCAPEX préventive départementale avec une déclinaison territoriale</li> </ul> <p>229 dossiers examinés en CCAPEX en 2016 (sources : DDCS)</p>

## Les copropriétés fragilisées : une montée des difficultés financières des propriétaires occupants

Le terme de « copropriété en difficulté » désigne des dysfonctionnements plus globaux qui s'alimentent mutuellement et conduisent la copropriété dans ce que l'on appelle une « spirale de dégradation ». Cette notion plus large s'est imposée avec le temps et elle est définie à partir de cinq facteurs propres à la copropriété :

- La situation comptable et financière (endettement du syndicat des copropriétaires),
- Le fonctionnement des instances de gestion et de gouvernance, y compris les capacités de mobilisation des copropriétaires,
- L'état du bâti,
- La solvabilité des propriétaires (la capacité financière à faire face aux charges courantes et au besoin de travaux),
- La situation sociale des occupants.

Une copropriété est considérée comme « en difficulté » lorsqu'un cumul de dysfonctionnements empêche notamment le paiement des charges courantes et l'entretien nécessaire de l'immeuble, mais aussi la prise de décision collective par les copropriétaires ou la mise en œuvre de ces décisions.

Les caractéristiques historiques du développement métropolitain grenoblois ont incité la Métropole à se doter dès 1991, d'un outil de suivi des copropriétés. Cet outil, qui a évolué dans le temps, s'est inspiré de l'outil d'observation mis en place par l'ANAH. Ce dernier, s'il reste pertinent, n'était pas adapté pour une action de terrain puisqu'il ne permettait pas d'identifier des copropriétés de manière individuelle. La Métropole a donc développé son propre outil d'observation fondé sur le croisement de plusieurs bases de données qui permettent d'identifier : les caractéristiques et la composition du bâti, le marché (vacance, mutation, prix...), les interventions réalisées dans le cadre de dispositifs publics (études : OPAH, Mur mur), les occupants (fragilité économique, sur-occupation...), les coûts liés à l'énergie (consommation énergétique, difficultés de recouvrement...) et la gouvernance des instances (syndicat, fonctionnement financier des instances...).

**Sur les 7 700 copropriétés de la Métropole, concernant 150 000 appartements, 954 copropriétés ont été identifiées comme potentiellement fragiles<sup>1</sup>.**

Depuis 10 ans, les acteurs locaux constatent une montée des difficultés financières des propriétaires occupants, avec des dettes qui dépassent les 10 000 euros au sein des copropriétés. Ces ménages très modestes peuvent être caractérisés par deux catégories de la population : les jeunes propriétaires accédants, et les personnes âgées. Si les origines de leurs dettes ne trouvent pas les mêmes motifs, la problématique pour les copropriétés est bien réelle dans le recouvrement des dettes.

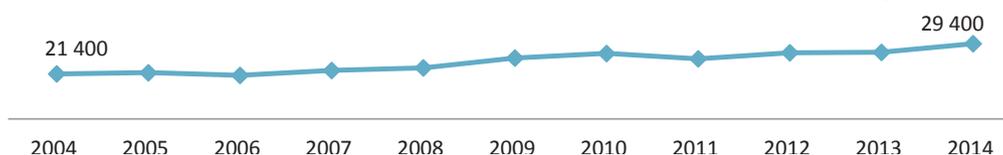
Ces nouveaux propriétaires ne peuvent souvent pas bénéficier des aides de l'Anah, qui se recentrent sur les ménages très modestes. Avec des revenus au-dessus des plafonds de l'Anah, mais sans économies suite à leur achat, ils ne disposent pas de fonds suffisants pour de nouvelles dépenses liées à des travaux par exemple. Ils se trouvent limités dans leur capacité financière. Les personnes âgées, quant à elles, ne sont pas dans une optique d'amélioration de leurs conditions d'habitat et ne voient pas cela comme un investissement nécessaire. Elles se présentent souvent dans les assemblées générales comme réfractaires à de nouveaux travaux d'amélioration ou d'entretien de la copropriété, leur capacité financière ne leur permettant pas d'investir dans des travaux dont elles ne profiteront pas.

Dans l'impossibilité d'assumer leurs charges, les propriétaires occupants modestes voient leur situation se dégrader, et une vente de leur appartement peut être engagée par la copropriété (le syndic) pour le recouvrement de leur dette.

Selon le ministère de la justice, le nombre de procès à l'encontre des copropriétaires qui ne sont pas à jour de leurs paiements est ainsi passé au niveau national, entre 2004 et 2014, de 21 400 à 29 440, soit une hausse de 38 %.

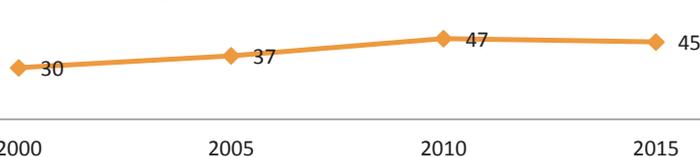
<sup>1</sup> Source : dispositif de veille et de suivi des copropriétés fragilisées, ORHL, juin 2016

Evolution du nombre de contentieux en France pour non paiement des charges



Source : ministère de la justice

Evolution des charges de copropriété en France (montant moyen annuel par m<sup>2</sup>)



Source : ARC (Association des responsables de copropriété)

Avec des charges qui ne cessent d'augmenter et des propriétaires aux revenus de plus en plus instables, la dégradation d'un parc comme celui de l'agglomération grenobloise, principalement constitué d'immeubles construits entre 1946 et 1970, vieux et énergivores, présente un risque inquiétant.

### **Des propriétaires modestes en difficulté face à des obligations légales de participer à l'alimentation du fonds de travaux**

Avec la loi ALUR, les copropriétés sont tenues de placer sur un fonds travaux (une épargne obligatoire), une somme correspondant à au moins 5 % du budget prévisionnel voté. Si cette épargne peut permettre de faire face à des travaux à venir, dans une logique de prévention de la dégradation des copropriétés et de valorisation du patrimoine, elle s'impose à tous les copropriétaires. La CLCV38 a reçu, à plusieurs reprises, des copropriétaires s'inquiétant de devoir encore payer alors qu'ils sont tenus de rembourser un prêt auprès de leur banque et de payer les charges courantes. Le rôle de la CLCV consiste à les informer de cette obligation qui malgré tout constitue un moyen d'éviter à terme de voir la copropriété se dégrader. En effet, les travaux nécessaires à l'entretien du bien seront réalisés du fait de la disponibilité de fonds.

### **Des saisies qui se soldent par la vente d'appartements de propriétaires n'ayant pu régler leurs charges**

Des impayés de charges peuvent mener à une situation dramatique pour une copropriété. Trois copropriétaires très modestes se sont retrouvés dans l'incapacité d'assurer les paiements liés aux charges d'une copropriété de 20-25 logements située sur Grenoble, créant un déficit de 20 000 euros et l'impossibilité pour le Syndic de payer les prestataires. Le paiement des charges est une obligation. Cependant, nombreux sont les copropriétaires qui ont acquis un logement en copropriété sans se rendre compte du montant des charges de copropriété qui sont destinées à permettre au syndic de payer les entreprises (nettoyage, ascenseur, chauffage...). La CLCV38 a été interpellée par des copropriétaires qui ne comprenaient pas qu'ils soient « pris en otage » du fait du non-paiement des charges par une minorité d'entre eux. Devant l'absence d'argent sur le compte bancaire de la copropriété et par conséquent le non-paiement des prestataires, certains d'entre eux ont cessé d'intervenir. Dans de telles situations, il n'est pas rare que la copropriété soit mise sous tutelle de la justice à la demande soit du syndic, soit de la collectivité territoriale. Dans ce cas, l'administrateur judiciaire peut suspendre provisoirement le paiement des factures et prendre les mesures nécessaires, par la vente notamment des logements appartenant aux copropriétaires débiteurs.

# INITIATIVES LOCALES

## Le « logement toujours », une boîte à outils de l'action sociale pour apporter une solution « logement » autour de 3 actions ciblées sur le maintien

Le « logement toujours » est une expérimentation issue de l'appel à projet « 10 000 logements accompagnés » lancé par l'Etat et l'Union sociale pour l'Habitat. Dans une logique de fluidité des dispositifs, de réactivité et de sécurisation des parcours des ménages. Il réunit des acteurs de l'hébergement, du logement social et de l'insertion économique, il tente ainsi d'apporter une réponse au plus près des besoins en développant des réponses innovantes et diversifiées autour :

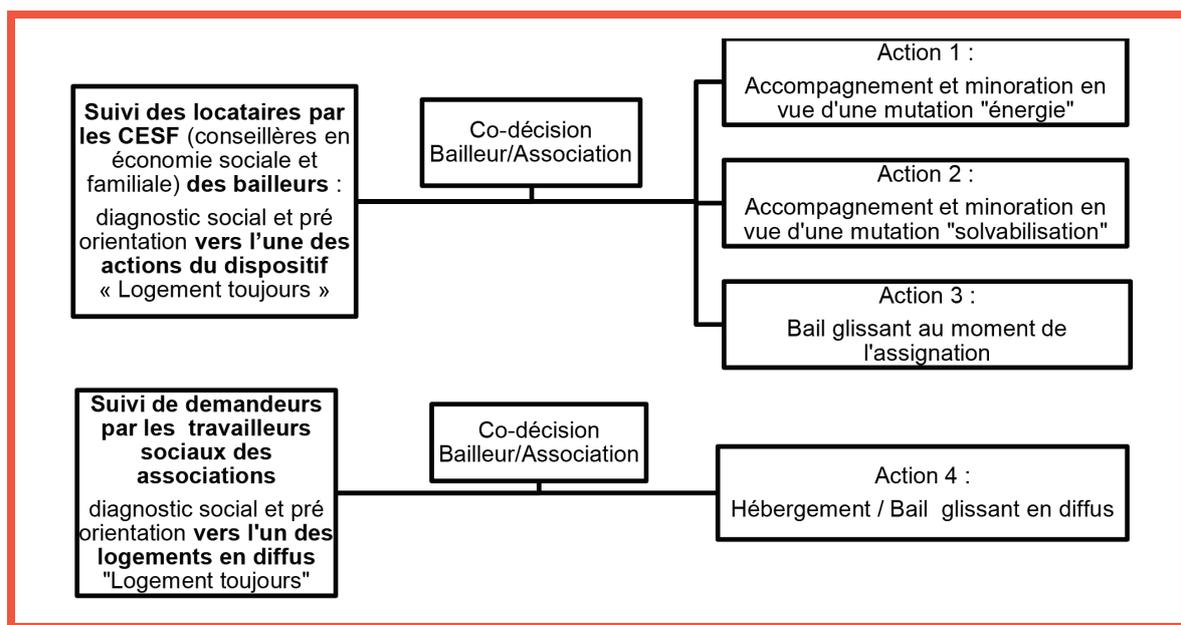
- d'un logement accessible économiquement et bien localisé
- d'une gestion locative raisonnée
- d'un accompagnement global adapté aux besoins

## Une approche globalisée de l'accompagnement répondant à des principes d'action

Ce programme est construit autour de 4 actions graduées et complémentaires :

- Prévenir le basculement dans la précarité énergétique de locataires en difficultés financières en envisageant une mutation sociale (**action 1**)
- Accompagner les locataires en impayés locatifs en vue d'un maintien ou d'une mutation sociale (**action 2**)
- Éviter les expulsions locatives pour des personnes aux portes de la procédure d'expulsion par le recours au bail glissant<sup>1</sup> (**action 3**)
- Trouver une solution « logement » pour des personnes ayant un besoin non couvert par le secteur de l'hébergement. (**action 4**)

En effet, les structures d'hébergement accueillent des publics spécifiques répondant à un accompagnement qu'elles sont en capacité de proposer. Ce système permet difficilement une réactivité et une flexibilité dans la réponse aux problématiques de certaines personnes qui se voient ainsi exclues des dispositifs existants.



Mesure d'accompagnement de 6 mois renouvelable une fois

<sup>1</sup> Le bail glissant est une pratique locative qui permet d'accompagner un public défavorisé vers un logement autonome. C'est un système transitoire entre le statut de sous-locataire et celui de locataire

# INITIATIVES LOCALES

En parallèle, l'association qui peut être l'Oiseau Bleu, le Relais Ozanam ou Ulisse Energie peut aussi intervenir auprès des locataires en difficultés et en rupture de lien avec les bailleurs sociaux. Elle joue ainsi un rôle de tierce personne et constitue une alternative pour éviter que la situation ne s'enlise et entraîne des conséquences préjudiciables tant pour le bailleur que l'équilibre social des ménages.

L'accompagnement proposé apporte ainsi une souplesse et une réactivité qui permet de s'adapter à la réalité des besoins des ménages. Il sécurise leurs parcours non linéaires et évite ainsi des ruptures ou des obstacles ainsi qu'un recours à l'hébergement.

## Une dynamique partenariale et une complémentarité avec les autres dispositifs de droit commun

Le programme a été conçu par un réseau de partenaires composé de trois bailleurs sociaux : Actis, l'Opac38 et Pluralis, et de trois associations : l'Oiseau Bleu, le Relais Ozanam, et Ulisse Energie.

Chaque partenaire met ainsi à disposition ses compétences dans le domaine du logement social, de l'hébergement, de l'accompagnement et de l'insertion par l'activité économique afin de s'inscrire dans une démarche décloisonnée. Cela permet ainsi de créer des passerelles et une culture commune entre les acteurs de l'hébergement et du logement social.

Le dispositif s'inscrit également au sein de plusieurs chantiers engagés dans le cadre du PALHDI (Plan d'Actions pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées en Isère) autour de la prévention des expulsions, ainsi que du traitement du mal logement, de la précarité énergétique et de l'habitat indigne. Il démontre ainsi son efficacité auprès de l'action publique.

## Le « logement toujours », une expérimentation aujourd'hui, et après...

En 2016, le budget engagé pour ce programme représentait 207 000 euros pour accompagner 80 ménages. Le financement du projet a été réparti entre les bailleurs sociaux (minoration des bas de quittance et un forfait de 400 euros par mesure d'accompagnement), et l'Etat (surcoût de l'accompagnement sur les fonds de l'AVDL), ainsi qu'une subvention de la Fondation de France qui a permis de rééquilibrer le budget.

Ce montage financier n'est pas pérenne, et l'installation de ce programme, qui a bénéficié d'un appel à projet, reste incertaine dans le temps.

Le « logement toujours » est venu interpellier les dispositifs de droit commun marqués par des logiques d'interventions standardisées de catégorisation des personnes.

Dans un contexte de précarisation croissante et une évolution des situations complexes, cette expérimentation permet de replacer les ménages au centre du processus par une démarche « d'aller-vers ». Il s'inscrit ainsi dans un changement de paradigme de l'action sociale.

L'un des objectifs n'est pas de créer un nouveau dispositif mais d'engager une évolution du travail social s'appuyant sur le respect des principes d'actions de réactivité et de souplesse par la détection, la relation de proximité et la pertinence du diagnostic social.

Les réticences sont encore perceptibles et la dynamique partenariale engagée doit être renforcée et élargie à l'ensemble des acteurs intervenant dans le champ de l'hébergement, du logement, de l'accompagnement et de l'insertion économique, pour que des réponses concrètes puissent être apportées aux ménages rencontrant des difficultés particulières.

Une organisation autour de ces principes a commencé à se construire. Il reste maintenant à l'assoir tant dans les pratiques des professionnels qu'auprès des financeurs publics...

# L'INÉGALITÉ DES PARCOURS RÉSIDEN- TIELS

En France, en 2013, selon l'enquête logement de l'Insee, environ un ménage sur cinq a changé au moins une fois de logement entre 2009 et 2013. Toutefois, ce chiffre recouvre de grandes disparités. En effet, la probabilité de changer de résidence principale varie selon le statut d'occupation du ménage. Elle n'est pas la même si on est propriétaire, locataire du secteur social ou locataire dans le parc privé. Cette mobilité dépend également de nombreux facteurs structurels, comme les caractéristiques socio-démographiques du ménage, l'environnement local du logement et le type de commune de résidence. Enfin, les effets de ces facteurs sur la probabilité de déménager diffèrent selon la trajectoire suivie entre le secteur d'origine et celui de destination.

Ainsi, au cours des quarante dernières années, la population logeant dans le secteur social a vieilli plus vite que l'ensemble de la population. Entrés en masse dans le parc social durant son expansion des années 1960 et 1970, les locataires en sont peu sortis par la suite, freinant ainsi l'entrée de nouvelles générations.

Si les locataires accèdent d'autant plus à la propriété que leur revenu est élevé, un accès à la propriété reste de plus en plus difficile pour les ménages modestes.

## Des passages de l'hébergement d'urgence à l'insertion et au logement qui ne vont pas de soi

L'information sur la destination à la sortie des ménages des structures d'urgence n'est pas aujourd'hui disponible.

46

On dispose par contre d'une information sur la situation résidentielle à l'entrée des demandeurs d'hébergement d'insertion. En 2016, en Isère, seulement 13% des demandeurs d'un hébergement d'insertion-logement adapté étaient auparavant dans une structure d'hébergement d'urgence. Ce qui représentait 211 ménages, en diminution de 2 points par rapport à 2015.

Si l'on considère qu'environ 931 ménages ont quitté l'urgence dans l'année, le nombre de ceux qui réalisent une demande d'hébergement d'insertion est très faible : environ 1 sur 4. **Pour résumer, 23% des ménages sortis d'une structure d'hébergement d'urgence réalisent une demande d'hébergement d'insertion-logement adapté.**

On peut également observer la situation résidentielle des ménages admis au sein d'une structure d'hébergement d'insertion. Tous segments confondus, 16% des ménages admis proviennent du secteur de l'urgence (soit 65 ménages). **Ainsi, seulement 7% des ménages provenant de l'urgence obtiennent une place en hébergement d'insertion.**

A noter que ce public est mieux représenté au sein de l'intermédiation locative, 21% contre 16%. Cette donnée traduit ainsi que des ménages proches du logement se retrouvent à passer par l'urgence faute de solutions.

Ces données sont à prendre avec précaution, puisque l'on ne peut observer que les demandes et les offres centralisées au sein du 115 et des POHI via le SIAO. En effet, certains ménages ont pu accéder à un hébergement d'insertion hors des structures gérées par les POHI, et en logement adapté de type résidence Adoma ou FJT pour les jeunes.

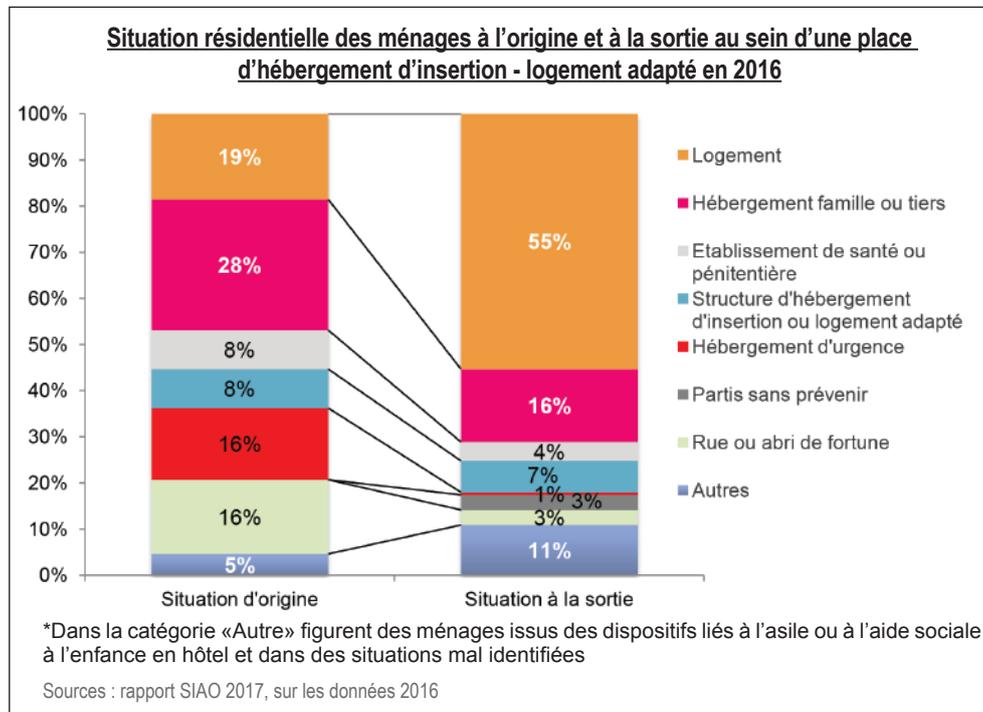
On peut imaginer que les autres ménages, en dehors de ceux qui peuvent accéder à un logement (notamment les femmes victimes de violence), retrouvent la situation précaire qu'ils avaient avant de bénéficier d'un hébergement d'urgence.

Pour le secteur de l'insertion, nous disposons d'une information sur la destination résidentielle des ménages sortants :

- près de 3 sur 5 ont accédé à un logement en 2016 (56%) ;
- avec toutefois de fortes disparités selon le type de réponse : 72% des sortants de l'intermédiation locative ont accédé à un logement autonome en 2016, mais seulement 41% parmi les ménages sortants de CHRS ou de Maison relais (ces résultats sont à relativiser du fait des caractéristiques des publics accueillis qui diffèrent selon ces différents segments de l'offre) ;
- le retour à des situations précaires demeure une réalité : 15% des sortants recourent à un hébergement chez un tiers (17% pour les CHRS)

L'observation des données nous permet de croiser la situation résidentielle des ménages sortis d'une structure d'hébergement d'insertion et de logement adapté avec leur situation initiale, et de suivre ainsi leurs parcours.

Ainsi, en 2016, sur les 203 ménages sortis d'une structure d'hébergement d'insertion qui ont accédé à un logement, 33% étaient hébergés chez des tiers, 20% occupaient déjà un logement et 18% provenaient de l'urgence (37 ménages). Les 12 ménages qui voient leur situation se dégrader avec un retour à la rue, ont une situation particulièrement fragile et précaire à l'origine, puisque 50% étaient déjà à la rue et 25% provenaient du secteur de l'urgence.



Malgré l'augmentation des moyens qui lui sont dédiés, le secteur de l'hébergement s'auto-alimente en proposant aux personnes des parcours en spirale : maraudes, accueils de jour, centres d'hébergement d'urgence, centres d'hébergement d'insertion, logements temporaires, logements adaptés...

Ces difficultés sont pour une part dues à la saturation des structures d'hébergement d'insertion, liée notamment à la difficulté de sortie des personnes hébergées vers un logement du fait d'une offre inadaptée ou insuffisante (45% des ménages sortis de l'hébergement d'insertion ne trouvent pas une solution de logement). Pour le reste, elles sont dues à l'augmentation considérable de la demande d'hébergement provenant des demandeurs d'asile ou de personnes dépourvues de titre de séjour qui, en l'absence d'offre suffisante dans les Cada (centre d'accueil pour demandeur d'asile) deviennent des publics de l'urgence. Si on ne connaît pas exactement le nombre de situations de demandeurs d'asile ou de personnes sans titre de séjour, on sait que 53% de la demande qui s'exprime au 115 provient de ménages de nationalité hors UE.

## Une difficile mobilité résidentielle des ménages : des demandes de mutation peu prises en compte et des ménages qui ne sortent plus vers le parc privé

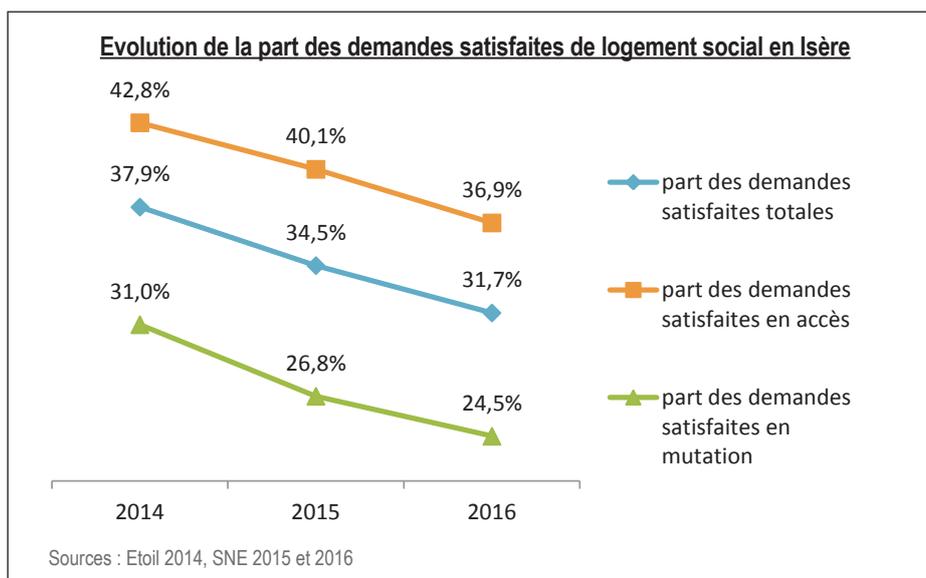
Les demandes de mutation, à savoir les déménagements et emménagements des personnes qui sont déjà locataires du parc social, ne sont pas aussi bien prises en compte que les demandes en accès. Le taux des demandes satisfaites en accès est plus élevé que celui des demandes satisfaites en mutation interne. En 2016, le nombre d'attributions en accès représentait 36,9% des demandes en accès, alors qu'il s'élevait à 24,5% sur les demandes en mutation, soit un écart de 12,4 points. Entre 2014 et 2016, l'écart entre la part des demandes satisfaites en accès et celles en mutation interne n'a cessé de croître, passant de 11,8 à 12,4 points. En effet, si la part des demandes de mutation reste stable par rapport à la demande totale de logement social (environ 42% depuis 2014), le volume de ces demandes augmente (d'environ 10 600 demandes en 2014 à 11 800 en 2016). A l'inverse, le nombre de demandes de mutation satisfaites baisse (de 3300 en 2014 à 2900 en 2016). En parallèle, les demandes

satisfaites d'accès au parc social baissent également sur la même période mais dans une proportion plus faible. Les demandes de mutation sont donc moins bien prises en compte.

Cette situation traduit deux phénomènes, d'une part une baisse du nombre d'attributions dans le parc social et donc de libérations de logements ; les ménages sortent moins du parc social. D'autre part, une pression pour le logement des ménages prioritaires<sup>1</sup> de plus en plus forte ; qui a pour conséquence une réduction de la part des attributions pour mutation interne.

En d'autres termes, les ménages logés dans le parc social y sont de plus en plus « assignés à résidence ».

<sup>1</sup> Ces ménages prioritaires sont les personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement, par exemple les personnes reconnues prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO), les personnes victimes de violences conjugales, les personnes handicapées, hébergées ou logées temporairement, les personnes vivant dans des logements insalubres ou menacées d'expulsion

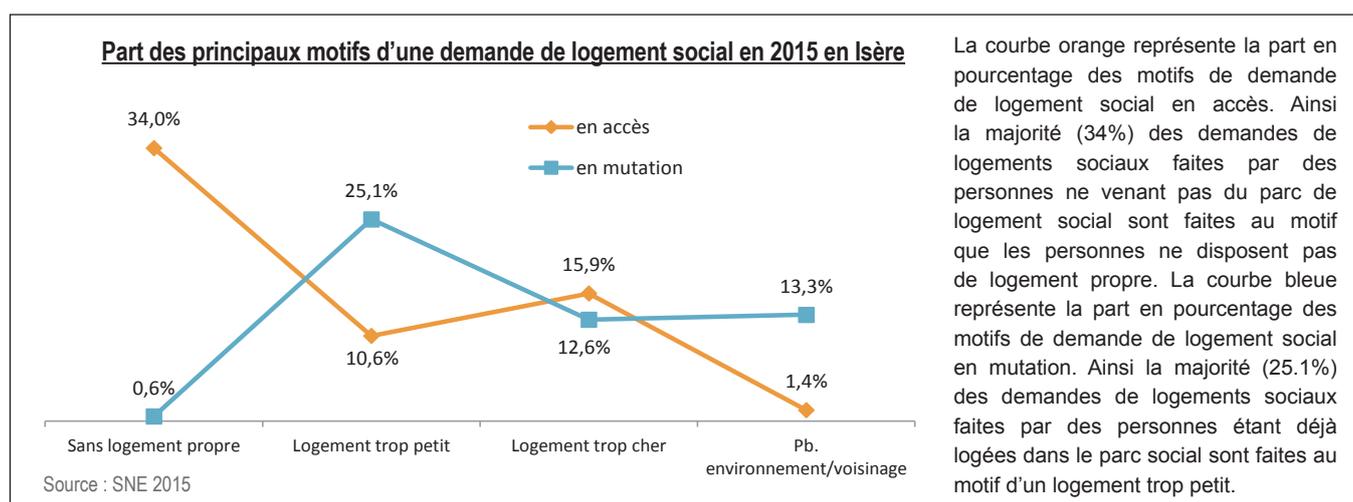


Les mutations devraient pourtant constituer une question importante pour les bailleurs comme pour la collectivité. Ces demandes s'inscrivent pour une partie dans la qualité du service aux résidents du logement social, et représentent surtout un enjeu de renouvellement de la population et de mobilité au sein de ce parc. Les familles et les conditions de travail des personnes évoluent et à un moment donné, elles ont envie et besoin de changer de logement pour, par exemple, se rapprocher de leur travail ou avoir un logement plus grand.

En effet, les motifs des demandeurs de logements sociaux en accès et en mutation diffèrent. En Isère, en 2015, les principaux motifs des ménages demandeurs d'un logement social en accès étaient : sans logement personnel, pour 34% d'entre eux (contre 0,6% en mutation) ; logement trop cher, pour 15,9% (contre 12,6% en mutation) ; logement trop petit, pour 10,6% (contre 25,1% en mutation).

A contrario, les trois principaux motifs des demandeurs de logement social en mutation sont : logement trop petit, pour 25,1% d'entre eux (contre 10,6% en accès) ; problèmes d'environnement, pour 13,3% (contre 1,4% en accès) ; logement trop cher, pour 12,6% (contre 15,9% en accès).

L'enjeu est désormais de réussir à mettre en œuvre collectivement une dynamique structurée sur les mutations.



## Des bourses d'échange de logements : une expérimentation pour favoriser la mobilité au sein du parc social sur Grenoble

Une expérimentation de bourse d'échange de logements a été lancée sur Grenoble en 2009, portée par une forte volonté politique de développer la mobilité au sein du parc social. Elle est née suite au constat du poids très important des demandes de mutation sur l'ensemble de la demande, cumulé à une augmentation des refus de proposition aboutissant à des parcours résidentiels « en panne ». L'objectif était de promouvoir une autre vision du logement social et de démontrer qu'il était possible d'être mobile sans que cela entraîne des démarches trop compliquées. Cette expérimentation avait également pour but de remettre le ménage au cœur de sa recherche de logement, en le rendant acteur et en lui permettant de choisir un nouveau domicile par l'amélioration de la transparence de l'offre disponible. Le périmètre concernait l'ensemble des logements sociaux conventionnés de Grenoble gérés par Actis, Grenoble Habitat et la SDH (hors PLAI).

En juillet 2009, le site de la bourse d'échange a été lancé, et les résultats présentés ici ont été atteints en octobre 2010. Sur les 809 demandes d'inscription, attestant de l'intérêt de la démarche, 411 utilisateurs ont été enregistrés, et seulement un échange effectif concernant 2 ménages parents/enfants locataires de la SDH et d'Actis a été effectué. L'évaluation du dispositif au bout de 10 mois, par l'analyse de l'offre et de la demande au regard de la typologie et des secteurs, permet de montrer qu'il n'y a pas de blocage structurel mais des freins sur certaines typologies et certains quartiers, qui peuvent se combiner.

La typologie des logements s'est avérée être un frein entre les besoins exprimés et le potentiel de l'offre disponible. Une offre supérieure à la demande pour l'échange des occupants des petits logements (2 offres de T1 pour une demande) et à l'inverse, les occupants des grands logements sont très sollicités (2 à 7 demandes pour une offre de T4, T5, T6 et +)

Si les personnes sont actives via le site, 5,8 propositions de demandes d'échange en moyenne par utilisateur, 68% des propositions restent sans réponse. Le taux de réponse positive aux propositions est très faible : 8%.

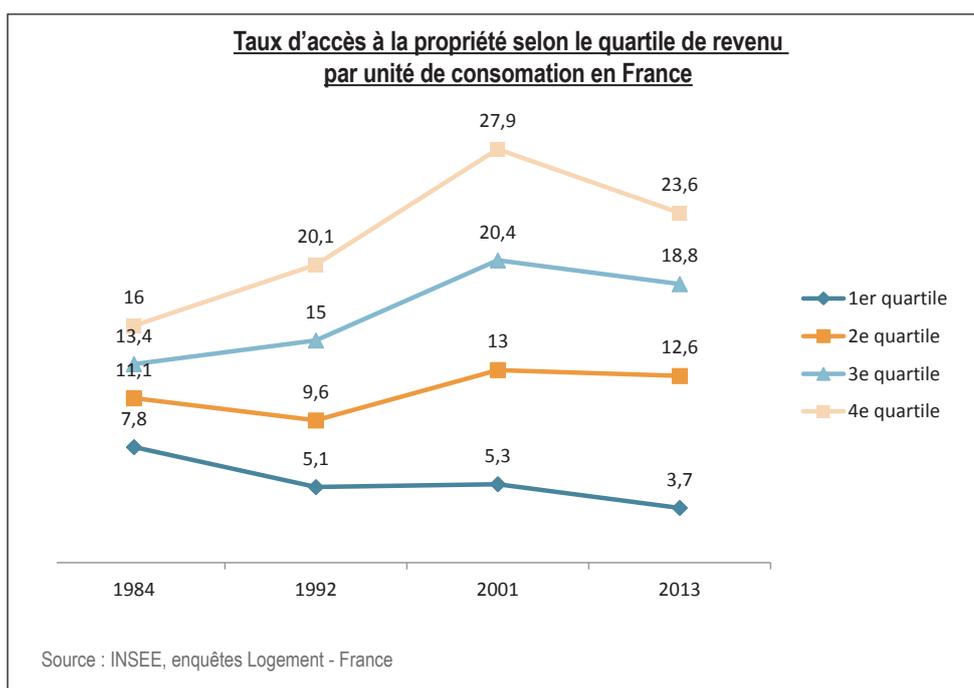
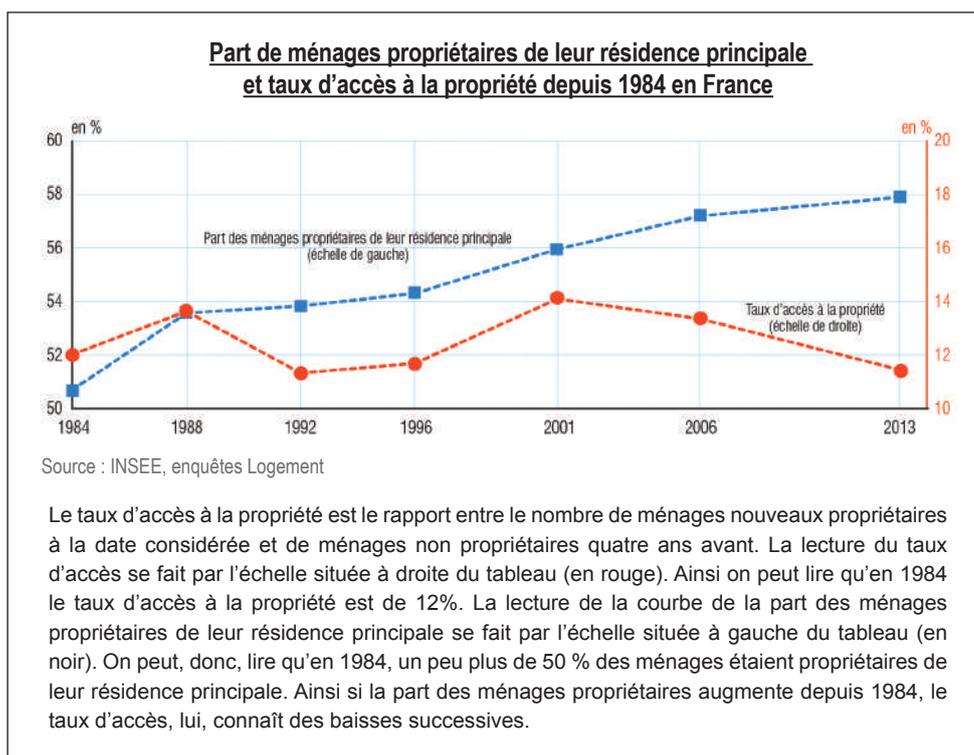
Cette expérimentation n'a pas été poursuivie sur Grenoble, alors qu'elle développe une approche intéressante et ambitieuse ainsi qu'une réponse au blocage des parcours résidentiels. Elle mériterait d'être approfondie et pérennisée en travaillant sur l'amélioration de la structuration au niveau local de ce dispositif (ergonomie du site, communication auprès des locataires, organisation et suivi de l'accompagnement des utilisateurs, périmètre et localisation des logements...).

Une démarche parallèle a été menée en Haute-Savoie. L'évaluation de l'expérimentation révèle une progression importante et un ancrage du dispositif sur la deuxième année, en passant de 3 échanges en 2012 (1ère année), à 52 échanges en 2014.

## Une difficile accession à la propriété

Sur la période récente, l'accès à la propriété est freiné par des facteurs structurels : la population des ménages non propriétaires se concentre dans le bas de la distribution des revenus par unité de consommation, vieillit et se trouve de plus en plus confrontée à des prix élevés dans les zones où elle réside. Les inégalités d'accès à la propriété se sont renforcées.

Selon l'enquête logement de l'INSEE de 2013, la majorité des nouveaux propriétaires achète un logement à crédit, le plus souvent individuel, dans l'ancien. Ils sont le plus souvent âgés de moins de 40 ans, en couple avec enfant(s) et ont un revenu élevé. Un quart d'entre eux bénéficient d'une aide financière de leur famille, à hauteur d'un sixième du total de l'apport.



### Les aides publiques à l'accèsion à la propriété : une politique en évolution depuis 30 ans

Dans les années 1970-1980, la majorité des nouveaux propriétaires accédants, c'est-à-dire ceux ayant encore des emprunts à rembourser pour l'achat de leur résidence principale, ont bénéficié de types de prêt qui encourageaient l'accès à la propriété par des mesures de soutien public (PAP-PAJ : prêt aidé à l'accèsion à la propriété avec sa variante à taux ajusté, PC : prêt conventionné).

Dans les années 1990, l'accèsion aidée marque le pas : les PAP-PAJ et PC se raréfient et ne concernent plus qu'environ 4 nouveaux propriétaires accédants sur 10, tandis que les financements libres se développent, notamment avec la volonté des pouvoirs publics de développer le rôle du marché dans les mécanismes de financement du logement [Lacroix, 1995].

Par ailleurs, en octobre 1995, le PAP laisse la place au prêt à taux zéro (PTZ), octroyé sous conditions de ressources pour l'acquisition d'un premier logement dans le neuf ou dans l'ancien (sous conditions de travaux).

En janvier 2011 (modifié en janvier 2012), le PTZ+ est créé et se substitue au PTZ. Les aides touchent alors près de 40 % des nouveaux propriétaires accédants. Le PTZ+ est réservé aux ménages ne dépassant pas un plafond de revenus et achetant pour la première fois dans l'immobilier neuf ou dans l'ancien nécessitant des travaux de rénovation. De plus, il prend en compte la performance énergétique du bien acheté et la durée de remboursement est allongée.

Les aides personnelles au logement contribuent quant à elles au financement de la dépense courante de logement.

Au début des années 2010, seuls 5,6 % des nouveaux propriétaires accédants bénéficient d'une aide à la personne, soit près de trois fois moins que dans les années 1990 et plus de six fois moins que dans les années 1980.

Source : Insee, dossier 2017, l'accès à la propriété en recul

### L'accèsion sociale : comment mieux accompagner les primo-accédants ? Témoignage de la CLCV38

#### L'information est importante mais l'accompagnement est indispensable.

« Dans le cadre de l'accompagnement des copropriétaires en accèsion sociale sur l'agglomération grenobloise, un dispositif est prévu pour leur permettre de connaître au mieux leur nouveau statut. En amont, des informations leur sont données sur les modalités de financement (prêt bancaire, prêt à taux zéro, prime de la Métro,...). Par la suite, un travail plus collectif est dispensé par notre association consistant, à travers des ateliers d'information, à former les copropriétaires sur ce que ce nouveau statut implique : partage d'espaces communs, paiement des charges de copropriété, implication dans les instances de décision et de surveillance de la gestion par le syndic (assemblée générale, conseil syndical). Cela nécessite un soutien sur quelques années, notamment auprès des conseils syndicaux qui ne sont pas suffisamment outillés sur certaines problématiques ou questionnements : quelles sont les différentes garanties liées à la livraison de l'immeuble ? Le syndic fait-il bien son travail ? Est-il possible de mettre en concurrence les contrats de la copropriété et à quelles conditions ? Est-il possible de maîtriser les charges voire de les réduire ? Le règlement de copropriété permet-il la pose de vérandas ? ....

Autant de questions auxquelles nous sommes en mesure d'apporter des réponses et former ainsi les copropriétaires à leur nouveau statut. »

# INITIATIVES LOCALES

## La location active en Isère : promouvoir cette approche innovante, l'exemple de l'action menée par la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais

**Absise**, association iséroise des bailleurs sociaux, est engagée depuis 2010 dans une démarche de lutte contre les discriminations, avec la volonté d'améliorer la qualité de l'accès au logement pour tous. Dans ce cadre, des outils sont testés sur des territoires volontaires, parmi lesquels la location active, inspirée de la location choisie, existant aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. La location active permet aux demandeurs d'accéder à des offres de logements en ligne et de se positionner sur les biens qui les intéressent. Cela amène à plus de transparence pour les demandeurs et a pour objectif de réduire le taux de refus de logements après attribution.

Suite à l'expérimentation menée sur son territoire, la communauté d'Agglomération du Pays Voironnais a souhaité inscrire la location active comme une vraie alternative au processus d'attribution classique, dans le cadre de l'adoption de son PPGDLS (plan partenarial de gestion de la demande de logement social), en décembre 2016.

Cette démarche a été réalisée en partenariat avec les bailleurs sociaux (Pluralis, Opac, SDH), les réservataires (État, conseil général, EPCI), ainsi que les services sociaux (CCAS, Département).

En effet, le bilan réalisé à 20 mois de l'expérimentation a permis de conforter ce système alternatif d'attribution. Les logements concernés par la location active représentent 25% du parc en flux (soit environ 160 logements par an).

Il a permis non seulement à de nouvelles personnes d'accéder à la demande de logement social, mais surtout de ne pas en exclure les ménages prioritaires (candidats modestes, hébergés chez des tiers, et locataires du parc privé sur-représentés par rapport à une demande de logement classique).

L'implication des travailleurs sociaux dès le lancement a suscité une appropriation de ce nouveau système. Ils l'ont rapidement adopté comme un outil complémentaire afin de travailler avec les ménages en difficulté sur leur projet logement.

**On peut également noter une amélioration du processus d'attribution au travers de la baisse des taux de refus, ainsi que des délais de relocation considérablement raccourcis par rapport à une demande classique de logement social.**

Le faible taux de refus s'explique en grande partie par une évolution des pratiques des bailleurs sociaux, avec une visite avant l'attribution du logement en commission. Fort de la réussite de cette démarche, cette pratique se développe au sein du système classique d'attribution des logements sociaux.

Aujourd'hui, les perspectives envisagées sont de renforcer le cadre d'observation, en intégrant le suivi de la location active au sein des systèmes internes des bailleurs, et de s'inscrire au sein d'une plateforme commune de diffusion des offres développée par l'Union Sociale de l'Habitat (USH) Bienvéo.



Chapitre 2

**LE « LOGEMENT D'ABORD »  
UNE REPONSE  
AU MAL-LOGEMENT**

Le « logement d'abord » est une démarche qui trouve son origine en Amérique du Nord sous l'appellation « housing first ». Dans les années 90, à New York, le docteur Sam Tsember, psychologue auprès des sans-abri présentant des troubles psychiatriques, se rend compte que les patients pris en charge par les services sociaux de son hôpital retournent systématiquement à la rue. Il élabore alors, avec son équipe, une nouvelle approche et crée l'association Pathways Housing First. Cette association loge sans condition des sans-abri de longue durée présentant des pathologies mentales ou des addictions, en rupture de lien social. Il leur est proposé un logement avec un bail à leur nom, sans leur imposer au préalable un processus de soin.

Les différentes études menées montrent que le modèle Housing First permet aux personnes les plus éloignées du logement de sortir de la rue plus rapidement et de façon plus durable. Cette approche renverse ainsi toutes les approches classiques qui supposent que seules des personnes autonomes sont en capacité d'accéder à un logement.

Le tableau de bord présenté dans la première partie de ce rapport révèle la complexité des situations de mal-logement. Pour en finir avec des parcours résidentiels chaotiques, la multiplicité des dispositifs qui s'empilent et s'auto-alimentent, et une mécanique systémique d'exclusion des ménages les plus modestes, le « logement d'abord » apparaît comme la meilleure réponse à la problématique des personnes mal-logées.

Si cette approche s'est progressivement développée dans les états du nord de l'Europe, c'est l'instauration du droit au logement opposable en mars 2007 qui a permis le lancement d'une stratégie nationale française du « logement d'abord ». Celle-ci s'est traduit par le développement de quelques expérimentations disséminées un peu partout en France dont la plus emblématique est connue sous l'appellation « un chez soi d'abord ». Mais cette stratégie ne présentait pas une politique ambitieuse de changement de paradigme, que suppose la mise en œuvre du « logement d'abord ». Elle n'était pas dotée d'un plan d'action avec des objectifs clairs et quantitatifs sur la durée. La logique du logement d'abord a fini par se perdre dans les méandres administratifs. Cette approche a subsisté au travers d'appels à projets et d'expérimentation sur certains territoires grâce à la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux : institutions, collectivités territoriales, professionnels de l'hébergement-logement, bénévoles, élus, bailleurs, collectifs...

Aujourd'hui, le président Emmanuel Macron souhaite réinvestir cette logique. Il a ainsi affirmé sa volonté de mettre en œuvre le « logement d'abord » dans le cadre du plan stratégique pour le logement. Ce programme repose sur une accélération de la production de logements sociaux et très sociaux (en créant plus de 10 000 places de pension de famille et portant l'objectif de PLAI à 40 000 par an) et une mobilisation du parc privé (40 000 intermédiations locatives).

Un appel à manifestation d'intérêt a été lancé pour qu'une quinzaine de collectivités volontaires expérimente la stratégie nationale du logement d'abord sur leur territoire. Cette démarche expérimentale a pour objectif de renforcer l'accompagnement des ménages vers le logement avec la mise en place de plateformes territoriales d'accompagnement regroupant collectivités et opérateurs pour un suivi renforcé et global.

L'agglomération grenobloise dispose sur son territoire de nombreux dispositifs s'inspirant de la philosophie du « logement d'abord » portés par un ensemble d'acteurs fortement impliqués sur cette question. La Métropole est engagée dans ces expérimentations et convaincue par la nécessité de changer de modèle et de pratiques afin de mener une politique sociale du logement cohérente et efficiente sur son territoire en faveur de tous, et des ménages les plus modestes, elle s'est naturellement portée candidate à l'appel à manifestation pour une mise en œuvre accélérée du « logement d'abord ».

Si cet appel à manifestation représente une opportunité d'inscrire de manière durable la métropole grenobloise dans la mise en œuvre d'une politique sociale du logement adaptée à la crise du logement, l'espoir, n'exclut pas la vigilance et un esprit critique au regard de la mise en œuvre de ce nouveau plan gouvernemental.

En effet, une réponse structurelle à la problématique du mal-logement, suppose d'agir sur de nombreuses dimensions, dont les dernières mesures gouvernementales : coupes dans les APL, ponction sur les HLM, attaques contre l'hébergement des personnes migrantes en situation irrégulière, inquiètent plus qu'elles ne rassurent.

Nous souhaitons ainsi rappeler, dans le second chapitre de ce rapport, les conditions nécessaires à la mise en œuvre efficiente du « logement d'abord ».

## La politique du « logement d'abord » : de quoi parle-t-on ?

Le « logement d'abord » s'inscrit dans une démarche décloisonnée dont l'accès à un logement ordinaire et durable, avec un accompagnement, si nécessaire, adaptable en intensité et en durée, représente la base d'un parcours d'insertion.

La mise en œuvre de cette stratégie réunit les acteurs du logement social, de l'hébergement et de l'accompagnement. Chacun des partenaires met à disposition ses compétences et spécificités pour une approche plus globalisée de l'aide aux ménages en difficultés de logement. Le « logement d'abord » vient réinterroger les pratiques des professionnels de l'action sociale. Il remet en question l'approche classique, qui tend plutôt à poser le logement comme la finalité d'un parcours d'insertion.

### **Le « logement d'abord » : une refondation de l'approche d'accès au logement des ménages en difficulté face à l'échec de l'approche classique du parcours dit « en escalier »**

L'approche classique du parcours dit « en escalier » repose sur l'idée de la « capacité à habiter des personnes ». En effet, la logique de ce parcours, censé mener de la rue, à un hébergement d'urgence, à un hébergement aidant à la réinsertion, au logement adapté, puis enfin au logement de droit commun, sont autant d'étapes permettant aux personnes de se préparer à habiter un logement.

A chaque étape, un degré d'accompagnement est défini en fonction d'un diagnostic social fortement dépendant des différents dispositifs existants. Si les besoins sont identifiés, les réponses en accompagnement dépendent de la mesure disponible. La durée dans le temps est souvent limitée et ne permet pas de s'adapter à la réalité des besoins des ménages qui évoluent et fluctuent dans le temps, ni aux éventuelles ruptures de parcours.

L'accès au logement des personnes les plus en difficulté représente une marche souvent bien trop haute dans ce système.

L'inadéquation entre l'offre de logement disponible et les besoins des ménages tant au niveau des ressources insuffisantes que la typologie du logement inadapté à la composition familiale du ménage, explique en grande partie cette problématique. Les différents systèmes d'attribution peuvent alors conduire à l'exclusion de nombreux ménages.

En outre, l'accompagnement une fois que les ménages ont accédé au logement peut être beaucoup moins important, voire inexistant, alors que le maintien dans le logement représente un enjeu fondamental dans un contexte de précarisation croissante de la population.

Si cette logique du parcours en escalier reste peu efficace pour endiguer la problématique des mal-logés, elle s'avère être également coûteuse pour les dépenses publiques.

L'Action Tank, association de lutte contre la pauvreté et l'exclusion en France, a cherché à modéliser les coûts liés au sans-abrisme ou à l'absence de domicile en France. Elle a souhaité travailler sur le coût des parcours en escalier, pour rendre compte de la façon dont certains allers-retours entre dispositifs, en particulier entre la rue et l'urgence, pouvaient engendrer des surcoûts importants. Il en ressort que, sur cinq ans, les parcours des sans-abri qui ont réussi à accéder au logement social coûtent en moyenne 9 000 euros par personne par an, tandis que les parcours des personnes qui ont fait des allers-retours entre la rue et l'urgence coûtent environ 20 000 euros par personne et par an, soit plus du double. Cette différence de coût s'explique notamment par le recours à des services publics comme les hospitalisations et les urgences, qui peuvent être importants pour les personnes qui vivent dans la rue<sup>1</sup>.

Bref, cette approche exige que les ménages s'adaptent à un système fortement contraint par une offre de logement peu abordable et des dispositifs d'accompagnement inadaptés. La politique sociale du logement qui s'est construite sur l'idée d'une crise conjoncturelle du logement, c'est-à-dire temporaire, arrive à bout de souffle.

Cette politique présente des limites tant pour les conditions de vie des personnes souffrant de situations de mal-logement avec des répercussions dramatique sur leur santé et leur insertion dans la société, que pour les budgets publics qui financent des dispositifs peu efficaces au regard des moyens investis et des résultats réels pour un

<sup>1</sup> Rapport « le logement d'abord et après : Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France », ANSA (Agence nouvelles des solidarités actives), mars 2017

accès généralisé au logement pour tous.

Fort de ce constat, de nombreux experts préconisent un changement de logique et de paradigme au sein des politiques publiques du logement en travaillant sur les trois principaux obstacles identifiés : le décalage entre l'offre et la demande de logement, les procédures d'attribution du logement social, et les modalités d'accompagnement dans l'hébergement qui peuvent être inadaptées aux besoins des différents publics.

## Le « logement d'abord » : du concept « Housing first » à une généralisation de l'accès au logement pour tous

Le « logement d'abord » place les ménages au cœur de la politique du logement. Il renverse la logique classique et remet ainsi en question la théorie de la capacité à habiter des ménages. En ce sens, son origine trouve naturellement place au sein d'expérimentations proposant un logement aux personnes qui en sont le plus éloignées, c'est-à-dire les sans-abri souffrant de troubles psychiatriques ou d'addictions.

Pour autant, le logement d'abord est une approche globale qui permet d'apporter une réponse à l'ensemble des personnes privées de domicile personnel. Son approche permet de sécuriser les propriétaires et les ménages dans le logement. Elle permet ainsi un maintien d'un chez-soi grâce à un logement accessible économiquement et bien placé, une gestion locative raisonnée et un accompagnement global et flexible adapté aux besoins des locataires.

Le terme « Housing First » ou « logement d'abord », peut ainsi se définir selon trois principes communs :

- le logement comme prérequis, avec un accès direct et inconditionnel à un logement autonome, permanent, de droit commun, en diffus et intégré dans l'environnement ;
- l'usager au centre du dispositif, aussi bien au niveau du choix du logement qu'au niveau de la possibilité ou non de recourir à l'accompagnement ;
- des services extrêmement flexibles, reposant sur une aide individualisée, dispensée à la demande, dans ou hors du domicile, en lien étroit avec les services de droit commun<sup>1</sup>.

La Dihal a établi une typologie permettant de distinguer trois déclinaisons du modèle « Housing First » :

- Pathways Housing First, un modèle très similaire à celui de l'expérimentation « Un chez-soi d'abord » en France ; Totem sur Grenoble
- Housing First regroupé, un modèle comparable aux résidences-accueil en France ;
- Housing First léger, qui s'apparente à des mesures « accompagnement vers et dans le logement (AVDL) » en France (bien que l'AVDL soit souvent insuffisamment flexible en durée et en intensité<sup>2</sup>).

Sur l'agglomération grenobloise, il existe plusieurs pratiques qui s'inscrivent dans la logique du « logement d'abord ». Elles s'adressent à des personnes exclues des dispositifs d'hébergement ou dans des situations pour lesquelles les réponses en hébergement sont peu adaptées. Elles visent également des ménages qui accèdent difficilement au logement social. Cette dynamique est ancrée dans un contexte territorial favorable au développement de la logique du logement d'abord de par l'implication des acteurs locaux afin de trouver des solutions durables face aux obstacles que rencontrent les ménages isérois à accéder ou se maintenir dans un logement au sein d'un territoire tendu.

<sup>1</sup> Rapport « le logement d'abord et après : Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France », ANSA (Agence nouvelles des solidarités actives), mars 2017

<sup>2</sup> Rapport « le logement d'abord et après : Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France », ANSA (Agence nouvelles des solidarités actives), mars 2017

# L'agglomération grenobloise, un territoire propice à la mise en œuvre accélérée du « logement d'abord »

## L'agglomération grenobloise : une culture de l'innovation et un savoir-faire partenarial fortement inspirés par la philosophie du « logement d'abord »

L'Isère a été reconnue comme territoire pilote de la politique du « logement d'abord » dès 2012.

A ce titre, de nombreux dispositifs inspirés de la philosophie du « logement d'abord » ont pu se développer. Le dispositif Totem, s'inscrivant dans la dynamique d'un « chez soi d'abord » et dans lequel Un Toit Pour Tous est impliqué, a vu le jour. Les mesures AVDL (Accompagnement Vers et Dans le Logement) ont pu être déployées sur l'ensemble du département et en particulier sur le territoire métropolitain.

L'offre d'intermédiation locative en sous-location et en mandat de gestion a été élargie avec différents appels à projets lancés par la DDCS (Direction Départementale de Cohésion Sociale) de l'Isère.

Dans le tableau ci-dessous, une quinzaine de dispositifs s'inspirant de la logique du « logement d'abord » révèlent la dynamique engagée sur le territoire de l'agglomération grenobloise. Ces actions font appel à des collaborations d'acteurs institutionnels, associatifs et citoyens : Etat, Conseil départemental de l'Isère, Métropole, bailleurs sociaux, associations spécialisés dans le domaine de l'hébergement, du logement et de l'insertion.

58

" Logement d'abord " renforcé	Logement indépendant avec sécurité d'occupation dans le parc social ou privé, en diffus	Equipe mobile d'accompagnement	Fourniture directe de services psychiatriques/ médicaux	Accompagnement dans le logement		
	Description	Acteurs opérateurs	Publics concernés	Nombre de mesures	Date du début du dispositif	Financeurs
TOTEM	Accès direct à un logement de personnes à la rue avec un accompagnement renforcé	Relais Ozanam / Oiseau Bleu / Centre de Soins Infirmiers Abbé Grégoire / Un Toit Pour Tous (UTPT)	Personnes qualifiées de « grands exclus », des personnes marginalisées qui n'accèdent pas ou plus aux dispositifs d'hébergement « traditionnels »	25 personnes accompagnées	2012	Etat / ARS/ EPCI
Un Chez Soi d'abord	Projet en cours d'études de mobilisation de logement afin d'accueillir des personnes à la rue en souffrance psychique et/ou addictive	CCAS, CHAI, CHU, Relais Ozanam/ Oiseau Bleu/ Centre de Soins Infirmiers Abbé Grégoire/UTPT	Personnes qualifiées de « grands exclus », des personnes marginalisées qui n'accèdent pas ou plus aux dispositifs d'hébergement « traditionnels »	100 personnes accompagnées	octobre 2018	Etat

" Logement d'abord " regroupé	Equipe mobile d'accompagnement	Fourniture directe de services psychiatriques/ médicaux				
	Description	Acteurs opérateurs	Publics concernés	Nombre de mesures	Date du début du dispositif	Financeurs
Pensions de Familles	Pensions de famille existantes	Relais Ozanam / Oiseau Bleu / Habitat et Humanisme 38	Personnes avec de faibles niveaux de ressources dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde et dont l'accès à un logement autonome apparaît difficile à court terme, sans relever, toutefois, de structures d'insertion type CHRS	120 places / 104 logements		Etat
Résidence accueil - pensions de familles	Pension de famille à destination de ménages souffrant d'isolement et de troubles psychiques	Résidence Accueil : en projet (UTPT Grenoble)	Personnes avec de faibles niveaux de ressources dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde et dont l'accès à un logement autonome apparaît difficile à court terme, sans relever, toutefois, de structures d'insertion type CHRS	50 places / 25 logements		Etat

" Logement d'abord " Intermédiaire	Logement indépendant avec sécurité d'occupation dans le parc social ou privé, en diffus	Equipe mobile d'accompagnement	Accompagnement dans le logement			
	Description	Acteurs opérateurs	Publics concernés	Nombre de mesures / logements	Date du début du dispositif	Financeurs
MOUS (Maitrise d'œuvre Urbaine et Sociale) pour l'inclusion des publics en difficultés de logement en luttant contre l'habitat précaire et en accompagnant la fermeture des squats et campements illicites	Mobilisation de maisons, logements appartenant à l'EPFL afin de loger des familles migrantes en vue d'un accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle. En projet : mise en place de projets d'aménagement de terrain et d'installation d'habitats expérimentaux pour l'accueil de familles Roms (exemple d'Eybens), comme alternative aux squats et bidonvilles	CCAS Oiseau Bleu Roms Action UTPT	Ménages en habitat précaire, squats et campements	13 familles en 2016	2016	Etat / Grenoble Alpes Métropole/ Département/ Ville
LAMI : Logement d'attente pour Migrants en Isère	Accueil dans des logements de familles réfugiées syriennes	UTPT	Ménages issus du programme de réinstallation des réfugiés syriens	90 familles sur 3 ans	2016	Etat
LASUR : logement d'attente en réponse à des situations d'urgence	Appui à des initiatives citoyennes pour contribuer à loger notamment des ménages migrants, demandeurs d'asile ou réfugiés.	UTPT/Collectifs citoyens	Ménages en situation	17 logements	2015	Particuliers/ Fondation Abbé Pierre
Les Muriers 2	Permettre aux ménages orientés par le SIAO (POHI) de devenir locataires de leur logement après une phase d'accompagnement dans le cadre d'hébergement	UTPT	Ménages orientés par le POHI	6 ménages	2014	Etat/ Département
Intermédiation locative	Dispositif d'Etat de mobilisation du parc privé (principalement) en mandat de gestion ou location à des fins de loger des ménages en difficulté	UMIJ, Oiseau Bleu, UTPT / La Relève	Ménages orientés par le POHI	217 places / 73 unités en 2016	2009	Etat
Location sous location / Bail Glissant	En cours d'examen: volonté du Département de développer des formules de location sous-location pour les ménages en difficulté (surendettement, ...)	UTPT + autres structures	Ménages à très faibles ressources		2017	Département (FSL)
Gestion Locative Adaptée (GLA) de l'AIVS®	Accès direct à un logement de droit commun pour des ménages à très faibles ressources nécessitant une gestion de proximité	UTPT	Ménages à très faibles ressources	556 logements en gestion 77 nouvelles familles en 2016	1985	Propriétaire/ Département/ EPCI
Location Active	Démarche expérimentale engagée par les bailleurs sociaux pour réformer le mode d'attribution de logement social et faciliter l'accès de "nouveaux ménages"	Bailleurs sociaux / UTPT	Ménages répondant à des critères de plafonds de ressources identiques au logement social	20% des attributions ≈ 850 logements / an	2017	Bailleurs sociaux/ EPCI
Logement toujours Accès Initiative complémentaire de Grenoble Alpes Métropole	Faciliter l'accès de ménages présentant des obstacles à leur entrée dans un logement social et développer une offre de logements sociaux "accompagnés" comme alternative aux structures d'hébergement d'insertion sur le territoire de la Métropole grenobloise dans la logique du "logement d'abord"	OPAC38 / UTPT UMIJ / UTPT	Ménages exclus des dispositifs d'hébergement	15 logements par an sur 3 ans	2016	USH/ Etat/ Métro
Logement toujours Maintien	Soutien à des ménages présentant des difficultés de maintien (impayés, troubles) dans leur logement	OPAC38, ACTIS, PLURALIS, SDH, Relais Ozanam, Oiseau Bleu, Soleni	Ménages en difficulté dans leur logement	80 ménages	2016	USH/ Etat
Mesures AVDL	Mesure d'accompagnement vers et dans le logement	Relais Ozanam Oiseau Bleu ALTHEA UDAF	Ménages en grande précarité dont la situation sociale et le parcours représentent un frein au logement ( 1 travailleur social pour 15 ménages)	130 mesures en 2016 (données Isère)	2009	Etat
Mesures ASLL	Mesure d'accompagnement vers et dans le logement	Relais Ozanam Oiseau Bleu ALTHEA UDAF	Ménages avec des faibles ressources rencontrant des difficultés d'accès ou de maintien dans le logement (1 travailleur social pour 26 ménages)	224 mesures en 2016		Département (FSL)
CHRS diffus	Captation de logements au fur et à mesure de l'accueil de nouveaux ménages avec glissement du statut à l'issue de l'accompagnement	Althéa	Ménages orientés par le POHI de l'agglomération grenobloise	87 places / 40 logements	2010	Etat

La mise en œuvre d'une approche de « logement d'abord » permettra d'améliorer la complémentarité et la lisibilité des dispositifs existants à partir d'objectifs quantitatifs et qualitatifs partagés, et d'une organisation intégrée.

## Un contexte territorial favorable à la mise en œuvre du « logement d'abord »

L'agglomération grenobloise est soumise à une forte tension du secteur de l'hébergement-logement. A ce titre, elle s'est engagée dans une politique pour améliorer l'accès au logement des ménages les plus en difficulté, sur laquelle la philosophie du logement d'abord peut être étayée afin de pouvoir être généralisée sur l'ensemble du territoire.

**L'agglomération grenobloise : un territoire tendu où préexistent des obstacles à l'accès au logement des ménages les plus modestes.**

Le territoire grenoblois est soumis à un contexte de forte tension de l'hébergement jusqu'au logement. Si l'offre d'hébergement d'urgence, 817 places en 2016, augmente chaque année, elle reste insuffisante pour répondre à la demande, avec un taux d'orientation de 21% seulement en 2016 (-5 points par rapport à 2015). 3 187 ménages (5 465 personnes) ont réalisé une demande auprès du 115, et seulement 661 ménages (1 057 personnes) ont obtenu un hébergement au moins une fois dans l'année, pour 3, 4 nuits ou quelques mois selon les situations.

Une forte pression s'exerce aussi bien sur la demande d'hébergement d'insertion-logement adapté que de la demande de logement social, avec 4,7 demandes pour une admission dans le secteur de l'hébergement d'insertion-logement adapté (3 230 demandes pour 3 693 places en 2016), et 4,3 demandes pour une attribution (15 044 demandes actives pour 3 497 logements attribués en 2016). Sur ces demandeurs de logement social, 950 sont en situation résidentielle très précaire.

Si le nombre de recours au titre du DALO (droit au logement opposable) de 636 en 2017 et du DAHO (droit à l'hébergement opposable) de 250 en 2017, n'est pas négligeable, il ne traduit pas la réalité des besoins. En effet, le non recours à cette démarche, constatée à l'échelle départementale, est particulièrement avéré pour le territoire de l'agglomération grenobloise.

De nombreuses ruptures sont constatées dans les parcours des ménages, constatées dans le cadre des expulsions locatives dans le parc privé et public.

Enfin, un nombre important de ménages se trouvent, à la rue et sans solution d'hébergement, selon la Mous (Maîtrise d'Ouvrage Urbaine et Sociale), 430 personnes ont été recensées fin décembre 2016.

**Une politique du « logement d'abord » qui peut s'étayer au sein d'une gouvernance partagée par les acteurs de l'hébergement-logement mise en œuvre par la Métropole**

Afin d'améliorer l'accès au logement des ménages en difficulté, la Métropole grenobloise et l'Etat se sont engagés dans une gouvernance nouvelle et renforcée, de l'accueil du demandeur de logement social aux objectifs d'attributions territoriaux, à travers la conférence intercommunale du logement (CIL), la convention intercommunale d'attribution (CIA), le plan partenarial de gestion de la demande (PPGD), ainsi que le service métropolitain d'accueil des demandeurs de logement social.

Il existe également une dynamique de gouvernance partagée autour de l'accès et le maintien dans le logement des ménages les plus en difficulté avec : **un copilotage du SIAO sur le volet Hébergement d'insertion par l'Etat, le Conseil départemental de l'Isère et la Métropole grenobloise depuis 2011 via l'IPL** (instance politique locale) et son outil de mise en œuvre, le POHI (pole d'orientation de l'hébergement d'insertion) ; **une instance partenariale de mutualisation des logements très sociaux CSI** (commission sociale intercommunale), animée par la Métropole, s'inscrivant dans le cadre du PALHDI et fonctionnant en collaboration avec le Conseil départemental de l'Isère et la DDSCS.

Ces instances de gouvernance partagée sont des lieux de coordination des acteurs de l'hébergement, du logement et de l'accompagnement pilotées par des acteurs de l'action publique et territoriale. Elles permettent une cohérence de l'action et une mutualisation des différentes compétences de chacun des acteurs afin de répondre aux besoins des ménages prioritaires.

La multiplicité de ces instances mériterait une réflexion autour de la lisibilité des rôles de chacun. La mise en œuvre du « logement d'abord » représenterait ainsi une opportunité de travailler à la construction d'une gouvernance stratégique en articulant les compétences de la Métropole grenobloise (habitat, insertion et emploi), du Département (action sociale), de l'Etat (hébergement) et des communes (action sociale et services de proximité), en partenariat avec les associations spécialisées dans le domaine de l'hébergement-logement et de l'accompagnement ainsi que les bailleurs sociaux. Cette gouvernance devra être opérationnelle pour une approche décloisonnée qui doit impliquer des changements importants de pratiques professionnelles autour du logement, en particulier dans le domaine de l'action sociale.

## Quelles conditions de réussite pour une généralisation du « logement d'abord » sur le territoire métropolitain grenoblois ?

Les premiers programmes se référant au « logement d'abord » apparaissent en Finlande et aux Pays-Bas. En 2016, il en existe dans 13 pays de l'Union Européenne. Plusieurs villes s'engagent dans une politique globale de lutte contre le sans-abrisme inspirée du « logement d'abord » et adaptée à leur territoire (Liverpool, Barcelone...). Certains volets du programme varient d'un pays à l'autre, qu'il s'agisse des publics cibles, du type de logement ou d'accompagnement proposé.

Le « logement d'abord » passe par l'abandon des préjugés sur la « capacité à habiter » des personnes sans domicile. L'offre de logement abordable est déterminante pour que le modèle fonctionne, comme la possibilité pour la personne de choisir son logement et de refuser une offre qui ne lui convient pas.

Face à une pénurie de logements abordables disponibles, chaque programme trouve des solutions dans le parc social ou le parc privé. L'accompagnement peut se faire par une équipe dite « volante » qui va vers la personne, à son domicile ou dans le lieu de son choix.

Une grande flexibilité est adoptée face aux besoins, aux cycles de sa vie, aux échecs ou aux succès aussi longtemps que nécessaire. D'autres programmes, comme en Belgique, ont constaté que certaines personnes n'avaient finalement besoin que d'un logement<sup>1</sup>.

La fondation Abbé Pierre dans son dernier rapport du mal-logement 2018, expose les conditions de réussite pour une mise en œuvre efficiente du « logement d'abord », qui découle de son 22<sup>ème</sup> rapport du mal-logement. Ce plan est décliné en 6 axes :

- Adopter résolument une logique de logement d'abord rompant avec l'inflation des dispositifs d'hébergement
- Orienter davantage les attributions Hlm au profit des personnes sans domicile.
- Accroître la production de logements vraiment sociaux sous les plafonds APL.
- Mobiliser massivement un parc privé à vocation sociale.
- Accueillir avec dignité les personnes migrantes arrivant sur notre territoire.
- Prévenir les ruptures et empêcher les expulsions sans relogement

61

S'emparant, à juste titre, de la philosophie d'action du « logement d'abord », un projet du plan quinquennal gouvernemental a été présenté. Il se décline en cinq points :

- Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés.
- Accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées.
- Mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement.
- Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle.
- Mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le « logement d'abord »

**Un nécessaire renversement de logique par une amélioration de la connaissance des personnes sans domicile personnel : identifier les besoins et non une demande qui s'exprime.**

Une politique de mise en œuvre du « logement d'abord » suppose l'établissement d'objectifs quantitatifs clairs et ambitieux. Il permet d'adapter les moyens aux ambitions, plutôt que l'inverse. La fixation d'objectifs quantitatifs suppose de se doter d'outils de dénombrement des personnes sans domicile fiables, localisés et régulièrement actualisés.

À l'heure actuelle, ce recensement repose sur l'enquête « sans domicile » de l'Insee, menée uniquement à l'échelle nationale, complexe à mettre en œuvre.

« D'autres méthodes de recensement, plus frustes, mais pouvant être répétées plus souvent devraient être développées<sup>2</sup> » dans un objectif plus opératoire.

Comme indiqué, dans le 23<sup>ème</sup> rapport de la Fondation Abbé Pierre, la Finlande s'est dotée d'un outil de recensement annuel fiable et détaillé qui permet de suivre la baisse du nombre de sans domicile et de personnes hébergées chez

<sup>1</sup> Cahier 2 « les politiques du logement » issu du 23 rapport de l'Etat du mal-logement en France 2013, Fondation Abbé-Pierre, janvier 2018

<sup>2</sup> Julien Damon, « Exclusion : vers Zéro SDF ? », La Documentation française, Paris, 2017.

des tiers. La ville de Barcelone mobilise plusieurs fois par an des bénévoles et des professionnels pour sillonner les rues et comptabiliser les personnes qui ne font plus appel aux services d'aide sociale.

A l'échelle du Département de l'Isère, le SIAO ne permet pas d'avoir une vision au plus près de la réalité des personnes en situation d'absence de domicile personnel.

Le projet entrepris par le collectif AUI-Alerte, reste la seule démarche qui tente d'apporter une évaluation des besoins des personnes sans domicile personnel par une estimation des personnes sans solution d'hébergement.

Cette démarche mérite d'être approfondie et précisée, en s'inspirant des expériences réalisées au sein des pays du nord de l'Europe, mais aussi en France, à Paris par exemple en mars 2018.

L'identification des besoins passe par la construction d'une méthodologie, basée sur des indicateurs, qui non seulement croisent l'ensemble des données à disposition sur ce sujet (demande d'hébergement d'urgence, d'insertion-logement adapté, et de logement social), mais recourent aussi au recensement des personnes à la rue. En effet, une politique publique entend répondre à des besoins de la population, et non à une demande qui s'exprime. Le non recours apparaît être une problématique grandissante, qu'il convient d'évaluer afin de fixer des objectifs à la hauteur des enjeux du sans-abrisme.

### Développer une offre de logements adaptés et abordables aux ménages les plus modestes

Il existe plusieurs moyens d'action pour produire et mobiliser des logements abordables et modestes :

- la production de logements très sociaux dit PLAI
- la mobilisation du parc privé à des fins sociales
- le développement de solutions logements adaptés à des besoins spécifiques

#### • La production de logements très sociaux dit PLAI

En 2015, sur le territoire de l'agglomération grenobloise, l'offre disponible de logements très sociaux PLAI était de 2 082 logements en stock. En revanche s'il l'on prend l'offre de logements sociaux abordables, à moins de 5,5 euros le m<sup>2</sup>, elle s'élevait à 11 109 logements en stock, alors que la population métropolitaine relevant des plafonds PLAI (moins de 930 euros/mois) est de 45 579 ménages.

Soit, un déficit théorique de logements abordables de 34 470 logements.

Dans le cadre du PLH 2017-2022 de l'agglomération grenobloise, l'objectif de la production de logements très sociaux PLAI a été fixé à au moins 35% de la production nouvelle de logements sociaux familiaux. Celle-ci s'élève à environ 1 300 logements par an, soit environ 455 logements PLAI par an.

En ce sens, il faudrait environ 75 ans pour produire un nombre de logements abordables répondant aux besoins de la population actuelle (sachant que cette dernière risque d'évoluer et en particulier celles des ménages les plus modestes au regard du contexte économique actuel).

#### • La mobilisation du parc privé à des fins sociales

Actuellement, la mobilisation du parc privé à des fins sociales est assurée par les mesures d'intermédiation locative, et au travers de la captation de logements réalisée par AIVS<sup>®</sup> Territoires, l'agence immobilière à vocation sociale d'Un Toit Pour Tous.

En 2016, à l'échelle de l'agglomération grenobloise, il existait 217 mesures d'intermédiations locatives et environ 200 logements, appartenant à des propriétaires privés, gérés par AIVS<sup>®</sup> Territoires.

La mobilisation du parc privé à des fins sociales, reste largement insuffisante au regard des besoins, alors qu'il représente le gisement d'offre le plus important, avec 61 553 logements, soit 66% du parc locatif.

L'agglomération grenobloise s'est engagée, au sein de son PLH, à développer un dispositif innovant « Louer facile » qui fixe un objectif de 70 logements conventionnés sur 3 ans, ainsi que le développement de mesures d'intermédiation locative, et le soutien à l'agence AIVS<sup>®</sup> Territoires.

Ces différentes démarches mériteraient d'être amplifiées par une politique volontariste globale et ambitieuse. Le développement de mesures garantissant des avantages fiscaux et une sécurisation de la gestion locative en direction des propriétaires et des ménages sont en ce sens indispensables.

#### • Le développement de solutions de logements adaptés en réponse à des besoins spécifiques

Le « logement d'abord », est une approche qui souhaite apporter une réponse à l'ensemble des ménages selon leurs besoins, avec comme préalable l'accès à un logement. Dans cette optique, elle implique le développement d'une offre spécifique à des besoins identifiés sur le territoire. L'analyse de la réponse apportée par le secteur de l'hébergement

d'insertion-logement adapté révèle la tension qui s'exerce sur l'offre en CHRS et sur les pensions de familles avec des délais d'attente qui ne cessent d'augmenter et une liste qui croît. Actuellement, il existe 120 places en pensions de familles et 597 places en insertion CHRS.

L'agglomération grenobloise s'est saisie de cette question puisqu'elle souhaite doubler l'offre actuelle, avec un projet de transformation de 3 structures d'hébergement semi-collectives, en deux pensions de familles classiques, et en une résidence accueil (maîtrise d'ouvrage, UTPT) et une ouverture de 2 pensions de famille en construction neuve, soit au total 120 nouvelles places.

### **Promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité des ménages les plus modestes : une indispensable amélioration du système d'attribution**

La promotion de l'accès au logement pour les ménages les plus modestes implique la mobilisation d'outils favorisant la prise en compte en priorité de ces ménages au sein des différents systèmes d'attribution existants.

#### **• Donner la priorité au logement dans l'orientation des ménages privés de domicile personnel**

Le système d'attribution de logements en direction des ménages les plus modestes est actuellement fortement contraint par l'offre disponible de logements abordables, comme nous avons pu le constater. Les efforts pour développer l'offre accessible restent nécessaires. Cependant, un travail sur les outils et les pratiques en vue d'une amélioration du système d'attribution des logements est primordial.

En ce sens, un pilotage de l'ensemble des instances actuelles doit être travaillé en partenariat avec les différents acteurs impliqués dans le secteur de l'hébergement-logement, ainsi que dans l'accompagnement : Etat, Département, communes, collectivité territoriales (Grenoble-Alpes Métropole), bailleurs sociaux, associations...

Aujourd'hui, les différentes instances ne bénéficient pas d'un pilotage au sein d'une gouvernance partagée.

Ces instances de décisions en direction des ménages les plus modestes sont :

- La commission sociale intercommunale (CSI)
- Le pôle d'orientation d'hébergement d'insertion (POHI)
- Les dispositifs qui bénéficient de commissions spécialisées telles que les mesures AVDL, le dispositif « Totem », le dispositif « logements sociaux accompagnés »

En outre, en parallèle, il existe la voie classique d'accès au logement social, à laquelle les ménages les plus modestes peuvent également recourir, les commissions d'attributions de logements (CAL), gérés en direct par les bailleurs, qui réunissent également l'ensemble des réservataires, à savoir l'Etat, les communes, le Département, les collectivités territoriales, Action Logement.

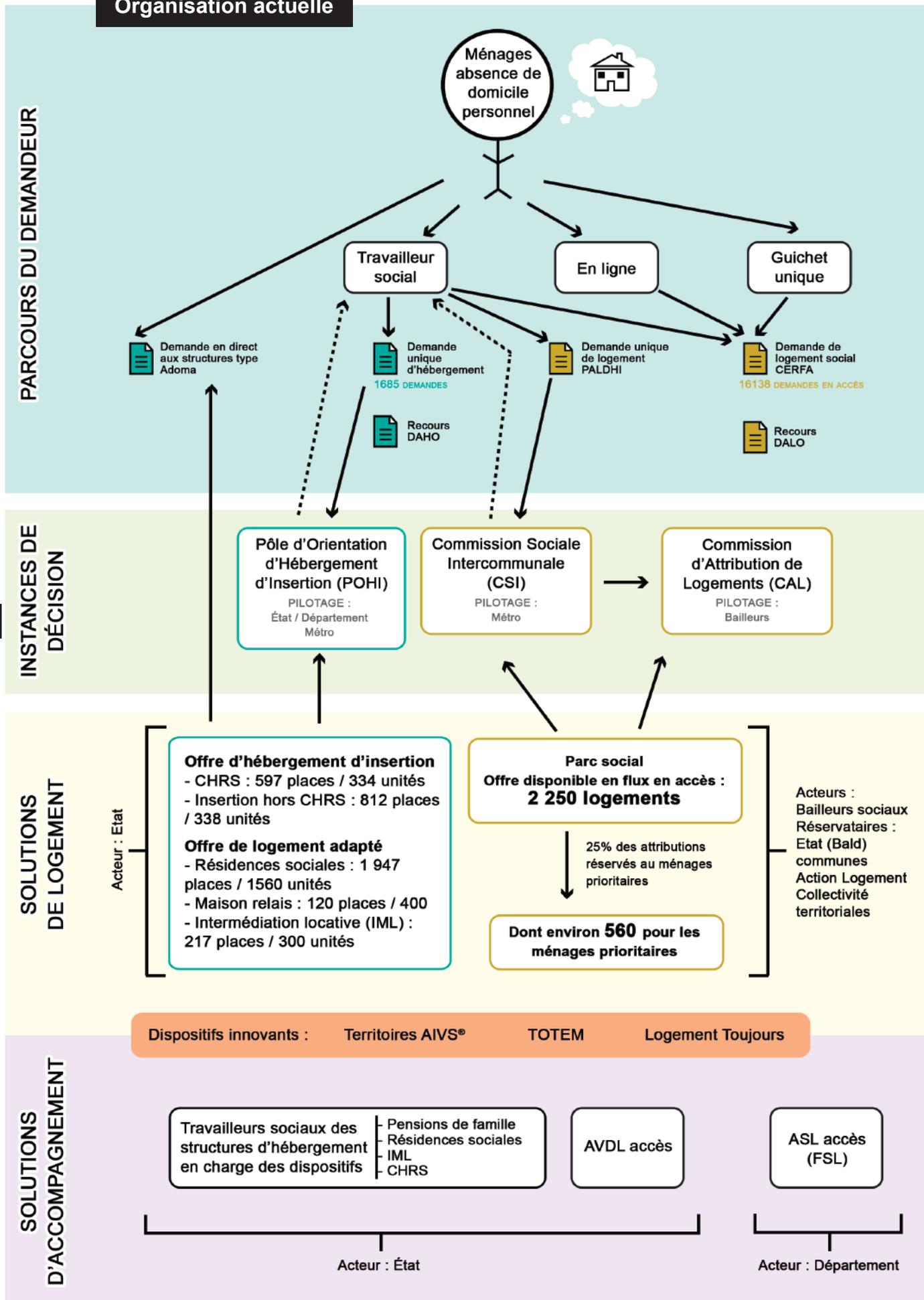
Sur le territoire de l'agglomération grenobloise, un nouvel outil a été également mis en place afin d'améliorer l'accès au logement, la location active. Elle permet aux demandeurs d'accéder à des offres de logements en ligne et de se positionner sur les biens qui les intéressent. Cela amène plus de transparence pour les demandeurs et a pour objectif de réduire le taux de refus de logements après attribution.

La mise en œuvre d'une stratégie de « logement d'abord » présente l'opportunité d'améliorer cette gouvernance et de simplifier la démarche d'accès à des logements abordables aux ménages les plus en difficulté, en la rendant plus lisible et transparente pour les demandeurs. Dans le schéma page suivante, l'exercice d'une nouvelle gouvernance répondant à la philosophie du « logement d'abord » a été envisagée dans le cadre de la conférence intercommunale du logement. Ce schéma ne présente pas une organisation effective et ne se veut pas exhaustif. Il a l'objectif d'explicitier la volonté d'une simplification, et en priorité en faveur des ménages les plus modestes, qui sont souvent perdus dans la multiplicité des démarches à réaliser.

En outre, une des problématiques principales repose sur la multiplicité des réservataires au sein des commissions spécialisées dans l'attribution de logements des ménages prioritaires.

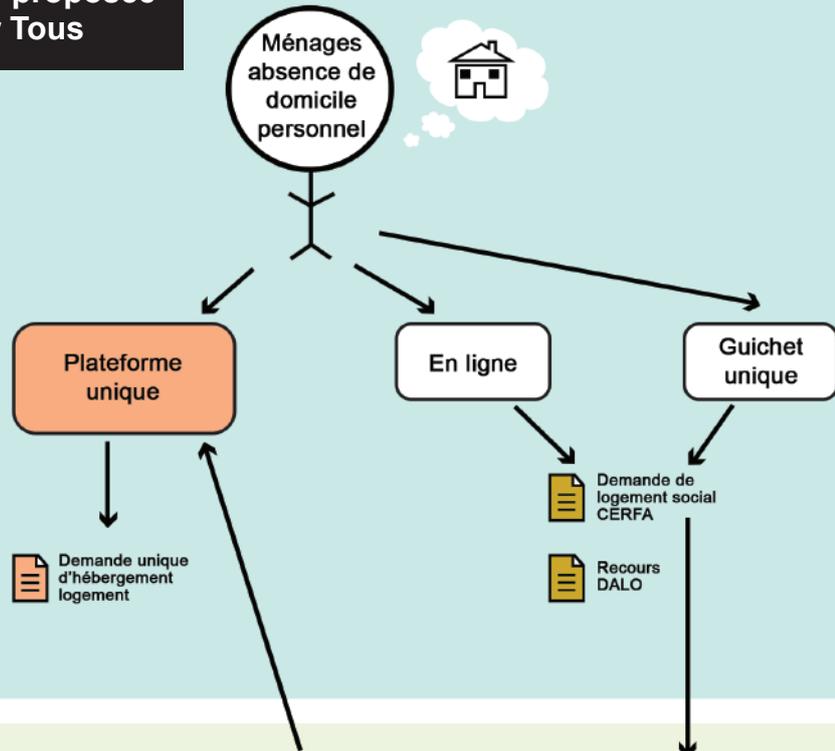
Un travail sur la mutualisation des contingents mériterait d'être renforcé, notamment la délégation du contingent préfectoral.

Organisation actuelle



**Organisation simplifiée stratégie « logement d'abord » proposée par Un Toit Pour Tous**

PARCOURS DU DEMANDEUR



INSTANCES DE DÉCISION

**Commission Logement d'Abord**  
 PILOTAGE :  
 Métro dans le cadre de la Conférence Intercommunale du Logement

**Commission d'attribution des logements**  
 PILOTAGE :  
 Bailleur

SOLUTIONS DE LOGEMENT

**Convention intercommunale d'attribution / Parc social**  
 - engagement des bailleurs sociaux et des réservataires sur des objectifs quantitatifs territorialisés  
 - objectif global 32% des attributions ≈ 1120/an dont les ménages prioritaires

**PLH / Parc privé**  
 - Dispositif « Louer facile » : 70 logements par an sur 3 ans dont ménages prioritaires  
 - AIVS Territoires  
 - Développement intermédiation locative

**Politique locale d'hébergement d'insertion**  
 - Développement Mous  
 - Offre nouvelle pensions de famille  
 - Développement du glissement de bail / hébergement diffus

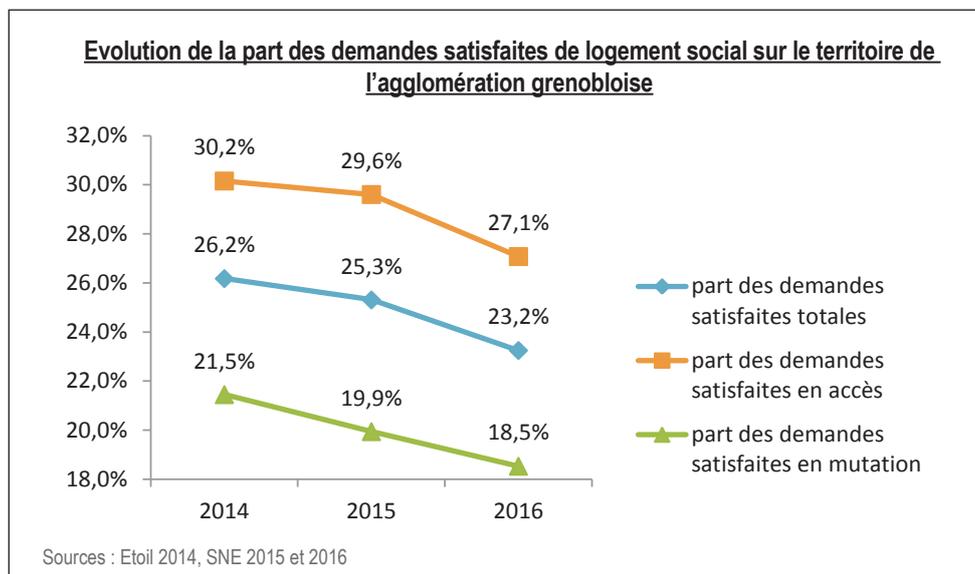
SOLUTIONS D'ACCOMPAGNEMENT

**Inclusion sociale**  
**Emploi**  
**Logement**

- Dispositif partenarial Etat-Département-collectivités territoriales
- Approche décloisonnée
- Accompagnement global
- Pratique d'aller-vers pour les plus fragiles
- Impliquer les personnes dans leur accompagnement
- Développer le travail pair

## • Favoriser la mobilité résidentielle et géographique des personnes défavorisées en demande de logement social

Les demandes de mutation, à savoir les déménagements et emménagements des personnes qui sont déjà locataires du parc social ne sont pas aussi bien prises en compte que les demandes en accès. Le taux des demandes satisfaites en accès est plus élevé que celui des demandes satisfaites en attribution. En 2016, le nombre d'attributions représentait 27,1% des demandes en accès, alors qu'il s'élevait à 18,5% sur les demandes en mutation, soit un écart de 8,6 points.



Les mutations devraient pourtant constituer une question importante pour les bailleurs comme pour la collectivité. Ces demandes s'inscrivent pour une partie dans la qualité du service aux résidents du logement social, et représentent surtout un enjeu de renouvellement de la population et de mobilité au sein de ce parc. Les familles et les conditions de travail des personnes évoluent et à un moment donné, elles ont envie et besoin de changer de logement pour, par exemple, se rapprocher de leur travail ou avoir un logement plus grand.

### Développer une approche de l'accompagnement qui répond aux besoins des ménages défavorisés

Actuellement, l'accès à un logement pour les ménages les plus modestes est souvent interdépendant de l'accompagnement prévu à cet effet au sein des dispositifs. Cependant, les besoins en accompagnement diffèrent selon la situation des ménages, et il peut s'avérer être parfois inadapté en termes de durée et/ou d'intensité. Pour certains, un accompagnement n'est pas nécessaire, et seul un logement accessible présente une réponse à leurs besoins.

Actuellement, des dispositifs proposent cette flexibilité, par une souplesse et une réactivité dans l'accompagnement proposé, qui sécurise les parcours non linéaires des ménages. Elle évite ainsi des ruptures ou des obstacles.

La stratégie impulsée par une approche de « logement d'abord » mériterait de prendre appui sur l'expérience des acteurs qui ont initié cette approche sur le territoire grenoblois, au travers des dispositifs tels que « logement toujours », Totem ou la gestion locative adaptée.

Une plateforme unique d'accompagnement doit être pensée autour d'un accompagnement adapté en durée et en intensité qui puisse s'adapter aux besoins des ménages.

Elle devra associer l'ensemble des acteurs de l'hébergement et du logement, par un accompagnement global autour du logement, de l'insertion professionnelle, et de l'inclusion sociale.

### Accompagner les acteurs dans le changement de cultures et de pratiques professionnelles par la formation et la mise en place de cadres communs

La logique du « logement d'abord » renverse les pratiques professionnelles de l'action sociale, notamment de la notion de « capacité à habiter » qui conditionne l'accompagnement de nombreux travailleurs sociaux. Les différentes

situations extrêmes des ménages rencontrées avec des conditions de travail de plus en plus administrées, rendent le quotidien des travailleurs sociaux difficile.

Dans ce contexte, ce changement pourrait constituer un bousculement pour les travailleurs sociaux et mériterait d'être pensé en amont et d'être accompagné par la collectivité en charge du pilotage de la politique du « logement d'abord ».

### **Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle**

La mise en œuvre d'une politique « logement d'abord » n'empêche pas de maintenir un parc d'hébergement temporaire pour répondre à l'urgence de trouver un abri immédiat (violences conjugales, jeunes en rupture familiale, expulsions locatives sans solution, par exemple) quand il n'y a pas le temps de trouver un logement plus durable, ou de répondre à une situation temporaire (habitat dangereux ou insalubre, demande d'asile, situation administrative en cours d'actualisation ou de régularisation au regard des APL, du droit au séjour...).

En outre, dans un contexte où la hausse des loyers augmente plus fortement que celle des revenus, les difficultés de se maintenir dans son logement s'accroissent. Les ressources des ménages se caractérisent par une instabilité liée non seulement à une précarisation de l'emploi mais aussi par un éclatement de la cellule familiale. En Isère, Le taux d'impayés au sein du parc s'élève à 4%, en 2017. Entre 2009 et 2016, le nombre de ménages concernés par une décision de justice ordonnant l'expulsion a augmenté de 4%, alors que le nombre d'expulsions effectives, quant à lui, affiche une augmentation de 66%. Ce constat interroge sur les mesures de prévention en amont, on est passé d'un taux d'expulsion de 8,1% en 2009 à un taux de 12,9% en 2016. En 2015, il s'élevait à 14,2%. A ce jour, les expulsions locatives révèlent l'échec de politiques de prévention.

Un plan « logement d'abord » cohérent doit, outre l'accès au logement des personnes sans domicile, s'attacher à éviter au maximum les ruptures conduisant les ménages en difficulté à perdre leur logement. Dans ce contexte, des mesures de prévention afin que les ménages ne perdent pas leur domicile, doivent être renforcées.

### **S'inspirer du modèle finlandais, investir dans une politique globale du logement abordable**

**Le « logement d'abord » nécessite des investissements publics de départ pour financer des logements abordables, des baisses de loyer ciblées, un accompagnement renforcé, la transformation d'hébergements en logements, un recours aux droits accru, qui permettront dans un second temps seulement de réduire les coûts économiques et sociaux du mal-logement. Ce n'est qu'au prix d'un investissement politique et financier important et sans faille que le nombre de sans-abri peut réellement diminuer, comme nous le montre l'exemple de la Finlande.**

# Glossaire

**ABSISE** : Association des bailleurs sociaux de l'Isère

**AIVS** : Agence immobilière à vocation sociale. Structure à but social qui a les compétences d'une agence immobilière. Les AIVS assurent la gestion de logements très sociaux pour des personnes à faibles ressources tout en sécurisant le risque locatif du propriétaire. Elle développe à ce titre une gestion locative adaptée (GLA) qui consiste tant dans l'accompagnement du locataire que dans la sécurisation du risque locatif pour le propriétaire.

**ANAH** : Agence nationale de l'habitat. Etablissement public placé sous la tutelle des ministères en charge du Logement et de l'habitat durable, du Budget et de l'Economie. Sa mission est d'améliorer le parc de logements privés existant via des aides financières pour travaux sous conditions à des propriétaires occupants, bailleurs et copropriétés en difficulté. Elle est partenaire des collectivités territoriales pour des opérations programmées et opérateurs de l'Etat dans la mise en œuvre de plans nationaux. Les axes d'intervention sont la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé, le traitement des copropriétés en difficulté, la lutte contre la précarité et l'adaptation du logement aux besoins des personnes âgées ou handicapées.

**APL** : Aide personnalisée au logement. Aide financière destinée à réduire le montant du loyer ou mensualité d'emprunt immobilier

**ASLL** : Accompagnement Social Lié au Logement

**AUI ALERTE** : Le collectif Associations Unies Isère regroupe près de 60 associations iséroises impliquées dans la lutte contre les exclusions et l'aide aux populations précaires. Ces structures ont décidé d'unir leur voix pour interpeller les pouvoirs publics face au drame persistant de milliers de personnes contraintes de vivre dans la rue ou sans domicile personnel, dans des conditions inacceptables. Pour appuyer son interpellation, le collectif AUI Alerte réalise depuis 2012 un état des lieux qui estime le nombre de personnes sans domicile personnel, quantifie les solutions d'hébergement proposées, pour in fine mesurer l'ampleur du déficit de places.

**AURG** : Agence d'urbanisme de la région grenobloise

**BALD** : Bureau d'accès au logement des personnes défavorisées

**CAE** : Contrat d'accompagnement dans l'emploi

**CAF** : Caisse d'allocations familiales

**CADA** : Centre d'accueil pour les demandeurs d'asile

**CAPI** : Communauté d'agglomération Porte de l'Isère

**CCAS** : Centre communal d'action sociale

**CDD** : Contrat à durée déterminée

**CHRS** : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale. Les CHRS peuvent accueillir des personnes isolées ou des familles qui connaissent de graves difficultés notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale. L'admission dans la structure est faite pour une durée déterminée et renouvelable ; la situation de la personne accueillie doit faire l'objet d'un bilan tous les six mois. Les CHRS intègrent dans leur fonctionnement un accompagnement social global dont le but est l'insertion ou la réinsertion des personnes ainsi que leur autonomie.

**Clameur** : Connaître les loyers et analyser les marchés sur les espaces urbains et ruraux. Pour plus d'information : [clameur.fr](http://clameur.fr)

**Convention Anah** : En signant cette convention, le bailleur s'engage pour une durée minimum de 6 ou 9 ans à louer son logement en respectant certains plafonds de loyers, de ressources des locataires et, le cas échéant, certaines conditions de choix des locataires

**DALO** : Droit au logement opposable

**DDCS** : Direction départementale de la cohésion sociale (ex DDASS)

**DDT** : Direction départementale des territoires (ex DDE)

**DRESS** : Direction régionale des études, de l'évaluation et des statistiques

**DRJSCS** : Direction régionale jeunesse, sport et cohésion sociale

**EMLPP** : Equipe mobile de liaison psychiatrique précarité

**Etoil.org** : Système d'enregistrement de la demande de logement social en Isère

**GLA** : Gestion locative adaptée

**FSL** : Fonds de solidarité pour le logement

**Insee** : Institut national de la statistique et des études économiques

**Hébergement d'insertion** : Regroupe l'offre en CHRS (cf. ci-dessus) et hors CHRS. L'hébergement d'insertion hors CHRS regroupe les résidences sociales hébergement qui bénéficient d'un agrément PALHDI, ainsi que l'offre bénéficiant de l'allocation logement temporaire (ALT) versée par l'Etat aux associations agréées et aux CCAS, les places dans le cadre du dispositif « accompagnement jeune adulte » (AJA) mis en place par le Conseil départemental et les centres maternels (gérés et financés par le Conseil départemental).

**Habitat indigne** : Notion qui recouvre l'ensemble des situations d'habitat qui sont un déni au droit au logement et portent atteinte à la dignité humaine.

**HLM** : Habitation à loyer modéré

**IML** : Intermédiation locative. A un rôle de médiation envers les propriétaires bailleurs, pour permettre l'accueil de ménages défavorisés tant en

ce qui concerne leur solvabilité que leur accompagnement social autour du logement. Ces logements appartiennent à des propriétaires privés et sont sous-loués et gérés par des associations.

**IRL** : Indice de Référence des Loyers

**LI** : Loyer intermédiaire

**LCS** : Loyer conventionné social

**LCTS** : Loyer conventionné très social

**MOUS** : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale. Ce programme consiste à un accompagnement socio-professionnel global renforcé auprès des publics-cibles de la Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) pour l'inclusion des publics en difficulté de logement

**OPFRA** : Office public de protection des réfugiés et apatrides

**OHL** : Observatoire de l'hébergement et du logement

**OPS** : Enquête sur l'occupation du parc social. Elle a vocation à établir des statistiques nationales sur l'occupation du parc et son évolution

**PALHDI** : Plan d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées en Isère. Il définit les mesures destinées à permettre à toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et disposer de la fourniture d'eau et d'énergie.

**PDH** : Plan départemental de l'habitat. Politique logement conduite à l'échelle départementale.

**PIG mal-logement Isère** : Programme d'intérêt général qui permet le repérage et de prise en charge des ménages modestes en situation de mal-logement. Ce programme est mis en place par le Conseil départemental, l'Anah et l'ADIL. Il comporte une animation départementale et 3 volets d'intervention : la lutte contre la précarité énergétique, la lutte contre l'habitat insalubre, et la lutte contre la non-décence

**PLAI** : Prêt locatif aidé d'intégration. Logements destinés aux ménages les plus démunis

**PLH** : Programme Local de l'Habitat

**PLS** : Prêt locatif social

**PLUS** : Prêt locatif à usage social

**POHI** : Pôle d'orientation d'hébergement d'insertion. Le POHI est un dispositif de gestion, guichet unique de centralisation de l'offre et de la demande d'hébergement d'insertion/logement adapté

**PPGDLS** : Plan Partenarial de Gestion de la Demande de Logement Social et d'information du demandeur

**PTZ** : Prêt à taux zéro

**RCF** : Radio chrétienne francophone

**Roms Action** : Roms Action est une association de médiation qui intervient auprès du public rom ressortissant de l'Union Européenne

**RSA** : Revenu de solidarité active

**SCI** : Société civile immobilière

**SDF** : Sans domicile fixe

**SIAO** : Service intégré d'accueil et d'orientation. C'est une plateforme départementale ayant vocation à centraliser l'offre d'hébergement, ainsi que les demandes d'hébergement, et à assurer une mission d'observation du parcours des ménages de l'hébergement au logement. En Isère, le SIAO est constitué de deux types d'instances opérationnelles chargées de réceptionner les demandes pour les orienter vers des places d'hébergement disponibles : pour l'urgence, le 115, pour l'insertion, 4 pôles territorialisés : les Pôles Orientation Hébergement Insertion (POHI). Ces pôles sont en œuvre dans l'Agglomération grenobloise, le Nord-Isère, le Voironnais-Chartreuse, l'Isère Rhodanienne.

**SI-SIAO** : Système d'information-Service intégré d'accueil et d'orientation. Il est l'outil de gestion et d'observation mis en œuvre sur l'ensemble du territoire national. Ce système d'information permet d'enregistrer les demandes d'hébergement, les traiter et permet également de recenser les places d'hébergement mis à disposition du SIAO et vers lesquelles seront orientées les ménages en demande.

**SMIC** : Salaire minimum de croissance

**SNE 2015** : Système national d'enregistrement 2015

**SOLENI** : Service d'accompagnement à la maîtrise d'énergie.

**SRU (loi)** : Solidarité et renouvellement urbain

**Vulnérabilité énergétique** : Difficulté pour un foyer à payer ses factures en énergie, principalement en chauffage, pour son logement et à satisfaire ainsi un de ses besoins élémentaires

**115** : Numéro de téléphone d'urgence du Samu social qui permet aux sans-abri de chercher un lieu d'hébergement.

« 12-14 » : Réunion mensuelle organisée par « Un Toit Pour Tous » autour des questions de l'hébergement et du logement. Cette réunion a lieu tous les deuxièmes mardi du mois entre 12 heures et 14 heures.







Partenaire de la Fondation Abbé Pierre

# L'état du mal-logement en Isère 2017-2018

L'Observatoire de l'Hébergement et du Logement (OHL) est une cellule d'étude et de veille ancrée au sein du réseau associatif d'Un Toit Pour Tous. Celui-ci s'est doté de cet outil afin d'approfondir la connaissance des publics accueillis et logés, d'améliorer leurs capacités de réponse, de mobiliser les responsables politiques et de sensibiliser l'opinion publique.

L'OHL publie chaque année un rapport sur la situation du mal-logement en Isère. Il restitue d'année en année les principaux indicateurs qui rendent compte des différentes dimensions du mal-logement.

Cette année le constat reste alarmant pour les personnes privées de domicile personnel. Pour en finir avec des parcours résidentiels chaotiques, la multiplicité des dispositifs, et une mécanique systémique d'exclusion des ménages les plus modestes, « le logement d'abord » apparaît comme la meilleure réponse à la problématique des personnes mal-logées.

Ce rapport fait état des nombreuses initiatives s'inspirant de la logique du « logement d'abord » sur le territoire de la Métropole grenobloise...

**« Mais le « logement d'abord » nécessite des investissements publics de départ pour financer des logements abordables, des baisses de loyer ciblées, un accompagnement renforcé, la transformation d'hébergements en logements, un recours aux droits accru, qui permettront dans un second temps seulement de réduire les coûts économiques et sociaux du mal-logement. Ce n'est qu'au prix d'un investissement politique et financier important et sans faille que le nombre de sans-abri peut réellement diminuer »**

Les initiatives des associations ne suffiront pas sans une mobilisation de grande ampleur des pouvoirs publics s'appuyant notamment sur le savoir-faire de celles-ci.



**Réalisé grâce au soutien de la Fondation Abbé Pierre et de Grenoble Alpes Métropole**

Observatoire de  
l'Hébergement et du Logement  
17B avenue Salvador Allende  
38130 Echirolles  
Tél. 04 76 22 66 05  
[a.ghiouane@untoitpourtous.org](mailto:a.ghiouane@untoitpourtous.org)

Un Toit Pour Tous  
17B avenue Salvador Allende  
38130 Echirolles  
Tél. 04 76 09 26 56  
[www.untoitpourtous.org](http://www.untoitpourtous.org)