

# **Le LIVRE BLANC DU LOGEMENT EN ISERE EN 2004**

## **Synthèse du mal-logement en Isère**

Cinquante ans après l'appel du 1<sup>er</sup> février 1954, le Livre Blanc du logement en Isère ,présenté à l'occasion des assises sociales du logement, ne vient pas commémorer un anniversaire, mais souligner la gravité d'une nouvelle crise. Il montre que si les blocages sont manifestes, les enjeux sont inégalement perçus, et qu'il n'y aura pas de réponse satisfaisante sans une prise de conscience du caractère sans précédent de cette crise.

Chaque année à la fin de l'hiver, Un Toit Pour Tous publie un rapport sur l'état du mal-logement en Isère qui fait écho à celui de la Fondation Abbé Pierre sur la situation nationale. Cette année, ce neuvième rapport est différent des précédents. Sa publication a été avancée pour être en phase avec les manifestations qui ont marqué le cinquantième anniversaire de l'appel de l'Abbé Pierre du 1<sup>er</sup> février 1954. Son contenu a été modifié pour rendre compte de l'élargissement de la crise du logement à de nouvelles populations dans le département de l'Isère et ses principales agglomérations. Son élaboration s'est articulée autour de contributions très diverses, parce que nous ne sommes plus les seuls à tirer la sonnette d'alarme et parce que la crise est perçue par de nombreux observateurs ou acteurs qui interviennent dans le domaine du logement, : les associations du réseau Un Toit Pour Tous, mais aussi des représentants des structures d'accueil de publics spécifiques (foyers de jeunes travailleurs, CHRS, Sonacotra et foyers de travailleurs migrants) et les organismes Hlm du département. Ce Livre Blanc du logement en Isère constitue en ce sens une production collective des acteurs locaux.

### **1. Des blocages manifestes**

La crise s'élargit à de nouveaux publics et les difficultés ne se manifestent plus seulement dans le secteur de l'hébergement. Progressivement, c'est toute la chaîne du logement qui est touchée.

#### **Un élargissement des personnes touchées par la crise**

La crise du logement met aujourd'hui en concurrence des catégories de publics très diversifiés qui viennent grossir la file des personnes en demande de logement social ou en demande de solution temporaire.

Les phénomènes d'exclusion du logement ne concernent plus seulement les personnes accueillies qui cumulent des difficultés liées à la précarité économique, sociale et familiale pour lesquelles la loi Besson avait mis en place des dispositifs spécifiques.

Les difficultés de logement concernent de plus en plus de personnes en voie d'insertion, en particulier les jeunes qu'ils soient étudiants ou en formation professionnelle, saisonniers ou titulaires d'un contrat de travail.

Face à l'augmentation des prix immobiliers sur le département, ce sont également des salariés qui sont confrontés aux difficultés à se loger, et certaines entreprises commencent à éprouver de vives inquiétudes concernant les effets de la pénurie de logements accessibles.

### Quelques chiffres...

En 2003, 33 000 ménages ont une demande de logement social en instance en Isère (dont environ 30% concernent une demande de mutation), contre 27 568 ménages recensés en 2002, soit une hausse de 24%. Dans l'agglomération grenobloise, 10 380 ménages demandeurs étaient recensés par l'ODLS au 1<sup>er</sup> janvier 2002 (dont 3 600 demandes de mutation).

La demande de logement social émane deux fois sur trois de petits ménages (63%). Les demandeurs sont relativement jeunes (42% ont moins de 35 ans). Dans la moitié des cas, ils ont un emploi (55% ont une activité rémunérée). Plus d'un quart des demandeurs ont des ressources inférieures à 760 € (27%), 46% gagnent entre 760 et 1500 € et 26% ont des ressources de plus de 1500 €. Un demandeur sur deux relèverait des plafonds relatifs aux logements très sociaux.

### Des difficultés qui se manifestent dans tous les segments d'offre

Le parc locatif privé continue à être de moins en moins accessible. L'augmentation des loyers est particulièrement vive dans l'agglomération grenobloise, notamment les loyers de relocation, les taux d'effort des ménages y sont plus importants que dans le parc Hlm et les garanties demandées, souvent excessives, font barrage à l'accès.

Le secteur de l'accueil et de l'hébergement est toujours bloqué et la situation s'est dégradée alors qu'il devrait constituer une solution refuge pour les personnes en difficulté, confrontées à des ruptures, et être le support de processus d'insertion. Les sorties vers le logement sont plus rares et de ce fait les capacités d'accueil sont limitées. Il faut parfois plusieurs mois pour accéder à une structure d'habitat temporaire. La concurrence se fait plus vive alors qu'apparaissent de nouvelles demandes émanant de personnes en difficulté psychologique ou de demandeurs d'asile.

Les difficultés apparues dans le secteur de l'hébergement ont désormais gagné le secteur Hlm. Il est lui aussi saturé, la mobilité est en baisse du fait de la cherté du parc privé et de la difficulté de l'accession à la propriété. Cette diminution ne permet pas de libérer suffisamment de logements pour les nouveaux demandeurs. L'offre disponible se réduit et les attributions n'ont jamais été à un niveau aussi bas.

### Quelques chiffres

Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, le loyer moyen d'un locataire de l'agglomération grenobloise était de 433 euros/mois pour 63 m<sup>2</sup>. Avec un niveau de 7 euros au m<sup>2</sup> en 2002 contre 6,75 en 2001, l'agglomération grenobloise est l'une des agglomérations de province les plus chères en France. En 2002, l'agglomération enregistre une hausse des loyers de 3,8%. Les niveaux de loyers sont nettement supérieurs à ceux du logement social, de l'ordre de 40 à 50% de plus. Les écarts de loyers sont importants selon la localisation, les plus chers sont à Meylan et la Tronche (plus de 8 euros au m<sup>2</sup>), les moins chers dans des communes comme Pont de Claix (6 à 7 euros).

Ils existe plus de 5 000 places d'hébergement pour les personnes en rupture de logement, 175 destinées à l'urgence, 480 au temporaire, 499 au transitoire, 663 au CHRS, 584 aux FJT, et 2310 aux FTM. Cette offre ne permet de répondre qu'à une partie de la demande, de 15 à 40% selon les dispositifs.

Le parc locatif isérois d'une capacité de plus de 70 000 logements a fait l'objet de 7022 emménagements dans le parc en Isère en 2001 contre 9393 en 2000. Le taux de rotation diminue

dans les grandes agglomérations : 2 430 attributions réalisées dans l'agglomération au 1<sup>er</sup> janvier 2002 contre 2620 l'année précédente soit une diminution de 8 % et 482 attributions réalisées dans le Nord Isère en 2001 contre 540 en 2000 soit une baisse de 10%. En Isère, 2 635 demandes sont hors des délais considérés comme « anormalement longs » .

## **2. Des difficultés inégalement perçues**

La crise, presque invisible pour les isérois qui s'estiment globalement bien logés, touche de plein fouet les acteurs de terrain, alors que les responsables politiques affichent des objectifs qui ne correspondent pas à l'ampleur des besoins.

### **Des difficultés mises en exergue par les acteurs de terrain**

La crise du logement est très clairement perçue par ceux qui sont sur le terrain qu'il s'agisse des travailleurs sociaux, des responsables associatifs, des bailleurs sociaux ou de élus locaux.

La saturation du système d'accueil et d'hébergement perturbe profondément le travail social et le détourne de ses finalités. Les professionnels gèrent une attente indéterminée et si l'accès au logement devient impossible, c'est tout le processus d'insertion qui est invalidé.

Les bailleurs sociaux sont confrontés à des demandeurs de plus en plus nombreux et se heurtent à l'insatisfaction et à l'incompréhension des demandeurs vis à vis des procédures et des délais d'attentes.

### **Une crise minimisée par les responsables politiques**

Les effets de cette crise sont d'autant plus rudes que la politique du logement développée au niveau national manque d'ambition et est inadaptée au traitement de la crise. Le budget du logement est en baisse et joue le rôle de variable d'ajustement du budget de l'Etat (moins 8% en 2004). Elle est inadaptée au traitement de la crise parce qu'elle ne s'appuie pas sur le bon diagnostic et qu'elle ignore la réalité de la demande. Alors que le rôle du parc Hlm n'a sans doute jamais été aussi important puisqu'il est le seul à pouvoir répondre dans de bonnes conditions à de larges franges de la population, son avenir est hypothéqué. Un ministre semble avoir comme ambition d'en détruire une partie, un autre de le vendre et un troisième de confier le reste aux collectivités locales.

A cela s'ajoute l'effet des mesures fiscales adoptées depuis une dizaine d'années (sauf entre 1999 et 2002) qui ont contribué à développer une offre de petits logements sans aucune régulation des loyers qui a provoqué un renchérissement de l'offre locative privée. La situation est particulièrement sensible sur Grenoble (+8 500 logements locatifs privés entre 1990 et 1999).

### **Quelques chiffres**

Entre 1991 et 2003, près de 14 000 logements sociaux financés soit une moyenne d'environ 1200 logements construits par an, avec néanmoins une construction sociale qui s'effondre à partir de 1993 où la production annuelle s'élève à plus de 1700 logements et aujourd'hui une production annuelle de 600-700 logements.

Fin 2003, 505 PLUS financés contre 717 en 2002 et 71 PLAI financés contre 80 en 2002.

Alors qu'en 2002, 68 logements avaient été démolis en Isère, en 2003, le département connaît une accélération du rythme des démolitions avec 166 logements détruits.

### **3. Le droit au logement et le droit à la ville en péril**

Cette crise sans précédent n'est pas la réplique de celle des années 50 et comporte des caractéristiques nouvelles. Elle fait surgir au moins deux enjeux nouveaux : l'un relatif à l'inadaptation qualitative entre l'offre et la demande de logements, l'autre la question des équilibres de la ville.

#### **L'absence de production d'une offre correspondant à la demande**

Alors que le droit au logement constitue ou devrait constituer un des objectifs majeurs de l'intervention publique, la situation décrite dans le Livre Blanc indique que les conditions de mise en œuvre du droit au logement ne sont pas réunies. En effet, pour que le droit au logement reconnu dans notre législation par la loi du 6 juillet 1989 soit effectif, un certain nombre de conditions doivent être remplies :

- disposer de logements décents en nombre suffisant et qu'ils soient accessibles (rôle des aides à la pierre et des aides à la personne) ;
- donner aux locataires un certain nombre de garanties et de protections pour qu'ils ne soient pas soumis à l'arbitraire du droit de propriété (loi de 1989) ;
- constituer en quelque sorte un filet de protection pour les personnes et familles les plus fragiles (les moyens et dispositifs de la loi de 1990 et de celle de 1998).

Aujourd'hui, ce dispositif global favorisant la mise en œuvre du droit au logement est profondément déséquilibré et en péril du fait de la défaillance du premier étage de l'édifice : la production d'une offre accessible pour répondre à une demande fragilisée par les évolutions économiques et démographiques, au niveau national comme au niveau de l'Isère.

#### **Une aggravation des phénomènes de spécialisation sociale**

La troisième partie du livre blanc dresse un bilan inquiétant des disparités sociales au sein des agglomérations. Malgré les politiques conduites et l'affirmation d'un objectif de mixité sociale plus que jamais nécessaire, les écarts s'accroissent :

- entre le centre de l'agglomération et les espaces périphériques,
- entre les communes et les quartiers, disparités qui tiennent pour beaucoup à l'inégale répartition du logement social,
- entre les différents segments du parc puisque apparaissent deux secteurs fragiles : les quartiers sociaux en ZUS et certaines copropriétés privées.

Parce que l'accession à la propriété est de moins en moins possible pour les ménages modestes, parce que l'écart se creuse entre les loyers du secteur privé et ceux du secteur Hlm, parce que la mobilité génère un nouveau clivage en matière de logement. Il ne distingue plus ceux qui ont un bon logement et ceux qui sont mal logés, mais il différencie ceux qui peuvent choisir leur logement et leur lieu d'habitat et ceux qui ne le peuvent pas.

Ce clivage met en péril notre capacité à vivre ensemble et la démocratie, dans une ville qui ne fait plus société.

## Quelques chiffres

En Isère, le logement social s'est développé de façon majoritaire dans 3 Pôles : l'agglomération grenobloise, le Nord Isère (Bourgoin - Ville nouvelle) et l'agglomération viennoise. A l'intérieur de ces territoires il existe des décalages importants entre les villes. Dans l'agglomération grenobloise par exemple, Grenoble concentre 47% du parc locatif et Echirolles, Fontaine, Pont de Claix et Saint Martin D'hères 33% des logements sociaux. Par ailleurs 17 communes de l'agglomération grenobloise en dessous du seuil de 20% de logements sociaux soit plus de 5000 logements manquants qui devraient être construits dans les 20 ans.

## Des orientations à approfondir

Lors de l'élaboration du Livre Blanc, les orientations suivantes ont été définies pour servir de cadre, définir des priorités partagées et assurer la synergie des actions mises en œuvre par les différents acteurs.

### 1 - Rendre visible la crise du logement et faire prendre en compte la dimension collective du problème du logement

Diverses actions peuvent concourir à renverser la logique de production de logements :

- construire un diagnostic partagé fondé sur l'analyse de la demande sociale,
- favoriser le débat public,
- instaurer une conférence des acteurs (des représentants de la population aux opérateurs du logement) qui puisse dialoguer et négocier des actions avec représentants des collectivités publiques,

### 2 - Développer une offre de logement accessible

La priorité doit être donnée à la production d'une offre locative accessible dans le parc locatif privé comme dans le parc social.

#### *Dans le parc privé :*

- maintenir le rôle social du parc privé par des contreparties sociales aux exonérations fiscales et à toutes les aides publiques,
- développer le conventionnement lors des opérations publiques ou à l'occasion de la sortie de la loi de 1948,
- maintenir les capacités d'offre des solutions atypiques (hôtels meublés, sous-location),
- mettre en œuvre le projet « Cap Logement 38 »,

#### *Dans le parc public :*

- revenir à une définition « raisonnable » du logement social (hors PLS) de façon à produire une offre correspondant aux besoins,
- rapprocher l'offre neuve de la structure de la demande,
- revoir la structure des loyers de l'offre existante dans le cadre d'un nouveau conventionnement,

### 3 - Revaloriser l'image du logement social

Le logement social n'a jamais été aussi nécessaire mais il souffre d'un déficit d'image dans la société. Des actions doivent être entreprises pour revaloriser son image.

- souligner les atouts du logement social,
- développer des campagnes de communication élaborées en lien avec les demandeurs et les locataires, conduites avec des moyens conséquents sur longue durée

### 4 - Animer et consolider les dispositifs d'action en faveur des personnes défavorisées

Le transfert envisagé de certains dispositifs prévus par les lois de 90 et 98 au Conseil général et aux communes ne doit pas se traduire par un affaiblissement de leur rôle mais au contraire par une meilleure efficacité.

- permettre à l'Etat et à ses représentants locaux de jouer le rôle de garant dans les instances de définition des politiques pour les défavorisés (notamment dans les plans départementaux),

- assortir le transfert du contingent préfectoral aux structures intercommunales (s'il doit survenir) d'obligations vérifiables,
- soutenir les associations pour la production et la gestions locative adaptée de logements d'insertion à un niveau correspondant à la demande,
- donner aux personnes concernées par ces politiques un droit de recours,

## **5 - Renforcer l'action citoyenne**

La lutte contre la crise du logement est l'affaire de tous.

- faire entendre les demandeurs pour qu'ils soient pris en compte collectivement au même titre que ceux qui refusent la construction de logements sociaux,
- développer une action militante pour faire appliquer la loi SRU dans les communes peu enclines à l'effort de solidarité
- développer l'épargne solidaire dans le domaine du logement sur le modèle des SCI,