



Fondation
Abbé Pierre
pour le logement
des défavorisés

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

rhône-alpes
UN ÉCLAIRAGE RÉGIONAL

2012



20
1992 | 2012
ans
D' ACTIONS

Rapport sur le mal logement
ÉCLAIRAGE RHÔNE-ALPES 2012

Rapport réalisé par

_François Guinet
_Benoît Linot
_Michel Prost
_Marc Uhry

Personnes auditionnées

_Corinne Aubin-Vasselin (OPAC de Chambéry)
_Maryse Bastain (FNARS)
_Christian Bel Latour (Régie Nouvelle)
_Laurent Béchaux (Habitat & Humanisme)
_Louis Besson (Chambéry Alpes Métropole)
_Olivier Brachet (Grand Lyon)
_Juliette Brumelot (Conseil Général 38)
_Sylvain Camuzat (AVDL)
_Tamara Chaboud (Habitat & Humanisme)
_Elisabeth Charquet (ADIL 01)
_Jérôme Colrat (ALYNEA)
_Jean-François Deral (RAL 42)
_Roland Devis (Grand Roanne)
_Étienne Fabris (Union Sociale pour l'Habitat)
_Olivier Frérot (Agence d'urbanisme du Grand Lyon)
_Véronique Gilet (Alpil)
_Kheira Boukralfa et toute l'équipe (CLLAJ Lyon)
_Bruno Lachnitt et Flora Perrier (MRIE)
_Baptiste Ménéguin (Réseau des travailleurs de l'urgence sociale)
_Jean-Philippe Motte (METRO)
_Aïcha Mouhadabb (ARRA HLM)
_Rémy Nouveau (Grand Lyon)
_Angélique Petit (RAL42)
_Michel Pillot (Maison de la Veille Sociale)
_Jean-Luc Piolet (Cald 26)
_Gilles Porte (ASL42)
_Michel Rouge (Grand Lyon)
_Mélanie Rousset (UDHAJ)
_Johanne RUYSEN (ALPIL)
_Virginie Tardieu (URCLLAJ)
_Éric Van Styvandaël (OPAC Villeurbanne)

Mise en page

_Genaro Studio

Impression

_Imprimerie Reboul

Chiffres du mal-logement Rhône-Alpes 2012



PERSONNES NON-LOGÉES ET TRÈS MAL LOGÉES

Personnes privées de domicile personnel	59 612
Dont sans-domicile ⁽¹⁾	12 500
Dont résidences sociales (hors FJT et FTM) ⁽²⁾	2 512
Dont habitations de fortune ⁽³⁾	9 500
Dont personnes en hébergement contraint chez des tiers ⁽⁴⁾	35 100
Personnes vivant dans des conditions de logement difficiles	292 300
Dont privation de confort ⁽⁵⁾	212 300
Dont surpeuplement accentué ⁽⁶⁾	80 000
Personnes en situation d'occupation précaire	23 285
Locataires d'un logement loué meublé (hors hôtel et hors étudiants), relevant du premier quartile de niveau de vie ⁽⁷⁾	
Gens du voyage ne pouvant accéder à une aire d'accueil ou une solution adaptée ⁽⁸⁾	4 860
Personnes cumulant plusieurs difficultés (doubles comptes)	- 3 500
TOTAL	376 557

PERSONNES EN SITUATION RÉELLE DE FRAGILITÉ

Propriétaires occupant un logement en copropriété en difficulté ⁽⁹⁾	75 000
Locataires en impayés de loyers ⁽¹⁰⁾	122 200
Personnes en situation de surpeuplement (hors accentué) ⁽¹¹⁾	322 400
Personnes en hébergement « résigné » (hors hébergement contraint) ⁽¹²⁾	24 060
Personnes cumulant plusieurs difficultés (doubles comptes)	- 29 200
TOTAL	514 460

TOTAL PERSONNES MAL-LOGÉES OU EN FRAGILITÉ DE LOGEMENT	891 017
---	----------------

Sources : (1) extraction enquête Insee, (2) DREAL, (3) estimations associatives basses, (4) demande de logement social, (5) DGCS, (6) RGP, (7) Fondation Abbé Pierre, à partir des données Insee Enquête nationale logement 2006, (8) schémas départementaux d'accueil des gens du voyage (besoins/réalisations), (9) Fondation Abbé Pierre à partir de l'Enquête nationale logement 2006, (10) idem, (11) idem, (12) extrapolation à partir des données Fondation Abbé Pierre nationales, source Ministère de l'Intérieur, 2010

Précaution : il s'agit ici d'ordres de grandeur. D'une part, les chiffres reflètent une réalité très mouvante pour les ménages, notamment ceux dans les situations les plus extrêmes. Par ailleurs, les ménages en difficultés ne sont pas systématiquement et exhaustivement enquêtés sur les questions que nous nous posons ici, ce qui oblige à quelques extrapolations que nous espérons raisonnables et adaptées aux spécificités et disparités territoriales de la région.

Chiffres du mal-logement Rhône-Alpes 2012	4
Édito : le socle populaire craque	6
1. Éléments de cadrage, le logement en Rhône-Alpes	8
1.1. La conjoncture régionale, l'économie et l'emploi	10
1.2. De plus en plus de personnes dépendantes des minima sociaux	11
1.3. Les travailleurs pauvres augmentent	13
1.4. De plus en plus de personnes surendettées en Rhône-Alpes	13
1.5. Une stabilisation des loyers hors de portée des ménages modestes	14
1.6. La vraie dépense logement : le poids des charges sous-estimé	15
1.6.1. La précarité énergétique liée au péri-urbain, partiellement compensée par les différences d'impôts locaux	17
1.6.2. Le taux d'effort des ménages	17
1.7. La production de logements	19
1.7.1. La production de logements contrastée	19
1.8. Évolution à la baisse du financement du logement social	20
1.9. La production de logements sociaux poursuit sa diminution en Rhône-Alpes !	20
2. Jeunes, souffrance psychique, étrangers... l'émergence des « privés de droits »	24
2.1. Il faut que jeunesse se passe... dans l'impasse ?	27
2.2. Les personnes en souffrance psychique à l'abandon	30
2.3. Les étrangers : la fabrication administrative de la misère	33
3. Entre commande publique et commande du public, les associations en crise ?	36
3.1. La mer de l'intranquillité : les associations boivent la tasse, mais n'ont pas chaviré	38
3.2. Lumière pâle sur le paysage associatif : gestion de la pénurie et stratégies d'adaptation	40
3.3. Associations : partenaires ou prestataires de la collectivité pulique ?	41
3.4. Subvention « au projet » : désorganisation des métiers et fragilisation du squelette associatif	42
3.5. La recherche de financement : une activité de plus en plus prenante pour les services administratifs et la direction	43
3.6. Le versement tardif des subventions : un besoin de financement coûteux générateur de stress pour les associations	44
3.7. Pour un vrai dialogue de gestion entre partenaires respectueux	45

Le socle populaire craque.

La crise du logement a changé de nature, c'est évident : les centres anciens sont globalement rénovés, les personnes à la rue ne sont plus uniquement les anciennes figures du vagabond, il n'y a presque plus de HLM vides. Les quartiers d'habitat social se rénovent à grande invocation de mixité sociale, mais les marchés vont encore plus vite pour spécialiser les quartiers de riches et les quartiers de pauvres. La crise n'est plus seulement celle de « l'accès au logement », liée à la mésentente entre l'offre disponible et les ménages demandeurs en situation sociale difficile ; elle est avant tout une crise de la pénurie de logements, une crise des prix qui ne cessent de dérapier, une crise urbaine des villes qui s'étirent en archipels pavillonnaires, une crise de la complexité administrative plus ou moins délibérée, qui plonge les plus fragiles dans le tourbillon kafkaïen des documents manquants, les privant d'accès aux droits fondamentaux. L'Etat garant de ces droits s'efface progressivement et les collectivités territoriales peinent à prendre le relais.

Chacun le sait, et alors ? En tirerait-on les conséquences pour modifier structurellement les politiques de l'habitat, les politiques de sécurisation des parcours ? Pourrait-on parfois prendre des mesures avant d'être dans le mur... ? Manifestement, non.

Alors, ce qui devait advenir est advenu : la population ne parvient plus à suivre le niveau des prix et le logement social ne peut offrir assez d'alternatives. Avec la crise économique, ce socle populaire de la société craque, ce socle de ménages socialement bien insérés mais aux revenus modestes. Les expulsions continuent, le surendettement explose. Les dispositifs sociaux sont saturés. Les ménages glissent dans la pauvreté, RSA et temps de travail ultra-partiel, le logement social déjà saturé ne parvient plus à proposer assez de réponses adaptées au volume et à la nature des besoins.

En bout de chaîne, les capacités d'hébergement associatives ont augmenté depuis dix ans... mais moins vite que la production administrative des « privés de droits ». Premiers touchés, les jeunes précaires : l'Etat se retire et les Conseils généraux ne peuvent pas compenser, il y a de la casse quand les besoins explosent sous l'effet de la crise. Les étrangers, aussi. Ceux que l'Etat refuse de régulariser mais ne peut pas expulser et les Européens, qui disposent d'une liberté de circulation et d'installation que la France aimerait réserver aux plus fortunés. Haro sur les Roms ! Chicanes administratives pour l'accès à l'emploi et sélection ethnique à l'entrée de l'hébergement, parfois sous injonction des autorités de tutelle. Et quand ils sont sans solution, la République s'affiche en bleu marine. Aucune solidarité publique pour ceux qui crèvent dans la boue : des coups de bâton.

Les personnes en souffrance psychique, enfin, victimes de la « désinstitutionnalisation », livrés à eux-mêmes, qui errent entre brume et nulle part, pour finir par échouer dans un cul-de-sac associatif, dans une de ces associations qui souffre de ne plus savoir « insérer » ceux dont on interdit toute existence sociale.

Les travailleurs sociaux de l'urgence se révoltent. Pourquoi ne prennent-ils pas leur paie en silence, pourquoi ne démissionnent-ils pas... ? Parce qu'au-delà de la dignité personnelle, c'est la dignité de l'ensemble de la société qui est bafouée par le sort que nous réservons aux plus fragiles : le massacre par abandon administratif et démobilitation sociale.

Alors posons les constats, les propositions... et posons les actes. Ensemble et vite.

Il nous faudra du courage, beaucoup de travail, mais c'est une nécessité.

Des milliers de personnes au bord de l'abîme, ou déjà en enfer, attendent notre sursaut, qui restaurera aussi la fierté d'une république capable d'assurer le respect et la pleine jouissance des droits de chacun de ses enfants.

MARC UHRY

#1

PAGE 10

1.1. LA CONJONCTURE RÉGIONALE, L'ÉCONOMIE ET L'EMPLOI

PAGE 11

1.2. DE PLUS EN PLUS DE PERSONNES DÉPENDANTES DES MINIMA SOCIAUX

PAGE 13

1.3. LES TRAVAILLEURS PAUVRES AUGMENTENT

PAGE 13

1.4. DE PLUS EN PLUS DE PERSONNES SURENDETTÉES EN RHÔNE-ALPES

PAGE 14

1.5. UNE STABILISATION DES LOYERS HORS DE PORTÉE DES MÉNAGES MODESTES

PAGE 15

1.6. LA VRAIE DÉPENSE LOGEMENT : LE POIDS DES CHARGES SOUS-ESTIMÉ

1.6.1. La précarité énergétique liée au péri-urbain, partiellement compensée par les différences d'impôts locaux

1.6.2. Le taux d'effort des ménages

PAGE 19

1.7. LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

1.7.1. La production de logements contrastée

PAGE 20

1.8. ÉVOLUTION À LA BAISSÉ DU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

PAGE 20

1.9. LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX POURSUIT SA DIMINUTION EN RHÔNE-ALPES !

Éléments de cadrage, le logement en Rhône-Alpes

17^e RAPPORT ANNUEL (2012)
L'état du mal-logement en France
Rhône-Alpes



En préambule, nous tenons à attirer l'attention sur la difficulté croissante à trouver des informations statistiques permettant de mesurer les tensions sur le logement. La demande de logement social n'est pas comptée de la même manière sur tous les départements, le nombre d'attributions est également sujet à variation (tel bailleur social compte par exemple toute proposition comme une attribution...), les données sur les recours Dalo ne sont plus capitalisées, nous n'avons pas réussi à obtenir les données sur les expulsions auxquelles nous avons accès jusqu'à présent, etc. En matière d'hébergement, l'information est encore moins structurée : l'offre associative n'est pas agglomérée, l'ensemble de la demande n'est pas répertoriée et la non-réponse est encore moins bien perçue. Il sera très difficile de mettre en place des politiques permettant de répondre à des problèmes qui ne sont pas connus.

1.1. LA CONJONCTURE RÉGIONALE, L'ÉCONOMIE ET L'EMPLOI

La conjoncture économique régionale qui semblait indiquer, au premier trimestre 2011, une légère reprise notamment dans l'industrie malgré une conjoncture à la baisse sur le long terme, redevient dépressive à partir du second trimestre et les prévisions pour la fin d'année n'étaient pas optimistes. Cependant, le marché du travail, qui a connu au début 2011 une éclaircie timide notamment dans l'Ain et la Haute-Savoie, départements les plus touchés par la crise, est reparti à la hausse surtout dans la Drôme et en Ardèche. Avec près de 267 000 personnes inscrites à fin novembre 2011 à Pôle Emploi (cat A), le taux de chômage se situe (fin novembre 2011) à 8,3 % de la population active (contre 8,9 % au 1^{er} trimestre 2010), néanmoins la hausse de la part relative au chômage de longue durée devient préoccupante (+ 9,5 % en un an).

TAUX DE CHÔMAGE TRIMESTRIEL (DONNÉES CVS)



Source : INSEE novembre 2011

TAUX DE CHÔMAGE LOCALISÉ TRIMESTRIEL¹

	3 ^e trimestre 2011	
	Taux	Évolution sur 1 an (en point)
Haute-Savoie	7,1	- 0,5
Ain	6,6	- 0,4
Isère	7,9	- 0,3
Savoie	7,6	- 0,2
Drôme	10,1	0,0
Ardèche	9,9	0,0
Loire	9,4	0,0
Rhône	8,7	0,0
Rhône-Alpes	8,3	- 0,1
France	9,3	0,0

Source : INSEE

Les constats précédents doivent néanmoins être rapportés à la situation du reste de la France. Rhône-Alpes reste la troisième région pour le PIB par emploi et demeure l'une des régions les moins touchées par la précarité selon l'INSEE. La part des personnes de 25 à 64 ans percevant le Revenu de Solidarité Active (RSA) y est la plus faible de la métropole, derrière la Bretagne. De même, Rhône-Alpes arrive en dix-huitième position pour la proportion de personnes bénéficiant de la Couverture Maladie Universelle (CMU). Ces observations viennent confirmer la richesse relative de Rhône-Alpes et une situation assez avantageuse par rapport aux autres régions.

1.2. DE PLUS EN PLUS DE PERSONNES DÉPENDANTES DES MINIMA SOCIAUX

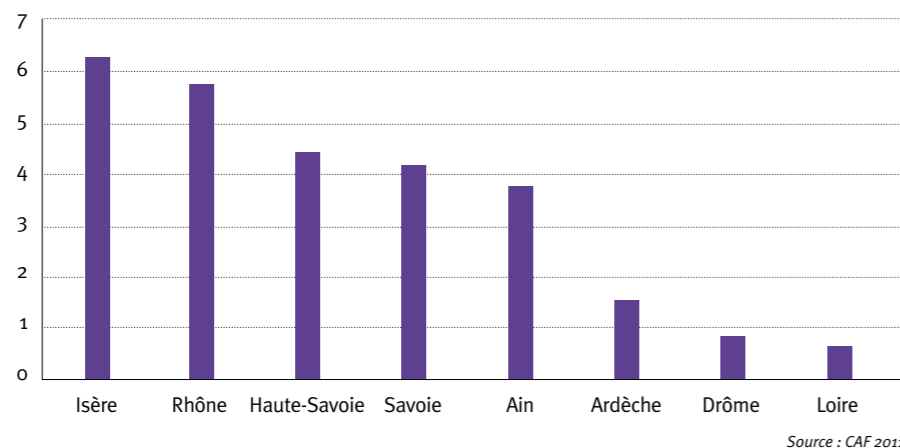
Selon la MRE², 231 000 personnes bénéficient d'un minimum social en Rhône-Alpes fin 2010, soit 4 % de la population régionale. On assiste à une augmentation simultanée des recours aux différents minima sociaux. Le nombre de bénéficiaires d'un revenu garanti a progressé de 5,8 % par rapport à 2009, de même celui de personnes dépendantes à 100 % de la CAF (+ 3,6 % par rapport à 2009).

La dégradation de la situation est variable d'un département à l'autre et bouscule les représentations habituelles. C'est dans les trois départements les plus riches de la région que le nombre de ménages dépendant entièrement des aides de la CAF a augmenté le plus fortement, l'Isère, le Rhône et la Haute-Savoie.

¹ - Corrigé des variations saisonnières

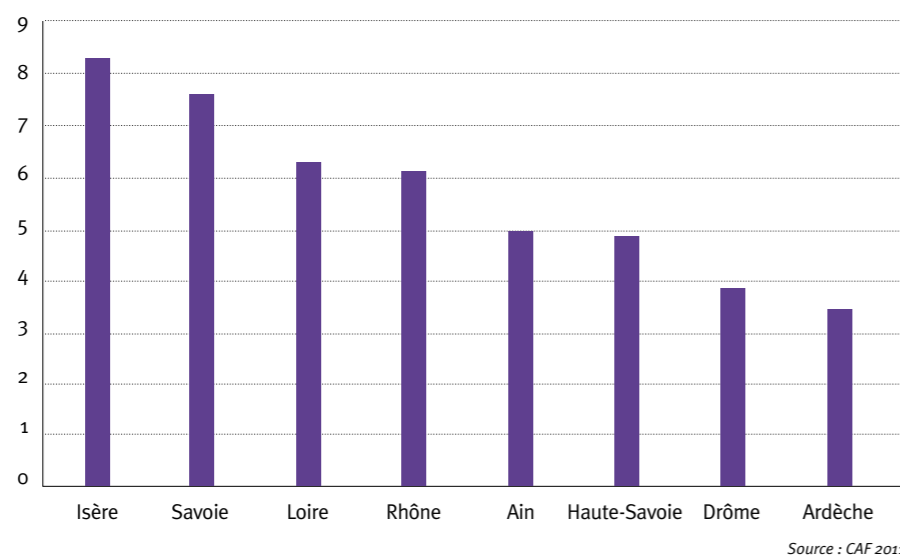
² - Rapport 2011 Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRE)

ÉVOLUTION 2009/2010 EN % DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES DONT LES RESSOURCES DÉPENDENT À 100 % DE LA CAF EN RHÔNE-ALPES

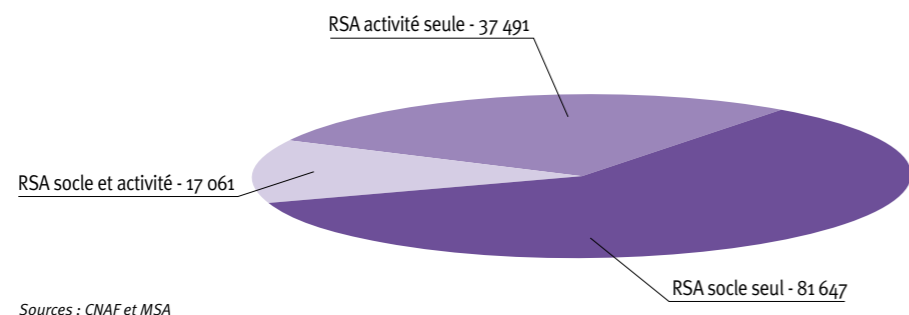


Le RSA lui aussi connaît une nette progression en 2010 avec 5,9 % d'augmentation du nombre d'allocataires par rapport à 2009 en Rhône-Alpes. La hausse est généralisée, mais ce symptôme de la précarisation de la relation à l'emploi et de la dégradation des bas revenus est particulièrement sensible en Isère, en Savoie, dans la Loire et dans le Rhône, qui ont tous connu une augmentation supérieure à +6% entre 2009 et 2010, ce qui est particulièrement important.

ÉVOLUTION 2009/2010 EN % DU RSA PAR DÉPARTEMENT EN RHÔNE-ALPES



NOMBRE D'ALLOCATAIRES DU RSA EN RHÔNE-ALPES AU 31 DÉCEMBRE 2010



1.3. LES TRAVAILLEURS PAUVRES AUGMENTENT

En parallèle, les demandeurs d'emploi en activité réduite augmentent également. Emplois atypiques, CDD, temps partiel, en 2010, dans notre région, 112 000 demandeurs d'emploi ont travaillé moins de 110 heures par mois (27,5 h/semaine) soit le tiers des personnes inscrites à Pôle Emploi.

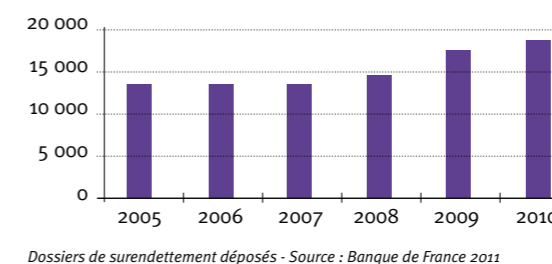
En Rhône-Alpes, les travailleurs pauvres sont majoritairement des travailleuses : 35 % de femmes actives sont concernées dans notre région. Les hommes ne sont pas pour autant épargnés par cette nouvelle forme de précarité avec un taux de travailleurs pauvres qui s'élève parmi eux à 29%.

Le travail ne suffit pas à sortir des minima sociaux. Plus d'un tiers des allocataires du RSA inscrits à Pôle Emploi en Rhône-Alpes, sont en activité réduite subie. Le RSA ne met donc pas à l'abri du travail précaire et l'on peut même s'interroger sur son effet délétère en la matière. En incitant les ménages en difficultés financières à accepter toute activité, il encourage incidemment le développement des formes d'emplois précaires qui alimentent le phénomène des travailleurs pauvres et précarise davantage les plus vulnérables économiquement.

1.4. DE PLUS EN PLUS DE PERSONNES SURENDETTÉES EN RHÔNE-ALPES

Sur Rhône-Alpes, l'augmentation des dépôts de dossiers de surendettement au cours de l'année 2010 s'est fortement accélérée atteignant +2,4 % (0,7% au niveau national) soit plus de 19 000 dossiers en 2010. Ce sont les départements urbains (Rhône, Isère et Loire) qui connaissent les plus fortes progressions.

ÉVOLUTION SUR 6 ANS DU NOMBRE DE DOSSIERS DE SURENDETTEMENT DÉPOSÉS EN RHÔNE-ALPES



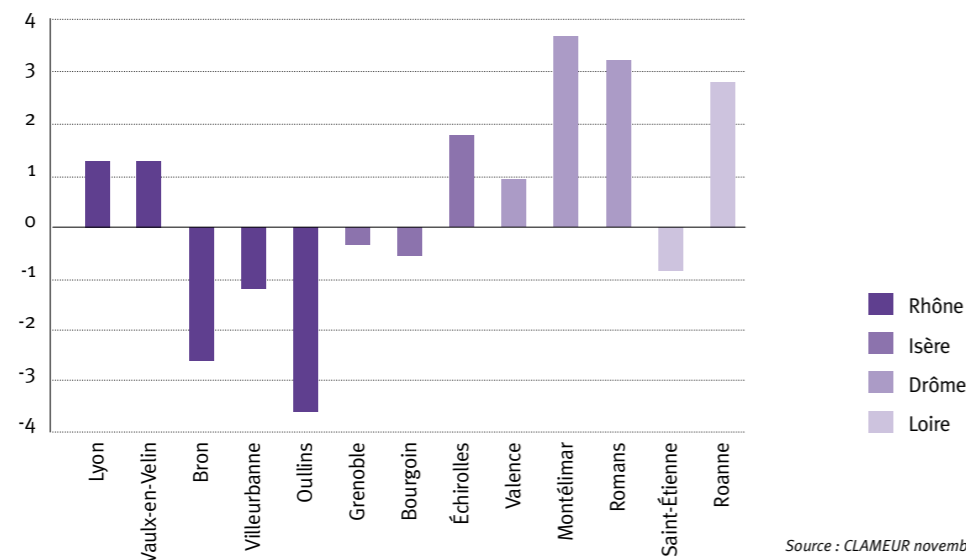
Les données 2010 de la Banque de France 2010 indiquent que les ménages surendettés (toutes dettes confondues) continuent d'être très largement locataires (80%), alors que les propriétaires ne représentent que 10% des dossiers déposés. Parmi ces derniers, 66% des prêts immobiliers faisant l'objet d'un surendettement, ont moins de 5 ans, ce qui interroge les orientations et dispositifs valorisant une accession sociale à la propriété mal sécurisée, dans un contexte de marché immobilier tendu.

La part du logement dans le surendettement ne représente que 16% des dossiers déposés mais 45% des montants financiers engagés auprès des banques. De même, les dossiers liés au logement déposés au titre de charges courantes représentent 65% du total des dossiers pour question de charges courantes mais 95% des montants financiers dans cette catégorie.

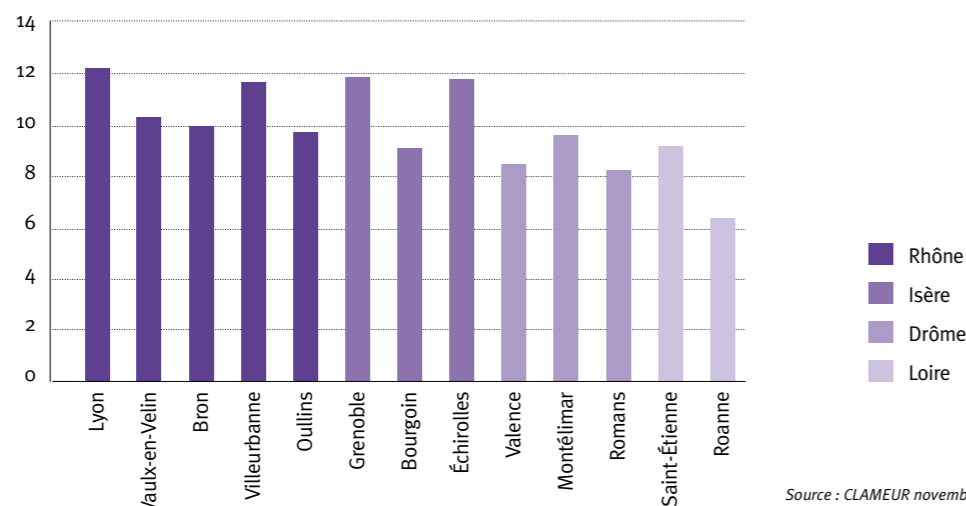
Dans ce contexte, l'évolution de la capacité de remboursement des ménages est préoccupante quand on sait qu'en 2010, la part des dossiers ayant une capacité de remboursement négative est proche de 56% alors qu'elle n'était que de 27% en 2001.

1.5. UNE STABILISATION DES LOYERS HORS DE PORTÉE DES MÉNAGES MODESTES

ÉVOLUTION 2010-2011 DES LOYERS EN RHÔNE-ALPES PAR VILLE ET PAR DÉPARTEMENT EN %



MONTANT DES LOYERS 2011 EN €/M² EN RHÔNE-ALPES PAR VILLE ET PAR DÉPARTEMENT



Si l'évolution des loyers fait état d'une disparité entre les différentes villes et départements, ces différences concourent au niveau régional à un lissage des montants compris entre 8 et 12 € du m². On assiste donc à un effet de lissage des prix du marché au niveau régional alimenté par un fort rattrapage des villes à faible loyer et une faible augmentation voire une diminution au niveau des villes déjà chères. Ce rattrapage témoigne de l'effet d'entraînement à la hausse favorisé par le marché mais aussi d'un effet temporisateur sur les prix trop élevés par rapport à l'ensemble du territoire régional.

Le Rhône reste le département le plus cher, suivi de près par l'Isère. Viennent ensuite dans l'ordre la Drôme et la Loire.

LOYERS 2011 EN RHÔNE-ALPES PAR VILLE EN €/M²

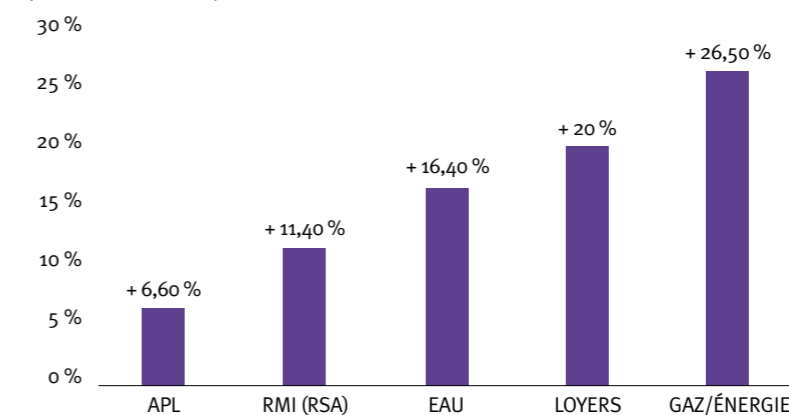
Lyon	12,2
Vaulx-en-Velin	10,3
Bron	10
Villeurbanne	11,7
Oullins	9,9
Grenoble	11,9
Bourgoin	9,1
Échirolles	11,8
Valence	8,5
Montélimar	9,5
Romans	8,3
Saint-Étienne	9,2
Roanne	6,5

Source : Clameur 2011

1.6. LA VRAIE DÉPENSE LOGEMENT : LE POIDS DES CHARGES SOUS-ESTIMÉ

Le véritable coût du logement pour les familles inclut, outre le loyer souvent seul pris en compte, les charges, les dépenses d'eau et d'énergie mais aussi les impôts locaux. Ces dépenses incontournables pèsent souvent lourd dans le budget des ménages et suivent une évolution qui dépasse parfois celle des loyers sans pour autant être prises en compte dans la revalorisation des aides individuelles au logement.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES LIÉES AU LOGEMENT PAR RAPPORT AUX ALLOCATIONS (DE 2001 À 2006)



Source : Union Régionale PACT Rhône-Alpes, 2010

Le montant des charges varie de 20% entre Nice et la région parisienne. Les villes de Rhône-Alpes se situent dans la moyenne haute, à l'image de Lyon. La dimension climatique paraît une explication insuffisante.

LE CLASSEMENT DES CHARGES PAR VILLE EN €/M²

Région parisienne	44,2
Lille	39,7
Strasbourg	39,2
Lyon	39
Marseille	37
Nice	34,3

RÉPARTITION DE CHARGES POUR UN APPARTEMENT DE 60 M²

Chauffage	834 €
Gardiennage	492 €
Entretien/Maintenance	438 €
Eau froide	234 €
Honoraires de gestion	234 €
Ascenseur	132 €
Assurance	90 €
Parking	30 €
Impôts	18 €
Total	2 502 €

FICHE CAS PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE VOLET EAU

Localisation	40 km de Lyon ouest lyonnais
Type de logement	Maison individuelle ancienne 70 m ²
Taille de la famille	1 personne seule âgée
Type assainissement	Collectif
Type de gestion	Société privée
Consommation en m ³	23 m ³
Coût total 2009	262 €TTC
Coût abonnement	127 €TTC hors assainissement 221 €TTC avec assainissement
Coût consommation	30 €TTC
Taxes diverses	9,50 €TTC
Rapport abonnement/consommation	78 %/22 % hors assainissement 88 %/12 % avec assainissement

Source : enquête Fondation Abbé Pierre

Cet exemple tend à relativiser le poids de la consommation dans la formation des prix de l'eau, qui apparaît faible au regard de l'importance du coût forfaitaire défini par les distributeurs dans la facture d'eau. L'insistance sur le comportement individuel comme facteur déterminant du niveau de charge n'est donc pas pertinente. La facture énergétique suit le même modèle. Si d'un point de vue environnemental, l'évolution des comportements est une évidente nécessité, le mode de facturation actuel, principalement forfaitaire, ne permet pas aux ménages sobres dans leur consommation, de tirer une économie substantielle de leur comportement.

1.6.1. La précarité énergétique liée au péri-urbain, partiellement compensée par les différences d'impôts locaux

Dans notre rapport 2011, nous avons mis en évidence la double-peine, dont sont victimes les ménages modestes contraints à l'éloignement des centres urbains devenus trop onéreux. Pour mémoire, plus les ménages sont modestes, plus la distance logement-travail augmente, de même que la dépendance à la voiture individuelle et la vie dans des logements proposant une mauvaise performance énergétique. Si cette conjonction de facteurs reste vraie, elle mérite d'être pondérée par la variation d'impôts locaux. En s'éloignant, les ménages réalisent dans la région lyonnaise une économie de l'ordre de 100 euros mensuels, alors que par exemple l'abonnement mensuel de train moyen se situe à 85 euros par mois.

LE POIDS DES IMPÔTS : LA TAXE D'HABITATION

Exemple de deux appartements de taxation sans abattement de résidences principales

Lyon 8 ^e appartement 90 m ²	1 480 €
Lyon périurbain maison 80 m ²	290 €

Source : enquête Fondation Abbé Pierre

Cet exemple n'est pas généralisable, mais il souligne le problème de la disparité des impôts locaux et celui du rôle que cette disparité joue dans le coût du logement et peut plus ou moins accentuer l'effort des ménages modestes.

1.6.2. Le taux d'effort des ménages

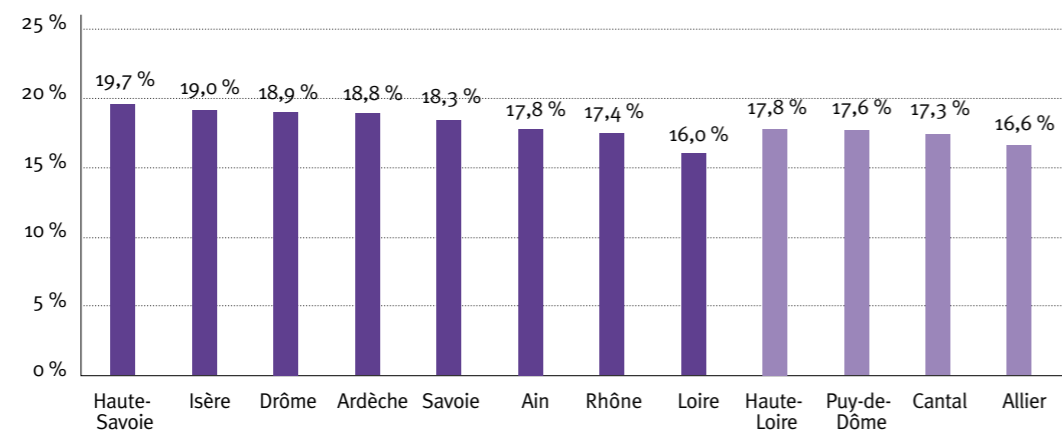
Les taux d'effort des ménages sont assez proches selon les départements (de 16 % dans la Loire à 19,7 % en Haute-Savoie). Il est plus élevé entre les communes, puisqu'un locataire de Vénissieux consacrera en moyenne une part deux fois moins importante de son budget à se loger qu'un habitant d'Annecy.

La carte des taux d'effort ne se superpose pas à la carte des communes pauvres et des communes riches. Elle reflète à la fois l'état du marché, l'écart de richesses au sein d'un territoire et la plus ou moins forte présence de logements sociaux permettant d'amortir les écarts de revenus.

Cinq familles de villes émergent, en termes de taux d'effort :

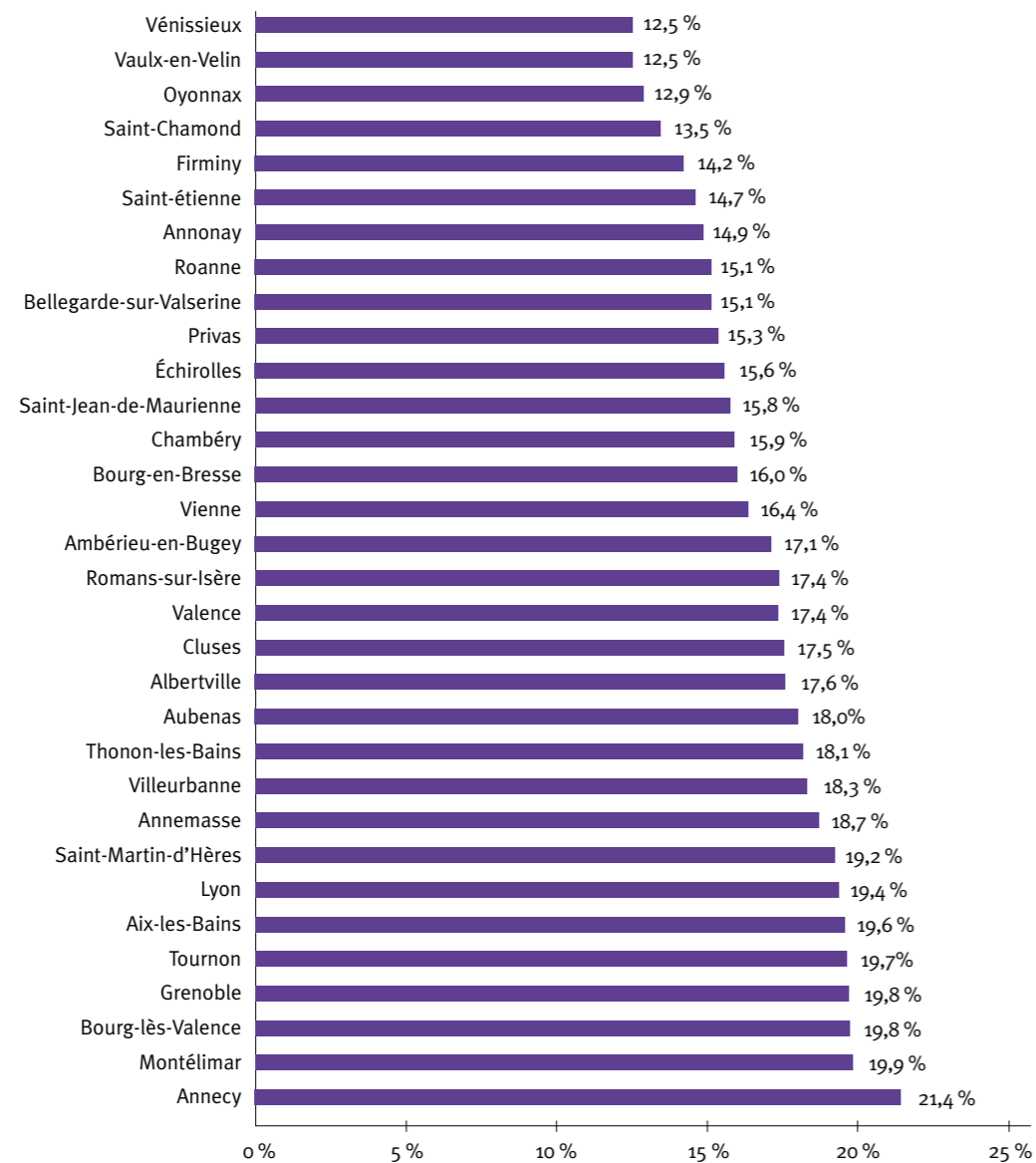
- Les communes à population pauvre, à fort taux de logements sociaux, qui présentent les taux d'effort les plus bas (autour de 12 %), comme Vénissieux ou Vaulx-en-Velin. Cela illustre que le logement social couplé à l'allocation logement reste le moyen essentiel de réduction de la charge logement des ménages.
- Les communes populaires au marché locatif privé déprimé, qui forment la tranche d'au-dessus (autour de 14 % de taux d'effort), comme Saint-Étienne, Roanne, Annonay.
- Les communes populaires, combinant un taux assez élevé de logements sociaux, mais une certaine attractivité, un certain dynamisme économique (autour de 16 %), comme Chambéry, Bourg-en-Bresse, Échirolles (anciennement dense en logement social, mais fortement réhabilité, en cours de gentrification).
- Les communes attractives, mais avec un fort taux de logements sociaux (environ 18 %), telles que Lyon et Villeurbanne.
- Les communes saturées (autour de 20 % de taux d'effort moyen) : Grenoble, Annecy, Montélimar.

TAUX D'EFFORT MOYEN NET SELON LES DÉPARTEMENTS



Source : CAF 2011

TAUX D'EFFORT LOCATIF MOYEN PAR VILLE, 2011



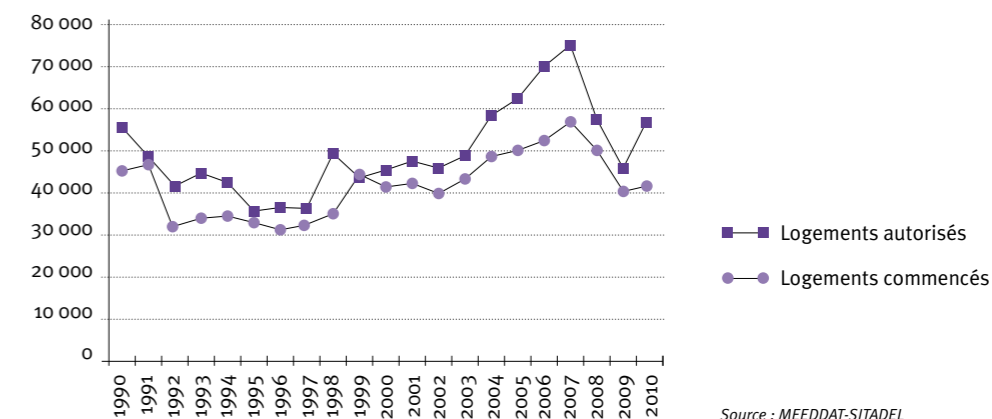
1.7. LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

Le secteur du bâtiment connaît une reprise des mises en chantier (logements et locaux commerciaux), reprise qui se poursuit sur les trois premiers trimestres 2011 et jusqu'à novembre (+8,9 % par rapport à l'année précédente), qui permet de maintenir l'appareil de production à une capacité satisfaisante. En revanche, la commercialisation des logements neufs (collectif et individuel) est en forte baisse au 2^e trimestre 2011 (-20,9% sur la même période 2010), alors même que la réforme des dispositifs fiscaux poussait les acteurs à investir à la fin de l'année, ce qui est de très mauvais augure pour 2012.

1.7.1. La production de logements contrastée

Le nombre total de logements commencés est en baisse constante depuis 2007, et l'on retrouve les niveaux de l'année 2000. Cependant on constate, sur l'année 2010, un frémissement qui semble se poursuivre sur l'année 2011, toujours sous l'effet de l'annonce de la restriction des avantages fiscaux à partir de 2012. Au 3^e trimestre 2011, la croissance du nombre de logements commencés a été particulièrement forte en Isère, dans la Loire et la Haute-Savoie, beaucoup moins en Ardèche, Rhône et Savoie. Si les mises en chantier de logements en collectif et en résidence ont connu une forte croissance, l'évolution de l'individuel a été moins importante.

NOMBRE DE LOGEMENTS ORDINAIRES COMMENCÉS PAR AN EN RHÔNE-ALPES



Source : MEEDDAT-SITADEL

Après la conjoncture immobilière exceptionnelle du second et du troisième trimestre 2010, les ventes de logements neufs ont poursuivi leur repli. Sur une année glissante d'octobre 2010 à octobre 2011, les ventes de logements neufs ont atteint 18 300 unités soit une baisse de 18,8% par rapport à la même période de l'année précédente, la dernière période annuelle glissante intégrant le pic de fin 2010.

La tendance baissière qui affecte la série des réservations de logements neufs depuis trois trimestres est largement imputable à l'évolution des ventes en investissement locatif. Selon les réponses à l'enquête de la DREAL, les achats intervenant dans le cadre du Scellier ou d'autres dispositifs de même nature, qui ont pu représenter jusqu'à 40% des transactions au troisième trimestre 2010, n'ont plus compté que pour un peu plus d'un achat sur quatre (26,1%) au second trimestre 2011.

Les stocks de logements neufs proposés à la vente continuent d'augmenter, signe que la demande solvable s'essouffle. 13 100 logements étaient disponibles à la vente au troisième trimestre 2011, soit une augmentation de 9,5% par rapport à l'année précédente au même moment. De plus le délai d'écoulement des stocks, déjà orienté à la hausse, s'est encore allongé pour atteindre 9 mois pour les appartements et 7,5 mois pour les maisons.

1.8. ÉVOLUTION À LA BAISSÉ DU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

L'année 2010 avait été la première à connaître en Rhône-Alpes une baisse du nombre de logements financés depuis l'année 2000. Alors que la crise s'aggrave, les financements de l'État ont diminué sur l'année 2010 (61,7 M€) et corrélativement le nombre de logements financés baisse à 13 555 logements (PLUS et PLA-I).

Pour l'année 2011, la dotation financière notifiée au Préfet de Région en début d'année, était encore en baisse puisqu'elle se situait à 43,54 M€ soit une baisse importante de 30% des moyens apportés par l'État à la production de logement social dans la Région. De même l'objectif de production de logements baisse parallèlement à 14 030 logements sociaux (PLUS, PLAI et PLS) au lieu de 15 500 en début 2010 (baisse de 10%). Seul l'objectif de production de PLS est en augmentation. Dans un contexte de forte demande sociale de la part de ménages aux ressources de plus en plus précaires, les PLS ne répondront pas aux besoins sociaux. Les PLS ont pour principal avantage, du point de vue de l'État, de ne pas recevoir d'aide par le niveau national...

1.9. LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX POURSUIT SA DIMINUTION EN RHÔNE-ALPES !

NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS EN RHÔNE-ALPES EN 2011

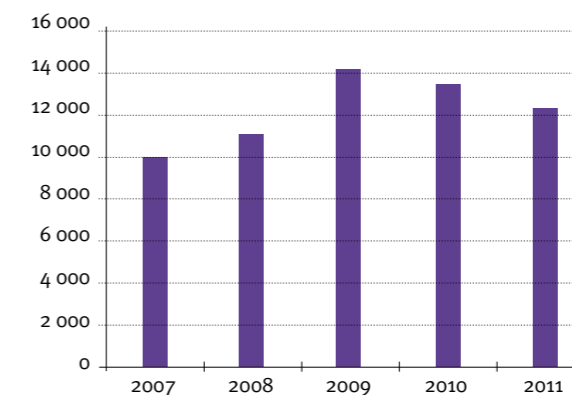
Nombre de logements sociaux financés en Rhône-Alpes en 2011	12 280
PLUS	6 303
PLS	3 051
PLAI	2 926

Source : DREAL 2012

La diminution du niveau de production du logement social en Rhône-Alpes se confirme en 2011 (-9,4%), après le fléchissement constaté l'année dernière. Cette orientation à la baisse a donc tendance à s'installer.

Si en volume, cette production reste majoritairement située sur les zones tendues, là où les besoins sont les plus prégnants, les contraintes de production contribuent à une redistribution territoriale de la production, dont il est difficile de savoir si elle est souhaitée ou subie, bien loin de la question de la satisfaction des besoins sociaux. La part des logements produits en zones tendues passe de 60% à 52% entre 2010 et 2011, la part de la production en zones détendues a progressé de 5% par rapport à l'année précédente.

ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX EN RHÔNE-ALPES



Source : DREAL 2012

PLUS ET PLS BAISSENT, LES PLAI TOUJOURS À LA TRAÎNE...

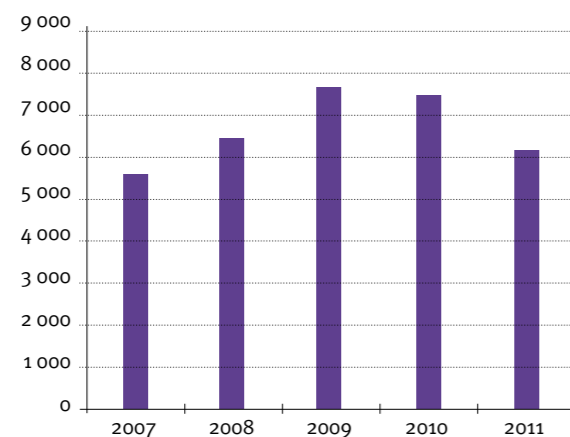
75% des logements financés en 2011 sont « vraiment sociaux » c'est-à-dire correspondent au plafonnement de loyer PLUS et PLAI. Cette proportion reste stable par rapport aux années précédentes (75% en 2010 et 73% en 2009), mais dans un contexte de baisse de la production globale, le nombre de PLUS financés connaît une forte diminution (-15%). Le nombre de PLA-I se maintient à un niveau élevé par rapport aux années antérieures, mais reste éloigné des besoins sociaux, puisque trois-quarts des demandeurs de logements sociaux sont éligibles au PLA-I, lequel ne représentent toujours que 23% de la production globale.

Production	2007	2008	2009	2010	2011
PLUS	5 655	6 411	7 669	7 445	6 303
PLAI	1 619	1 653	2 362	2 802	2 926
PLS	2 861	2 940	4 067	3 308	3 051
Total	10 135	11 004	14 098	13 555	12 280

Source : DREAL

Les PLS continuent de diminuer ce qui ne correspond pas aux objectifs de production et interroge l'adéquation entre les besoins repérés, les objectifs définis et les moyens mis en œuvre, notamment dans le cadre des aides d'État.

Ce recul de la production intervient alors que la demande de logement social continue de progresser en Rhône-Alpes (+3% annuel).

ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION DE PLUS EN RHÔNE-ALPES

Source : DREAL

LE DÉVELOPPEMENT DES PLAI SE POURSUIT À PETITS PAS...**ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION DE PLAI EN RHÔNE-ALPES**

Source : DREAL

... MAIS TOUJOURS AUSSI LOIN DES BESOINS DES DEMANDEURS QUI SE PAUPÉRISENT

Avec 23 % en 2011, la proportion de PLAI dans la production totale se maintient à un niveau relativement bas (21 % en 2010) par rapport au nombre de demandeurs éligibles.

Si la progression de PLAI est incontestable, elle reste néanmoins largement insuffisante pour répondre à l'ampleur de la demande sociale de la population modeste rhône-alpine. Plus de trois-quarts des demandeurs ont des ressources inférieures à 60 % des plafonds des logements financés en PLUS et donc éligibles au PLAI. Ce nombre ne cesse de croître sur les dernières années, alimenté par la précarisation des ressources des ménages dont témoigne la montée des personnes qui ne vivent que des prestations sociales et l'augmentation concomitante des travailleurs pauvres, qui sont désormais devenus une composante essentielle de la demande de logement social.

Le décalage entre la structure de l'offre et la structure de la demande se détériore en 2011 : l'offre de logement qui sort de terre ne propose pas suffisamment de produits aux prix compatibles avec les revenus des ménages, y compris dans le logement social dont la production en baisse contribue à amplifier cet écart.

#2

PAGE 27

2.1. IL FAUT QUE JEUNESSE SE PASSE... DANS L'IMPASSE ?

PAGE 30

2.2. LES PERSONNES EN SOUFFRANCE PSYCHIQUE À L'ABANDON

PAGE 33

2.3. LES ÉTRANGERS : LA FABRICATION ADMINISTRATIVE DE LA MISÈRE

Jeunes, souffrance psychique, étrangers... l'émergence des « privés de droits »





2.1. IL FAUT QUE JEUNESSE SE PASSE... DANS L'IMPASSE ?

Les statistiques auxquelles nous avons recouru dans le premier chapitre connaissent trois limites : la première est l'ancienneté des réalités dont elles rendent compte, le temps d'observer les faits, de rassembler les informations, de les restituer et de les analyser, le lecteur observe souvent une réalité de plus de deux ans, qui n'a plus de pertinence au moment où il les lit, et ce, particulièrement dans un contexte très mouvant. La deuxième limite des statistiques réside dans le caractère figé de leur approche qui ne fait que suivre l'évolution d'indicateurs standardisés, basés sur l'évaluation de dispositifs existants, ce qui menace toujours de manquer les évolutions sociales émergentes qui surviennent en dehors de ces cadres et qui risquent donc de passer inaperçues. Troisième limite, l'approche statistique donne des tendances, des moyennes, qui reflètent mal la disparité des phénomènes.

Pour mieux percevoir les enjeux émergents, l'actualité, la disparité des situations, nous avons réalisé une série d'entretiens avec les responsables et les techniciens d'une vingtaine d'associations et institutions publiques rhône-alpines, au cours desquels trois éléments déterminants sont apparus nettement et de manière répétitive en matière de besoins sociaux : tout d'abord la **question du logement des jeunes** et de leur situation en général, celle de **l'hébergement des étrangers** ensuite et enfin celle du **lien entre logement et santé mentale**. Ces trois questionnements distincts au premier abord se rejoignent en réalité sur la problématique de la privation de droits sociaux. Jeunes privés de RSA, personnes en souffrance psychique privées de soins hospitaliers, étrangers graduellement privés de droits sociaux en droit ou en fait, les enjeux émergents tournent autour de ces amputés du droit, orientés vers des services de traitement social mal équipés pour répondre aux besoins qui en découlent.

Cette inadaptation des services existants a largement été relayée par les acteurs que nous avons rencontrés. À la question « quels sont selon vous les besoins émergents ? », la plupart des personnes interrogées ont structuré leur réponse autour des difficultés de fonctionnement des dispositifs de gestion (accueil d'urgence, passerelle entre les dispositifs, évolution de l'accompagnement social, mise en place des SIAO, etc.). Ainsi, **il est devenu tellement difficile de répondre aux questions sociales avec les outils disponibles, que c'est l'inflammation de ces outils qui occupent le paysage mental des acteurs, dont le discours sur les besoins de la société finit par basculer au second plan**. Nous restituons ici ce discours dans sa primordialité, convaincus qu'il faut impérativement porter une analyse sur les besoins sociaux et leurs causes pour envisager les solutions à y apporter. En l'espèce, une nouveauté de taille se fait jour dans un contexte social déterminé par la montée de la précarité, de la pauvreté monétaire et de l'isolement. Les enjeux émergents ne concernent pas forcément des personnes ayant eu un accident de parcours, un problème d'exclusion économique et sociale. **Les difficultés repérées par les acteurs sont le produit de la restriction dans l'accès aux droits de certaines catégories de population. La misère n'est pas seulement le produit de défaillances individuelles, elle n'est pas non plus uniquement le produit de dominations économiques, elle est aussi produite par le fonctionnement institutionnel.**

Il est toujours suspect de prétendre définir une catégorie sociale, a fortiori par une tranche d'âge qui prétend réunir étudiants, chômeurs, travailleurs précaires, jeunes mamans et adolescents tardifs... Pourtant, lorsque nous avons enquêté auprès des acteurs de terrain en laissant ouverte la question des « difficultés » qui montent, tous ont soupiré : les jeunes... ! Impression désabusée relayée par différents rapports sur la situation sociale actuelle³.

Fondamentalement, la société française n'aime plus ses jeunes⁴. Les images d'Épinal pullulent : délinquance, problèmes d'emplois, perte des valeurs sociales, geeks, difficultés à se loger, fainéantise, désenchantement... Entre fantasmes et réalités émerge la figure énigmatique d'une jeunesse coupée de la société, miroir d'un futur perçu comme inquiétant. Les jeunes ont toujours été surreprésentés parmi les mal-logés, mais pour les acteurs rencontrés, la nouveauté réside dans l'abandon institutionnel de la jeunesse, que les structures familiales ne parviennent plus à soutenir et qui se traduit dans les faits par une difficulté des jeunes à assouvir leurs besoins les plus basiques, nécessaires à leur survie : manger, se loger.

Premier élément saillant, la jeunesse est criminalisée d'un côté par un discours politique auquel a succédé une série de mesures législatives répressives⁵ et un durcissement des pratiques judiciaires ou administratives contre la jeunesse délinquante et errante⁶. La figure du « jeune-des-quartiers » justifie une approche inquiète et répressive des « quartiers sensibles ». Ce durcissement a culminé dans notre région en 2010 lorsqu'un quartier de Grenoble a été mis en état de siège suite à un fait divers. L'autorité publique a ainsi convoqué de manière latente la figure du « jeune-des-quartiers », tandis que la police mettait le quartier populaire de la Villeneuve en état de siège, au motif d'émeutes dont la presse nationale a très rapidement montré à quel point il a été exagéré par la puissance publique. Derrière cette situation ponctuelle, on peut lire un glissement de regard sur la jeunesse précaire. Ce quartier a été le témoin de l'évolution des politiques de la jeunesse, bénéficiant tout d'abord de mesures sociales d'accompagnement des jeunes, il fait ensuite l'objet de transformations urbaines visant à éviter leur concentration présentée comme problématique, avant de subir finalement le durcissement du traitement policier envers les jeunes délinquants. Les jeunes ont ainsi été rendus individuellement et collectivement responsables des difficultés sociales qu'ils subissent (concernant la violence qui justifierait ce durcissement, chacun s'emploie à oublier que les jeunes en sont aussi les premières victimes). Rien d'étonnant donc à ce qu'au terme de ce glissement et à la faveur d'une réforme de l'organisation de l'État (RGPP), les politiques de soutien à la jeunesse s'étiolent : ainsi, la Protection Judiciaire de la Jeunesse et l'administration pénitentiaire réduisent drastiquement leur soutien aux foyers de jeunes et aux centres d'hébergement, alors même que les mesures judiciaires de surveillance électronique se multiplient, nécessitant de trouver des solutions adaptées. La multiplication des sanctions judiciaires exigerait également une meilleure concertation entre les lieux de privation de liberté et les dispositifs d'habitat qui ne savent pas attribuer des solutions à date fixe.

3 - Rapports 2011 du Secours Populaire, du Secours Catholique et du MEDEF

4 - Voir les sondages 2009 et 2010 AFEV-AUDIREP

5 - Loi 2007 contre la délinquance

6 - Par exemple, L. 18 ans, condamné à quatre mois de prison ferme pour le vol d'une bouteille de parfum dans un grand magasin, butin d'une valeur de 35 euros. Ce type de condamnation ne se voyait pas il y a quelques années.



Plus globalement, la ville ne sait pas gérer la mobilité or les jeunes, confrontés à des périodes de travail précaire toujours plus longues, sont les plus mobiles. Trop peu de solutions d'habitat sont compatibles avec l'apprentissage, la formation en alternance, les stages de quelques semaines ou quelques mois... À une échelle encore plus importante, les étudiants vivent dans des conditions qui se détériorent. Leur nombre a considérablement augmenté, particulièrement dans les villes au marché du logement le plus tendu et au parc de petits logements déjà saturé (Lyon, Grenoble,...). La stratégie de développement des universités n'est pas pensée à l'échelle régionale, selon les capacités et les besoins des territoires et les étudiants en paient les frais. Les acteurs signalent un nombre croissant d'étudiants dormant dans leurs voitures, vivant en camion, dans des squats discrets, en dépannage à droite à gauche... Les autres cumulent souvent deux emplois en plus de leurs études pour payer à la fois leur logement et leur nourriture. On nous signale également l'apparition d'une prostitution occasionnelle, économique, qui est un indicateur inquiétant de la situation financière des étudiants. Ils n'étaient que marginalement un public de l'action sociale, ils sont devenus un segment du mal-logement.

Les professionnels rappellent avec insistance, que les problèmes rencontrés par les jeunes ne sont pas les problèmes des jeunes mais les problèmes de la société auxquels les jeunes sont plus durement exposés que d'autres catégories de la population parce que moins bien protégés et moins bien outillés pour y faire face. Ici le problème ne provient pas des caractéristiques propres aux jeunes mais du manque de soutien à leur égard de la part de la société et de ses institutions.

L'aide sociale à l'enfance, confiée au Conseil Général au titre des politiques de l'enfance prend fin en effet à partir de 18 ans. Commence alors pour le jeune une véritable traversée du désert du soutien public qui durera jusqu'à ses 25 ans. Les professionnels déplorent notamment l'absence d'accompagnement et un désintérêt soudain du département une fois l'âge fatidique atteint, en particulier au niveau des enfants placés par les autorités publiques en maison d'accueil. Ces jeunes se retrouvent en effet soudainement livrés à eux-mêmes dans une société dont ils ignorent souvent la dureté pour avoir vécu trop longtemps dans un monde sinon protégé du moins à l'écart des réalités sociales quotidiennes. C'est parmi ces jeunes que le sans-abrisme recrute en masse. Les professionnels de l'urgence sociale ont depuis longtemps remarqué et dénoncé la présence prépondérante parmi les sans-abris de personnes qui avaient été des enfants « protégés » par la puissance publique.

Les politiques ne sont pas pensées pour les jeunes de 18-25 ans comme en témoigne le dispositif du RSA créé tout d'abord à l'exclusion des jeunes avant de s'ouvrir timidement à eux et encore sans avoir été pensé par rapport à leur situations changeantes et à leur manque d'outillage pour effectuer les procédures administratives complexes. L'exigence de deux années d'emploi à moins de 25 ans, compte-tenu du marché de l'emploi rend ce dispositif inopérant. Et sa variabilité n'est pas articulée à l'allocation logement, laissant des mois très difficiles pour les allocataires, lorsque les deux aides se retrouvent simultanément à leur point le plus bas.

Pour les jeunes qui ne sont pas en difficulté sociale, reste l'injonction paradoxale à laquelle ils sont particulièrement soumis : l'exigence d'une grande flexibilité, d'une grande mobilité, d'une grande précarité sur le marché de l'emploi, alors que le marché du logement exige de la stabilité et de la sécurité. Ils ont besoin de répondre rapidement aux exigences sociales et économiques qui leur sont posées, mais plus aucun secteur ne propose de réponse rapide. Il y a encore quinze ans, des villes comme Lyon ou Saint-Étienne, les banlieues populaires de Grenoble, proposaient des meublés, qui étaient souvent de mauvaise qualité, mais savaient proposer des réponses immédiates. Ce segment a disparu. Ce besoin n'est pas forcément un luxe, car de plus en plus, dans un contexte économique tendu où il est difficile de pénétrer le marché du travail, il faut pouvoir passer d'une ville à l'autre, loin de ses attaches personnelles.

Et bien que la situation n'ait rien à voir avec l'exode rural massif du début du XX^e siècle, les jeunes des campagnes et du péri-urbain continuent de devoir affluer vers les villes où se concentrent les emplois, les possibilités d'études et de formation. Or Rhône-Alpes est une région qui connaît de fortes polarités économiques, avec une forte attractivité de Lyon, Grenoble, Annecy, dans un environnement qui connaît de plus grandes difficultés. Cette polarité accentue les besoins de mobilité, notamment des plus jeunes, plus précaires et moins ancrés. Les jeunes se précipitent dans les grandes agglomérations où non seulement les logements sont trop onéreux, trop exigeants dans leurs critères d'accès, mais encore mal adaptés morphologiquement. Dans l'agglomération lyonnaise, les jeunes qui arrivent pénètrent un marché déjà déséquilibré. Plus de 10 000 chambres ou studios à vocation provisoire (foyers de jeunes, résidences sociales, résidences étudiantes publiques ou privées, etc.) sont sensés renvoyer leurs habitants vers un logement autonome qui est essentiellement familial.

Lorsqu'ils franchissent les chicanes du logement, l'inexpérience des jeunes les rend particulièrement vulnérables à des pratiques que le déséquilibre actuel du marché contribue à rendre plus brutales. La Fondation Abbé Pierre a soutenu un travail du réseau des Cllaj en Rhône-Alpes, pour conseiller juridiquement les jeunes victimes de pratiques indélicates de bailleurs ou d'agences immobilières. Les défauts de publicités, clauses abusives des baux, factures fantaisistes, refus de restitution de caution, congés frauduleux, etc. pullulent parmi les jeunes aspirant à la vie autonome. Si ces pratiques ont toujours existé marginalement, jusqu'à présent, le secteur associatif n'avait pas eu à se mobiliser collectivement pour faire face à sa recrudescence.

Dans ce contexte ambigu où économie morose et flambée des prix de l'immobilier se côtoient, la question du logement des jeunes se pose avec une vivacité et une urgence décuplée.

Les professionnels du logement posent aujourd'hui un constat alarmant : une personne vivant avec un SMIC, soit 1390 € brut par mois, ne trouve pas de logement décent accessible sur le marché. Or le SMIC représente aujourd'hui un horizon presque indépassable pour une grande majorité des jeunes à la sortie des études, et ce, quel que soit leur niveau de qualification. La crise économique a encore accentué le chômage des jeunes, les emplois à temps partiel, les contrats courts. Être diplômé, même surqualifié, ne protège plus systématiquement du chômage et des bas revenus. À tel point que les jeunes représentent aujourd'hui la catégorie sociale la plus importante vivant sous le seuil de pauvreté (21%)⁷ c'est-à-dire vivant avec moins de 950 € par mois. Avec des revenus aussi faibles les taux d'effort pour les ménages jeunes explosent faisant du logement un poids insupportable pour leur budget.

La situation est telle qu'aujourd'hui la dynamique entre emploi et logement s'est inversée et de plus en plus de jeunes sont contraints de refuser un emploi parce qu'ils n'ont pas trouvé de logement. La logique est imparable : sans logement pas d'emploi, sans emploi pas de logement... Mais la promesse d'un emploi qui avant suffisait, aujourd'hui ne permet plus d'accéder à un logement. Dans le contexte actuel de pénurie d'emplois, la pénurie de logements adaptés intervient comme un facteur aggravant du chômage des jeunes. Face à une telle situation, les jeunes réfléchissent à deux fois avant de quitter le domicile familial. La décohabitation est ainsi de plus en plus tardive. Cette situation soulève plusieurs remarques.

Tout d'abord sur le rôle crucial et de plus en plus essentiel que joue la solidarité familiale, condamnée à se substituer à la solidarité publique défaillante. Les inégalités se recomposent entre ceux qui bénéficient d'un patrimoine social et familial et ceux qui n'en ont pas. Dans une société qui valorise l'autonomie, l'isolement est souvent synonyme de précarité pour les jeunes.



Au-delà de l'inégalité qu'induit le recours à la solidarité familiale, le maintien des jeunes adultes chez leurs parents pose des difficultés bien connues dans d'autres pays confrontés depuis longtemps à ce phénomène : **difficulté pour les jeunes à stabiliser une vie sentimentale et familiale, conflits dans les familles souvent modestes et pour lesquelles la charge d'un adulte et l'exigüité deviennent difficiles à gérer, difficultés à se confronter aux exigences de l'autonomie, à s'inscrire dans les cadres sociaux** avec leur cortège de liens administratifs, de factures, de meubles à agencer, de bricolage à effectuer...

Plus le temps passe, plus le besoin augmente d'accompagnement des jeunes à l'entrée dans leur premier logement. Mais les moyens ne sont pas au rendez-vous d'une telle entreprise.

Face au manque d'aide publique les professionnels assistent au développement de stratégies de survie pour se loger et pallier le manque d'aide de l'État, du squat à des formes d'errance mondaine, en passant par la précipitation à concevoir un enfant dont on espère qu'il permettra d'accéder aux dispositifs de solidarité. **Le jeune qui veut se loger aujourd'hui, à moins d'avoir un salaire important ou de bénéficier d'aide de ses parents, doit être en couple ou avoir des enfants.**

Les jeunes ne forment pas une catégorie homogène, il serait inopportun d'espérer inventer un « habitat jeune ». Des formes nouvelles d'habitat collectif s'inventent, des nouvelles stratégies associatives d'accompagnement qui ne soient plus tournées autour de l'exclusion sociale, mais s'adressent à un public plus divers ; de nombreux acteurs institutionnels essaient d'accroître leur effort de solidarité, au premier rang desquels les collecteurs du 1% logement.

Pour autant, ces initiatives demeureront au stade du bricolage, si elles ne s'inscrivent pas dans **une politique de la jeunesse plus vaste, qui propose des contrats d'occupation adaptés, qui sécurise les bailleurs, qui offre des revenus permettant non seulement aux jeunes de vivre, mais aussi de forger des stratégies qui les conduiront à une meilleure émancipation et à devenir plus utiles à la collectivité. Une société qui méprise sa jeunesse est une société qui insulte l'avenir.**

2.2. LES PERSONNES EN SOUFFRANCE PSYCHIQUE À L'ABANDON

A ban donner : originellement, mettre au ban, bannir. Les professionnels de l'hébergement d'urgence déplorent l'utilisation de leur secteur comme déversoir et cache-misère de la déliquescence des politiques de santé mentale.

Le secteur psychiatrique a connu un grand mouvement de « désinstitutionnalisation », avec la fermeture d'environ 5 000 lits en hôpitaux psychiatriques dans les années 90, en Rhône-Alpes, au nom d'un droit à la ville qui s'est avéré un droit à la rue, faute de solutions alternatives. La question psychiatrique qui a occupé le cœur des débats de société dans les années soixante et soixante-dix autour du mouvement social antipsychiatrie emmené par les figures de Michel Foucault et Félix Guattari, a aujourd'hui disparu comme question collective. Elle ne revient hanter brièvement les espaces politiques et médiatiques qu'au travers de faits-divers dramatiques, qui sont autant d'occasions de criminaliser les personnes concernées. Comme pour les jeunes, les difficultés sont envisagées à l'échelle de l'individu, responsable de la tension entre la société et lui. L'irresponsabilité pénale recule, ce qui empile problématique psychiatrique et carcérale. La souffrance psychique est envisagée sous l'angle

de la difficulté à voisiner, du mauvais usage du logement et de la ville par les personnes qui en sont victimes. **Alors que la souffrance psychique était appréhendée sous l'angle de la santé, elle est désormais principalement envisagée sous l'angle de la conformité aux pratiques sociales moyennes, quasiment érigées au rang de normes légales.** Or les acteurs de la clinique psychosociale définissent la précarité comme le vertige qui assaille les individus en permanence au bord du vide. **L'abandon institutionnel, croisé avec un durcissement des normes comportementales contribue à accentuer ce sentiment de vertige et à accentuer l'ampleur et le nombre de personnes concernées par les problématiques de souffrance psychique.**

Les dispositifs de l'urgence sociale sont embolisés, autant matériellement qu'en termes de fonctionnement, par ces problèmes de santé mentale, déconnectés des problématiques d'insertion, au moment même où, pour répondre aux exigences de disponibilité vis-à-vis des besoins nouveaux, les mêmes dispositifs font l'objet d'une injonction au turn-over, par les autorités publiques. **Selon les estimations des acteurs de terrain, un SDF sur deux souffrirait de troubles mentaux nécessitant une prise en charge sur la durée.** Mais faute de moyens et de lieux spécialisés pour les prendre en charge, ils doivent se contenter de quelques équipes mobiles de psychiatres, qui, à l'instar d'interface SDF, tentent de pallier le manque de moyens et se déplacent toute la journée pour aller au contact de ces personnes-là ou elles se trouvent c'est-à-dire dans la rue. Certaines personnes SDF accumulent les séjours de courte durée en institutions spécialisées avant de retourner irrémédiablement à la rue faute de places. **Les travailleurs sociaux de l'urgence sont désemparés face à cette problématique qu'ils rencontrent au quotidien et les psychiatres insuffisamment nombreux.** Tout se passe comme si le problème de la santé mentale dans la rue n'existait pas et, **comme toute difficulté occultée, celle-ci fermente et finit par s'exprimer de manière explosive.** Dans l'attente, les professionnels du secteur semblent considérer que les arbitrages entre prise en charge sociale et prise en charge sanitaire partent plus de considérations budgétaires que du besoin des populations concernées. Il est vrai qu'une journée en hôpital psychiatrique coûte cinq fois plus cher qu'un lit en centre d'hébergement.

La stratégie du « logement d'abord » qui dissocie les formes et statuts d'habitation, des services proposés aux personnes (on adapte les services aux individus qui vivent dans des logements ordinaires, plutôt que de fournir une prestation stéréotypée dans une formule d'habitat collectif) est inspirée des États-Unis, où elle a connu quelque succès avec les personnes à la rue en grande souffrance psychique. Mais les professionnels concernés expriment de vives réserves sur une politique d'affichage, privée de moyens d'accompagnement et qui, quoi qu'il en soit, ne saurait s'affirmer comme un principe général de l'action sociale. Les formules collectives sont aussi des occasions de rompre l'isolement, de vivre entre pairs, à l'abri de jugements trop normatifs. La représentation du logement comme solution matérielle ne prend pas en compte **le cheminement psychique de personnes** pour qui parfois, l'intérieur est le lieu de tous les traumatismes alors que la rue s'est présentée un temps comme une issue de secours pour le psychisme qui y a adapté ses cadres de références. La rue, surtout lorsqu'elle est pratiquée depuis longtemps, définit le rapport à soi, aux autres, au lieu. **L'entrée dans le logement est fréquemment une occasion de décompresser ; pour que cette expérience ne tourne pas à l'échec, il est important de ne pas trop normaliser les parcours et d'aménager quelques chemins de traverse pour ceux qui en aurait besoin.**

À Grenoble, la fermeture du lieu de stabilisation « La Place », qui accueillait des personnes assez éloignées des codes sociaux habituels, a été l'occasion d'un relogement, pour partie en logement autonome. Cette expérience a montré que le relogement fonctionne, tant que les personnes gardent leurs repères et leurs repaires. En journée, les personnes relogées revenaient à La Place, qui était pour eux un espace « contenant » sans être aliénant, tout en épargnant à leurs voisins des comportements que ces derniers auraient pu vivre difficilement. Cela témoigne de la corrélation entre la logique de « logement d'abord » et les formules spécialisées.



Pourquoi fermer La Place, alors ? Personne n'a vraiment pris la décision. Le financement État a été basculé sur les fonds du Plan de Relance, maintenu mais précarisé. À la fin de ce Plan, il n'y a pas eu de relève. La collectivité locale était déjà engagée dans un lieu de stabilisation municipal, La Boussole, et ne pouvait pas s'offrir le luxe de compenser le désengagement de l'État. Ces économies reviennent chères à la collectivité, la Place étant un repère fixe pour ces personnes, un lieu où se poser, source de stabilisation et d'amélioration autant que faire ce peu pour des personnes sur lesquelles la rue a imprégné sa marque, comme en témoigne le parcours de cet usager qui avait fréquenté 30 fois le service des urgences hospitalières de Grenoble et qui n'y est retourné que quatre fois durant les deux ans où il est resté à la Place.

Indépendamment des considérations budgétaires, le traitement de ce service illustre le manque de stratégie d'ensemble permettant de mailler politique de santé, prise en charge sociale et politique de l'habitat, en matière de santé mentale.

Fondamentalement, c'est la disparition de la question de la folie des enjeux de société, qui semble dissoudre les politiques publiques qui la concernent. Cet effacement s'inscrit dans un mouvement plus vaste : il ne s'agit plus de penser la place de la déviance, de la marginalité dans la société, mais de l'effacer, de concourir à l'accès à la norme. Le paradigme de « l'insertion » dans le champ social, comme celui de la « désinstitutionnalisation » dans le champ de la santé mentale, reposent sur l'espoir permettre à chacun de retrouver des circuits ordinaires de l'épanouissement. Dans les deux cas, notre société, inquiète d'elle-même a glissé vers l'injonction à la conformité aux canons dominants.

C'est de ce glissement que souffrent les usagers des centres d'hébergement et les travailleurs sociaux qui les accompagnent, soumis à des évaluations de performance en termes de turnover, d'accès à l'emploi, de retour à la norme. Comment être efficace selon ces critères lorsque l'on subit des crises de schizophrénie interdisant toute maîtrise de son comportement ? Comment prendre un logement et conserver un emploi, lorsque l'on est persuadé que des extra-terrestres ou la CIA en interdisent l'accès. Et aucun jugement normatif ne saurait s'appliquer ici, il faut comprendre que ces extra-terrestres sont parfaitement réels pour les personnes qui les voient, à nous de leur aménager une place afin de rendre la dignité qui revient à ces hommes et à ces femmes qui vivent une autre réalité que la nôtre.

La relance des maisons relais, devenues pensions de famille traduit une perception de ce problème par les autorités publiques, notamment en Rhône-Alpes sur l'impulsion de l'actuel Préfet de Région. Il est clair que certaines personnes ont besoin de formules durables, partiellement collectives, étayées par la présence d'un hôte de maison à l'instar du logement communautaire québécois qui propose des logements assistés par des travailleurs sociaux spécialisés sur la gestion de la souffrance psychique. La question reste celle des volumes. **Quelques dizaines de places pour compenser la perte de 5 000 lits hospitaliers dans la région ne constituent pas une politique raisonnable de prise en compte de la souffrance psychique et de la maladie mentale. L'extension des places de prison pour accueillir les personnes qui ne sont plus reconnues irresponsables pénalement ne fait que repousser le problème et l'amplifier à la sortie.**

2.3. LES ÉTRANGERS : LA FABRICATION ADMINISTRATIVE DE LA MISÈRE

Les étrangers ont vu leurs droits sociaux progresser jusqu'au milieu des années 80, puis progressivement régresser, en droit ou en fait, ce qui impacte leurs conditions d'habitat et finit par jouer sur la chaîne des réponses à l'exclusion sociale.

La variété des situations en termes de droit au séjour n'a cessé de s'étendre, avec la multiplication de situations temporaires ne constituant pas une situation régulière, au sens juridique. Les récépissés préfectoraux ou autorisations provisoires de séjour de 90 jours n'offrent pas une régularité de séjour permettant par exemple d'accéder aux allocations logement. Plusieurs statuts (étudiant, etc.) n'offrent pas la possibilité de travailler dans une proportion permettant de subvenir seul à ses propres besoins. Des personnes sont inexpulsables en raison de leur état de santé, de la situation dans le pays d'origine (voire la non reconnaissance de ses ressortissants par le pays d'origine : Macédoine avec certains Roms, Azerbaïdjan avec certains Arméniens, Afrique équatoriale...) et ne sont pour autant pas régularisées.

Les demandeurs d'asile bénéficiaient jusqu'au début des années 1990 du droit au travail et de la possibilité de percevoir des allocations logement. **Ces droits leur ont été retirés, sans qu'on ouvre pour autant suffisamment de places dans les centres d'accueil spécialisés pour les accueillir.**

Les ressortissants européens –pour être clair, les Roms- **sont protégés par le « pilier de l'Union Européenne⁸ »** que constitue la liberté de circulation et d'installation. **Cependant les chicanes administratives les empêchent d'accéder à l'emploi, à l'hébergement, au logement.** Les interprétations tatillonnes des textes européens par les administrations auxquelles ils sont confrontés, exagèrent largement les contraintes. Tout appel au droit est considéré a priori comme une charge déraisonnable, constitutive dans la nomenclature européenne d'une destitution du droit au séjour. Recourir à l'école, à un dispositif d'urgence sanitaire ou d'hébergement ? L'administration ou le législateur force cette notion de charge déraisonnable initialement prévue pour lutter contre le tourisme sanitaire... Une période transitoire crée un flou juridique pour les ressortissants roumains et bulgares ? La France étire au maximum cette possibilité de période transitoire qui fragilise les personnes concernées.

Une liste de métiers est par ailleurs accessible aux ressortissants Roumains et Bulgares mais la Direction du Travail (qui dépend de la Préfecture) exige un titre de séjour que la Direction de la Réglementation (qui dépend de la même Préfecture), refuse de distribuer. Les juges locaux sont allés dans le sens d'une interprétation restrictive de la Loi puisque **la Cour d'Appel de Lyon a considéré** que pour la Loi Dalo, ouvrant des solutions d'hébergement comme sous partie du logement et comme première étape de l'accès au logement, **les critères d'éligibilité à l'accès à l'hébergement doivent être les mêmes que ceux de l'accès au logement social : la personne doit détenir un titre de séjour de plus de trois mois. Or tous les textes régissant l'hébergement expliquent le contraire : pas de conditions d'accès à l'hébergement. Si cette décision ne devrait pas tarder à être cassée, elle en dit long sur les chicanes mises au devant des étrangers.**



Toutefois, **sur cet exemple critique des Roms**, qui représentent une des franges les plus maltraitées de la population, d'autant plus étonnamment qu'ils sont ressortissants européens, les stratégies locales varient fortement d'un territoire à l'autre, en matière d'accueil. **À Grenoble**, les autorités locales refusent toute entrée ethnique, mais reconnaissent des spécificités culturelles ou comportementales à prendre en compte, sans pour autant accepter d'assigner un individu à un quelconque groupe d'appartenance. **L'idée est donc de permettre pour partie l'accès au droit commun, pour une autre à des solutions spécifiques**, tout en laissant ouverte la possibilité d'une réorientation, principalement vers le territoire d'origine, lorsque le chemin d'émancipation d'une famille apparaît trop violemment contraire aux comportements séculaires de la communauté. **À Lyon**, la première tentative a été ce qu'on appelle en termes rugbystiques une « passe aux costumés » (passer le ballon directement en touche), à savoir un renforcement de la coopération décentralisée. Pour ne pas gérer la présence locale, on feint d'intervenir à une échelle macro. **Un début de dispositif spécifique se met en place pour permettre d'administrer la situation locale et quelques ménages ont pu accéder aux dispositifs de droit commun, mais, cela reste marginal et le discours ambiant est toujours de manière latente hostile à la présence de Roms roumains ou bulgares sur le territoire.** Depuis deux ans, les pratiques d'expulsion de squats et de bidonvilles se sont fortement musclées, ne recourant pas nécessairement à une décision de justice, pourchassant un peu les fuyards pour les empêcher de se (re)poser, etc. Dans certains cas comme **à Saint-Étienne, ce n'est pas encore un sujet de discussion ; du moins pas encore un sujet de politique publique.**

Les étudiants étrangers, les mineurs sans-papier, les retraités vivant à cheval sur les frontières, les ressortissants européens pauvres, les demandeurs d'asile, les déboutés inexpulsables, tous ont connu une contraction de leurs droits sociaux qui en conduit un nombre croissant vers les dispositifs d'hébergement, qui ne peuvent pas envisager de solution autonome tant que la question administrative ne sera pas résolue. Une situation de fragilité pour les habitants, comme pour les salariés des structures, dont l'identité professionnelle est remise en question par la présence de publics dont les possibilités de promotion ne relèvent pas forcément du champ du travail social.

#3

PAGE 38

3.1. LA MER DE L'INTRANQUILLITÉ : LES ASSOCIATIONS BOIVENT LA TASSE, MAIS N'ONT PAS CHAVIRÉ

PAGE 40

3.2. LUMIÈRE PÂLE SUR LE PAYSAGE ASSOCIATIF : GESTION DE LA PÉNURIE ET STRATÉGIES D'ADAPTATION

PAGE 41

3.3. ASSOCIATIONS : PARTENAIRES OU PRESTATAIRES DE LA COLLECTIVITÉ PUBLIQUE ?

PAGE 42

3.4. SUBVENTION « AU PROJET » : DÉSORGANISATION DES MÉTIERS ET FRAGILISATION DU SQUELETTE ASSOCIATIF

PAGE 43

3.5. LA RECHERCHE DE FINANCEMENT : UNE ACTIVITÉ DE PLUS EN PLUS PRENANTE POUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS ET LA DIRECTION

PAGE 44

3.6. LE VERSEMENT TARDIF DES SUBVENTIONS : UN BESOIN DE FINANCEMENT COÛTEUX GÉNÉRATEUR DE STRESS POUR LES ASSOCIATIONS

PAGE 45

3.7. POUR UN VRAI DIALOGUE DE GESTION ENTRE PARTENAIRES RESPECTUEUX

Entre commande publique et commande du public, les associations en crise ?

17^e RAPPORT ANNUEL (2012)
L'état du mal-logement en France
Rhône-Alpes





« L'argent [...] est une forme particulière, souple, raffinée, créatrice, de la violence ».

Robert MUSIL, *L'Homme sans qualités*

Ces dernières années, notamment avec la mise en place du Dalo, une protection renforcée du droit au logement se dessine, garantie par l'État, mais assurée opérationnellement par le secteur associatif. Or le climat est marqué par une tension latente, mais omniprésente entre l'autorité publique et les associations, dont témoignent les associations qui sollicitent le soutien économique et parfois diplomatique de la Fondation Abbé Pierre. Désengagement financier de l'État... ? Réorganisation du secteur... ? Nature et qualité des relations... ? Pour la Fondation Abbé Pierre, il est important d'apporter des moyens complémentaires à l'action publique, pas des moyens de substitution. La charité ne doit pas faire office de justice sociale au rabais.

Nous avons souhaité objectiver et mieux comprendre les évolutions en cours, d'abord par le biais d'un questionnaire envoyé auprès d'une quarantaine d'associations de la région soutenues par la Fondation Abbé Pierre. Ensuite, approfondir la compréhension au moyen d'entretiens qualitatifs auprès de responsables associatifs qui nous paraissaient représentatifs. Pour favoriser la liberté de parole, nous avons pris le parti de ne pas citer nos interlocuteurs lorsque nous restituons leurs propos.

3.1. LA MER DE L'INTRANQUILLITÉ : LES ASSOCIATIONS BOIVENT LA TASSE, MAIS N'ONT PAS CHAVIRÉ

DONNÉES DE CADRAGE⁹

Associations en France	1 100 000
Dont employeurs	165 000
Effectifs	1 900 000 (8% de l'emploi en France)
Dont temps partiel	47%
Salaires par rapport au privé marchand ¹⁰	Inférieurs de 20%
Croissance de l'emploi sur 2000 - 2005	+ 15%
Budget moyen d'une association employeur	282 000 €

(2% des associations, dont les ressources sont supérieures à 500 000 €, représentent 56% du budget du secteur)
(un tiers des associations disposent d'un budget inférieur à 10 000 €)

Le paysage associatif des acteurs de l'habitat propose aussi une grande hétérogénéité, qui invite à relativiser tout propos général. Entre les acteurs relevant du secteur sanitaire et social, ceux relevant historiquement du ministère de l'équipement, les associations reposant sur un bénévolat étoffé et celles comptant essentiellement sur des équipes salariées, les méta-associations aux activités pléthoriques et les petites artisanales, peu de points communs. Il n'existe pas de données consolidées permettant de décrire le paysage des associations de solidarité dans le champ du logement, que ce soit au niveau national ou au niveau régional (ce qui est surprenant), aussi nous est-il difficile de contextualiser les perceptions issues de notre enquête dans un paysage plus vaste.

Pour autant, quelques grandes tendances se dégagent. Sur le plan financier des déplacements importants sont perceptibles. Certaines associations voient croître leurs effectifs, quand d'autres connaissent une contraction de personnel, et à l'intérieur de chacune, les métiers comme les sources de financement connaissent d'importantes variations, avec une montée en charge de l'implication des collectivités territoriales et des financements privés, principalement de fondations, concomitamment à une baisse (ou une ventilation vers de nouveaux horizons non identifiés...) de certains budgets nationaux, comme la politique de la ville, la protection judiciaire de la jeunesse, la fin des moyens issus du plan de relance, etc. Le contexte tendu sur les budgets publics laisse apparaître un discours où les enjeux d'innovation qui caractérisaient jusqu'alors le secteur associatif cèdent le pas à une inquiétude sur le bouclage des fins de mois difficiles. Que les coupes budgétaires soient effectives ou pas, le climat est altéré par les relations distendues marquées par un affaiblissement de la confiance entre acteurs, l'absence de visibilité, les annonces contradictoires au cours d'une même année. Ce faisceau de nuages sombres semble limiter l'anticipation et l'organisation du travail. Parallèlement, la commande publique a glissé d'une logique de subvention vers des mécanismes de contractualisation, avec mise en concurrence. Derrière cette évolution technique, les associations perdent leur statut d'interlocuteur légitime du dialogue civil, pour devenir de simples opérateurs délégués de service public. Mais cette volonté de contrôle affermi de la puissance publique revient comme un boomerang : les associations sont secouées en interne (multiplication des conflits sociaux, du turn-over, des congés maladie ces dernières années dans la région, notamment liés aux changements de métiers subis) et plus fondamentalement, la rationalité de l'État commanditaire, comment bénéficier du service maximum pour un coût moindre, réduit les associations à un statut d'acteurs privés, qui n'ont le choix qu'entre l'adoption d'une posture symétrique, comment optimiser les financements tout en maîtrisant le service, ou une posture d'éloignement des orientations publiques. Ces dernières années, le mouvement social de l'habitat, contestant les politiques publiques, a de plus en plus été porté par des professionnels de l'insertion, comme le réseau des professionnels de l'urgence sociale dans le Rhône, ou le réseau « les raisons de la colère » en Isère.

Rien ne permet de croire que les efforts de « rationalisation » de la commande publique ont permis d'améliorer le rapport qualité-prix des services proposés, par contre il est clair que cela a contribué à dégrader le moral des troupes et la synergie d'acteurs.

Le point d'orgue du climat de défiance a été atteint à l'automne 2011, autour de l'accueil très frais réservé par les acteurs de l'habitat à la politique du « logement d'abord » proposée par le gouvernement. Tous les acteurs sont d'accord sur le fond avec une organisation visant à offrir des parcours plus rapides, une meilleure protection statutaire des habitants, une organisation des services plus personnalisée. Mais tous les réseaux associatifs, le secteur HLM, la plupart des collectivités, ont exprimé une vive réserve sur cette orientation, inquiets de ce que cette idée louable soit un prétexte à restreindre les budgets. Fondée ou non, cette inquiétude illustre à quel point le management autoritaire et de stress budgétaire n'est pas toujours le moyen d'assurer les orientations publiques, même lorsqu'elles sont partagées par les acteurs.

9 - Viviane TCHERNONOG, Le paysage associatif français, 2007, *Juris-associations/Dalloz*

10 - Matthieu HELY, A travail égal salaire inégal - Ce que travailler dans le secteur associatif veut dire, 2009, in *Sociétés contemporaines*, N° 69.
En ligne sur (<http://matthieu.hely.perso.sfr.fr/spip.php?article30>)



3.2. LUMIÈRE PÂLE SUR LE PAYSAGE ASSOCIATIF : GESTION DE LA PÉNURIE ET STRATÉGIES D'ADAPTATION

Notre enquête par questionnaire concernait l'évolution d'un certain nombre d'indicateurs tels que les effectifs, la masse salariale et les financements publics et privés, mais aussi d'appréciations qualitatives sur l'impact, dans la conduite des activités et la stratégie de l'association, entre 2009 et 2011. Il s'agissait de mesurer la disparité des situations, dans les grandes tendances, pas d'agglomérer ni comparer ce qui n'est pas comparable, ni s'égarer dans le maquis touffu et hermétique des lignes budgétaires bondissantes et des dispositifs fluctuants...

Pour cette première association d'environ 7 salariés dont l'activité consiste surtout en l'accompagnement et l'intermédiation locative, la tendance est à la hausse de l'activité, des effectifs et des financements. Si les subventions publiques en constituent la principale source de financement (56%), les recettes d'activité autres que les subventions y progressent très vite et, par ailleurs, les financements privés de type fondations y sont significatifs (14%). Entre 2009 et 2011, l'association voit son effectif passer de près de 5 ETP¹¹ à plus de 6,5.

D'une taille comparable, cette autre association, dont l'activité est centrée sur l'accompagnement vers le logement et l'information aux publics concernés connaît une stabilité de ses effectifs et de ses financements globaux. Mais la stabilité des financements n'empêche pas les charges d'augmenter. Ici il a été procédé à une limitation de l'activité, compte tenu « d'un seuil d'absorption de l'équipe dépassé » et aussi « le constat par le Conseil d'Administration que l'association en faisait toujours plus ». Par conséquent, il a été demandé « à l'équipe de se limiter le plus strictement possible aux objectifs fixés par la convention avec le financeur ».

D'autres positions que celle du repli sont possibles, mais sont-elles tenables ? C'est ce qu'a tenté cette troisième association qui se refuse à fermer ses portes une fois la ligne budgétaire consommée. Face aux besoins sociaux qui augmentent et aux financements qui se réduisent -moins 5% en l'occurrence- on espère développer d'autres activités, afin d'équilibrer les deux activités principales d'accueil-information, et de soutien à la mise en œuvre des politiques publiques. Mais cela n'empêche pas l'effectif de passer de près de 16 ETP en 2009 à moins de 14 en 2011. Les financements publics y sont en baisse, en particulier ceux de l'État. La part de financements autres que publics y est significative (plus du quart du financement total). Le partenariat privé et les fondations sont-elles invitées à suppléer la carence des acteurs publics face à la demande sociale croissante ?

Dans cette quatrième association, l'État a également réduit son financement. Mais, plus inquiétant, note l'association, « la difficulté vient du transfert de lignes budgétaires à peu près pérennes vers des subventions annuelles reconduites (ou non) en cours d'année avec un problème de visibilité à quelques mois ». L'association voit son effectif diminuer dans des proportions significatives : d'un peu plus de 53 ETP en 2009 à moins de 49 en 2011. De taille relativement importante, l'association réalise plusieurs types de missions : depuis l'accompagnement des ménages vers le logement à la gestion de CHRS, CHU, résidences sociales... en passant par celle de SIAO Urgence. Sur les CHRS insertion, note l'association, « la baisse de financement a conduit à la suppression d'un poste ». Pour le CHRS de stabilisation, « il n'y a pas de moyens à la hauteur du projet social » et, après stagnation des financements en 2010 et 2011, la conséquence est celle de l'arrêt de l'activité et du licenciement du personnel.

Du côté des « micro-associations », aux effectifs réduits et récents, la relative euphorie des débuts prometteurs que ressentent toutes les associations de type « innovantes » peut rapidement tourner aux interrogations profondes sur leur pérennité. Dans telle association spécialisée sur l'accueil et le soutien des jeunes dans leurs démarches liées au logement, le nombre de personnes reçues pour l'information et l'orientation est en constante augmentation : + 11% en 2009, + 14% en 2010 et + 15% en 2011. Ceci ne l'empêche pas de songer, dans une optique de mutualisation des moyens, à la fusion avec une structure plus importante. Dans telle autre association centrée sur l'innovation en matière de maîtrise d'ouvrage, son développement de ces deux dernières années (+ 1 ETP et quasi doublement du budget) souligne que ses « perspectives de financement pour 2012 étant très tendues, la probabilité d'avoir à réduire le nombre de postes et le volume d'activité est très forte ». Tout n'est pas noir : on trouve aussi des percées comme tête de réseau fédérant les acteurs associatifs du logement, à l'échelon local. L'idée semble séduire les partenaires publics. L'association attend leur engagement effectif, elle n'est subventionnée pour l'instant que par des fonds privés (fondations) qui semblent jouer ici le rôle de « rampe de lancement ».

Diverses questions centrales traversent le secteur associatif aujourd'hui. La question des réductions des financements publics, bien sûr, mais aussi celle des relations entre acteurs publics et associations, sur fond de réglementation européenne en matière de concurrence. On serait passé d'un rôle d'éclairer (au double sens du mot : avant-garde et miroir) des politiques publiques à une simple fonction de relais opérationnel de l'action publique. Jusqu'où le projet associatif et, plus généralement, l'initiative associative, sont-ils impactés par les errances politiques et les insuffisances budgétaires des pouvoirs publics ? Comment, sur le terrain, les associations s'adaptent-elles à cette nouvelle donne, jusque dans leurs stratégies, leurs organisations et leurs pratiques ?

3.3. ASSOCIATIONS : PARTENAIRES OU PRESTATAIRES DE LA COLLECTIVITÉ PUBLIQUE ?

Depuis la dernière réforme significative du Code des marchés publics en 2006 et, concomitamment, les divers débats et réglementations y afférent au niveau européen concernant la concurrence « libre et non faussée », les associations du secteur du logement sont concernées au premier chef. Certaines activités qui ont été le fruit du travail de repérage des associations sur le terrain puis de remontée au niveau des politiques publiques font maintenant l'objet de prestations exercées par les acteurs associatifs historiques mais dans le cadre d'appels d'offres, avec appel public à la concurrence. Comme le souligne une association : « c'est une difficulté pour nous ; l'idée d'être prestataire, c'est trop réducteur. On a un donneur d'ordre qui finance et une équipe (associative) qui applique, comme des simples exécutants ». Pour cette autre association, « on est entré aussi dans un système où finalement, en étant peut-être un peu plus dans la commande du Conseil Général, on a recentré les accompagnements individuels pour les situations les plus difficiles et aussi sur des gens qui ont déjà fait des démarches ». Les projets associatifs sont toujours plus ou moins impactés par les réductions de financements mais aussi par l'évolution des modes de relations partenariales avec les acteurs publics. En même temps, certains acteurs associatifs admettent que c'est aussi à l'occasion de ce type de questionnements que la relecture critique du projet et un diagnostic de l'organisation sont mis en place, avec des résultats parfois intéressants. Toutefois, il est difficile de réfléchir avec un pistolet sur la tempe. Depuis la Fondation Abbé Pierre, qui est sollicitée en complément des financements publics, nous mesurons que la nécessité de survie mène à des stratégies immédiates ; en période de tension, la nécessité de l'équilibre budgétaire prend le pas sur l'observation des besoins et le développement de services nouveaux destinés à mieux y répondre.



3.4. SUBVENTION « AU PROJET » : DÉSORGANISATION DES MÉTIERS ET FRAGILISATION DU SQUELETTE ASSOCIATIF

Les logiques administratives publiques, renforcées par le cadre juridique des appels d'offres, peuvent exercer une certaine forme de maltraitance vis-à-vis des associations.

« Là, par exemple c'était pour un appel à projet de la Région, avec deux enveloppes, l'une sur de l'investissement, de la captation de logement et l'autre sur de l'accompagnement, qui devait couvrir 2011 à 2013 : pour l'année 2011, l'appel à projet est sorti en septembre, il devait être validé le 16 décembre. Finalement, la Région a décidé de scinder l'appel à projets en deux appels distincts, avec deux réponses différentes. Pour répondre, ça a été quand même 6 jours de travail à deux... pour être retoqués. Voilà, c'est pour montrer le... comment on pourrait dire ? Il y a une forme de mépris. » Manque de respect aussi lorsque le financeur appelle l'association pour demander des informations qui sont déjà dans le dossier ? Pour ce qui concerne les bilans intermédiaires d'activité que telle association envoie à ses financeurs « certains nous appellent pour nous dire : "vos rapports statistiques ne figurent pas dans votre dossier". On leur répond : "mais si, si, vous allez à telle page" : ils ne lisent pas les bilans. Il a fallu que je donne le numéro de la page. »

Pour une association, comme pour toute organisation entrepreneuriale, l'existence précède l'action ; c'est-à-dire que, avant d'engager des projets, un certain nombre de charges fixes et indirectes doivent être couvertes et ce avant tout démarrage des activités : loyers, assurances, fluides, communication, salaires administratifs... Or on constate que les acteurs publics sont rétifs -voire franchement opposés- à financer du « fonctionnement ». Le financeur public n'envisagera bien souvent de financer que les seules charges directement liées à l'activité, à l'action, minimisant les charges fixes et indirectes de l'association, présentes comme un petit pourcentage de l'action, elle-même revue au rabais par les logiques de concurrence. Telle association fait remarquer que le Conseil Général, qui représente à lui seul plus d'un quart de ses ressources annuelles, « ne nous finançait pas les congés, ni les temps de réunion ; il finançait seulement le temps opérationnel travaillé sur l'activité subventionnée ». Après « plusieurs années d'explications et de négociations », l'association a réussi à faire entrer les congés payés dans le coût horaire financé par le Conseil Général. Il reste que les temps de réunion, de formation, les salaires des standardistes... n'entrent pas dans le cadre des charges financées par les subventions d'activité.

Derrière cette apparente gestion saine des deniers publics se cache une gabegie : en étant payés à la tâche, les salariés associatifs passent leur temps à changer de métier, plutôt que de développer de l'excellence sur une technique et/ou une thématique. Et derrière l'apparente transparence des systèmes de décision, chacun sait les opacités des systèmes de décision : telle association remporte un appel d'offre à l'ancienneté, telle autre était dans une situation trop périlleuse, il fallait bien lui laisser quelque chose. La palme revient sans doute au département du Rhône, qui a côté d'un budget ASLL rationalisé à l'excès (mesures individuelles décidées dans une cinquantaine d'instances localisées, les associations sont-elles financées pour en faire le tour ?), vote des subventions hors cadre très conséquentes pour d'autres associations intervenant sur le même champ. Le sentiment d'arbitraire et de collusion est très prégnant parmi les acteurs, mais tous jouent ce jeu des antichambres, habillant au mieux les comptes, de péréquation en péréquation, pour que les besoins financiers tombent pile sous les lignes budgétaires de plus en plus ciblées. Les associations et les pouvoirs publics semblent s'inscrire dans un drôle de rapport, faites semblant d'être stricts, nous ferons semblants de nous conformer aux injonctions, le tout dans un climat de défiance croissant.

La question des modalités de la commande publique, de la part réduite des subventions de fonctionnement, de l'effacement progressif des instances de co-gestion de l'activité opérationnelle et de dialogue civil sur les orientations politiques (type Plan Départemental pour le Logement des Défavorisés), pénalise l'activité des associations, leur équilibre financier, mais aussi la maîtrise publique des actions menées, puisque l'autorité commanditaire ne peut que vérifier la bonne exécution du contrat, elle n'est plus dans le partenariat longitudinal qui préexistait. Dans le même temps, cette évolution épuise la vitalité associative, dans la mesure où les actions ne sont pas forcément corrélées entre elles, comment serait-ce possible, elles dépendent du hasard des appels d'offre ? Comment un Conseil d'Administration pourrait-il définir des orientations associatives, si les activités ne sont même pas proposées par l'association... L'émiettement des missions en un nombre croissant de petits contrats renforce cette évolution.

La crise du financement associatif et aussi une crise du dialogue social, en matière d'assurance des droits sociaux, dans un secteur où ce sont des acteurs privés qui se voient délégués une mission de service public. Il y a sans doute ici un nœud gordien des tensions, notamment autour de l'hébergement.

3.5. LA RECHERCHE DE FINANCEMENT : UNE ACTIVITÉ DE PLUS EN PLUS PRENANTE POUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS ET LA DIRECTION

Un temps important, d'autant plus précieux qu'il n'est pas financé, est donc passé par les associations à la recherche ou au maintien de leurs financements ; que ce soit le directeur ou la directrice de l'association et, le cas échéant, ses services administratifs. D'abord, il faut compter le temps de veille documentaire : être à l'affût des nouveaux appels à projets, des appels d'offres... Ensuite il s'agit de répondre à un appel d'offres, de formuler un dossier pour un appel à projet. Un travail de rédaction qualitative mais aussi de remplissage de formulaire chiffré. Pour les chiffres, les documents sont rarement élaborés de la même façon. Il faut entrer dans la logique de chaque financeur, car « aucun n'a le même formulaire à remplir, malgré les progrès qui ont été faits avec le formulaire unique CERFA que tout le monde n'utilise pas, aucun ne pose les mêmes questions, aucun n'a le même cadre budgétaire », souligne cette association. De plus, les comptabilités analytiques des associations, lorsqu'elles ont été mises en place, peuvent ne pas suffire ou se révéler inadaptées aux cadres de ces formulaires. Un travail de reventilation des chiffres est alors indispensable. Pour la partie qualitative, bien que le projet associatif ne varie pas dans le fond, un exercice de rédaction est indispensable pour le présenter sous l'aspect qui est le plus compatible avec la ligne budgétaire sollicitée : « même si on a un projet identique qu'on va proposer à d'autres, on va développer ici ou là tel ou tel aspect du projet, car il faut s'adapter aux préoccupations de chacun », ajoute cette association. Pour ce qui concerne les temps de veille, d'élaboration et de contact consacrés à la recherche de financements privés (fondations notamment), ils ne semblent pas radicalement différents de ceux qui sont consacrés à la recherche de financements publics. De plus, les montants concernés peuvent être souvent moins importants, à travail administratif égal. **Du point de vue des associations qui se sont exprimées, si le désengagement des institutions publiques est regrettable au regard des enjeux de solidarité, il n'apparaît pas de différences majeure dans les relations qu'elles entretiennent à la commande publique ou privée** (sur le plan financier, la question des alliances politiques ou opérationnelles dépend beaucoup de chaque acteur), **si ce n'est que cette dernière vient augmenter le nombre de démarches à effectuer.**



Le temps de contact est également très important. Pour telle association, « *aujourd'hui, trouver du financement, c'est un travail qui s'étale toute l'année avec une prise de contact régulière auprès de tous les financeurs pour rendre compte de notre action et, en même temps, amorcer les pistes d'action pour l'année suivante* ». Sachant que cette association « *rencontre, pour chaque financeur, les élus politiques et les services au moins deux ou trois fois dans l'année* », ce temps est devenu encore plus important lorsqu'on sait que certaines lignes budgétaires se sont scindées en plusieurs. Un cadre d'association raconte : « *là cette semaine, je suis allé à Paris ; le niveau départemental de l'État m'a sucré 6000 euros, je suis monté à l'échelon national, il va falloir que je fasse une demande, qui sera peut-être acceptée, pour récupérer 6000 euros qu'on m'a sucrés, et là, clairement, d'une subvention je passe à deux* ». La multiplication des temps administratifs vient aussi du fait que l'association a multiplié le nombre de ses financeurs car, estime cette association, « *on avait fait le tour des gros financeurs dans notre domaine* ». Ce que constate également cette autre association pour laquelle ce qui est relativement nouveau, c'est aussi la baisse du montant moyen des financements : « *chacun ne peut pas nous financer beaucoup* », ce qui, proportionnellement, multiplie le temps connexe de recherche, de montage des dossiers et de contact. Pour cette cadre administrative, le temps de rencontre avec les financeurs, c'est « *deux ou trois fois une demi-journée par an pour chacun de nos dix financeurs* » : c'est-à-dire à la mobilisation d'au moins une personne entre 10 et 15 jours par an.

Pour les appels d'offres, le temps de veille stratégique et d'élaboration de la réponse semble encore plus important, d'autant plus que les associations ne sont pas forcément équipées en compétences pour ce genre d'exercice nécessitant technicité et réactivité, c'est-à-dire une mobilisation administrative intense en un temps très concentré. « *Ça prend plus de temps, c'est plus lourd et on a plus la pression* », assure une association. Il n'est pas rare pour elle de consacrer « *10 à 15 jours travaillés* » (toutes tâches de conception, d'élaboration, de recensement de documents administratifs confondues) à une réponse à un appel d'offres, contre 3 à 5 jours pour un dossier de subvention (temps de rencontre avec le financeur compris).

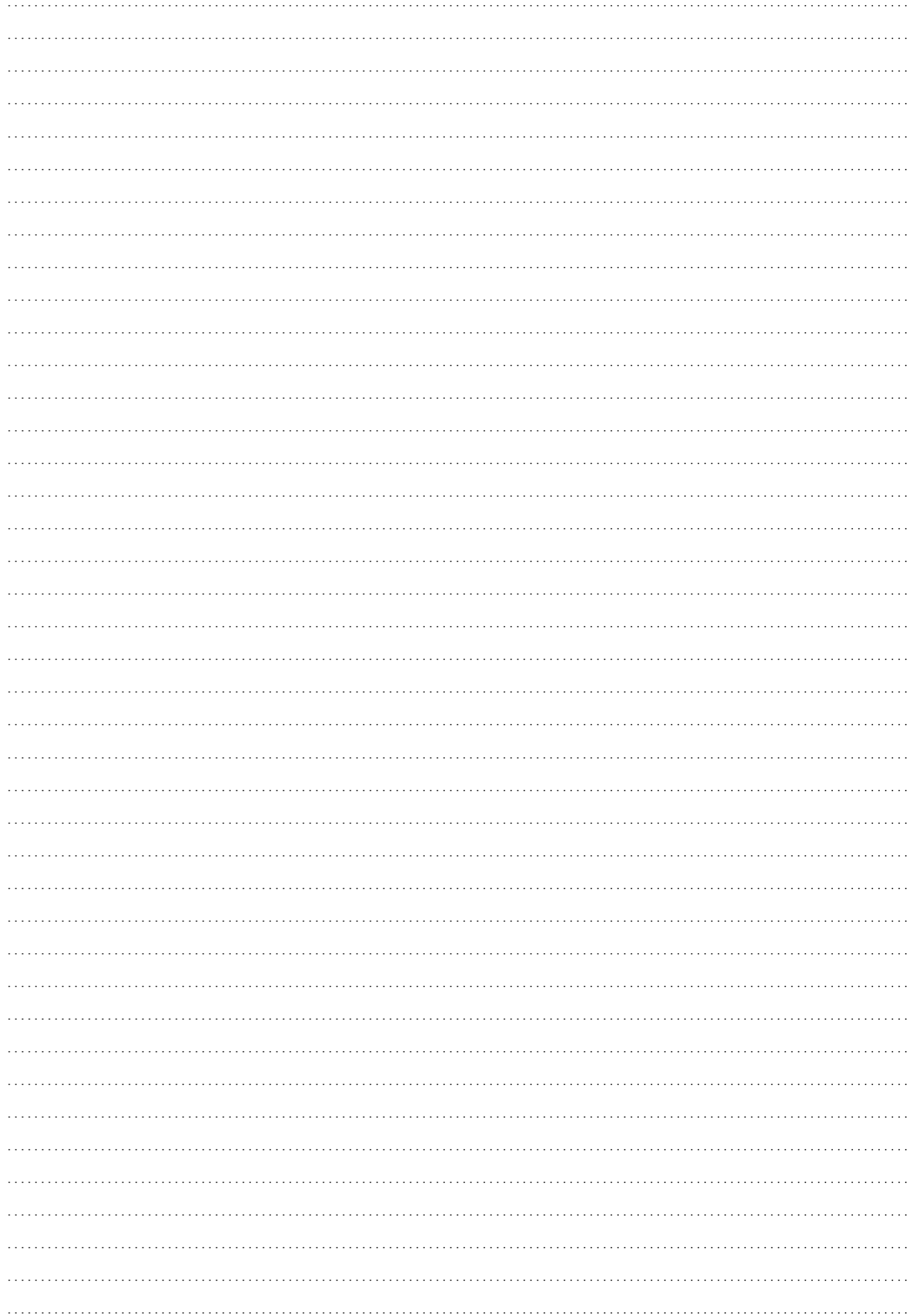
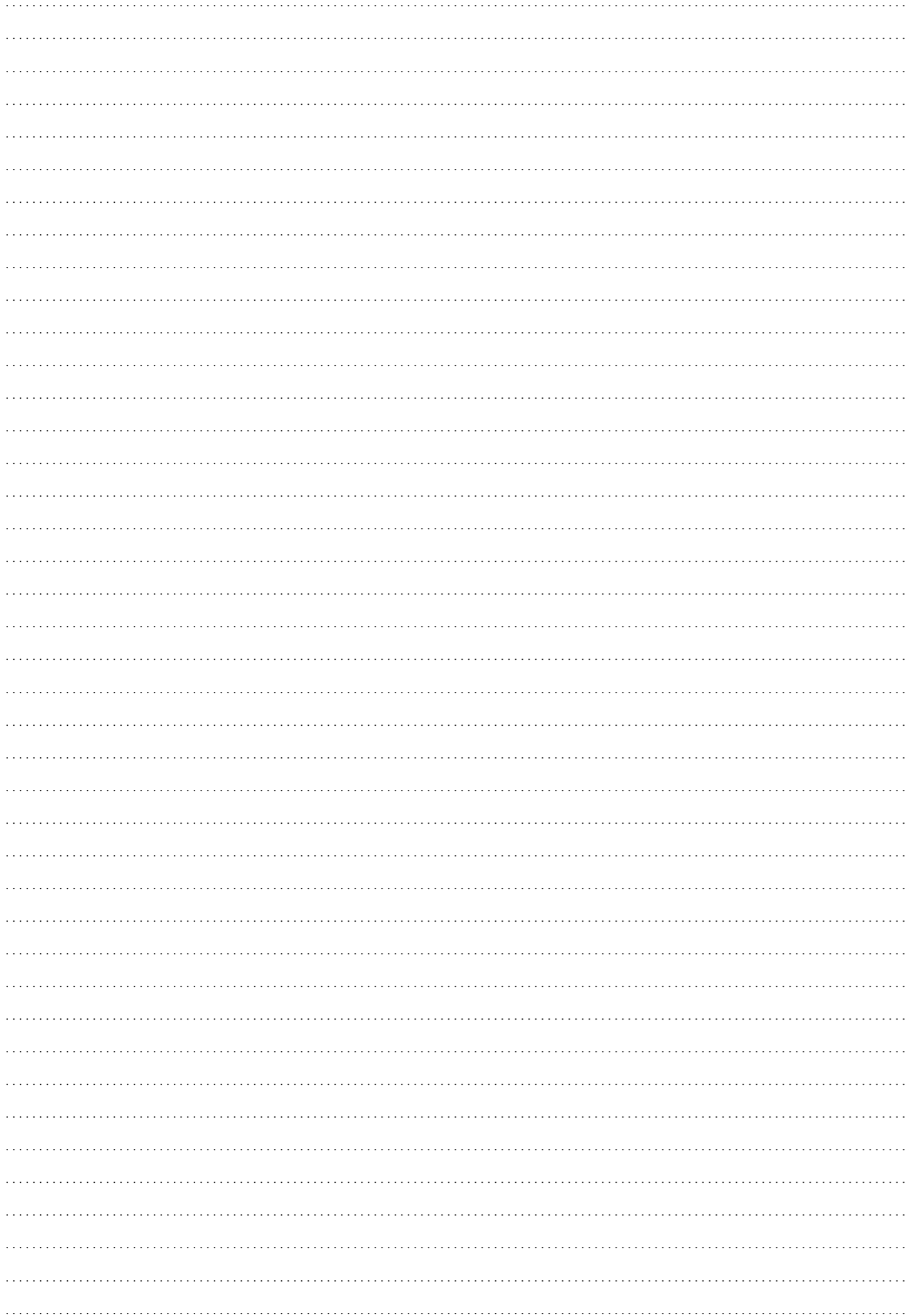
3.6. LE VERSEMENT TARDIF DES SUBVENTIONS : UN BESOIN DE FINANCEMENT CÔUTEUX GÉNÉRATEUR DE STRESS POUR LES ASSOCIATIONS

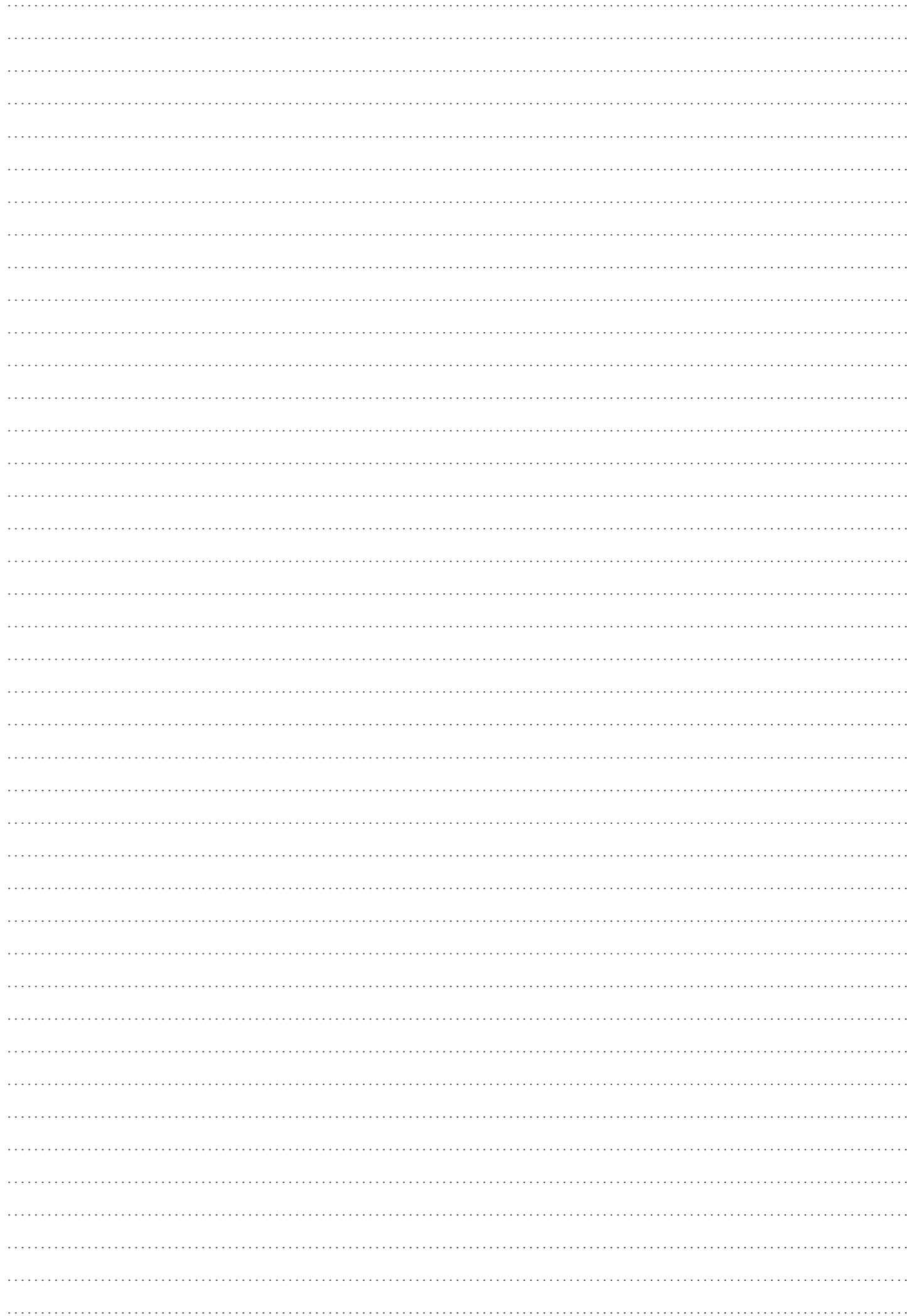
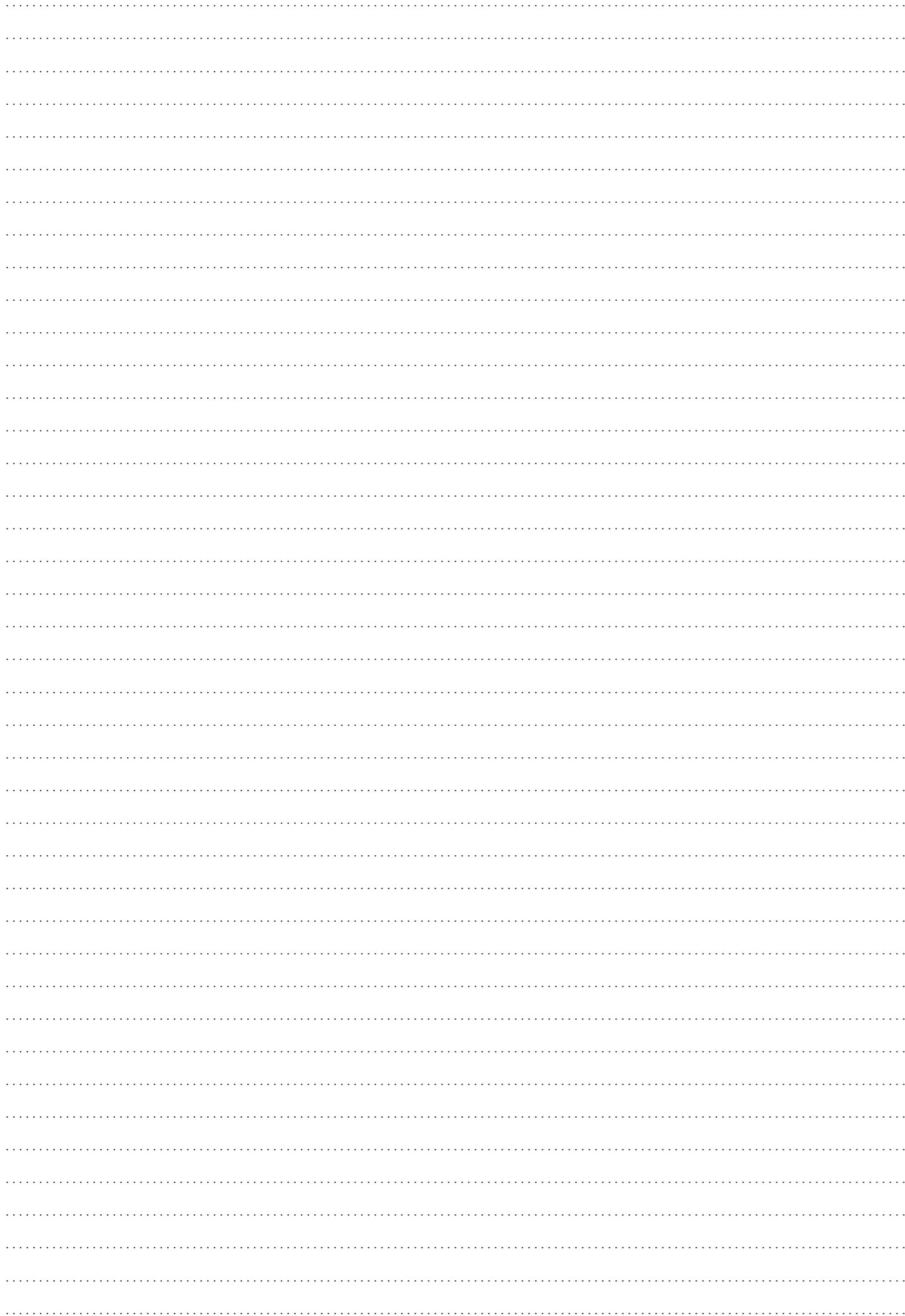
« *Pour notre association, je ne sais pas comment on va faire parce que nos subventions 2011, on ne les a eues qu'en août.* » **Constat récurrent chez toutes les associations interrogées, la mobilisation d'un fonds de roulement très important**, supérieur à six mois de fonctionnement, est nécessaire à l'association pour financer les salaires mensuels et les charges sociales en attendant le versement des subventions de l'année en cours qui interviennent, au mieux, fin août, et le plus souvent en septembre ou octobre. Démarche classique des comptables d'associations : « *moi, j'ai dû faire une demande de découvert auprès de notre banque* ». En 2011, les taux de découverts bancaires se sont élevés entre 8 à 18%. Les associations ont également recours au financement bancaire par mobilisations de créances, type « *Loi Dailly* », au taux d'environ 9%, avec une commission fixe et une commission variable. Principe de la mobilisation de créance : en contrepartie de la fourniture au banquier d'une attestation du financeur dans laquelle celui-ci s'engage à financer l'association pour tel ou tel montant (correspondant aux subventions qui lui ont été octroyées mais non versées), la banque prête à l'association le montant correspondant, en attendant que la collectivité publique verse effectivement la subvention. Mais faut-il encore avoir l'attestation en question ! « *Les techniciens que j'ai en face de moi, des fois je suis verte... cet été je suis allée voir un financeur pour récupérer l'attestation en mains propres : donnez-moi ce papier, sinon, je ne sais pas comment on fait, on ferme ?* »

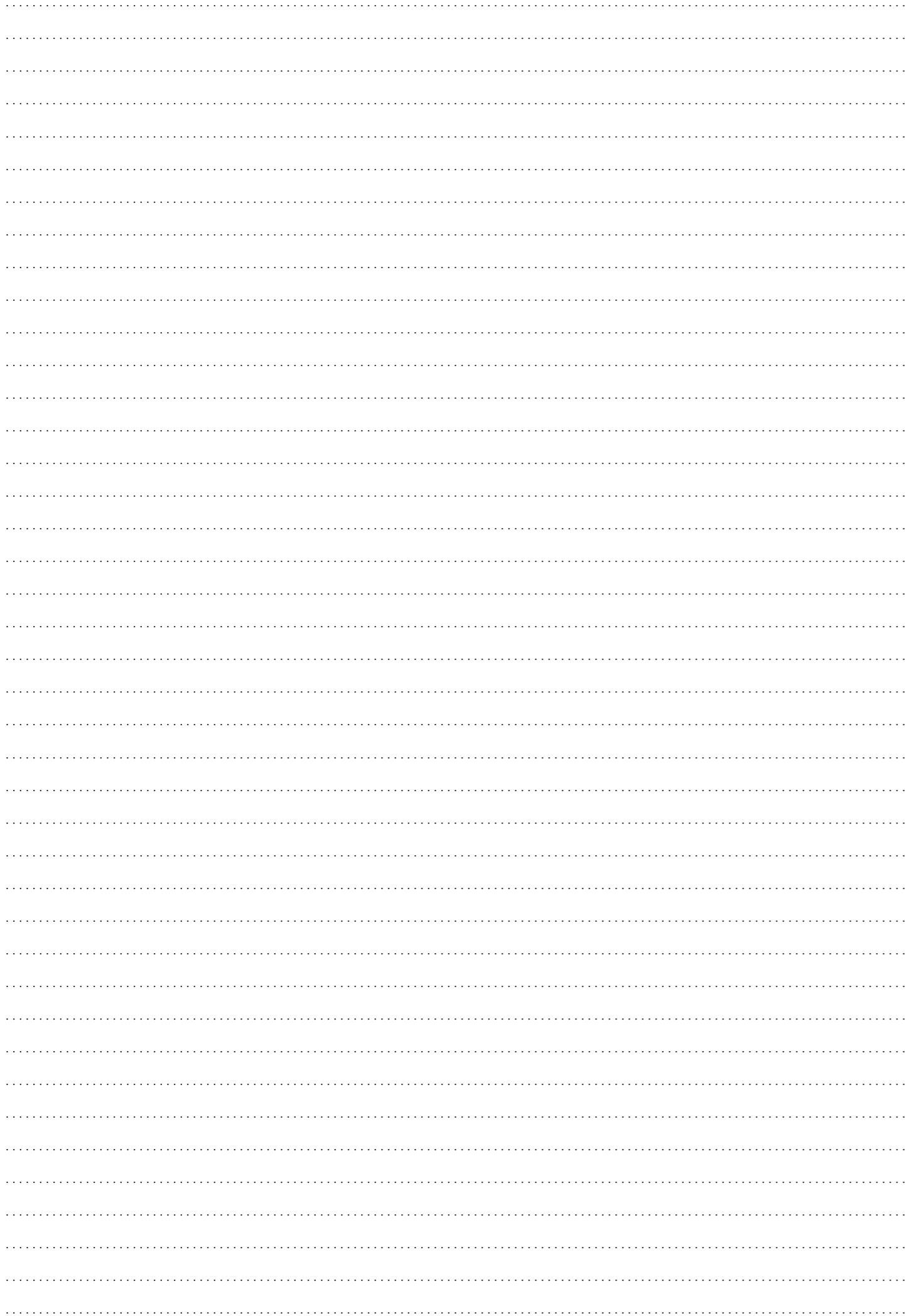
3.7. POUR UN VRAI DIALOGUE DE GESTION ENTRE PARTENAIRES RESPECTUEUX

Même si on ne peut ignorer une certaine posture discursive des protagonistes associations et collectivité publique -« désengagement du politique » versus « les caisses sont vides »- il nous apparaît tout de même que le rapport de forces penche souvent en défaveur des associations. Méconnaissance par les financeurs des charges de fonctionnement des structures, temps de recherche et de justification des financements publics pour les associations, versement tardifs des fonds publics occasionnant des découverts de trésorerie déstabilisants, voire funestes pour les associations. Ce phénomène semble d'ailleurs accentué par les règles de la commande publique. Est-il déraisonnable de souhaiter un dialogue plus équilibré entre collectivités publiques et associations ? Une reconnaissance par les acteurs publics de la fragilité économique et financière des associations - en particulier due à leur impossibilité de constituer des fonds propres - et une prise en compte de leurs coûts de fonctionnements complets (c'est-à-dire charges directes et indirectes) ne sont-elles pas souhaitables ? Ceci n'empêche pas le dialogue de gestion : au contraire, il contribue à le fonder sur des bases réalistes. Ne pas le faire pourrait conduire à un type de relations s'apparentant à celles du privé concurrentiel, fondé sur « *le secret des affaires* », l'offre et la demande, à la pression sur les coûts par la concurrence, à la loi du plus gros, la loi du plus fort qui, on l'a vu, n'est pas l'association. « *Après tout, note cette association, pourquoi la collectivité ne penserait-elle pas que 30 000 euros c'est trop cher pour cette action et que ça ne vaut que 25 000 euros ?* »

Est-ce vraiment ce type de relations que nous souhaitons entre collectivité publique et acteurs associatifs ? La seule mesure par le prix a ses limites ; entre producteurs d'action publique et leurs commanditaires, ne peut-on pas imaginer un « commerce » plus équitable ?









Fondation
Abbé Pierre
pour le logement
des défavorisés

L'état du mal-logement en France

17^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

Créée il y a 20 ans, la Fondation Abbé Pierre témoigne, au travers de ce 17^e rapport annuel, d'une situation qui n'aura cessé de se dégrader deux décennies durant pour devenir insupportable.

Insupportable, évidemment, pour les personnes à la rue. Mais insupportable également pour toutes les familles victimes de mal-logement, pénalisées dans leur environnement quotidien, dans l'éducation des enfants, dans la santé, dans la qualité de l'alimentation qu'elles peuvent encore s'offrir, alors que le budget consacré au logement et aux charges afférentes explose littéralement.

Insupportable pour notre pays, cette France à l'héritage fraternel et humaniste qu'elle n'assume pas. Qu'elle n'assume plus. Une France qui a fait d'autres choix que ceux de répondre aux besoins sociaux et aux souffrances des plus fragiles.

Devant un tel contexte, la Fondation Abbé Pierre porte ses vingt ans, mais elle ne les fête pas. Elle dresse à nouveau l'amer constat qu'avait fait son fondateur : l'inertie des pouvoirs publics peut avoir des conséquences dramatiques, et c'est là où nous en sommes aujourd'hui.

Pour autant, la Fondation demeure déterminée à conduire un combat pour le logement en interpellant le personnel politique et en le plaçant face à ses responsabilités présentes et à venir. C'est dans cet esprit de contribution, mais sans aucune concession faite à la tiédeur, que la Fondation Abbé Pierre a engagé la rédaction d'un « Contrat social pour une nouvelle politique du logement », pour lequel de nombreux acteurs du monde du logement — et même bien au-delà — se sont également impliqués.

Ce contrat, a en effet été élaboré aux côtés des forces vives du pays (associations, syndicats, experts, acteurs du logement, collectivités locales...). Détaillé dans ce rapport, il s'appuie sur quatre engagements majeurs et un socle de réformes répondant aux priorités suivantes : produire suffisamment de logements accessibles et répondre aux besoins existants, réguler les marchés et maîtriser le coût du logement, s'assurer que l'accès et le maintien dans le logement sont facteurs de moins d'injustices sociales et de plus de solidarité, construire équitablement et durablement la ville de demain.

La Fondation Abbé Pierre assurera année après année un suivi extrêmement précis des réalisations des pouvoirs publics au regard des engagements pris. Ce rapport sera l'occasion de rendre public le suivi de la transformation des engagements en actes...

Parce que le logement est une priorité pour les Français, il doit impérativement le devenir pour leurs représentants politiques. Il est grand temps d'en finir avec la crise du logement.