



Fondation
Abbé Pierre
pour le logement
des défavorisés

L'état du
mal-logement
en France
18^e RAPPORT ANNUEL

rhône-alpes
UN ÉCLAIRAGE RÉGIONAL

Sommaire

18^e rapport sur le mal-logement
ÉCLAIRAGE RHÔNE-ALPES 2013

Rapport réalisé par
_Véronique Gilet
_Juliette Grolée
_François Guinet
_Michel Prost
_Marc Uhry

Mise en page
Genaro Studio

Impression
_Imprimerie Reboul

||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||

En préambule de ce rapport nous tenons à saluer trois personnalités lyonnaises qui ont pris leur retraite fin 2012, après avoir contribué à transformer l'action publique en faveur de ceux qui en ont le plus besoin, trois combattants de l'émancipation, de l'effort de compréhension de l'autre, de droits individuels portés par une éthique collective.
La Fondation Abbé Pierre salue fraternellement le Dr Jean Furtos, André Gachet et Michel Rouge.

||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||

Edito : Flagrant-dénî de crise

4

I. Eléments de cadrage

6

1. Des indicateurs socio-économiques en berne	8
a. L'économie et l'emploi : le ralentissement se poursuit	8
b. Les indicateurs sociaux : la pauvreté augmente et touche une grande diversité de territoires	9
2. L'augmentation du coût du logement s'ajoute aux difficultés économiques et sociales	11
a. Un taux d'effort en hausse pour les ménages modestes	11
b. Une augmentation des décisions d'expulsion locative	12
c. Les expulsions de bidonvilles et le traitement des ressortissants européens	13
d. La précarité énergétique : de plus en plus de ménages concernés	14
3. La situation du logement	15
a. L'offre aux ménages modestes et défavorisés : Rhône-Alpes n'est pas le bon élève qu'elle aime à croire	15
b. La construction de logements est faible	16
c. Le nombre de ventes et les prix baissent	17
d. Les loyers de marché augmentent faiblement	19
e. Le parc locatif social continue d'augmenter de façon régulière, sans permettre de réduire la demande en attente	20
f. Les recours DALO : un niveau de réponse assez satisfaisant, mais un accès limité au dispositif	22
g. Hébergement d'urgence et d'insertion	24



Encart sur l'action de la Fondation Abbé Pierre en Rhône-Alpes en 2012

II. "La lutte des places". Regard sur la demande depuis la permanence Alpil/Fondation Abbé Pierre

26

1. La place dans la file d'attente : la liberté de choisir son logement rognée par les logiques de priorisation	29
2. Des demandes de logement en quête de légitimité	30
3. L'information et le travail social : retrouver la place du sujet	31
4. La place sociale et intime du logement	32
5. La place dans la ville : quand le centre engloutit les marges	34

III. La tristesse des ronds-points : regard sur l'effritement social périurbain

36

1. Près d'un ménage sur deux vit dans le périurbain en Rhône-Alpes	38
2. Le secteur du dynamisme immobilier et de la fragilité économique	40
3. Les signes de la fragilisation	40
4. La double peine des transports	42
5. Disparités	43
6. Les difficultés de l'intervention publique	43

Flagrant-déni de crise

La crise nous accompagne depuis 35 ans, par pics. Cette continuité crée un bruit de fond auquel nous menaçons tous de nous habituer, au point de ne pas suffisamment percevoir les effets de la lame de fond qui laboure notre réalité sociale depuis 2008.

Le chômage augmente, et vite, malgré le statut d'auto-entrepreneur qui masque la réalité du sous-emploi et la constitution d'une nouvelle catégorie de pauvres : 90 % ne gagnent pas le smic¹, comment se logent-ils ? Les auto-entrepreneurs sont environ 80 000 en Rhône-Alpes. Dans le même temps, les jeunes sont laissés pour compte, par une organisation sociale qui parvient encore à protéger un peu ceux qui sont à l'intérieur du système, mais qui ne sait plus faire de place aux nouveaux entrants. Sans activité, ils souffrent en outre de la raréfaction des moyens de la redistribution et de la protection : les conditions d'accès au RSA jeune rendent à peu près impossible sa mobilisation, la protection judiciaire de la jeunesse est devenue diaphane, les dispositifs de protection des jeunes majeurs sont à l'étiage, un jeune sur deux qui se voit proposer une formation professionnelle y renonce faute de logement... Comment se logent-ils ?

Les quartiers populaires s'effondrent économiquement, les clivages territoriaux se creusent et de nouveaux territoires de pauvreté se font jour : le périurbain subi et les villes moyennes en anaérobiose économique. Être assigné à résidence ou relégué loin des bassins de vie, d'emploi et de services, c'est aussi du mal-logement.

Les effets sociaux de la crise sont très importants, mais pour l'instant sans explosion de colère, alors on aimerait les ignorer.

Les recettes des collectivités publiques diminuent, les besoins sociaux augmentent. Il est politiquement dangereux de tirer des conclusions de ce constat, alors chacun demeure tétanisé, comme incapable de réagir aux difficultés annoncées.

Nous ne sommes plus en 2000, nous ne sommes plus en 2008. Nous avons besoin de solutions radicalement nouvelles, adaptées aux contraintes du temps présent, nous avons besoin d'audace, d'un nouveau projet de société capable d'offrir des conditions d'émancipation à chacun et de protéger les plus fragiles, pas d'un raccommodage auquel personne ne croit.

Face au flagrant-déni de crise, nous n'avons que deux options : le chacun pour soi, la rivalité pour savoir qui seront les derniers à être avalés par l'hydre des régressions, ou au contraire la solidarité, le soutien, comme une équipe de rugby, qui vient entièrement protéger celui qui est à terre, condition nécessaire de la victoire collective.

Nous avons besoin de retrouver une maîtrise des sols, une maîtrise des prix, une production à hauteur des besoins, d'adapter les formes et les performances énergétique et climatique des logements, nous avons besoin de redessiner les villes, en articulant mieux urbanisme et logement, de réformer l'architecture institutionnelle et la gouvernance des politiques de l'habitat. Nous avons besoin de sortir de la balkanisation administrative de l'hébergement et de l'accompagnement social. Nous avons besoin de faire confiance à ceux qui sont aujourd'hui dans la galère pour être les premiers acteurs du sursaut. Nous avons besoin d'inventer une garantie du logement tout au long de la vie.

Est-ce que c'est possible ? Oui, car le logement est créateur d'emploi, de ressources fiscales, de bien-être individuel et collectif. La Fondation Abbé Pierre a proposé un Contrat social pour une nouvelle politique du logement, que le Président de la République, alors candidat, a signé. Dans la foulée, ce sont toutes les forces de la nation qu'il faut engager, sur les territoires.

Le devoir de la Fondation Abbé Pierre est aujourd'hui de regarder la tempête bien en face, confiants dans notre capacité collective à passer par dessus le tumulte, pour offrir à chacun des conditions de vie décentes.

MARC UHRY
Directeur Régional Rhône-Alpes

¹ - Au niveau national. INSEE, 2012
² - Source Credoc, 2012

#1

PAGE 8

1.1. DES INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES EN BERNE

- a. L'économie et l'emploi : le ralentissement se poursuit
- b. Les indicateurs sociaux : la pauvreté augmente et touche une grande diversité des territoires

PAGE 11

1.2. L'AUGMENTATION DU COÛT DU LOGEMENT S'AJOUTE AUX DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

- a. Un taux d'effort en hausse pour les ménages modestes
- b. Une augmentation des décisions d'expulsion locative
- c. Les expulsions de bidonvilles et le traitement des ressortissants étrangers
- d. La précarité énergétique : de plus en plus de ménages concernés

PAGE 15

1.3. LA SITUATION DU LOGEMENT

- a. L'offre aux ménages modestes et défavorisés : Rhône-Alpes n'est pas le bon élève qu'elle aime à croire
- b. La construction de logements est faible
- c. Le nombre de ventes et les prix baissent
- c. Les loyers de marché augmentent faiblement
- e. Le parc locatif social continue d'augmenter de façon régulière, sans permettre de réduire la demande
- f. Les recours DALO : un niveau de réponse assez satisfaisant, mais un accès limité au dispositif
- g. Hébergement d'urgence et d'insertion

Éléments de cadrage, le logement en Rhône-Alpes

18^e RAPPORT ANNUEL (2013)
L'état du mal-logement en France
Rhône-Alpes





1.1. DES INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES EN BERNE

…✿ a. L'économie et l'emploi : le ralentissement se poursuit

Comme nous l'indiquions dans notre rapport 2012, la conjoncture économique régionale a poursuivi son ralentissement. Les enquêtes de conjoncture au deuxième trimestre 2012 indiquent que le climat des affaires s'est dégradé malgré un petit redressement en début d'année 2012. Dans sa lettre trimestrielle de conjoncture régionale, l'INSEE titre d'ailleurs : « à l'arrêt ! »

Ce climat, difficile pour l'économie régionale, même si sur certains points elle résiste mieux que l'économie nationale, a un impact direct sur l'emploi et par conséquent sur le niveau du chômage.

• Le taux de chômage reste inférieur au taux de chômage national mais augmente fortement

En 2012 le taux de chômage poursuit sa hausse. Au 10 octobre 2012, le nombre global de demandeurs d'emploi se situe à plus de 415 000.

Au 2^e trimestre 2012, le taux de chômage en Rhône-Alpes (8,7 %) est inférieur de 1 point au taux de chômage national. Néanmoins, avec une évolution de +0,7 % depuis 2011 le taux de chômage augmente plus vite en Rhône-Alpes que sur l'ensemble du pays.

TAUX DE CHÔMAGE (EN %)

	1 ^{er} trimestre 2011	4 ^e trimestre 2011	1 ^{er} trimestre 2012	2 ^e trimestre 2012	Évolution sur un an
Rhône-Alpes	8,2	8,3	8,6	8,7	0,7
France métropolitaine	9,2	9,3	9,6	9,7	0,6

Note : données corrigées des variations saisonnières.

Source : INSEE, taux de chômage au sens du BIT et taux de chômage localisé. 2012

• La région coupée en deux : les départements du sud et de l'est sont les plus touchés par le chômage

Au sein de la région Rhône-Alpes, tous les départements sont concernés par la hausse du chômage mais on peut constater que l'Ardèche et la Drôme sont les plus touchés avec des taux de chômage supérieurs à 10,5 % et une évolution sur un an de 1,1 % pour l'Ardèche et 0,9 % pour la Drôme. Ce sont les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie qui s'en sortent le mieux avec des taux de chômage inférieurs à 7,5 %.

TAUX DE CHÔMAGE LOCALISÉS TRIMESTRIELS

	2 ^e trimestre 2012	
	Taux	Évolution sur 1 an (en point)
Ardèche	10,6	1,1
Drôme	10,8	0,9
Ain	7,1	0,7
Isère	8,3	0,6
Haute-Savoie	7,4	0,6
Loire	9,7	0,6
Rhône	9,0	0,6
Savoie	7,8	0,4
Rhône-Alpes	8,7	0,7
France métropolitaine	9,7	0,6

Source : INSEE, taux de chômage au sens du BIT et taux de chômage localisé.

• La part des contrats de travail précaires est en augmentation

Par ailleurs, l'URSSAF Rhône-Alpes précise qu'au 1^{er} trimestre 2012, **63 % des nouveaux contrats de travail correspondent à des CDD courts** (moins d'un mois !). Les CDI ne représentent plus que 15 % des nouveaux contrats signés. Non seulement le chômage augmente vite et atteint des niveaux élevés mais ceux qui trouvent du travail restent dans une situation précaire avec des contrats de travail très courts.

De plus, dans le cadre de ces contrats de courte durée, les salaires sont souvent bas. On peut, à ce titre, évoquer la situation des saisonniers qui sont 160 400 en Rhône-Alpes et dont 40 % gagnent un salaire inférieur à 1,2 SMIC.

Il convient également de s'interroger sur une nouvelle forme de précarité économique qui se cache sous le vocable d'auto-entrepreneur, évoquée en introduction, avec 80 000 personnes en Rhône-Alpes, dont 72 000 perçoivent un revenu inférieur au Smic. On se reportera, sur tous ces points, aux travaux de qualité conduits par la MRE et le PER CAF Rhône-Alpes sur les foyers de travailleurs à bas revenus.

…✿ b. Les indicateurs sociaux : la pauvreté augmente et touche une grande diversité de territoires

• De plus en plus de personnes pauvres

Le nombre de bénéficiaires du RSA continue à augmenter : 135 015 bénéficiaires en 2011 (source CNAF).

Au 31/12/2011

	Allocataires	Évolution 2009/2011 (%)	En % de la population ³
Ardèche	6 437	+ 5,7	1,06
Drôme	5 175	+ 3,8	1,61
Ain	9 838	+ 3,9	1,99
Isère	19 058	+ 9,1	1,55
Loire	12 607	+ 5,2	1,65
Rhône	34 495	+ 7,3	1,96
Savoie	4 459	+ 9,2	1,06
Haute-Savoie	6 675	- 0,5	0,89
TOTAL	98 744	+ 7,2	1,89

Source : CAF Rhône-Alpes

Le nombre d'allocataires du RSA augmente dans des proportions inquiétantes partout sauf en Haute-Savoie, qui connaît une situation économique particulière du fait de sa démographie (population plus âgée) et de sa proximité avec la Suisse, qui la rend moins sensible aux évolutions du contexte national. La Drôme et l'Ardèche connaissent une évolution moins rapide que les autres territoires, mais c'est hélas lié au fait que ces départements connaissaient déjà un fort taux d'allocataires au RSA. La crise a frappé la Loire qui commençait à aller mieux, mais surtout, de manière plus étonnante, l'Isère et la Savoie, notamment l'agglomération grenobloise, qui a subi un véritable séisme économique, dont les conséquences sociales commencent à apparaître.

Enfin, **la véritable surprise vient du Rhône, souvent présenté comme un département relativement épargné par la crise, où la croissance du nombre d'allocataires RSA a progressé plus rapidement qu'ailleurs et où le taux d'allocataires du RSA, rapporté à la population globale, est parmi les plus élevés.** Le Rhône est certes un département riche, en moyenne, mais c'est un département où les inégalités sont donc plus marquées qu'ailleurs.

3 - Plusieurs personnes peuvent être dans un même ménage percevant le RSA, il ne s'agit pas ici de définir la part de la population concernée, mais de comparer les territoires.

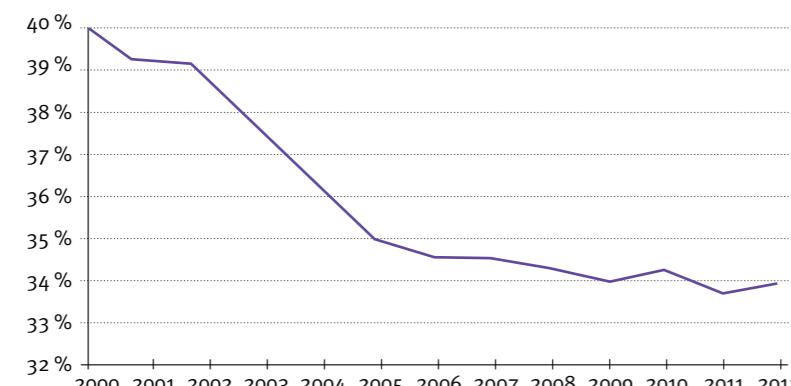


Un autre indicateur de l'évolution de la grande pauvreté est le nombre de sollicitations du Samu social. **En novembre 2012, par rapport au même mois de l'année précédente : + 37 % de sollicitations, + 60 % des sollicitations émanant de familles, au niveau national⁴.**

- **Une situation de plus en plus difficile pour les bénéficiaires du RSA**

Cette augmentation de la pauvreté et du nombre de bénéficiaires du RSA est d'autant plus préoccupante que le RMI puis le RSA ont vu leur évolution décrocher durablement de celle du Smic et des autres revenus depuis le début des années 2000. Le RSA ne représente plus aujourd'hui que la moitié du seuil de pauvreté.

RMI ET RSA SOCLE POUR UNE PERSONNE SEULE EN % DU SMIC MENSUEL POUR 35 HEURES HEBDOMADAIRE



Source : INSEE, calculs Alternative économiques

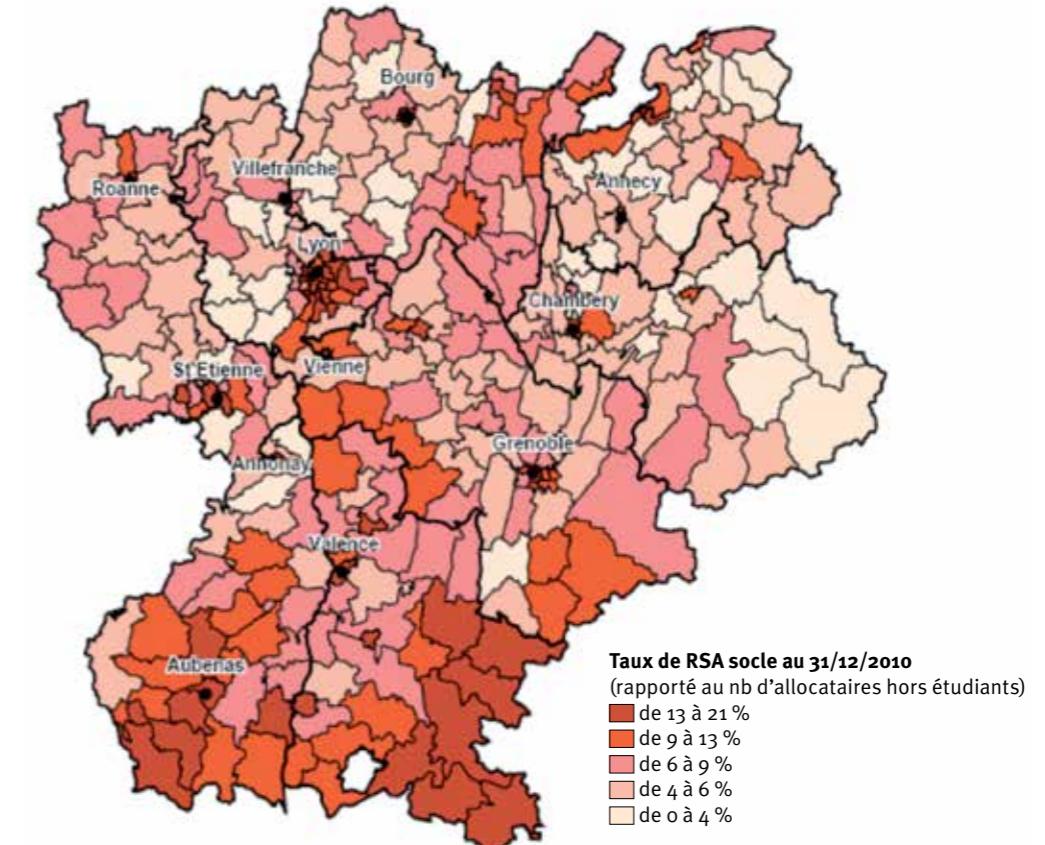
- **La pauvreté touche particulièrement les grandes villes et les territoires ruraux du sud de la région**

Une étude du COMPAS tente une estimation de la pauvreté dans les 100 principales villes de France et en conclut que : « Les 100 plus grandes villes rassemblent un tiers des ménages pauvres, alors qu'elles ne regroupent qu'un cinquième de la population. La ville attire les plus démunis, notamment parce qu'on y trouve le plus de logements sociaux et d'emplois. Contrairement à un discours aujourd'hui répandu, les villes de plus petite taille, l'espace périurbain ou rural n'est pas celui où l'on trouve le plus de ménages pauvres, même si les deux tiers des ménages pauvres n'habitent pas dans les 100 plus grandes villes ». **En clair, quantitativement, les pauvres sont majoritairement en dehors des grandes villes, mais en proportion, ils sont surreprésentés dans les grandes villes.**

Une partie des plus grandes villes de France, comme Paris (16 % de pauvres), Lyon (15 %), Nantes (17 %) ou Bordeaux (18 %) se situent autour de la moyenne nationale. Elles jouent un rôle de pôle d'attraction, mais les prix de l'immobilier ne permettent plus aux plus démunis de s'y loger hors du parc social : **ils se contentent de leurs banlieues ou alors de logements de centre-ville en très mauvais état.**

En Rhône-Alpes, la part des bénéficiaires du RSA est particulièrement élevée dans les grandes villes de la région (Lyon, Grenoble, Saint-Etienne, Valence, Chambéry) mais aussi dans les territoires ruraux du sud de la Drôme et de l'Ardèche.

TAUX D'ALLOCATAIRES AVEC RSA SOCLE AU 31/12/2010



Source : CAF

1.2. L'AUGMENTATION DU COÛT DU LOGEMENT S'AJOUTE AUX DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

a. Un taux d'effort en hausse pour les ménages modestes

Entre 2005 et 2010, les dépenses de logement par ménage, avant déduction des éventuelles aides au logement, ont augmenté de 17 % en moyenne, soit 4 points de plus que le niveau de vie moyen. Cette évolution est bien plus marquée pour les accédants à la propriété (+ 26 %), dans un contexte d'envolée des prix immobiliers. Au cours des années 2000, en effet, les prix des logements anciens ont plus que doublé. Les loyers ont également augmenté plus vite que les prix à la consommation, mais sur un rythme proche du niveau de vie moyen⁵. L'étude PER CAF Rhône-Alpes et MRIE montre bien la montée du taux d'effort moyen net des ménages (loyer + charges – aides au logement) dans la région, ce taux d'effort passe ainsi de 18 % en 2009 à 18,4 % en 2011.



... b. Une augmentation des décisions d'expulsion locative

En Rhône-Alpes, entre 2010 et 2011, on constate une progression de près de 5 % des décisions judiciaires devant entraîner des expulsions locatives⁶. Il faut noter que la procédure comporte plusieurs phases et que la décision judiciaire doit ensuite être suivie d'une demande de concours de la force publique puis d'une intervention effective de la force publique. Si la demande de concours de la force publique est assez courante, l'exécution par la force publique n'est pas systématique. L'évolution du nombre de concours de la force publique doit être appréhendée avec prudence. Alors que les pratiques étaient d'accorder le concours de la force publique, puis de mobiliser les services de police spécialisés, pour trouver des solutions avec les partenaires du secteur social, la police intervient désormais en amont de l'accord, pour mettre un « coup de pression » aux familles et les informer de leur expulsion.

Signalons qu'en Rhône-Alpes, tant en 2010 qu'en 2011 plus de la moitié des jugements (56 % en 2010, 63 % en 2011) sont prononcés de façon non contradictoire, c'est-à-dire sans la présence ou la représentation de la personne concernée.

La progression des jugements d'expulsion est un indicateur de la sévérité de la crise, lorsque les ménages ne peuvent plus faire face à leurs obligations locatives, même lorsque la menace de l'expulsion se matérialise. Or sur certains départements de la région, l'accélération est fulgurante. **La Loire voit en une seule année le nombre de contentieux augmenter de plus de 16 % et la Savoie de plus de 10 %.** La Drôme et l'Isère connaissent une augmentation du nombre de décisions de justice supérieure à la moyenne régionale. Seul l'Ain voit le nombre d'audiences d'expulsions baisser. Rapporté à la population, là encore le Rhône est le département qui connaît le plus d'audiences aux fins d'expulsion, loin devant la Loire et en nombre suffisant pour mettre tous les autres départements en dessous de la moyenne régionale...

CONTENTIEUX LOCATIFS EN RHÔNE-ALPES 2011

Nbre d'assignations (fond + référé)	13773
Nbre de décisions acceptant les demandes formées (fond + référé)	11882

	Nb décisions 2010 (*)	Nb décisions 2011 (*)	Durée moyenne (**)	Évolution sur un an	Rapporté à la population (pour mille habitants)
Ain	917	884	3,2	- 3,60 %	1,50
Ardèche	279	291	4,5	4,30 %	0,90
Drôme	729	786	3,2	7,82 %	1,60
Isère	1867	1959	6,2	4,93 %	1,60
Loire	1197	1391	4,1	16,21 %	1,80
Rhône	3973	4081	2,7	2,72 %	2,30
Savoie	537	593	4,3	10,43 %	1,40
Haute-Savoie	1098	1100	4,9	0,18 %	1,50
Rhône-Alpes	10597	11085		+ 4,6 %	1,80

Source : Ministère de la justice et des libertés/SG/SDSE

* décisions en référé + sur le fond

** en mois de procédure (depuis la date de la saisine du Tl et la date de rendu du jugement)

... c. Les expulsions de bidonvilles et le traitement des ressortissants européens

La présence de roms principalement issus de Roumanie (et plus marginalement des républiques de l'ancienne Yougoslavie) est un fait continu en Rhône-Alpes depuis 1994. Près de vingt ans et cette question est toujours aussi névralgique, toujours aussi polémique, aussi difficile à aborder, au carrefour de la construction européenne, du rapport compliqué de la France aux minorités, aux migrations, aux nécessités de l'ordre public.

Les postures et pratiques du précédent gouvernement à l'égard des populations présentes dans ces squats et bidonvilles avaient suscité un tollé international. La gestion des problématiques complexes et de situations de détresse uniquement sous le prisme de l'ordre public, pose d'évidents problèmes éthiques. Dans le même temps, les « départs volontaires » sont assortis d'actes administratifs obligeant à quitter le territoire national, soulignant l'ambiguité de la formule.

À la suite du rapport de Philippe Goossens (association européenne des droits de l'homme) sur les évacuations forcées de terrains occupés par des roms d'Europe orientale en 2012, nous constatons une polarisation de l'intervention publique en la matière. Pour partie, les pratiques d'évacuation n'ont pas baissé en intensité et dans un premier temps, les nouvelles dispositions gouvernementales visant à assurer une enquête sociale et à trouver des solutions alternatives n'ont pas été mises en œuvre (la Fondation Abbé Pierre soutenant les associations intervenant sur ces situations, nous avons pu nous faire une idée assez précise). Au cours de l'été, les évacuations se sont multipliées, concernant souvent les mêmes familles, expulsées de squat en squat, de terrain en terrain, multipliant inutilement la souffrance des personnes et l'impression de leur présence. Certaines scènes ont été proprement insoutenables, comme la marche forcée de familles suivies par les forces de police, qui les empêchait de s'arrêter. Les saisies de véhicules de familles qui dormaient à l'intérieur, pendant qu'elles n'étaient pas là, ne représentent pas non plus une manière acceptable de traiter les difficultés des personnes, ni celles de la collectivité.

Rhône-Alpes, a été une région particulièrement concernée par les dispositions d'ordre public. En 2012, **48 des 117 évacuations forcées** recensées par le rapport Goossens ont eu lieu dans la région, soit 40,17 %, alors même que la grande majorité des roms présents en France sont en Ile-de-France et en Paca. Le même rapport estime à 3 663 adultes le nombre de personnes expulsées en Rhône-Alpes, ce qui représenterait 31,04 % des personnes concernées au niveau national, qui reste une proportion élevée au regard de la répartition des roms roumains sur le territoire (que nous estimons à 20 % en Rhône-Alpes, à dire d'acteurs). Selon les associations présentes sur ces terrains, il est difficile d'imaginer que plus de 2 000 adultes aient pu séjourner sur la région en 2012, ce qui indiquerait que les mêmes personnes sont expulsées plusieurs fois, témoignant du caractère assez vain de ces déplacements forcés.

Suite à ces déplacements, quelques centaines de personnes sont reparties en Roumanie dans le cadre de « départs volontaires », avec une aide financière au retour. Ce sont ces mêmes départs volontaires, qui sont considérés comme des éloignements forcés, par le Ministère de l'intérieur, lors de sa comptabilité de fin d'année. Ce contraste entre la communication locale et nationale sur les mêmes situations témoigne au moins de la difficile lisibilité de l'intervention publique en la matière.

Cette difficulté à lire l'intervention publique se traduit aussi par les pratiques en termes de relogement : si Rhône-Alpes est une région qui expulse tendanciellement plus que les autres, elle reloge aussi plus que les autres. A Grenoble, un dispositif d'accueil collectif et un dispositif de prise en charge de quelques familles nombreuses en diffus, avec un fort accompagnement social, ont été mis en place. A Lyon, un premier, puis un second dispositif d'hébergements spécifiques ont été initiés, à l'initiative de l'État local et des collectivités territoriales. Dans le même temps, le travail des associations permet d'accueillir une partie des familles présentes dans les établissements d'hébergement par des filières plus habituelles. À Saint-Étienne, suite à la mobilisation d'Emmaüs et de citoyens volontaires, un terrain a été stabilisé, puis progressivement équipé pour améliorer les conditions de vie sur place.



La région connaît donc l'étonnant paradoxe d'une rigueur plus sévère qu'ailleurs en matière d'ordre public, mais aussi des relogements plus nombreux.

… d. La précarité énergétique : de plus en plus de ménages concernés

Les travaux du Grand Lyon, dans le cadre du Plan Climat Énergie, évaluent à 19 % le pourcentage de ménages du Grand Lyon potentiellement en situation de précarité énergétique. Il y aurait environ 100 000 logements occupés par des ménages en situation de précarité énergétique sur le Grand Lyon. **En extrapolant à l'échelle de la région⁷, ce sont 500 000 logements, qui accueilleraient des ménages en précarité énergétique.**

Dans la Loire, entre 2005 et 2011, on observe une augmentation de 80 % du nombre de ménages sollicitant le Tarif de Première Nécessité pour l'électricité, il est difficile de déterminer si cette augmentation reflète les difficultés croissantes des ménages, ou simplement la popularisation du dispositif. En ce qui concerne le gaz, il y a eu une augmentation de 25 %, entre 2008 et 2009, du nombre de ménages sollicitant le Tarif Social de Solidarité.⁸

Ces exemples nous montrent à quel point les difficultés des ménages à disposer de suffisamment d'énergie pour satisfaire leurs besoins élémentaires, et notamment pour chauffer correctement leurs logements, est en train de devenir un enjeu majeur. La mauvaise performance thermique des logements ainsi que des équipements de chauffage et de production d'eau chaude vétustes sont responsables de ces difficultés. Il faut noter que la précarité énergétique constitue une forme de « double peine » : **les 20 % de ménages les plus pauvres consacrent à l'énergie une part de budget 2,5 fois plus élevée que 20 % des ménages les plus riches.**⁹

En ce qui concerne les perspectives, on peut se référer à un intéressant travail de l'association de consommateurs UFC-Que Choisir (nov. 2012) sur l'impact à venir du chauffage électrique dans le budget des ménages. Il faut savoir que, dans la réhabilitation dans l'ancien ainsi que dans la construction neuve (notamment destinée à l'accession sociale), **le chauffage électrique est privilégié du fait de son faible coût d'investissement initial et ce, au détriment des coûts de fonctionnement ultérieurs. Là aussi les ménages les plus modestes, locataires ou propriétaires, seront les plus impactés.**

Néanmoins, une réflexion approfondie et mesurée mérite d'être conduite sur l'impact du coût des nouvelles normes techniques (accessibilité, acoustique, réglementation thermique, etc.) dans la construction du logement, notamment social et très social. En effet, d'après les estimations du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment et du Conseil d'Etat, le surcoût dû à ces nouvelles normes, appliquées de façon indifférenciée, approche les 5 %. La question de la Fondation Abbé Pierre n'est pas celle de la rentabilité pour l'investisseur (même si cela peut avoir un impact sur la production, à démontrer), mais du rapport entre le bénéfice estimé en termes de coût d'usage, sachant qu'il est nécessaire que le coût du logement demeure compatible avec les moyens des ménages, en particulier des ménages modestes.

A ce jour, aucune évaluation sérieuse n'a été conduite sur l'impact économique et social de ces dispositions réglementaires et ses conséquences sur le logement des plus modestes. Une étude de l'ENA (2011) montre, sur la seule application de la norme RT 2012, que l'impact sera bien plus pénalisant pour les ménages les plus modestes : « *le relèvement du seuil de rentabilité des ménages (modestes) induit par la RT 2012 peut donc contraindre ces ménages à se détourner de logements BBC et à faire l'acquisition de maisons anciennes moins performantes thermiquement ou de maisons éloignées des centres urbains qui seront à l'origine de coûts de transports élevés. La facture énergétique globale de ces ménages et leur exposition aux fluctuations des tarifs de l'énergie en seront accrues.* »

1.3. LA SITUATION DU LOGEMENT

… a. L'offre aux ménages modestes et défavorisés : Rhône-Alpes n'est pas le bon élève qu'elle aime à croire

L'OFFRE DE LOGEMENTS AIDÉS (HLM ET ANAH), EN RHÔNE-ALPES, RAPPORTÉE À L'OFFRE AU NIVEAU NATIONAL

	Rhône-Alpes	France	%
Population	6342 330	65 585 857	9,67 %
Parc HLM	435 000	4 456 000	9,76 %
Mise en location en 2010	10 200	95 100	10,73 %
Evolution annuelle 1998-2009	4 200	42 900	9,79 %
Taux de vacance	3,2 %	3,2 %	=

Logements sociaux financés en 2011 hors Anru	Rhône-Alpes	France	%
PLA-I	2 926	23 483	12,46 %
PLUS	6 335	51 542	12,29 %
PLUS + PLA-I	9 261	75 025	12,34 %
PLS	3 051	40 864	7,47 %
Total	12 312	115 889	10,62 %
Objectif	14 030	120 680	11,63 %
Réalisation	87,8 %	96 %	- 8,2 pts

Logements financés par l'Anah en 2011	Rhône-Alpes	France	%
Propriétaires occupants	3 225	38 559	8,36 %
Propriétaires bailleurs	934	11 609	8,05 %
- Sortie de vacance	472	4 145	11,39 %
- Loyers maîtrisés	882	10 687	8,25 %
- Loyers conventionnés APL	762	8 506	8,96 %
- Loyers APL très sociaux	143	1 672	8,55 %
Sortie PO hab. indigne	43	1 395	3,08 %
Sortie PB hab. indigne	209	2 432	8,59 %
Sortie PO hab. dégradé	61	741	8,23 %
Sortie PB hab. dégradé	520	4 225	12,31 %
Conventionnement sans travaux	487	4 622	10,54 %
Adaptation au handicap	1 082	10 869	9,95 %

Places urgence, stabilisation, insertion	1 920	19 766	9,71 %
Places CHRS	3 976	39 346	10,11 %
Places hôtel	693	16 235	4,27 %
Places pension de famille	980	10 269	9,54 %

Source : 18^e REML, Fondation Abbé Pierre, 2013

7 - Sans tenir compte de la diversité du parc : la diversité des modes d'estimation de la précarité énergétique, nous oblige à en privilégier un et à l'appliquer de manière homothétique à l'ensemble du territoire. L'extrapolation d'une estimation est à prendre avec prudence, mais cela servira de point de référence à l'avenir.

8 - Selon le Réseau des Acteurs du Logement de la Loire (RAL 42), 3 939 ménages demandent le TPN pour l'électricité en 2005, 7 114 ménages en 2011 ; 2 689 ménages demandent le TSS pour le gaz en 2008, 3 375 ménages en 2009.



La région Rhône-Alpes aime à se représenter comme un bon exemple de politiques de l'habitat, plus inventive, plus généreuse financièrement que la moyenne. De fait, les indicateurs ne corroborent pas cette hypothèse. Le taux de logements sociaux, le nombre d'attribution la situent dans la moyenne nationale. La production neuve est mieux ventilée, Rhône-Alpes voient plus de produits HLM sociaux (PLUS, PLA-I) sortir de terre que de PLS, au regard de la production nationale. La consommation des crédits de l'Anah n'est pas très élevée et la plupart des lignes budgétaires concernées sont sous-représentées en Rhône-Alpes. Les places d'hébergement se situent dans la moyenne nationale, ce qui reste médiocre, compte tenu de la tension qui pèse sur les principales agglomérations, tant pour accueillir ceux qui ont des difficultés d'accès au logement ordinaire, que les publics spécifique.

ÉVOLUTION DE LA POPULATION EN RHÔNE-ALPES (2003-2012)

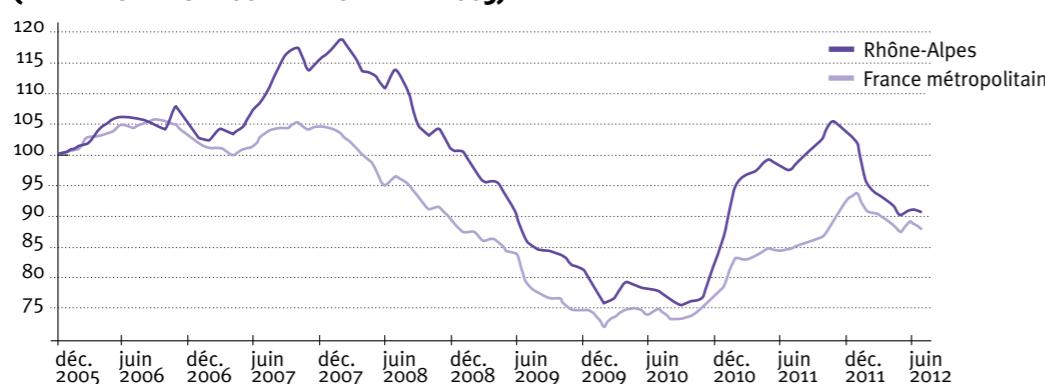
	2003	2012	Évolution	%
Ain	543 500	608 044	+ 64 544	+ 11,9 %
Ardèche	296 378	320 736	+ 24 358	+ 8,2 %
Drôme	454 559	493 400	+ 38 841	+ 8,5 %
Isère	1 138 242	1 227 989	+ 89 747	+ 7,9 %
Loire	731 150	762 366	+ 31 216	+ 4,3 %
Rhône	1 629 055	1 756 088	+ 127 033	+ 7,8 %
Savoie	390 816	422 394	+ 31 578	+ 8,1 %
Haute-Savoie	667 628	751 313	+ 83 685	+ 12,5 %
Total Rhône-Alpes	5 851 328	6 342 330	+ 491 002	+ 8,4 %

Source : INSEE

La population de la région a augmenté de 491 000 personnes en 10 ans (+ 8,4 %). Dans le même temps, la Région Île-de-France a vu sa population augmenter de 664 000 personnes (+ 5,9 %). La ventilation territoriale du dynamisme démographique est importante dans la mesure où elle pèse évidemment sur les besoins en logement des territoires. Si en valeur absolue, le Rhône a accueilli le plus grand nombre de ménages, l'Isère et la Haute-Savoie suivent d'assez près, ce dernier département connaissant la plus forte progression démographique en tendance. Malgré les difficultés économiques de ses bassins urbains, la Loire a continué à voir sa population augmenter. Compte tenu des évolutions socio-démographiques (divorces, écart d'espérance de vie entre hommes et femmes, qui réduisent le nombre d'habitants par logement), la pression sur le logement de ces évolutions est particulièrement importante.

... b. La construction de logements est faible

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS COMMENCÉS (EN INDICE BASE 100 EN DÉCEMBRE 2005)



Note : Données mensuelles brutes, en date de prise en compte. Chaque point représente la moyenne des 12 derniers mois.
Source : SoeS, Sit@delz.

La conjoncture en matière de production de logement n'échappe pas à la récession. Certes, le nombre de logements autorisés (décision administrative) est en hausse très sensible. En revanche, le **nombre de logements commencés chute de près de 7 %**. Or, il s'agit bien là de travaux effectifs à impact économique et social. La baisse est de fait continue depuis la crise de 2008, avec un rebond assez factice en 2011, qui correspond à la fin des dispositifs fiscaux encourageants l'investissement locatif dans la construction neuve. Le nouveau dispositif de défiscalisation « Duflot » est trop récent pour mesurer si les efforts de ciblage territorial suffiront à entretenir un volume de production important et dans les secteurs correspondants aux besoins de la population, à un prix qui lui soit accessible.

NOMBRE DE LOGEMENTS EN RHÔNE-ALPES

Régions	Autorisés	Commencés				
	oct-2011 à sept-2012	oct-2010 à sept-2011	variation (1) en %	oct-2011 à sept-2012	oct-2010 à sept-2011	variation (1) en %
Rhône-Alpes	63 866	62 749	1,8	42 998	49 871	-13,8

Source : DREAL

... c. Le nombre de ventes et les prix baissent

• Les mises en vente

Au deuxième trimestre 2012, **12 régions de France métropolitaine voient à la fois leurs mises en vente et leurs ventes baisser par rapport au deuxième trimestre 2011, c'est le cas de la région Rhône-Alpes mais aussi de l'Île-de-France et de la Bretagne**. Pour cinq autres régions, dont le Nord-Pas-de-Calais, l'Alsace et Pays de la Loire, les ventes sont aussi en baisse alors que les mises en vente progressent, ce qui signifie que les logements proposés trouvent de plus en plus difficilement preneur. Les mises en vente et ventes de logements neufs ne progressent que pour quatre régions (Champagne-Ardenne, Poitou-Charentes, Limousin et Auvergne) avec un impact limité sur l'évolution nationale. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, les mises en vente sont stables et les ventes progressent.

Les Notaires de France estiment que **le volume des ventes au niveau national en 2012 aura été de 650 000 logements, soit une baisse de 200 000 unités en un an (- 24 %)**. Les principales agglomérations de la région connaissent une baisse du nombre de transactions du même ordre. **L'extrapolation régionale pondérée, aboutit à une baisse du volume des ventes de l'ordre de 15 000 unités**. Cela pose problème au logement, mais aussi, bien sûr, aux collectivités territoriales pour lesquelles les droits de mutation constituent une recette fiscale importante.

• Les prix moyen au m² des appartements

Au deuxième trimestre 2012, le prix moyen au mètre carré des appartements est supérieur à son niveau du deuxième trimestre 2011 dans 11 régions dont Provence-Alpes-Côte d'Azur, Aquitaine et Languedoc-Roussillon. **Une baisse légère des prix est constatée dans neuf régions notamment en Rhône-Alpes, Île-de-France et Bretagne**. Le prix est stable en Lorraine et Pays de la Loire.

En Rhône-Alpes, les prix sont restés stables dans l'agglomération lyonnaise en 2012, tandis qu'ils baissent légèrement sur les agglomérations de Saint-Étienne et de Grenoble (source : CECIM et www.lyonpoleimmo.com). Le genevois français est toujours dans une spirale de bulle considérée comme inquiétante par le Real Estate Bubble Index d'UBS, qui considère que le niveau des prix est désormais très dépendant des faibles taux d'intérêt et que la bulle est prête à percer. Ponctuellement d'autres territoires connaissent un développement et sont dans une spirale d'attractivité ascendante, notamment l'agglomération de Bourgoin-Jallieu, mais c'est pour la première fois depuis 16 ans un marché incertain, qui se présente en Rhône-Alpes.

**RHÔNE-ALPES : PRIX IMMOBILIER AU M² PAR DÉPARTEMENT**

Département	Prix m ² moyen appartement	Prix m ² moyen maison
Ain (01)	1941 €/m ²	1812 €/m ²
Ardèche (07)	1475 €/m ²	1704 €/m ²
Drôme (26)	1605 €/m ²	1896 €/m ²
Haute-Savoie (74)	3176 €/m ²	3082 €/m ²
Isère (38)	2184 €/m ²	1948 €/m ²
Loire (42)	1317 €/m ²	1590 €/m ²
Rhône (69)	2727 €/m ²	2465 €/m ²
Savoie (73)	2643 €/m ²	2091 €/m ²

Estimations de prix MeilleursAgents.com au 1^{er} janvier 2013.**RHÔNE-ALPES : PRIX IMMOBILIER AU M² DES PRINCIPALES VILLES**

Ville	Prix m ² moyen appartement	Prix m ² moyen maison
Lyon	3158 €/m ²	3348 €/m ²
Saint-Étienne	1303 €/m ²	1751 €/m ²
Grenoble	2356 €/m ²	2555 €/m ²
Villeurbanne	2631 €/m ²	2894 €/m ²
Valence	1688 €/m ²	1999 €/m ²
Vénissieux	2107 €/m ²	2601 €/m ²
Chambéry	2384 €/m ²	2364 €/m ²
Annecy	3410 €/m ²	3071 €/m ²
Saint-Priest	2057 €/m ²	2790 €/m ²
Caluire-et-Cuire	2827 €/m ²	3559 €/m ²
Vaulx-en-Velin	1837 €/m ²	2287 €/m ²
Bourg-en-Bresse	1612 €/m ²	1753 €/m ²
Bron	2285 €/m ²	2986 €/m ²
Roanne	1152 €/m ²	1325 €/m ²
Saint-Chamond	1400 €/m ²	1866 €/m ²
Saint-Martin-d'Hères	2150 €/m ²	2733 €/m ²
Échirolles	2192 €/m ²	2621 €/m ²
Montélimar	1668 €/m ²	1978 €/m ²
Villefranche-sur-Saône	1925 €/m ²	2101 €/m ²
Romans-sur-Isère	1471 €/m ²	1798 €/m ²

Source : Notaires de France

	Maisons individuelles			Appartements		
	358	331	294,3	3710	3105	3693
	Mises en vente	Vente	Prix de vente	Mises en vente	Vente	Prix de vente
Rhône-Alpes						

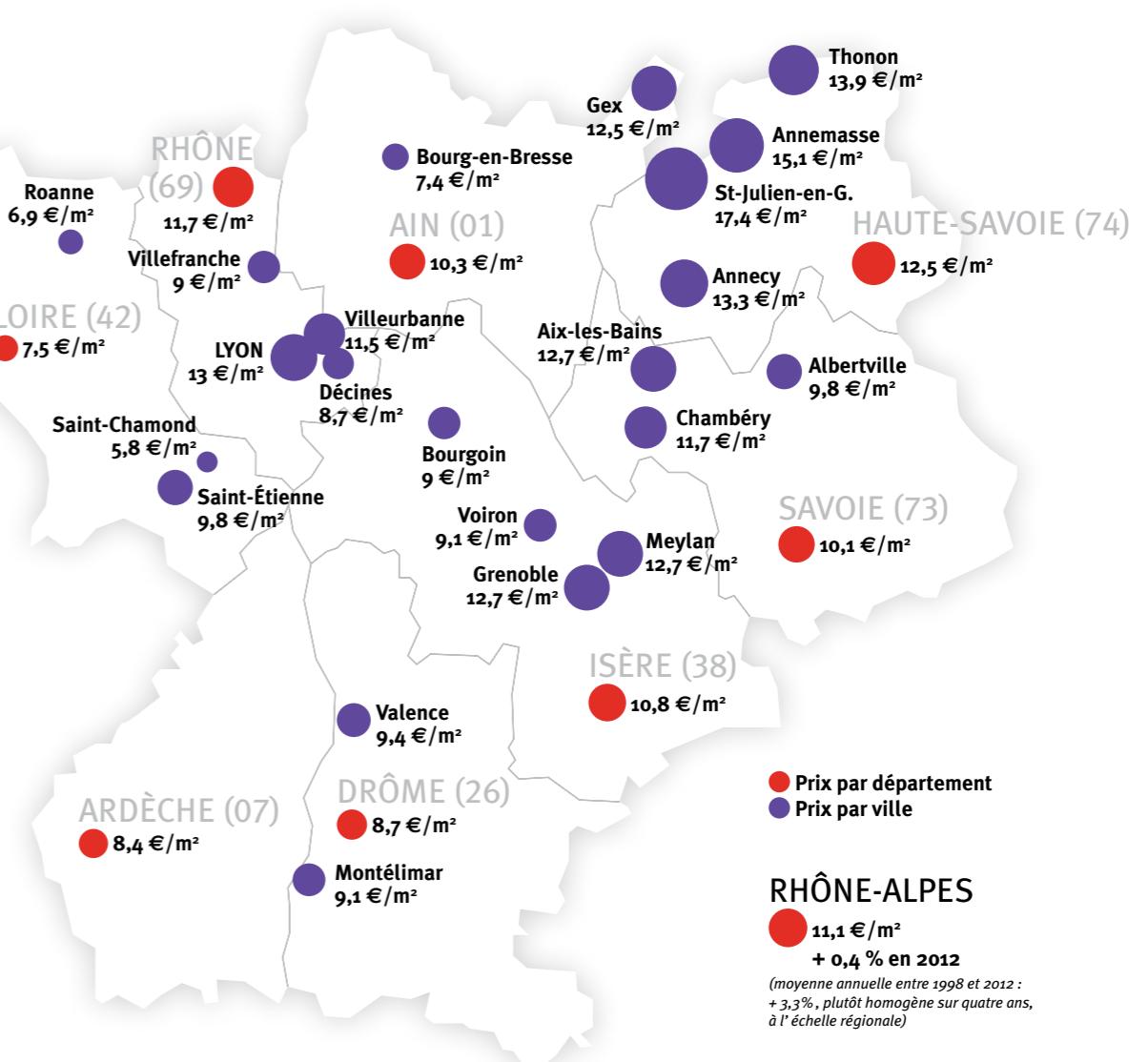
En 2009, une étude du Crédit Foncier avait déjà désigné les villes dans lesquelles le marché n'était pas porteur d'une demande justifiant d'investissements dans le cadre du dispositif Scellier. Pour la région Rhône-Alpes, il s'agissait de Bourg-en-Bresse, Divonne-les-Bains, Montélimar, Valence, Isle-d'Abeau, Roanne, Saint-Étienne, Villefranche-sur-Saône, Aix-les-Bains, Annemasse, Sillingy, Seynod et Thonon-les-Bains. Cette étude tend à conforter l'analyse proposée par Laurent Davesies (*La crise qui vient*, 2012) sur l'hémorragie des villes moyennes, dont la population tend à rejoindre les bassins d'emploi d'agglomérations plus importantes. Cela tend à rendre prudent sur les analyses régionales : si les investisseurs produisent de l'habitat locatif abordable sur des territoires qui perdent de la population, ou au moins une

demande de logements locatifs, l'utilisation des dispositifs publics accentuera les disparités territoriales (pénurie d'un côté, abondance de biens difficiles à louer de l'autre), au lieu de les réduire. C'est dans cette perspective que les annonces sur le nouveau dispositif fiscal, dit « Duflot », établir des priorités territoriales. Il est aujourd'hui trop tôt pour déterminer si le ciblage envisagé est pertinent ou insuffisant.

d. Les loyers de marché augmentent faiblement

En 2012, les loyers de marché en appartement ont augmenté de 0,4 % par rapport à 2011. Cette hausse est relativement faible comparée aux 3,3 % d'augmentation annuelle moyenne entre 1998 et 2012.

Les niveaux de loyers restent très variés au sein de la région, pouvant aller de 5,8 €/m² à Saint-Chamond dans la Loire à 17,4 €/m² à Saint-Julien-en-Genevois en Haute-Savoie, en passant par 13 €/m² à Lyon.

LES LOYERS EN RHÔNE-ALPES EN 2012 ET EN €/M² EN APPARTEMENTS



Concernant le parc locatif privé à Lyon, une intéressante étude conduite par l'ALPIL avec le soutien de la Fondation de France porte sur les congés vente et reprise. Il s'agit pour la plupart d'une stratégie visant à requalifier le bien (revente de lots, découpe, réajustement des loyers bas). Tout ceci conduit à **une perte de logements privés peu onéreux en centre-ville notamment de petits logements plutôt pas chers**. Le phénomène n'est pas facile à objectiver, car les ménages quittent le plus souvent leur logement, sans requérir contre la décision de leur bailleur. Pour les locataires, qui doivent quitter le logement dans les six mois, trouver une solution devient, dans de tels délais, dramatique. De plus, l'enquête a montré qu'une part non négligeable des ces logements restent vides après le départ des locataires. Il s'agit là de pratiques qui devraient interpeller les pouvoirs publics d'autant plus que les locataires se trouvent démunis tant devant la procédure pas toujours très humaine que devant la difficulté à retrouver rapidement un toit.

... e. Le parc locatif social continue d'augmenter de façon régulière, sans permettre de réduire la demande en attente

- **Augmentation du parc locatif social**

LE PARC LOCATIF SOCIAL EN RHÔNE-ALPES AU 1/1/2012 (DERNIÈRES STATISTIQUES DISPONIBLES)

	Parc	Évolution 2012/2011 (en %)
Ain	38 450	+ 2,6
Ardèche	12 246	+ 2,4
Drôme	24 652	+ 2,6
Isère	80 010	+ 2
Loire	57 086	+ 1,1
Rhône	153 725	+ 2
Savoie	30 752	+ 1,3
Haute-Savoie	38 280	+ 2,4
Rhône-Alpes	435 201	+ 2

Source : DREAL

Le parc social poursuit sa progression régulière en volume malgré la poursuite du programme de démolition lié aux opérations de l'ANRU. Le tableau ci-dessus montre une progression de 2 % du parc entre 2010 et 2011. Il s'agit là des effets de la relance forte de la construction que l'on a pu constater dans les décisions de financement à N – 3 voire N – 4.

Rappelons que cette enquête annuelle sur le parc social ne porte que sur les organismes HLM. Le parc des associations, du CROUS, des communes propriétaires ou gestionnaires... en particulier n'est pas décompté. Si ce parc notamment associatif est marginal par rapport à celui des organismes HLM, il n'en a pas moins une spécificité d'être massivement composé de logements très sociaux (PLAI).

La demande de logement social reste stable.

L'observation de la demande en logement social pâtit de la disparité des modalités de comptage. Toutefois, un nouveau dispositif de fichier commun de la demande se met progressivement en place sur les territoires. Les données qu'il aggrège portent sur de nouvelles procédures de saisie, de nouveaux modes d'élimination des doublons, des nouveaux critères de durée de validité de la demande, etc. Mis en place courant 2012, il commencera à donner des informations fiables à partir de 2013. Nous joignons ici les données collectées par ce dispositif en rodage, pour prendre date et mesurer les évolutions, à partir de l'année prochaine.

	Demandes actives	Indice de tension Fap*	Demandes hors mutation	Indice de tension Fap*	Nouvelles demandes depuis le 01/01/12	Indice de tension Fap*
Ain	11 076	1,82	6 946	1,14	11 034	1,81
Ardèche	4 155	1,30	2 949	0,92	3 916	1,22
Drôme	10 327	2,09	6 475	1,31	7 834	1,59
Isère	26 432	2,15	19 592	1,60	12 007	0,98
Loire	15 722	2,06	10 957	1,44	13 555	1,78
Rhône	34 940	1,99	23 097	1,32	15 147	0,86
Savoie	9 459	2,24	6 010	1,42	7 188	1,70
Haute-Savoie	18 057	2,40	12 848	1,71	12 867	1,71
Total	130 168	2,05	88 874	1,40	83 548	1,32

Source : DREAL, demande de logement social au numéro unique, au 30 novembre 2012

* Indice de tension Fap : poids de la demande au regard de la population

D'après ce tableau, dont la qualité d'information est donc encore en cours de stabilisation, il existe de fortes disparités départementales sur la rapidité de traitement (en transparence, tous les demandeurs de l'Ain sont inscrits depuis moins d'un an, alors que c'est le cas de la moitié des demandeurs de logement social du Rhône). Il apparaît aussi que le poids de la demande reflète mal le poids géographique, ni même l'importance de l'offre de logement social, mais plutôt, le décalage entre les capacités de réponses et les besoins de la population.

La demande de logement social étant un indicateur central des difficultés de rencontre entre l'offre et le besoin de logement, nous avons établi un « indice de tension », le nombre de demandes rapportés à la population. Celui-ci laisse apparaître une réalité peu conforme aux représentations habituelles de la région, si l'on considère l'ensemble de la demande active. La tension n'est pas plus forte dans les territoires les plus pauvres, ni ceux où les inégalités sont les plus marquées, ni les territoires plus urbains où le parc locatif serait plus important.

La tension est la plus forte dans le département le plus riche, la Haute-Savoie, où l'on compte deux fois plus de demandes de logement social qu'en Ardèche, rapporté au nombre d'habitants. Les deux autres départements les plus tendus au regard de leur démographie sont l'Isère et la Savoie. **Alors que la carte des revenus moyens, coupe la région en deux selon un axe nord-ouest sud-est, les départements les plus pauvres étant la Loire, l'Ardèche et la Drôme, la carte de la demande de logement sociale en attente est à l'opposée, au nord-est : Isère, Savoie, Haute-Savoie.**

Le poids des mutations ne change pas cette impression, les décalages demeurent sensiblement les mêmes. Ce ne sont pas des difficultés particulières de gestion interne du parc qui peuvent expliquer les différences entre départements, mais plutôt une tension exogène liée au décalage entre le niveau du marché et les moyens des ménages.

En termes de tendance, l'analyse est différente : si les Savoies restent confrontées à une demande nouvelle toujours importante au regard de la population locale, la Loire et l'Ain connaissent le plus fort taux de nouveaux demandeurs de logement social de la région, pour des raisons probablement de différentes : dans la Loire, sans doute en raison de l'accentuation des difficultés économiques de l'agglomération stéphanoise et des villes moyennes du département, dans l'Ain, en raison du dynamisme démographique porté par les ménages modestes, refluant des agglomérations voisines trop onéreuses. **Le Rhône et l'Isère connaissent un niveau de nouveaux demandeurs le plus bas de la région, alors que ce sont réputés les bassins les plus tendus.** Cette symétrie relève sans doute de raisons différentes, une démographie peu dynamique en Isère, avec notamment des départs de la ville centre au cours des dernières années, alors que l'agglomération lyonnaise a été marquée au cours des dernières années par des niveaux record de production qui ont sans doute contribué à désengorger (un peu) la demande, en comparaison des autres départements.



En termes qualitatifs, cette demande exprimée met en évidence quelques points :

- 74 % de demandeurs ont des revenus inférieurs à 60 % des plafonds PLUS,
- une légère baisse des demandeurs en délai anormalement long (plus de 2 ans) par rapport à 2010,
- une stabilité des demandes pour absence de logement autonome ou perte de logement,
- une baisse de la part des isolés qui reste tout de même à 37,5 %.

... f. Les recours DALO¹⁰ : un niveau de réponse assez satisfaisant, mais un accès limité au dispositif

SUITES DONNÉES AUX RECURS EN RHÔNE-ALPES EN 2012

Régions	Recours reçus	Recours avec décision	% Recours avec décision/ Recours reçus	Décisions de la commission				Mise en œuvre des décisions				Bénéficiaires logés ou accueillis	Total des bénéficiaires logés/s accueillis ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger/ accueillir	Bénéficiaires restant à reloger/accueillir	% Bénéficiaires logés/ accueillis ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger/ accueillir/décl. fav.				
				Sans objet : solution trouvée avant décision	Sans objet : autres motifs (dès lors, départ territoire...)	Favorable	% Décisions favorables/ Recours avec décision	Rejets (explorés)	% Rejets/Recours avec décision	Logés/accueillis indpt mise en œuvre décision fav.	Offres de logements ou d'accueil faites aux bénéficiaires	Offres adaptées refusées par bénéficiaires	Bénéficiaires logés ou accueillis suite à offre						
1	2	3-2/1	4	5	6	7-6/2	8	9-8/2	10	11	12	13	14- 10+13	15- 4+14	16	17-12 +14+16	18-6- 17	19-17/6	
Total France	78750	79232	100,6 %	6062	811	30337	38,3 %	42022	53 %	398	11281	1434	10358	10756	16818	1156	13346	16991	44 %
Rhône	2118	2118	100 %	386	7	919	43,4 %	806	38,1 %	119	608	118	407	826	912	223	867	52	94,3 %
Isère	1015	982	96,7 %	67	2	486	49,5 %	427	43,5 %	2	318	130	216	218	285	54	402	84	82,7 %
Haute-Savoie	545	540	98,9 %	26	2	181	33,5 %	331	61,3 %	4	52	0	56	60	86	8	68	113	37,6 %
Drôme	127	128	100,8 %	16	2	52	40,6 %	58	45,3 %	1	31	9	22	23	39	3	35	17	67,3 %
Loire	102	107	104,9 %	9	1	30	28 %	67	62,6 %	1	23	8	15	16	25	7	31	- 1	103,3 %
Savoie	82	82	100 %	12	0	35	42,7 %	35	42,7 %	3	25	5	17	20	32	4	29	6	82,9 %
Ain	43	48	111,6 %	12	1	19	39,6 %	16	33,3 %	0	14	5	8	8	20	0	13	6	68,4 %
Ardèche	41	43	104,9 %	6	1	22	51,2 %	14	32,6 %	1	14	4	10	11	17	6	21	1	55,5 %
Total Rhône-Alpes	4074	4048	99,4 %	534	16	1744	43,1 %	1754	43,3 %	131	1086	279	751	882	1416	305	1466	278	84,1 %
Total sélection	4074	4048	99,4 %	534	16	1744	43,1 %	1754	43,3 %	131	1086	279	751	882	1416	305	1466	278	84,1 %

Les ménages sont l'ensemble des personnes qui ont déposé un recours DALO. Les bénéficiaires sont les ménages qui ont reçu une décision favorable de la commission de médiation. Colonne 18 : ensemble des ménages ayant fait un recours DALO et ayant été logés ou accueillis : avant la décision de la commission de médiation (recours devenus sans objet par solution trouvée avant commission-colonne 6), ou après la décision, soit bénéficiaires logés ou accueillis suite à offre ou proposition (colonne 13), soit logés ou accueillis indépendamment de la mise en œuvre de la décision favorable (colonne 11).

Source : DRJSCS

	Recours DALO (logement + hébergement)	Rapporté à la population (pour mille habitants)
Ain	42	0,1
Ardèche	41	0,1
Drôme	127	0,3
Isère	1015	0,8
Loire	102	0,1
Rhône	2 118	1,2
Savoie	82	0,2
Haute-Savoie	546	0,7
Total Rhône-Alpes	4 074	0,6
Total France	78750	1,2

Source : DRJSCS

La disparité des recours DALO interroge dans la mesure où elle se superpose mal avec la pression de la demande de logement social. Si évidemment, les situations locales sont diverses et peuvent expliquer en partie les disparités, elles sont trop fortes et trop mal réparties au regard de l'indice de tension, pour s'en tenir à une explication par la différence de besoin. **Rapportés à la population, il y a douze fois plus de recours formulés auprès de la Commission de médiation dans le Rhône, qu'en Ardèche, dans l'Ain et même dans la Loire, qui est pourtant un département sous pression de demande de logement social.** Il y a 50 % de recours de plus dans le Rhône qu'en Isère et six fois plus qu'en Savoie, là encore deux départements dont nous venons de décrire combien ils sont exposés à la pression de la demande en logement social. Il y a ici une anomalie dans la ventilation géographique des recours DALO, pour laquelle l'explication la plus structurante semble être la méconnaissance et la difficulté d'accès au dispositif. Les recours se forment principalement là où les travailleurs sociaux sont informés et volontaires, **ce qui pose problème dans l'égalité face à l'accès aux droits et invite à penser les mécanismes publics de soutien à la défense socio-juridique des ménages en difficulté.**

Cette disparité dans les conditions d'accès semble se refléter dans le traitement. Selon les départements, le taux de dossiers rejetés peut varier du simple au double. Les rejets sont notamment en Haute-Savoie et dans la Loire. La Loire est un département où il vaut mieux ne pas dépendre du DALO : on a moins de chance de déposer un recours et plus de chance de voir sa demande rejetée.

Ceci dit, il importe de souligner les dimensions vertueuses du DALO, qui ne se vérifient pas toujours dans les données chiffrées. Sur la plupart des territoires, l'introduction d'un droit au logement opposable à pousser le système d'administration de l'offre à s'organiser, autour de l'idée que chaque demandeur est légitime, que l'État et les outils qu'il administre disposent d'un socle d'obligations collectives à l'égard de tout individu. Les commissions de médiation, puis les SIAO, sont des lieux de tension, ce qui est normal : c'est là que s'exprime la difficulté de la relation, les insuffisances et les incompréhensions, entre les demandeurs et l'offre. Du coup, c'est aussi là que se forge une culture commune, qui n'existe pas jusqu'alors, c'est là où les porteurs de la demande et les détenteurs de l'offre doivent trouver des compromis. Il existe désormais, de manière incontestable, un socle de travail collectif, autour non plus de l'organisation des services, mais de la garantie d'un droit.

Pour éviter les orientations trop mécaniques, la plupart des territoires essaient d'organiser le dialogue en amont. Les bailleurs sociaux ont repris langue avec le travail social, préférant reloger correctement des ménages aux caractéristiques particulières, plutôt que d'essayer de les éviter, et se les voir imposer dans des conditions moins bien maîtrisées, à l'issue du recours.

Cette année, les frontières ont tendance à être moins étanches entre hébergement et logement. Les territoires doivent préparer des plans de sortie territorialisés pour la sortie du Plan froid, ce qui demande d'articuler urgence, centres d'hébergement et logement. À cet égard, l'initiative de créer un « GIE Est Habitat », regroupant trois bailleurs et deux importantes associations de l'hébergement et du logement accompagné dans l'agglomération lyonnaise a permis de s'appuyer sur une équipe dont cette interface est justement le métier.

En Isère, ce sont des conférences locales qui instruisent l'ensemble des demandes de ménages cumulant difficultés économiques et sociales, autour de l'offre d'hébergement et du logement très social.

Les collectivités territoriales et les collecteurs 1 % logement, voire certains organismes de logement social, font l'effort de mobiliser leur parc à destination des sorties de centres d'hébergement, notamment au début de l'automne de sorte à libérer des places dans les dispositifs d'hébergement. Ces quelques exemples de partenariats renouvelés contribuent sans doute à limiter la pression et le principal bénéfice du Dalo peut se percevoir à travers la modestie du volume des recours déposés. Cette modestie tient donc en partie à l'inégalité d'accès au Dalo, mais aussi, à un meilleur fonctionnement entre acteurs, qui contribue sans doute à mieux limiter le nombre des « oubliés » des dispositifs pour qui cette loi était conçue.

La mobilisation des acteurs du 1 % logement comme celle du parc privé restent marginales, l'essentiel est assuré par le contingent préfectoral sur le parc public. Dans le département du Rhône, l'instance de gestion du contingent préfectoral, le SIAL¹¹ a la capacité à proposer un logement à ceux qui sont reconnus prioritaires (400 à 500 ménages prioritaires) sur le contingent préfectoral du fait de la mobilité dans celui-ci.

Rhône-Alpes	2009	2010	2011	Évolution 2009-2011
Nb de places d'hébergement	6 294	6 373	6 589	+ 5 %
Nb de places en pensions de familles/maison relais	760	817	980	+ 29 %

Source : DRJSCS

… g. Hébergement d'urgence et d'insertion

L'offre d'hébergement associative n'est pas recensée. Seules les « places administratives », financées par les dispositifs d'État, sont comptabilisées, alors qu'elles représentent une minorité des capacités de réponse, mais sont parfois accueillies dans d'autres dispositifs associatifs, ce qui rend impossible les additions. Par exemple, une large part des places d'urgence sont mobilisées dans des foyers de travailleurs migrants. Des « places ALT » financent parfois du loyer, parfois du travail social, parfois de la gestion, sans qu'il soit facile de déterminer combien de lits sont concernés. Les logements mobilisés dans le cadre de la location/sous-location concernent pour partie le parc HLM où ils ne représentent pas une extension du parc accessible, parfois dans le parc privé, où ils élargissent la capacité collective de réponse.

Concernant l'analyse des besoins, même problème de perception. Un des départements français qui répond le moins bien au 115 est le département du Rhône, mais c'est parce que le principe de non remise à la rue (demandé par la Loi) y est plus respecté qu'ailleurs. Les débats sur l'existence même des besoins ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Cette année, la Fondation Abbé Pierre a décidé de ne pas présenter de données sur l'hébergement, tant la demande et l'offre sont mal connues. Nous formons des vœux pour qu'autour des SIAO, une meilleure connaissance soit structurée, à l'échelle régionale, permettant de considérer la pression des besoins, au regard des solutions, pour orienter l'action collective.

¹¹ - Service Inter-Administratif du Logement. Il s'agit d'une organisation spécifique au département du Rhône.

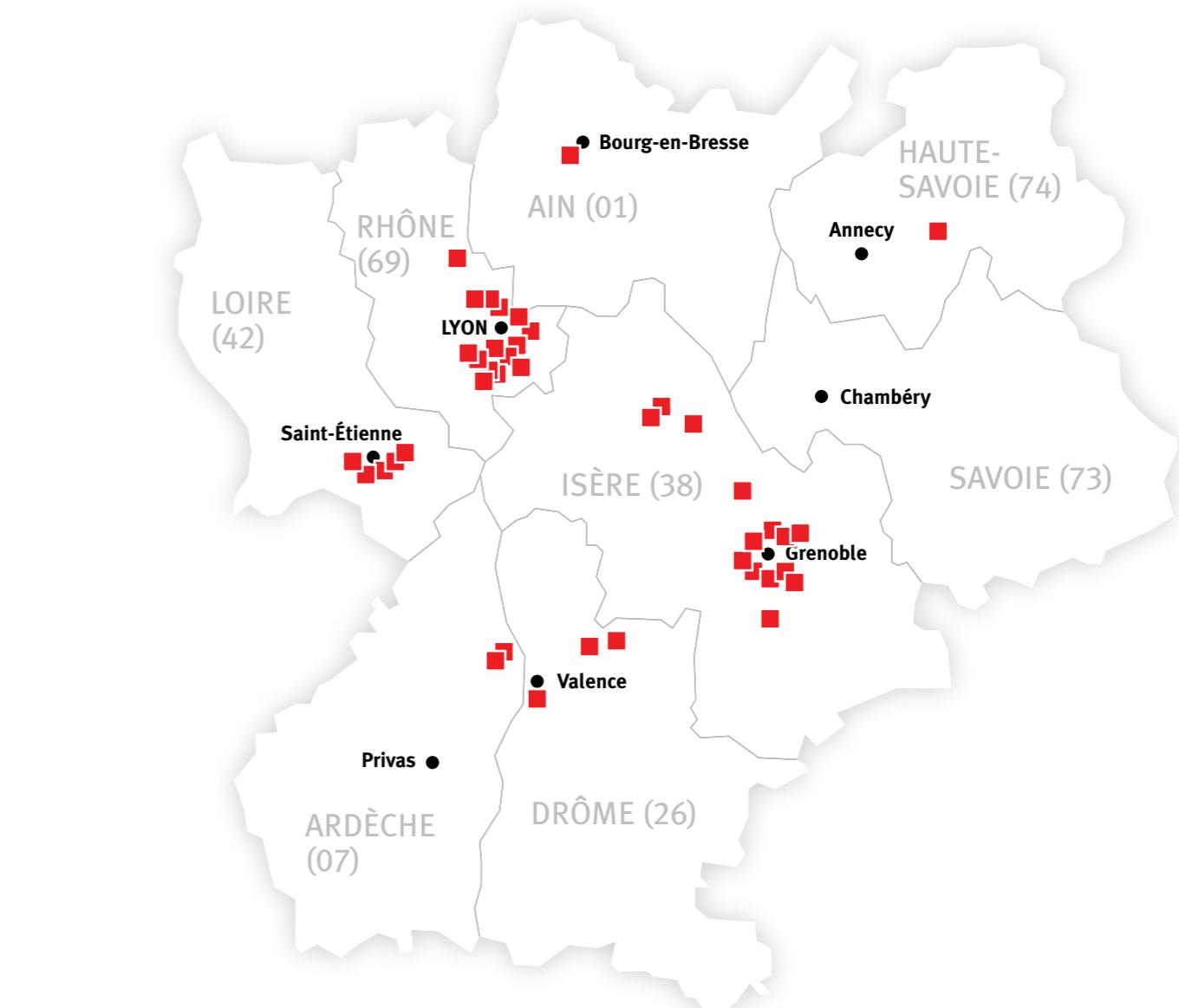
L'état du mal-logement en France 18^e RAPPORT ANNUEL

L'action de la Fondation Abbé Pierre en Rhône-Alpes en 2012



36 PROJETS SOUTENUS

Dép.	Ville	Structure	Descriptif
01	Bourg-en-Bresse	RESO	Pension de famille
07	Saint-Péray	ASCISE	Pension de famille, Eco-habitat
07	Saint-Péray	PARENTHÈSE	Accès au logement de personnes en errance
26	Romans	URCLLAJ	Pratiques abusives
26	Saint-Paul-les-Romans	EMMAÜS	Travaux
26	Valence	ADIL 26	Comprendre le mal-logement
38	Bourgoin-Jallieu	COMPAGNONS BATISSEURS	Auto-réhabilitation
38	Échirolles	OISEAU BLEU	Garde-meuble social
38	Grenoble	FEMMES SDF	Accueil de jour pour femmes
38	Grenoble	LE FOURNIL	Accueil de jour, resto social
38	Grenoble	POINT D'EAU	Accueil de jour jeunes
38	Grenoble	RIVHAJ	Meubles hébergement temporaire
38	Grenoble	ROMS ACTION	Résorption de bidonvilles
38	Grenoble	ROMS ACTION	Programme d'intégration
38	Grenoble	ULISSE	Précarité énergétique
38	Grenoble	UN TOIT POUR TOUS	Expulsions, Dalo, connaissance, interpellation
38	L'isle d'Abeau	HABITAT PACT	Logements très sociaux
38	L'isle d'Abeau	SYNERGIE HUMANITAIRE	Autorénovation
38	Poisat	OISEAU BLEU	Pension de famille
38	Voiron	RELAIS OZANAM	Pension de famille
42	Saint-Étienne	ASL	Agence immobilière à vocation sociale
42	Saint-Étienne	ASL	Travaux d'amélioration
42	Saint-Étienne	EMMAUS	Bungalows sortie de bidonville
42	Saint-Étienne	LA PASSERELLE	Aide aux ménages des bidonvilles
42	Saint-Étienne	RAL 42	Réseau associatif
69	Corbas	LE MAS	Sortants de prison
69	Lyon	ALPIL	Suivi ménages squats et bidonvilles
69	Lyon	ALPIL	Permanence accès aux droits
69	Lyon	ALSR	Logements privés accessibles
69	Lyon	CABIRIA	Relogement des prostituées
69	Lyon	CLLAJ	Salon du logement des jeunes
69	Lyon	COLLECTIF LOGEMENT	Réseau associatif
69	Lyon	CSF	Frais de justice locataires en conflit
69	Lyon	LE GRENIER	Redistribution sociale de meubles
69	Lyon	SANS DROIT NI TITRE	Mise en sécurité de logements précaires
69	Lyon Est	ASLIM	Travaux
69	Vénissieux	PACT DU RHONE	Propriétaires en difficulté
69	Villefranche-sur-Saône	ARTAG	Gens du voyage, raccordement aux réseaux
69	Villeurbanne	AVDL	Économies d'énergie
69	Villeurbanne	AVDL	Centre ressource contre les discriminations
69	Villeurbanne	HABICOOP	Coopératives d'habitants
74	Haute-Savoie	ACT HABITAT	Auto-réhabilitation



56 LOGEMENTS TRÈS SOCIAUX FINANÇÉS PAR LA FONDATION

- ⇒ Villeurbanne (69) : 4
- ⇒ Saint-Just-Saint-Rambert (42) : 3
- ⇒ Crest/Loriol (26) : 9
- ⇒ Saint-Etienne Agglo (42) : 11
- ⇒ Grenoble Agglo (38) : 9
- ⇒ Voiron (38) : 3
- ⇒ Feurs (42) : 2
- ⇒ Valence (26) : 11
- ⇒ Montbrison (42) : 4

3 ACTIONS DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE DEPUIS LA RÉGION

Un toit pour dormir au sec, Burkina Fasso. Reconstruction post catastrophe naturelle et foyer pour fille (Saint-Fons, 69)

- ⇒ **1 846 831 euros ont été apportés par la Fondation Abbé Pierre en Rhône-Alpes, pour lutter contre le mal-logement.**
- ⇒ **10 000 personnes ont été aidées, défendues, relogées grâce à la générosité de nos donateurs.**
- ⇒ **56 logements nouveaux ont vu le jour.**



L'état du
mal-logement
en France
18^e RAPPORT ANNUEL

Agence Rhône-Alpes
283 rue de Créqui
69007 LYON

Téléphone **04 37 65 16 52**

Délégation générale
3-5 rue de Romainville
75019 Paris

Téléphone **01 55 56 37 00**
Télécopie **01 55 56 37 01**
www.fondation-abbe-pierre.fr



#2

PAGE 29

2.1. LA PLACE DANS LA FILE D'ATTENTE : LA LIBERTÉ DE CHOISIR SON LOGEMENT
ROGNÉE PAR LES LOGIQUES DE PRIORISATION

PAGE 30

2.2. DES DEMANDES DE LOGEMENT EN QUÊTE DE LÉGITIMITÉ

PAGE 31

2.3. L'INFORMATION ET LE TRAVAIL SOCIAL : RETROUVER LA PLACE DU SUJET

PAGE 32

2.4. LA PLACE SOCIALE ET INTIME DU LOGEMENT

PAGE 34

2.5. LA PLACE DANS LA VILLE : QUAND LE CENTRE ENGLOUTIT LES MARGES

« LA LUTTE DES PLACES »

Regard sur la demande depuis la permanence **Alpil/Fondation Abbé Pierre**

18^e RAPPORT ANNUEL (2013)
L'état du mal-logement en France
Rhône-Alpes





2.1. LA PLACE DANS LA FILE D'ATTENTE : LA LIBERTÉ DE CHOISIR SON LOGEMENT ROGNÉE PAR LES LOGIQUES DE PRIORISATION

La permanence d'accueil et d'accès aux droits (Maison de l'habitat) proposée par l'Alpil avec le soutien de la Fondation Abbé Pierre, est un lieu d'accueil, ouvert à tout public, pour l'ensemble des questions liées au logement et à l'hébergement sur l'agglomération lyonnaise. Plus de 2500 ménages en difficultés sont reçus chaque année sur les permanences d'accueil.

Les situations rencontrées quotidiennement témoignent de l'écart entre aspirations et réalité, entre attentes vis-à-vis des intermédiaires associatifs et résultats obtenus, entre l'expression de la demande et son traitement...

Au-delà de ces manifestations, la perception de cet écart par les ménages en difficultés de logement apporte un regard intéressant sur le sens et le fonctionnement des dispositifs, des articulations entre acteurs, des logiques sous-tendues voire des contre-sens ou non-sens des politiques sociales de l'habitat.

La lutte des places, de quoi parle-t-on ? La place comme lieu physique, comme lieu jouant une fonction sociale et symbolique, nécessaire pour se projeter dans l'avenir, la place comme épanouissement et possibilité d'émancipation jusqu'à la place entendue comme rang social. La place dans la file d'attente du logement, aussi. Et ce que nous devons nous interdire d'oublier : nous parlons aussi à la place des principaux concernés, à la place des publics en difficultés, à la place des agents de terrain, à la place des professionnels du secteur. Cette notion de « place » apparaît intéressante pour penser l'expression des attentes et des difficultés, telles qu'elles s'expriment auprès des permanenciers, à qui la Fondation Abbé Pierre a demandé de choisir un angle d'approche, pour lire les besoins autrement que par le prisme des items habituels d'appréhension de la demande de logement. C'est donc autour des diverses acceptations de cette notion de « place » que nous lisons cette année l'expression des besoins, sans les quantifier, sans les catégoriser, pour éviter que notre volonté de problématiser l'expression de la demande soit ici écrasée par les chiffres, pour laisser un peu d'espace à une appréhension autre que chiffrée des besoins d'habitat tels qu'ils sont perçus, lors de cet accueil Alpil/Fondation Abbé Pierre.

L'enregistrement des besoins porte la nécessité de permettre l'accès des ménages au logement, donc de lire les demandes dans le langage des mécanismes de sélection de la demande. Trop souvent, en amont même du système de réponse, les lieux de recueil de la demande sont mis en situation de devoir valider les propos des ménages ou bien de faire évoluer l'expression des besoins pour les adapter aux réponses existantes et aux critères plus ou moins accélérateurs des filières d'accès. Les accompagnateurs habillent un peu la demande, la font peu exigeante, prête à tasser la famille, à s'éloigner la ville,... Ils la motivent par l'imminence d'une trajectoire d'insertion fulgurante, par le poids de douleurs inédites. L'expression est polie, au sens de « policée », les lieux d'expression entraînent la demande à se démarquer, au risque de se fausser, de se plier aux stratégies de conformité aux critères de priorisation.

Dans le domaine du logement, les acteurs s'interrogent beaucoup sur la question des refus de proposition par les ménages. L'offre étant rare, tout refus est vécu comme un échec qui interroge peu la logique « d'attribution » mais qui suscite une interrogation sur le droit des personnes... ou plutôt du non droit : a-t-on le droit de refuser une offre ? À combien de refus le ménage a-t-il droit ? (on passe du droit au logement au droit au refus...) ; quels sont les arguments acceptables ?

Pourquoi ne pas plutôt s'appuyer sur les refus, afin de mieux organiser les réponses ? À l'ère des évaluations de politiques publiques, pourquoi ne pas considérer le refus comme un test de qualité de la réponse ? On pourrait penser améliorer les systèmes de traitement de la demande, voire d'attributions de logements sociaux ou de places d'hébergement, à partir de l'analyse de cette « rencontre qui ne se fait pas ».

La superposition des priorités, des préoccupations, des sources de financement, a abouti aujourd'hui à un traitement extrêmement mécanique des demandes, s'appuyant sur une multitude de dispositifs, qui reposent eux-mêmes sur une inflation de critères d'éligibilité et de priorité.

Une politique de logement et de solidarité ne reposant que sur des critères d'éligibilité et sur des dispositifs de priorisation (même si ces critères sont formalisés le plus souvent au nom du principe d'égalité de traitement) a des effets à la fois très excluant pour les personnes (effet des seuils, situations hors critères...), et très « émiettant » pour les ménages comme pour les actions. En découlent des situations ubuesques : exemple de cette famille, mère à la rue, avec 2 enfants majeurs dont une fille de 24 ans rencontrant de gros problèmes de santé. Le préalable posé par l'administration pour répondre à l'urgence de l'hébergement de la jeune fille a été de demander au 115 de déterminer qui de la mère ou du frère était l'accompagnant familial. S'agissait-il de la mère en appui quotidien à sa fille ? Ou du frère qui l'avait accompagnée dans les transports en urgence vers les structures de soins ? Il était en effet exclu d'héberger toute la famille...

On peut s'interroger sur le sens de ces pratiques « d'écrémage » au regard des objectifs poursuivis, notamment celui d'assurer un logement à ceux qui en ont besoin. On peut surtout s'interroger sur l'efficacité des actions auxquelles elles conduisent, à l'heure où la question des coûts prend toute sa place dans les critères d'évaluation. Résoudre les problèmes de logement ne doit pas conduire à restreindre l'accès au logement.



2.2. DES DEMANDES DE LOGEMENT EN QUÊTE DE LÉGITIMITÉ

Que nous apprennent les sollicitations émanant de personnes souvent déjà logées ? Pourquoi un ménage logé, demandant un logement social, prend la peine de solliciter une association ?

C'est sans doute l'expression de la faible appréhension qualitative des demandes, par le système de réponse : l'état des lieux et l'environnement, la taille et la localisation du logement, tous ces éléments énoncés par les personnes ont un lien avec la dimension du logement comme espace physique et social au-delà des définitions réglementaires. Ces demandes sont régulièrement portées dans nos permanences par des personnes vieillissantes ou par des personnes touchées par une longue maladie affectant l'autonomie, souhaitant se rapprocher du centre et/ou d'un réseau familial ou amical, souvent pour faciliter la mise en œuvre d'une solidarité familiale nécessaire sur le plan économique autant que social (garde des petits-enfants ou soutien à la personne pour les soins, la vie quotidienne).

En période de pénurie de logements accessibles, cela pose aussi la question de la concurrence entre les demandeurs – souvent qualifiés ici de publics – et celle de la plus grande légitimité des uns par rapport aux autres. Il est à cet égard important de redéfinir l'équilibre entre les préoccupations individuelles et collectives. À titre d'exemple, la recherche de « mixité sociale » apparaît comme une préoccupation parfaitement légitime, bien qu'elle ne soit pas remontée d'une expression populaire (personne ne s'exprime en terme de « déficit de mixité ») et que l'usage abusif de cet expression ait valu à la France d'être condamnée en 2007 par le Conseil de l'Europe, au motif qu'elle abritait derrière la recherche de mixité, des mécanismes dont les résultats peuvent s'apparenter à une discrimination systémique. À l'inverse, la recherche de bien-être, la notion de « convenance », sont délégitimées, particulièrement dans un contexte où la tension, la rareté du produit, la difficulté à l'attribuer, font du rapport personnel au logement un luxe, peu apprécié par les acteurs de la gestion de l'accès au logement social ou à l'hébergement. La tension dans la relation entre offre et demande, invite au moins à repenser les équilibres entre la place des stratégies individuelles, la place du choix dans l'exercice d'un droit, et celle des préoccupations collectives, celles qui visent à « faire ville » et à vivre ensemble.

La mauvaise prise en compte de l'approche « hédoniste » d'un logement, lieu de l'intime ayant donc des dimensions affectives fortes, **aboutit à une multiplication des demandes de logement et des demandes de mutation ainsi que de la souffrance dans le logement**.

Au final, au motif de rationaliser le traitement de la demande, ce mode de gestion de l'accès s'avère coûteux pour toutes les parties et génère une vacance intersticielle supplémentaire. Pourtant des exemples peuvent être trouvés dans d'autres pays, notamment le Royaume-Uni et les Pays-Bas, qui laissent davantage l'initiative aux demandeurs en organisant l'accès à l'information sur l'offre accessible. L'avantage de ce dispositif plus transparent est aussi de réduire le sentiment d'opacité dans les attributions, qui suscite quelques névralgies chez les acteurs concernés, à commencer par les demandeurs de logement.

2.3. L'INFORMATION ET LE TRAVAIL SOCIAL : RETROUVER LA PLACE DU SUJET

Face à la diversité des situations, mais aussi face à la diversité des rapports qu'entretiennent les ménages au secteur institutionnalisé du logement et du social, il devient difficile de se « faire une place ». À côté des acteurs proposant des services, les demandeurs ont souvent besoin de l'accompagnement d'un conseiller socio-juridique, comme d'autres ont besoin d'un conseiller fiscal. Le premier paradoxe est celui d'un **système de réponse lourd, lent, aux mécanismes opaques** et qui demande à l'inverse une grande réactivité et une parfaite transparence au demandeur.

Face aux situations d'urgence, mais aussi à certains besoins ponctuels d'intervention rapide, la réactivité est une vertu essentielle : préparation d'une audience judiciaire et mise en lien dans le cas d'une expulsion locative ; visite du logement, préparation du dossier, intervention auprès d'une commission d'attribution de logement social, lien avec les dispositifs d'accueil d'urgence etc.

Or au nom même de la rationalisation et de l'efficacité de l'action sociale, les relations intègrent de plus en plus de procédures, qui altèrent l'efficacité du travail en limitant la réactivité. L'accompagnement devrait réduire la distance entre la complexité humaine des demandeurs et la froideur mécanique des dispositifs de réponse, mais cette fonction est difficile à faire valoir. De fait, les demandeurs prennent une place de « publics », au sens public de cinéma, objets passifs de l'action sociale. Il y a nécessité à retrouver des espaces de souplesse et de rapidité, de liberté, d'élaboration de stratégies personnelles, de regroupements collectifs des personnes en demande d'une même chose. **L'action sociale doit restituer aux demandeurs la place de sujet dans la relation.**

Autre élément de la relation, la montée en charge des questions juridiques auxquelles l'accompagnement doit trouver une réponse. La place de l'accompagnement est déplacée par le contexte : d'une part, les droits partiels se sont multipliés, avec leurs logiques d'ayant-droit. Allez comprendre quel jeune peut bénéficier du RSA, si des enfants en regroupement familial sont légitimes, quels seront les droits à la retraite d'une personne qui a travaillé de manière, si une personne du ménage rencontre des difficultés de renouvellement de son titre de séjour... En multipliant les droits partiels, le nombre de situations incertaines s'est multiplié, impliquant un travail en droit de plus en plus important. Cela déplace l'accompagnement de l'action socio-éducative, vers le droit et pose de plus en plus l'accompagnant dans une logique de défenseur.

À l'appui de cette inflation des questions juridiques dans la relation entre l'action sociale et les personnes en difficultés de logement, l'évolution permanente du contexte réglementaire. En matière de logement l'activité législative et réglementaire est frénétique : une loi tous les dix-huit mois depuis dix ans, sans compter tous les dispositifs nationaux et initiatives locales qui fleurissent. Les personnes et les interlocuteurs généralistes ont besoin d'experts en logement. À titre d'exemple, autrefois, un logement était salubre ou insalubre. Désormais, il peut aussi être indécent ou indigne. Le traitement demandera une articulation d'horloger suisse entre les pouvoirs de police du Maire, les services d'hygiène de l'État, la capacité d'investissement de l'intercommunalité, la volonté d'opérateurs pour intervenir sur une copropriété, reloger des habitants, etc. L'accompagnant va être un expert logement, connaître tous ces dispositifs et les « manières de faire » qui résolvent les difficultés.



Là où l'accompagnant était un travailleur social aidant à gravir un parcours d'insertion, il tend à devenir un juriste, un expert du logement, un défenseur des situations. Ces nouvelles dispositions ne sont prises en compte ni dans la formation des agents, ni dans le financement public, ni dans l'affirmation associative des métiers. Il y a une grande tension latente dans le champ de l'accompagnement lié au logement, en hébergement comme dans le logement. Pour partie, la tension est due à ce déplacement et à son absence de prise en compte, qui crée des difficultés avec l'action publique qui ne reconnaît pas les métiers qu'elle a « commandés », et avec les ménages qui ne trouvent pas toujours le service nécessaire.

Ce décalage est accentué par la nécessité de la contractualisation qui cadre mal avec certaines réalités : distance vis-à-vis des institutions, action intense à mener en urgence dans le cas d'une expulsion locative en bout de course, conflit au sein du ménage, forte autonomie du ménage et souhait de conserver une certaine maîtrise de l'avancée de sa situation, perception négative de la contractualisation perçue comme une forme de tutelle sociale, etc.

S'il est évident que certaines personnes ont besoin d'être accompagnées, et parfois d'un accompagnement lourd (difficultés psychiques, etc.), les dispositifs d'hébergement accompagné risquent de devenir des passages obligés pour l'accès au logement, dans un contexte de pénurie qui exacerbé la concurrence entre les demandeurs de logement. L'accompagnement social devient une garantie recherchée, appliquée trop à ceux qui n'en ont pas besoin, et par voie de conséquences, pas assez à ceux pour qui cela est utile, voire nécessaire. Les mécanismes d'accompagnement liés à des formes d'habitat spécifique qui ont du mal à rester conformes à leur projet, vu les sollicitations, naviguent entre les deux écueils de l'habitat transitoire : le sas et la nasse. Certains demandeurs ont besoin d'un accompagnement, mais pas tous. Et dans les cas où il ne se justifie pas, il s'apparente à un outil de mise en « conformité » des futurs habitants à leur hypothétique logement, ou encore de sécurisation des bailleurs.

que seul le système gestionnaire de l'offre est légitime à considérer « adaptées ».

Évidemment, l'affirmation de normes de qualité supplémentaires a permis des progrès sans précédent des conditions de vie au cours des cinquante dernières années mais, les normes sociales qu'elles induisent finissent par pénaliser ceux qui ont besoin de plus de souplesse, ceux qui ne s'y reconnaissent pas. Lorsque nous sommes extérieurs aux codes d'un système, nous percevons clairement les limites de la standardisation; chacun se souvient des effrayants blocs de béton soviétiques standardisés qui faisaient office de logement. Mais la France aussi, homogénéise, à coups d'harmonisation de la qualité, des formes, des conditions d'occupation. Nombre de difficultés, soit à l'entrée, soit dans l'occupation du logement, sont liées au fait que **le « système logement » produit des solutions d'habitat pour le ménage moyen, mais personne n'est le ménage moyen.** Il faut réinventer sa vie dans des formes faites pour d'autres. Quand un enfant sur deux ne vit pas avec ses deux parents sous le même toit, quel logement est pensé en fonction des familles recomposées ? Quand les personnes âgées voient venir la perte d'autonomie et souffrent d'isolement, quel logement est pensé pour les espaces partagés, pour recevoir des services ? **La diversification des formes, l'éclatement des centralités de la ville, la variété des temps d'attente et d'occupation sont aussi des éléments de la lutte contre le mal-logement.** Ils sont aussi une condition du bon fonctionnement des outils, qui perdent trop de temps et d'énergie dans les incompréhensions à l'entrée du logement (refus d'attribution) ou à travers des logements inadaptés, dont l'occupation peut générer des problèmes de voisinage et de gestion.

Il importe toutefois de relativiser les « échecs », qui ne forment somme toute que de l'expérience accumulée. Il est arrivé à tout le monde de se sentir mieux dans tel logement que dans tel autre, au cours de sa vie, de trouver que finalement, ce n'était pas une idée si géniale de déménager dans telle ville. Ces expériences permettent de voir plus clair sur nos désirs, sur ce qui nous correspond. L'échec peut ainsi être métamorphosé en expérience, pour peu qu'il trouve un lieu où s'exprimer, s'informer, établir des stratégies à partir de cette expérience. Concernant l'accueil des personnes en grande souffrance psychique, il est par exemple très important de prendre en compte cette question de l'expérience accumulée, de la découverte progressive du caractère inadapté des réponses. Il est intéressant de considérer que dans le dialogue entre professionnels de la santé et du logement, les premiers rappellent régulièrement aux seconds qu'une expérience négative n'est pas forcément grave, qu'elle peut être utile pour la suite, le tout étant de permettre cette suite et justement, de ne pas considérer une expérience malheureuse comme un échec qui fermerait des routes, mais comme l'occasion de mieux comprendre les besoins, donc d'ouvrir de nouvelles routes. Cela peut paraître un peu général, mais en matière d'attributions, d'orientation, de tonalités de la relation avec un locataire en difficulté avec son environnement, c'est une question très pratique, qui impactera fortement les conditions d'un relogement, ou d'une expulsion.

Les permanences d'accueil sont largement utilisées dans ce sens par les ménages et c'est sans doute capital en termes de prévention des expulsions, des conflits, ou de l'effondrement des ménages sur eux-mêmes. **C'est moins le logement inadapté qui est un problème, que le fait de se sentir dans l'impossibilité de résoudre les difficultés, dans l'impossibilité de se représenter un avenir qui ne serait dicté que par des considérations extérieures.** Il convient sans doute de refonder les relations entre le secteur social et le logement social autour de cette question des stratégies individuelles. Les « parcours résidentiels » organisés par un système extérieur aux personnes concernées sont vertigineux, ils peuvent donner le sentiment que notre vie nous échappe, ce qui est une définition possible de la précarité. Paradoxalement, les dispositifs de protection objective de l'habitat, accentuent souvent le sentiment de la précarité : une réalité subie, à partir des faiblesses que j'aurais exhibées. Il serait peut-être intéressant d'inverser le processus : permettre aux personnes que la vie n'a pas épargnées d'affirmer des stratégies, une emprise sur soi, à partir de leurs envies, de leurs forces, de leurs qualités, de leurs projets...

2.4. LA PLACE SOCIALE ET INTIME DU LOGEMENT

Le Dr Jean Furtos explique que le logement est un objet autour duquel s'enroulent au moins trois relations, la relation à soi, la relation aux autres, la relation au lieu. Le logement est occasion d'affirmer une identité à travers nos manières d'habiter, notre logement « dit de nous » ; il est l'occasion de relations de voisinages, ou de leur absence, d'invitations ou d'isolement, de marqueurs sociaux par son emplacement et sa qualité ; il est ce qui sépare « chez moi » du reste du monde, le paroxysme de la distinction dedans/dehors.

Certains ménages recherchent par le logement à améliorer l'image qu'ils ont d'eux-mêmes (refus de se voir « associé » à certains quartiers stigmatisés, refus du logement ancien, etc), mais d'autres ménages, plus vulnérables, vont au contraire chercher à ce que le logement n'offre pas une image trop discordante d'eux-mêmes, pas trop en décalage avec l'habitat connu jusqu'alors et dans lequel leurs difficultés et vulnérabilités pouvaient s'exprimer sans trop de débordements et de censure. Les dispositifs de traitement de la demande savent mal lire cette seconde disposition pourtant majoritaire. Le rôle historique des politiques de l'habitat comme des politiques sociales, est de permettre aux ménages d'accéder à un « mieux » objectif. Historiquement, la réhabilitation des centres anciens a chassé les classes populaires, qui n'ont donc pas bénéficié de l'amélioration ; le relogement des bidonvilles dans des barres HLM neuves et de bonne qualité a évidemment représenté un progrès considérable, mais a aussi rencontré des difficultés, liés à la normalisation des pratiques sociales, à la dépendance aux mécanismes de redistribution, etc. Pourtant, **les politiques de l'habitat continuent dans la même veine à harmoniser les propositions de logement, à proposer des solutions**



2.5. LA PLACE DANS LA VILLE : QUAND LE CENTRE ENGLOUTIT LES MARGES

Les mutations de la ville privent les personnes invisibles des refuges et de la relative inclusion sociale dont ils bénéficiaient jusqu'alors.

Ces manifestations se repèrent à l'occasion de la fermeture de meublés rendant visibles des personnes isolées qui étaient jusqu'ici passées inaperçues, occupants d'un habitat peu onéreux et central et aux modalités souples. Ces situations se repèrent également à l'occasion de la requalification d'immeubles centraux, qui jouaient une fonction pour les personnes marginalisées, entraînant l'arrivée de nouveaux ménages - souvent plus aisés - et, par effet rebond, une moins grande tolérance vis-à-vis de ce voisinage plus ou moins atypique.

Les **difficultés rencontrées autour du relogement de ces personnes** révèlent des besoins désormais difficiles à couvrir dans sur le marché, ou dans le logement social disponible : **quasi impossibilité de trouver une réponse similaire en coût, en souplesse, en localisation** ; manque de calibrage des produits d'habitat spécifiques construits ces dernières années pour des publics vulnérables, rangés en catégories-cibles, alors que les situations rencontrées sont hétérogènes (migrants âgés vieillissants absents 6 mois de l'année, personnes vulnérables, problème de santé voire de santé mentale). Et au bout du compte, des relogements difficiles, directifs, mal vécus, qui accroissent les difficultés des plus vulnérables (effets souvent explosifs sur la santé et notamment la santé mentale).

La récente conférence sur la pauvreté et l'inclusion sociale a proposé de changer de logique, vers une participation des personnes à la décision et à l'évaluation des politiques publiques, lutte contre le non-recours,... Elle a également proposé de faire évoluer les pratiques des acteurs, vers la refondation des métiers et des outils de l'intervention sociale. Il y a sans doute ici une occasion à saisir, non par opportunité politique ou financière, mais parce que le clivage se creuse entre l'expression des besoins et les modalités des réponses, et qu'il est nécessaire pour respecter les droits et utiliser au mieux l'argent public, de réduire ce décalage.

L'approche des politiques de solidarité et du logement par les bénéficiaires est une garantie de revenir au sens de l'action. **La personne ne peut plus être l'objet de l'intervention sociale, elle doit en être une partie prenante.** Elle doit devenir sujet de l'intervention, ce qui suppose que l'intervenant social ou conseiller logement ne se positionne pas comme sachant, ni comme thérapeute, ni en responsabilité unique des stratégies à mettre en œuvre. Il convient d'opérer un changement de posture dans la relation avec les personnes et donc dans la relation d'aide, dans le sens d'un « rééquilibrage des savoirs », d'une véritable co-construction. Il convient également d'aller collectivement plus loin sur la place des personnes en difficultés ; au-delà de la participation aux décisions et à l'évaluation, il s'agit également de les associer dans la mise en œuvre de l'ensemble de ces décisions.

#3

PAGE 38

3.1. PRÈS D'UN MÉNAGE SUR DEUX VIT DANS LE PÉRIURBAIN EN RHÔNE-ALPES

PAGE 40

3.2. LE SECTEUR DU DYNAMISME IMMOBILIER ET LA FRAGILITÉ ÉCONOMIQUE

PAGE 40

3.3. LES SIGNES DE LA FRAGILISATION

PAGE 42

3.4. LA DOUBLE PEINE DES TRANSPORTS

PAGE 43

3.5. DISPARITÉS

PAGE 43

3.6. LES DIFFICULTÉS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

La tristesse des ronds-points : regard sur l'effritement social périurbain

18^e RAPPORT ANNUEL (2013)
L'état du mal-logement en France
Rhône-Alpes





3.1. PRÈS D'UN MÉNAGE SUR DEUX VIT DANS LE PÉRIURBAIN EN RHÔNE-ALPES¹²

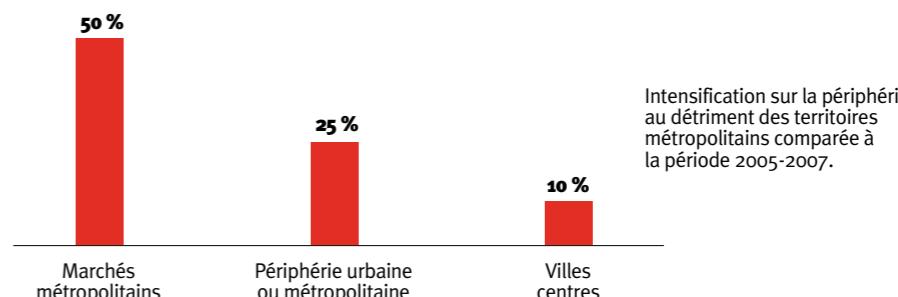
Le « périurbain » est une notion produite par le centre. Ce jargon technique est porteur d'idéologie. Il écrase les nuances territoriales, économiques et sociales, derrière l'affirmation implicite que la ville est centre. Ce qu'étaient les campagnes autrefois, avec leur fonctionnement propre, tendrait à fondre au profit d'une colonisation mitée de l'espace, par des pavillons dortoirs tournés vers la ville.

D'un point de vue morphologique, cette représentation se confirme particulièrement dans la région Rhône-Alpes, où les grandes agglomérations tendues voient leur périphérie se répandre en « métastases pavillonnaires », qui grignotent l'espace rural. Au cours des dix dernières années, un logement sur deux a été construit hors des agglomérations, dans la région¹³. Parmi ces logements, la majorité est constituée de maisons individuelles avec une densité inférieure à cinq logements à l'hectare.

Entre 1992 et 2001, l'espace occupé par la maison individuelle dans la région a augmenté de 25 % dans le périurbain et de 30 % dans les espaces à dominante rurale¹⁴, alors que déjà, au cours de la décennie précédente, le périurbain de la région connaissait un taux de variation démographique annuelle de 1,2 % quand le taux de variation des pôles urbains était nul. Alors que la démographie des agglomérations de Grenoble ou de Lyon stagne, celle de Bourgoin-Jallieu et de son agglomération explose. La plaine de l'Ain, la vallée du Giers, la région de Crest voient fleurir les ronds points, marqueurs de cette périurbanisation. Parfois, et c'est une tendance neuve, ce périurbain ne se développe pas à partir de la ville, comme un rayonnement, mais contre la ville, comme une alternative. Il est en ce sens compatible avec la « fracture territoriale » décrite par Laurent Davezies, qui frappe les communes moyennes. Dans la région, Roanne, Tarare, Villefranche-sur-Saône, Romans, connaissent des difficultés. Mais dans le même temps, la périphérie diffuse des grandes agglomérations se développe, absorbant ceux que la concurrence des populations et la sélection des marchés rejettent hors de l'enceinte des villes, vers les territoires sans nom et sans fonction autre que d'être ceux du bannissement : les lieux du ban, les banlieues. La « fracture territoriale » qui voit l'exode des villes moyennes en France, ne s'effectue pas au profit des grandes villes, mais de leurs marges. À titre d'ordre de grandeur, **les huit plus importantes agglomérations de la région (Lyon, Grenoble, Saint-Étienne, Valence, Chambéry, Annecy, Bourg-en-Bresse, Privas) ne représentent ensemble que la moitié de la population rhône-alpine**. Et l'accroissement démographique du périurbain est plus rapide que celui des villes et des banlieues depuis le début des années soixante-dix¹⁵. **Le développement de l'habitat individuel hors des agglomérations est donc un phénomène quantitativement massif.**

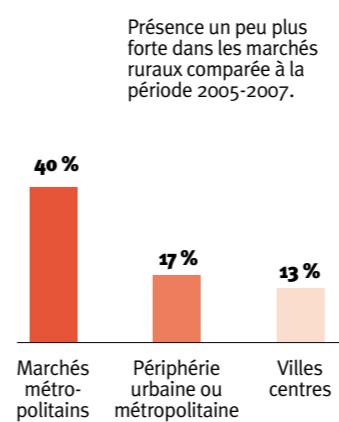
LA PROMOTION IMMOBILIÈRE SELON LES TYPES DE TERRITOIRES (HORS RURAL), 2008-2010

Répartition territoriale de l'activité des promoteurs

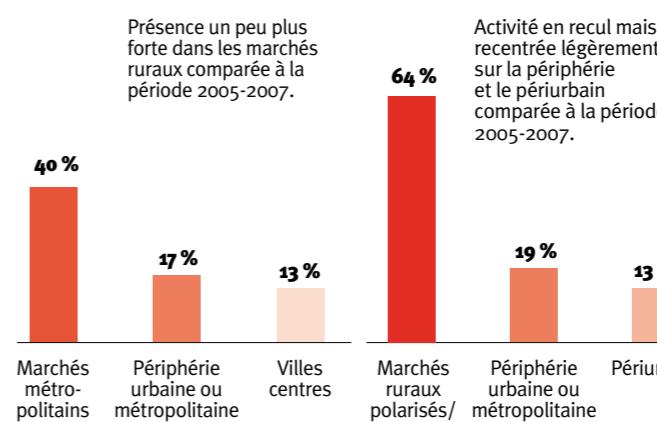


L'ACTIVITÉ IMMOBILIÈRE PAR TYPE D'ACTEUR ET PAR TYPE DE FORME URBAINE 2008-2010

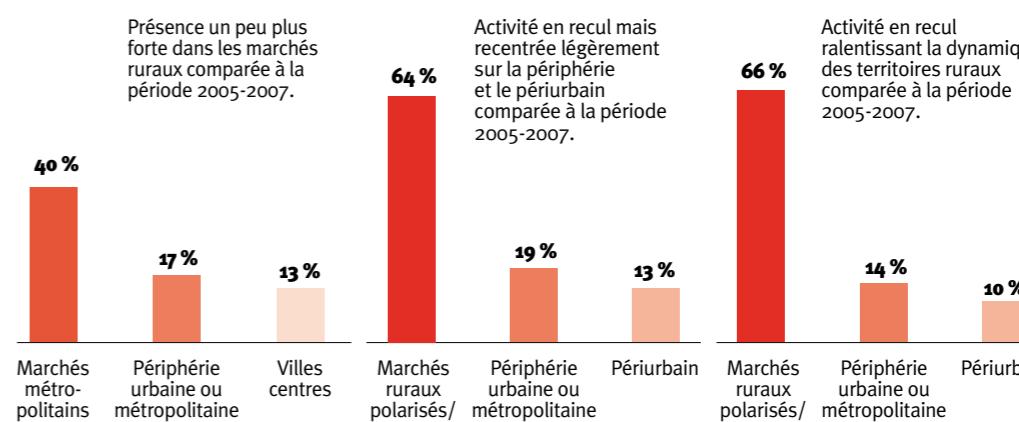
Répartition territoriale de l'activité des bailleurs sociaux



Répartition territoriale de l'activité des lotisseurs aménageurs



Répartition territoriale de l'activité des particuliers (logements en diffus)



Source : Agence d'urbanisme de la région lyonnaise

NOMBRE DE LOGEMENTS NEUFS POUR 1000 HABITANTS, DANS L'AIRE URBaine LYONNAISE

	2005-2007	2009-2011
Péri-urbain	7,5	7,2
Cœurs métropolitains	5,3	6,6
Périmétries urbaines	5,6	6
Rural	8,3	6
Pôles de vie ¹⁶	6,8	4,3
Centre des villes moyennes	5,6	3,9

Source : Agence d'urbanisme de la région lyonnaise

12 - Source : ADIL 26
13 - Source : Agence d'urbanisme de la région de Lyon
14 - Source : INSEE Première n. 1240, juin 2009
15 - Source : INSEE, RGP

16 - Connectés aux infrastructures routières ou ferroviaires



3.2. LE SECTEUR DU DYNAMISME IMMOBILIER ET DE LA FRAGILITÉ ÉCONOMIQUE

Le périurbain accueille des segments de population particulièrement déterminants pour les niveaux de marchés et la production neuve, notamment les primo-accédants qui soutiennent le marché en période difficile, selon l'Observatoire du financement du logement. Or ces primo-accédants, qui s'avèrent être également de jeunes familles, constituent souvent les classes moyennes inférieures de la population, celles qui sont potentiellement les plus sensibles à un déclassement lié à la conjoncture économique difficile. La part des primo-accédants a ainsi considérablement augmenté au cours de la décennie passée. Au niveau national, ils représentaient 54,4 % des accédants en 2000 et 72,2 % en 2010. En Rhône-Alpes, la part des primo-accédants plafonne à 67 %.

Le marché immobilier est donc très dépendant d'eux. Mais, alors que les prix ont augmenté de 86 % au cours de cette décennie, la part des primo-accédants dont les revenus sont inférieurs à deux smic a nettement augmenté, passant de 17,5 % en 2001 à 25 % en 2010. Des ménages plus pauvres qui achètent des logements plus chers, c'est possible par l'augmentation du crédit immobilier, qui a été continue au cours de la décennie écoulée et qui a continué malgré la crise à progresser de 27 % au premier semestre 2011 et de 10 % au semestre suivant. **Ce sont donc des ménages moins aisés qui achètent des logements plus chers grâce à un endettement plus lourd, qui les rend plus vulnérables à un changement de situation économique.** L'affiche du PTZ montre que ces primo-accédants s'installent dans le périurbain. En clair, si la primo-accession en périurbain lâche, c'est la production qui s'arrête. Nous conjuguerions alors une crise sociale dans le périurbain mal-équipé en services publics, une crise du marché immobilier avec des maisons invendables. S'il convient d'être prudents et de ne pas céder au catastrophisme, il serait opportun que les pouvoirs publics soient extrêmement vigilants à éviter le décrochage simultané d'un trop grand nombre d'accédants en difficultés. Si les maisons se voient saisies par les banques, comme aux États-Unis ou en Espagne, elles seront de ce fait considérées comme des actifs douteux, pouvant mener à une accentuation de la crise financière, par le flottement du marché immobilier qui peut dissuader les investissements, donc accroître la pénurie de logements, priver le secteur du BTP de marchés, ce qui serait destructeurs de nombreux emplois peu qualifiés, déséquilibrer les territoires. C'est bien sûr le pire des scénarios, mais il importe de se prémunir collectivement contre une telle option, en sécurisant mieux les parcours de ces accédants vulnérables.

3.3. LES SIGNES DE LA FRAGILISATION

Le coût relatif moyen d'un bien en Rhône-Alpes est élevé. L'achat représente un effort plus important qu'ailleurs.

NOMBRE D'ANNÉES DE REVENU MOYEN POUR ACQUÉRIR UN BIEN MOYEN :

Rhône-Alpes	6,8
Île-de-France	5,8
France	5,5

Source : Banque de France, 2012

Lorsqu'une personne travaille 9 heures en France pour s'acheter un bien, le Parisien mieux payé confronté à un marché plus élevé devra travailler 9 h 30 et le Rhône-Alpin 10 heures. **Rhône-Alpes est donc une région aisée au regard des seuls revenus, mais c'est une région qui connaît le niveau de marché le plus élevé, rapporté au revenu de la population.**

Sans grande surprise, **face à une population moins riche qui s'endette plus lourdement, le nombre d'incidents de paiements ne cesse d'augmenter.** Entre 2007 et 2011, le nombre d'inscriptions au Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers a atteint au niveau national 3 543 487 sinistres. En cinq ans, le nombre d'incidents de paiement a augmenté de 18,2 %. Parmi ceux-ci, 180 000 concernent des crédits immobiliers, au niveau national. Par extrapolation, et avec toute la prudence que requiert ce type d'exercice, **Rhône-Alpes se situerait autour de 20 000 incidents de paiement sur les crédits immobiliers.**

Cela entraîne bien sûr des drames individuels. Au dire des acteurs rencontrés, ces drames sont moins visibles, d'abord en raison de la nature du parc, diffus, individuel, qui permet de peu partager ses difficultés, mais aussi, parce que le projet d'accession est souvent un des éléments du couple que les difficultés viennent mettre à mal. D'après les élus et les associations rencontrées, les saisies immobilières et même les incidents de paiement sont rares, dans la mesure où les ménages vont d'abord consentir des sacrifices importants pour parvenir à honorer leur remboursement d'emprunt, avant de craquer d'abord sur le plan familial. La rupture conjugale entraînant souvent une vente de la maison dans de mauvaises conditions et un parcours logement ensuite chaotique pendant un moment, le temps de clarifier les droits, se remettre psychologiquement, trouver une solution compatible avec l'organisation des gardes d'enfants et les revenus amputés. **Le logement trop onéreux en milieu rural ou péri-urbain se traduit par des effets sur les fonctionnements familiaux, avec des conséquences sans doute sous-estimées** au regard des seuls indicateurs de remboursement de crédit.

Ceci dit, la part de ceux qui ne réagissent pas à temps, ou qui n'ont tout simplement pas la possibilité de modifier leur situation et sont pris dans une spirale déficitaire, ne cesse également d'augmenter. Entre 2008 et 2011, le nombre de dossiers à la banque de France a augmenté de +29 % en Rhône-Alpes, principalement dans la Loire, l'Ain, l'Isère et le Rhône, c'est-à-dire moins sur les territoires pauvres que sur les territoires où s'exprime la tension la plus forte entre revenus des ménages et coût de la vie, notamment le coût du logement¹⁷. Cette augmentation est d'autant plus préoccupante que le taux de résolution en phase amiable est en chute libre : il est passé de 55 % à 46 %, en quatre ans.

Dans la Drôme, une étude conduite par l'ADIL 26 montre une inquiétante progression du nombre de dossiers présentés au Fond d'Aide aux Accédants en Difficulté (2009 : 1 dossier, 2010 : 29 dossiers, 2011 : 54 dossiers). Parmi les causes de difficultés et donc d'incident de paiement, on relève les problèmes d'emploi (48 %), les problèmes de santé (29 %), les ruptures familiales (12 %), les difficultés de gestion budgétaire (23 %).

La crise ne frappe pas seulement ceux qui n'ont rien, mais aussi ceux pour qui la vie est trop chère, au premier rang desquels, les accédants modestes à la propriété, ceux qui sont très représentés dans le périurbain.



3.4. LA DOUBLE PEINE DES TRANSPORTS

La périurbanisation accentue les besoins de déplacements et ceux-ci suivent des rythmes de plus en plus hachés, comme le montre **l'augmentation très rapide de la fréquentation des transports interurbains et des TER, accompagnés d'une baisse de la part des abonnements** dans ces trajets. Le problème de cette fréquentation est que pour augmenter de 10 points la part des transports en commun dans l'ensemble des voyages, il faudrait doubler leur capacité¹⁸.

USAGES DES DÉPLACEMENTS ENTRE L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE ET SA PÉRIPHÉRIE ET ÉVOLUTION 2005-2009 :

Inter-urbain	7 300 voyages par jour, hors transport scolaire 47 % des voyages réalisés avec abonnement	30 % - 34 %
TER	55 200 voyages par jour entre les gares de l'aire urbaine 12 000 abonnés TER par mois, dont 1 800 en abonnement intégral TER+TCL	30 % 47 %
Voitures	824 000 véhicules dans le Rhône	

Source : Agence d'Urbanisme de la Région Lyonnaise

Ce recours croissant aux transports en commun ne marque pas un progrès des modes collectifs sur la voiture individuelle, mais plutôt une distance croissante parcourue chaque jour. En 25 ans, la distance logement-travail a doublé dans l'agglomération lyonnaise. Le nombre de kilomètres de voirie a doublé, mais les voitures les empruntent aussi deux fois plus. Avant toute autre considération, la péri-urbanisation, qui se traduit par des temps de transports accrus, pose des problèmes aux personnes. C'est du temps pris à la vie familiale, au sommeil, aux activités extra-professionnelles. D'après les acteurs auprès desquels nous nous sommes renseignés, les effets des taux d'effort élevés et des contraintes organisationnelles importantes induites par la vie à distance des services et de la ville, entraînent des effets importants et sous-estimés sur les fonctionnements familiaux.

Mais si cela pose problème à l'échelle de l'individu, cela pose aussi des difficultés collectives. L'explosion de l'usage des transports en commun, notamment ferroviaires, témoigne de l'impact de la péri-urbanisation sur l'organisation de la ville, y compris en termes de nécessité d'investissement public et de dépenses de fonctionnement. La question du seuil limite, au-delà duquel le poids de la périphérie n'est plus gérable par l'agglomération est posée. Le changement d'échelle annoncé par la future loi de décentralisation qui devrait voir des métropoles élargies devrait permettre d'intégrer quelques périphéries à une stratégie d'ensemble, à l'échelle du bassin de vie. Toutefois, la mise en cohérence de la gouvernance ne corrigera pas les effets de la morphologie urbaine, du mitage, de la spécialisation sociale des territoires. Ce n'est que par une stratégie nationale, voire européenne d'aménagement du territoire, de revitalisation des villes moyennes, que nous pourrons retrouver des développements harmonieux. C'est urgent : la crise accélère les migrations internes d'une population dépendante des bassins d'emploi qui se resserrent autour des villes où la pénurie de logement est déjà la plus douloureuse, ces territoires ne pourront pas produire les réponses suffisantes ni administrer les effets d'une périurbanisation qui se poursuivrait.

3.5. DISPARITÉS

Il serait pourtant trop simple de réduire les orientations régionales à une seule réalité homogène. Pendant que **certaines villes moyennes éprouvent des difficultés, d'autres connaissent un fort développement, parfois même entre villes très proches** : la Communauté d'agglomération des portes de l'Isère (CAPI) connaît un fort dynamisme alors qu'à ses portes, la Tour du Pin décline (les logements proposés à la vente, même très en dessous du prix d'achat initial, ne trouvent plus preneur). C'est parfois à l'intérieur d'une même agglomération que les contrastes s'expriment. Voiron a connu des années très difficiles avec la crise de l'imprimerie et de l'édition qui suturaient le paysage économique local, mais dans le même temps, le voironnais est devenu un bassin de recours pour les classes moyennes grenobloises qui aspiraient à la verdure à prix accessible. Le même type de phénomène peut s'observer dans la Drôme ou dans l'agglomération d'Aix-les-Bains. Il faut donc faire attention aux commentaires sur les moyennes : **les réalités périurbaines sont très diverses**, et chacune d'entre elles est traversée de contrastes importants.

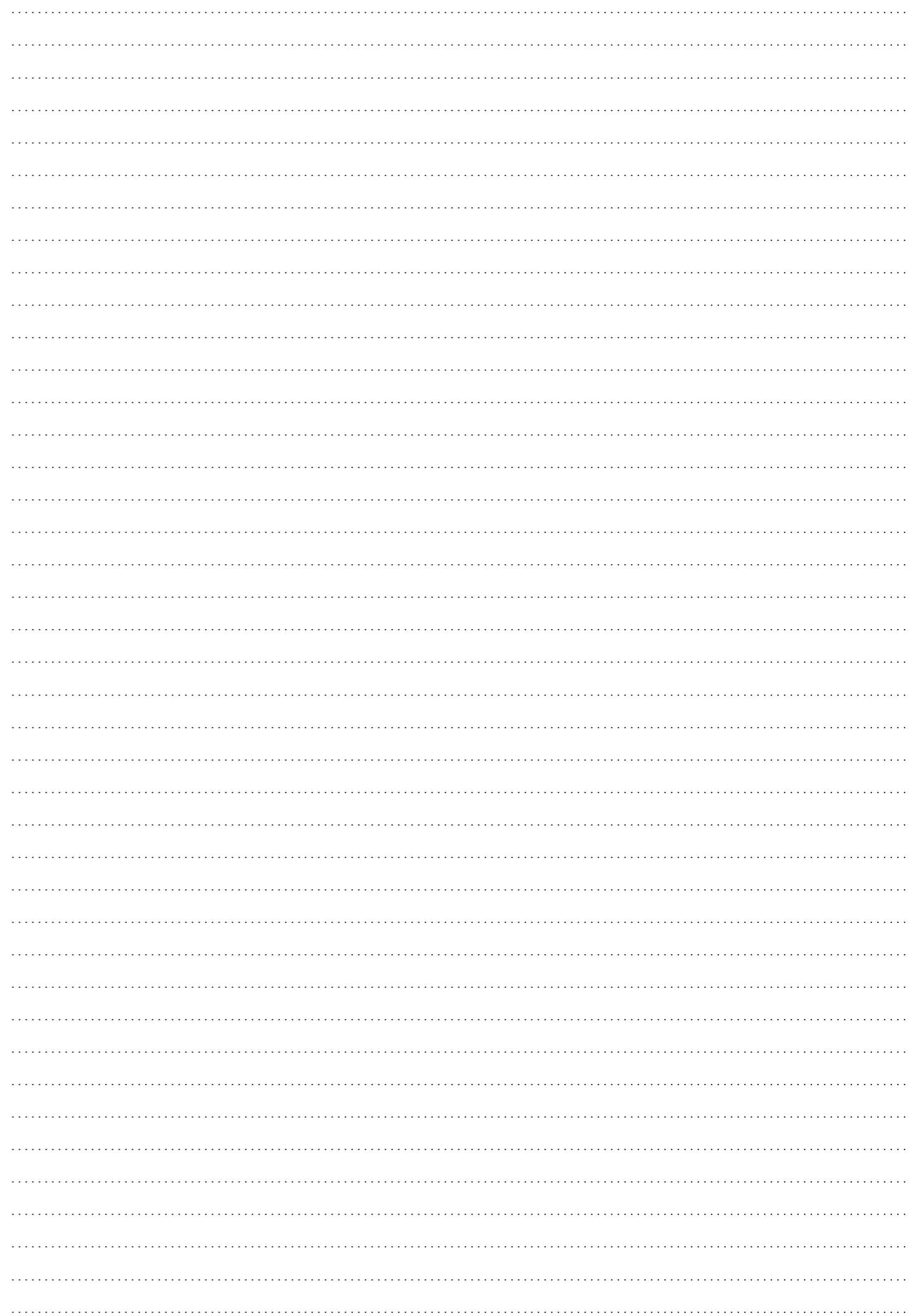
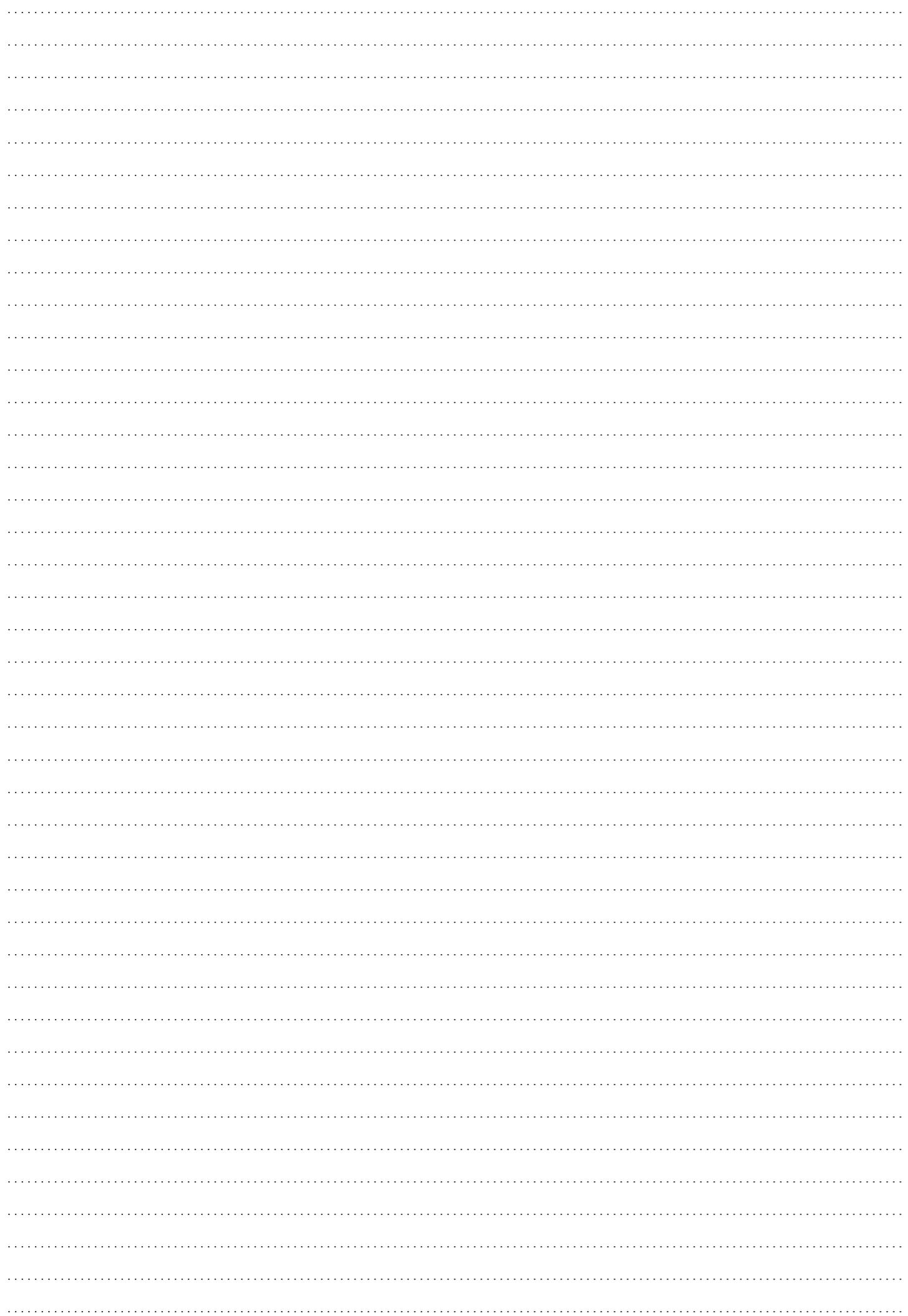
3.6. LES DIFFICULTÉS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

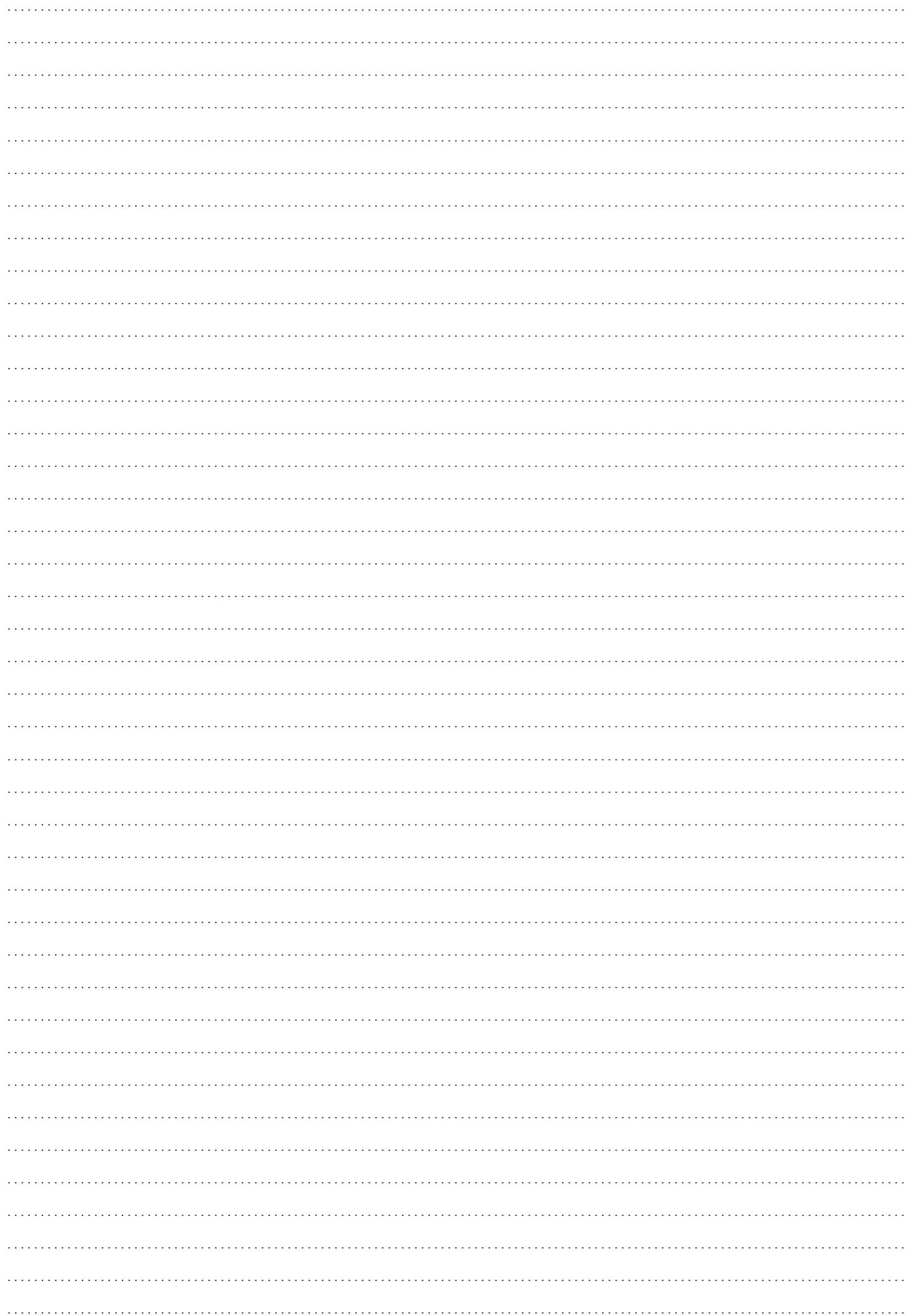
Dans un contexte où les politiques de l'habitat et les politiques d'aménagement s'exercent surtout à un niveau départemental et des collectivités locales, **les enjeux du péri-urbain se situent autour des EPCI et à cheval sur les départements**.

Il est donc difficile d'influer sur le développement du périurbain, autant que sur les difficultés sociales qui peuvent éventuellement s'y présenter.

Autre problème dont témoignent les élus d'agglomérations particulièrement concernées, la difficulté dans les communes faiblement peuplées de résister, d'une part, à la pression de **rendre constructibles les terres de leurs administrés** et, d'autre part, **au syndrome « nimby »** (not in my backyard, la crainte de voir les pauvres approcher) qui pousse à adopter une réglementation urbaine favorisant le mitage ; quoi de mieux qu'un coefficient d'occupation des sols faible pour empêcher la production de logements collectifs ?

Les petites collectivités ne disposent pas de services étoffés, qui permettraient de mieux éclairer leurs décisions et d'amortir la pression. Cette absence se fait d'autant plus sentir que les réformes de l'État privent les petites collectivités de l'appui qu'elles pouvaient autrefois trouver dans les subdivisions des directions départementales de l'équipement. **Les affaires d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat sont très techniques et leurs effets éminemment palpables, ce qui demande un portage politique fort**. Les discussions avec les autres niveaux de collectivités publiques qui sont également concernés par ces compétences très partagées requièrent elles-aussi des connaissances techniques et du temps disponible. Il serait au moins souhaitable de mettre à disposition des petites communes un appui technique mutualisé et, face au développement des enjeux liés au périurbain, de redistribuer les compétences pour mobiliser les capacités d'intervention de l'Europe, de l'Etat, de la Région, au plus près des réalités locales. En substance, il serait souhaitable de retrouver une capacité d'appui technique aux communes comme celle que proposaient les subdivisions rurales des DDE lorsqu'elles accompagnaient la production de documents d'urbanisme, mais aussi permettre à ces territoires d'accéder aux dispositifs publics et aux moyens financiers afférents, à travers des ensembliers capables de mobiliser les moyens nécessaires et de les affecter aux territoires qui en ont besoin.





AGENCE RHÔNE-ALPES

283 rue de Créqui
69007 LYON

Téléphone **04 37 65 16 52**

DÉLÉGATION GÉNÉRALE
3-5 rue de Romainville
75019 Paris

Téléphone **01 55 56 37 00**
Télécopie **01 55 56 37 01**
www.fondation-abbe-pierre.fr

L'état du
mal-logement
en France
18^e RAPPORT ANNUEL

La Fondation Abbé Pierre, dans un contexte politique nouveau mais marqué par une fragilisation sociale de plus en plus aigüe, montre dans ce 18^e rapport annuel que le mal-logement est plus que jamais une problématique majeure dont les pouvoirs publics doivent s'emparer avec force et détermination.

Soucieuse de toujours mettre d'abord la condition des personnes au cœur de sa réflexion, la Fondation Abbé Pierre étudie ici l'impact des problèmes de logement sur les familles, montrant que la politique conduite en la matière n'a pas suivi les évolutions de la structure familiale et des fragilités qu'elles recouvrent. Les femmes seules avec enfants, les familles recomposées... sont autant de victimes du mal-logement. Ces évolutions familiales, les changements profonds qu'elles engendrent et les difficultés qu'elles suscitent, imposent de réorienter en profondeur les politiques du logement.

Par ailleurs, il s'agit d'établir combien les formes de mal-logement diffèrent selon les territoires. Mais aussi à quel point, contrairement aux idées reçues, la crise du logement sévit partout. L'ambition de la Fondation Abbé Pierre, à travers ce rapport 2013, est d'élaborer les grandes figures du mal-logement sur les territoires afin d'amener l'État et les collectivités à prendre en compte et adapter les politiques du logement à cette réalité.

Enfin, et si elle reconnaît une inflexion de la politique du logement conduite en France et une prise en compte de certaines orientations définies dans le « Contrat social pour une nouvelle politique du logement » signé par le Président de la République le 1^{er} février dernier, la Fondation Abbé Pierre étudie les mesures prises par le Gouvernement avec vigilance et intransigeance. Elle en fait sa ligne de conduite depuis plus de 20 ans, restant toujours – d'abord et avant tout – attentive aux conséquences pour les plus fragiles d'entre nous.

