



RAPPORT D'ACTIVITE 2017

alpil
action
pour l'insertion
par le logement

Logement trop cher : prévenir plutôt que guérir

Depuis les permanences d'accueil de la Maison de l'Habitat et les permanences APPEL de prévention des expulsions locatives, nous recevons de plus en plus de ménages qui rencontrent des difficultés à payer un loyer trop élevé au regard de leurs ressources. Ces situations de vie sont souvent peu visibles jusqu'à ce que, ne pouvant plus assumer le coût du logement, les ménages se retrouvent en situation d'impayé voire en procédure d'expulsion. En effet, nous sommes à la fois interpellés très en amont, par des personnes qui signalent une difficulté à assurer le règlement du loyer, actuelle ou future, et très en aval, lorsque la procédure d'expulsion est déjà bien engagée.

Que se passe-t-il pour ces personnes qui se mobilisent, nous interpellent dès l'apparition de la difficulté ? Comment nous mobilisons-nous, acteurs publics et associatifs, pour accompagner les personnes en situation de logement trop cher ? A quelles difficultés sommes-nous confrontés pour aboutir à une solution ?

Prendre en compte la problématique du logement trop cher nous inscrit plus largement dans les réflexions en cours sur le développement d'une politique plus efficiente de prévention des expulsions locatives¹.

Dans le contexte de la future loi ELAN et de la mise en œuvre du Plan logement d'abord (et notamment de son volet prévention des expulsions locatives), nous avons souhaité rendre compte de ces situations pour lesquelles il y a urgence à agir.

Nous avons fait le choix d'axer notre propos sur des ménages dont la principale difficulté est d'ordre économique suite à un accident de la vie et qui se mobilisent pour faire face à un logement devenu trop cher. Les ménages dont nous avons choisi de décrire le parcours dessinent une « figure idéale typique »² donnant à voir le décalage entre la situation des personnes et les dispositifs de réponse.

Ainsi, nous formons l'hypothèse que si les dispositifs de prévention sont en difficultés pour répondre aux situations les moins complexes, marquées uniquement par une difficulté économique, ils ne peuvent d'autant moins répondre de façon satisfaisante aux ménages les plus précarisés.

Se questionner sur ces situations est également un moyen de décentrer la problématique du logement trop cher, et plus largement de la prévention des expulsions, de la seule responsabilité du ménage, en tentant de mieux la partager.

¹ Le rapport interministériel Evaluation de la Prévention des Expulsions Locatives d'août 2014 a initié cette politique interdisciplinaire, partant du constat que les dispositifs existants agissent le souvent de façon trop tardive et ne prennent pas suffisamment en compte la nature des difficultés conjoncturelles ou structurelles des ménages. La création du Pôle national de prévention des expulsions locatives de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement s'inscrit dans cette dynamique.

² L'idéal-type sur lequel nous nous basons pour cet éclairage concerne des ménages où la principale (voire la seule) difficulté est le déséquilibre entre montant des ressources disponibles et loyer + charges fixes et qui sont actifs dans les démarches.

1. La cherté du logement : une préoccupation politique partagée qui ne parvient pas à endiguer le développement du phénomène

1.1 UNE PROBLÉMATIQUE QUI TOUCHE UNE PART TOUJOURS PLUS IMPORTANTE DE LA POPULATION

1.1.1 Une problématique nationale qui s'illustre au local

Depuis les années 1980, la part des ressources consacrée au logement (le taux d'effort) ne cesse de progresser, en lien avec l'augmentation des prix de l'immobilier. Elle affecte tout particulièrement les personnes les plus modestes dont les revenus stagnent voire diminuent. Ainsi les 10% des ménages les plus modestes consacrent 42% de leurs revenus au logement, notamment lorsqu'ils sont locataires du parc privé³. Dans son Rapport sur le Mal Logement 2018, la Fondation Abbé Pierre note que pour une part de plus en plus importante de la population, l'augmentation du coût du logement conduit à des difficultés dans le paiement des loyers. Ces difficultés ne pouvant pas toujours être rapidement résorbées, le nombre de procédures d'expulsions locatives pour impayés a augmenté de 18% entre 2006 et 2016 et le nombre d'expulsions effectives avec le concours des forces de l'ordre a augmenté de 41%.

Le Rhône et la Métropole de Lyon n'échappent pas à cette problématique. Les procédures d'expulsions en témoignent : le nombre d'assignations est en augmentation constante depuis une dizaine d'années (de 3546 assignations en 2008 à 5016 en 2016⁴) et le nombre de commandements de quitter les lieux poursuit une tendance similaire avec 2311 commandements de quitter les lieux en 2009 et 2858 en 2016.

Si les locataires du parc privé sont particulièrement concernés, être locataire du parc public ne préserve pas toujours des difficultés de paiement du loyer et d'une procédure d'expulsion : le nombre d'assignations au sein du parc public reste plus important et augmente plus rapidement⁵. Cette tendance s'accroît encore pour ce qui est de la délivrance du commandement de quitter les lieux. Malgré l'important travail des bailleurs sociaux en phase précontentieuse, cette tendance témoigne de l'effritement de la fonction sociale du parc public face à ces situations.

Enfin, si la Caisse d'Allocations Familiales du Rhône connaît une hausse du nombre de bénéficiaires des aides au logement depuis 2012, de plus en plus de ces bénéficiaires sont en impayés de loyer : en 2016, cela représente 7% des allocataires du parc public (+22% entre 2015 et 2016) et 2% de ceux du parc privé (soit +90% sur la même période).

A l'heure où un certain nombre de ménages voit leur aide au logement diminuée voire supprimée lorsque leur logement est considéré comme trop cher (dans le cadre de la dégressivité des aides au logement⁶ liée à la composition familiale, à la taille du logement et au montant du loyer), les difficultés des ménages risquent de s'accroître, notamment pour les locataires du parc privé qui assument des montants de loyers particulièrement élevés.

³ Données décembre 2017 de l'Observatoire des inégalités à partir de l'enquête Logement Insee de 2013

⁴ Données DIHAL

⁵ 1715 ménages du parc privé ont été assignés en 2016, ce sont 2328 ménages du parc public qui ont été convoqués devant le juge la même année. Les bailleurs sociaux ont délivré un plus grand nombre de commandements de quitter les lieux que les bailleurs privés en 2015 (respectivement 1594 et 1175).

⁶ Décret n° 2016-923 du 5 juillet 2016 relatif aux aides personnelles au logement et arrêté du 5 juillet 2016 relatif au calcul des aides personnelles au logement pris en application de l'article 140 de la loi de finances pour 2016

1. La cherté du logement : une préoccupation politique partagée qui ne parvient pas à endiguer le développement du phénomène

Les données de la commission de surendettement du Rhône indiquent quant à elles une capacité moindre des ménages à faire face à leurs dettes y compris sur une longue durée : si le nombre de dossiers de surendettement déposés est en baisse, les situations irrémédiablement compromises sont plus nombreuses (41% des dossiers en 2016 contre 30% en 2015) et les plans conventionnels qui impliquent une capacité de remboursement des dettes dans un délai de 84 mois (hors bien immobiliers) se raréfient.

Ces quelques indicateurs ne dessinent cependant que la face émergée du problème du logement trop cher, rendu visible lorsque les ménages se manifestent pour demander de l'aide ou lorsqu'un impayé, ils font l'objet d'un signalement (par la CAF, la CCAPEX, une procédure d'expulsion...).

1.1.2 Le regard de nos activités d'accueil : une problématique qui touche un public de plus en plus large et varié

Les ménages confrontés à une problématique de logement trop cher constituent une part importante du public que nous rencontrons lors de nos activités d'accueil de la Maison de l'Habitat ou des permanences APPEL de prévention des expulsions (au sein des tribunaux de Lyon, Villefranche-sur-Saône et Villeurbanne). Les données chiffrées de la Maison de l'Habitat et de la permanence APPEL apportent deux regards complémentaires sur les publics confrontés à cette problématique. Alors que la Maison de l'Habitat propose des permanences généralistes, où se présentent plus fréquemment des ménages dans une situation précaire mais sans qu'un impayé soit constitué ou une procédure d'expulsion enclenchée, nous rencontrons lors des permanences APPEL des publics pour lesquels une procédure contentieuse est déjà enclenchée.

Les données présentées ici sont donc issues de deux échantillons. En ce qui concerne les ménages ayant consulté la Maison de l'Habitat en 2017 (au total 2 903 ménages), nous nous sommes concentrés sur les 423 ménages locataires pour lesquels nous disposons des informations concernant leurs ressources et le montant de leur loyer. Parmi eux, 206 ménages avaient un taux d'effort supérieur à 30%. Quant à la permanence APPEL (514 ménages reçus en 2017), nous avons ciblé les 296 ménages locataires pour lesquels nous disposons des informations sur les ressources et le loyer. Parmi eux, 179 ménages avaient un taux d'effort supérieur à 30%.

Une proportion inquiétante de ménages concernés

La moitié des ménages locataires reçus à la Maison de l'Habitat en 2017 et pour lesquels nous pouvons calculer le taux d'effort, sont en situation de logement trop cher. Quant à la permanence APPEL, 60% des ménages en situation d'expulsion pour impayé de loyer ont un taux d'effort supérieur à 30%. La procédure d'expulsion reste donc massivement générée par une inadéquation entre les ressources des ménages et le coût du logement qu'ils occupent. Le lien entre taux d'effort important et procédure d'expulsion se constate également à la Maison de l'Habitat, où un quart des ménages locataires en logement trop cher se trouve également en procédure d'expulsion locative (contre seulement 15% de l'effectif total des locataires).

Des difficultés liées à une insécurisation des parcours de vie de plus en plus présentes

Les locataires en logement trop cher rencontrés à la Maison de l'Habitat ou lors des permanences APPEL sont avant tout des familles monoparentales (respectivement 36% et 32% des ménages concernés par le problème) ou des personnes seules (respectivement 24% et 28%).

En termes de ressources, les publics majoritairement concernés par la cherté du logement bénéficient de revenus de transfert (67% des locataires à la Maison de l'Habitat et 62% des ménages ayant consulté la permanence APPEL). Sont plus particulièrement touchés, les bénéficiaires de l'allocation chômage et les retraités. Cela vient souligner l'existence d'un groupe social fragilisé par un changement de statut induisant une baisse brutale de ressources (de l'emploi au chômage, ou lors du passage à la retraite). Enfin, les salariés, bien que moins touchés, ne sont pas épargnés par cette problématique (34% des locataires à la Maison de l'Habitat et 38% des ménages passés par APPEL) et témoignent d'une inadéquation croissante entre le marché immobilier et les revenus des ménages.

1. La cherté du logement : une préoccupation politique partagée qui ne parvient pas à endiguer le développement du phénomène

Des taux d'effort particulièrement élevés générant de forts risques de surendettement

Un tiers des ménages en situation de logement trop cher rencontrés à la Maison de l'Habitat et 27% des ménages rencontrés en permanence APPEL en 2017, ont un taux d'effort supérieur à 60%.

Des taux d'effort particulièrement élevés

Mme Y. réside dans le même logement depuis plus de 20 ans. Suite au décès de son mari, Madame tarde à percevoir l'ASPA, minimum retraite pour les personnes âgées. Dans l'attente de sa retraite, elle perçoit 579€ de ressources mensuelles auxquelles il faut déduire 30€ par mois de trop perçu CAF. Déduction faite de ses charges fixes, dont un loyer résiduel de 164€, Madame dispose de 225€, pour vivre au quotidien. La fluctuation de ses ressources, liée à un trop perçu CAF suite au décès de son conjoint vient encore perturber sa gestion budgétaire. *« Je ne touche jamais la même chose, c'est tous les mois différent... alors je tire 200€ tous les mois, et je vis avec ça. S'il y a une baisse, tant pis, je ne le saurai pas, mais je ne peux pas vivre avec moins tous les mois. »*

Pour Madame H, locataire d'un logement privé dans le 3ème arrondissement de Lyon avec deux enfants mineurs, la perte de son emploi et le départ de ses deux enfants majeurs l'astreignent depuis plus de deux ans à un suivi budgétaire rigoureux. Avec un taux d'effort supérieur à 60%, Madame n'est plus en mesure de payer le loyer courant. Actuellement au RSA, elle dispose, aides au logement comprises, d'un total de 1304€ de ressources pour un loyer charges comprises de 968€. Avec les 336€ restant, Madame doit aussi assumer mensuellement 50€ d'électricité, 29€ d'assurance et 34€ de frais de communication. Elle dispose donc de 223€/mois pour vivre au quotidien avec ses 2 enfants. C'est un véritable goulot d'étranglement financier que vit la famille depuis sa perte d'emploi en 2013. Avec un loyer qu'elle avait déjà du mal à assumer, les 5€ de baisse des allocations logement, entérinés par le Décret n° 2017-1413 du 28/09/2017 représentent un effort supplémentaire conséquent : *« Tout ce que je veux, c'est de ne pas être en impayé de loyer et c'est tous les jours un peu plus difficile... dans l'attente d'un autre logement moins cher, je ne sais pas combien de temps encore je vais pouvoir tenir... »*.

1.2 DES DISPOSITIONS NATIONALES COMPLÉTÉES PAR UN ENGAGEMENT VOLONTARISTE ET PARTENARIAL DES ACTEURS LOCAUX

Eclairage : le logement abordable, un enjeu national depuis un siècle

Dès la première guerre mondiale, le législateur prend en compte les risques d'impayés de loyer en instaurant le plafonnement des loyers et en définissant ainsi le cadre législatif du logement social à loyer bon marché.

Après la seconde guerre mondiale, la France souffre d'une grave pénurie de logement. Pendant 20 ans, l'État se donne pour objectif de construire massivement : c'est la naissance des grands ensembles. Des montants maximums de loyer sont fixés dans le parc privé (loi du 1^{er} septembre 1948) et l'allocation logement est créée pour aider les ménages aux revenus les plus modestes.

Des millions de logements sociaux sont construits et les conditions d'habitabilité grandement améliorées.

Après les chocs pétroliers des années 70, la production publique de logement ralentit. La politique de l'habitat se détourne progressivement de la construction pour se réorienter vers les aides à la personne. Les réformes ont pour objectif d'augmenter la solvabilité des ménages, les aides personnalisées au logement (dans le cas de logement conventionnés) et le PLA (prêt locatif aidé) sont créés, afin de favoriser la construction de logements destinés aux ménages à revenus modestes.

Dans les années 1980, l'accès au logement des personnes défavorisées devient un axe central de la politique du logement. La loi Quillot de 1982 inscrit le droit à l'habitat comme un droit fondamental, régit les droits et les devoirs des locataires et des bailleurs et impose l'indexation des loyers en cours de bail en fonction d'un index administré par l'État.

La loi du 6 juillet 1989 qui régit encore aujourd'hui les rapports entre les locataires et les propriétaires privés prévoit une limitation de l'évolution des loyers dans les zones tendues où le déséquilibre entre l'offre et la demande est particulièrement fort. Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et le Fond de solidarité pour le logement sont institués par la loi Besson en 1990, première loi mettant réellement en œuvre le droit au logement.

C'est en 2005 que l'indice du coût de la construction est remplacé par l'indice de référence des loyers. Ce dernier sert de base à la révision des loyers et limite les augmentations annuelles que peuvent demander les propriétaires du parc privé.

La loi DALO de 2007 rend le droit au logement opposable et instaure une priorité d'accès absolue pour les ménages dont l'urgence de la situation est validée par les commissions de médiation. La problématique du logement trop cher ne permet pas en elle-même à un ménage d'être reconnu prioritaire au titre du DALO. Cependant, cette problématique peut être prise en compte par la commission pour caractériser l'urgence d'une situation et ainsi reconnaître prioritaire un ménage qui remplira un autre critère de la loi (notamment celui du délai anormalement long). La menace d'expulsion, au regard d'un bail résilié par le juge est retenue comme critère d'éligibilité au recours.

En 2014, la loi ALUR propose un encadrement des loyers du parc privé à la relocation, pour des logements vides ou meublés loués au titre de résidence principale. Cet encadrement des loyers a été mis en place à Paris et à Lille en 2015 et 2017 mais, dans les deux cas, le tribunal administratif a annulé l'arrêté préfectoral fixant les prix de référence car il ne respectait pas exactement les dispositions de la loi ALUR. L'encadrement des loyers n'est donc pas effectif.

En 2016 et 2017, plusieurs textes réglementaires sont venus fragiliser les aides au logement, détériorant la solvabilité des ménages aux revenus modestes.

1. La cherté du logement : une préoccupation politique partagée qui ne parvient pas à endiguer le développement du phénomène

Courant 2018, une nouvelle loi relative au logement entrera en vigueur. Nous évoquons ici des dispositions qui sont encore à l'état de projet. L'avant-projet de loi ELAN prévoit que les communes puissent mettre en place un observatoire des loyers, dont l'objectif est d'améliorer la connaissance du niveau et de l'évolution des loyers, sans se voir imposer la mise en place de l'encadrement des loyers. Les territoires étant actuellement réticents à la mise en place d'un encadrement des loyers, ils n'engagent pas la démarche de l'agrément de leur observatoire (la loi ALUR ayant prévu que ces deux démarches étaient liées).

L'avant-projet de la loi ELAN organise également une meilleure articulation des procédures de surendettement et d'expulsion locative.

Le législateur se montre très concerné par la problématique du logement trop cher mais aussi soucieux d'un équilibre entre la mise en œuvre du droit au logement (adapté et donc abordable) et le droit de propriété, très ancré dans la société française.



Les territoires du Rhône et de la Métropole de Lyon sont organisés pour apporter des réponses aux ménages qui sont en difficulté de paiement de loyer. Outre la déclinaison de dispositifs publics nationaux, les différents acteurs locaux (Métropole, Département, Etat, CCAS des villes, CAF, bailleurs, collecteurs, Barreau de Lyon, Conseil Départemental de l'Accès au Droit, ADMIL, associations, Chambre des huissiers...) sont particulièrement mobilisés pour répondre à la problématique de la prévention des impayés et des expulsions, notamment à travers un ensemble d'engagements partenariaux. A ce titre, le département du Rhône s'est, dès les années 2000, doté d'une Charte départementale de prévention des expulsions engageant l'ensemble des acteurs.

C'est aussi dans ce contexte local qu'est née en 1998 la permanence APPEL, dans l'objectif de renforcer les passerelles entre la Justice et le travail social de prévention, via une approche globale des situations, décloisonnée et pluridisciplinaire.

⁷ Instauré par la loi du 6 juillet 1989 article 16 puis modifié par la loi ALUR du 24 mars 2014

Des dispositifs locaux qui labellisent les situations de logement trop cher, mais une temporalité de relogement incertaine et inadaptée aux situations des personnes

Plusieurs dispositifs de droit commun existant sur le territoire reconnaissent les situations de logement trop cher comme prioritaires pour un relogement : les Instances locales de l'Habitat et des Attributions (ILHA), le Service logement de la Préfecture (SIAL) pour les locataires du parc privé. Pour les locataires du parc public, l'Etat délègue des logements aux bailleurs sociaux dans le cadre d'une convention de délégation en flux du contingent préfectoral pour assurer le relogement de ménages en demande de mutation au motif du loyer trop cher ou menacés d'expulsion (en 2016, 172 relogements ont été effectués par ce biais sur un objectif d'environ 185 relogement/an ⁸).

Plus récemment, les nouveaux Accords Collectifs Intercommunaux de l'Attribution (ACIA), dont le périmètre d'intervention a été revisité par la loi Egalité Citoyenneté de janvier 2017, ont intégré cette question du logement trop cher ⁹ (objectif de 300 relogements annuels sur la Métropole et d'une cinquantaine de ménages sur le Rhône).

Cependant, la temporalité des relogements est à la fois incertaine et trop longue pour des ménages dont la situation se dégrade. Cela est lié à l'incapacité des ménages modestes à se reloger dans le parc privé, à l'augmentation du nombre de demandeurs de logement social ¹⁰, à la faible rotation dans le parc public et à une production insuffisante de logements accessibles.

Seul le recours DALO qui peut être formé par le ménage suite à la résiliation de son bail par un juge permet de garantir un relogement effectif dans une temporalité maîtrisée. Plus encore, par l'application dans le Rhône de la circulaire du 26 octobre 2012, ce recours permet aux personnes à la fois d'être relogées et d'être protégées de l'exécution du jugement d'expulsion.

Hors résiliation de bail, le recours DALO peut également être constitué par un ménage en délai d'attente de relogement anormalement long, fixé à deux ans dans le Rhône, et dont le logement est d'un niveau de loyer inadéquat. Ce délai de deux ans peut cependant être inadapté dans une situation de logement structurellement trop cher au vu des ressources.

Quand le logement devient trop cher, des aides financières sont mobilisables mais principalement lorsque l'impayé est déjà constitué

Des dispositifs de prévention des impayés et de sécurisation existent au moment de l'entrée dans le logement.

Le Fond de Solidarité pour le Logement (FSL), dit « accès » mis en œuvre localement par l'ACAL, intervient pour permettre aux ménages disposant de peu de ressources d'obtenir une avance ou un secours pour le règlement du dépôt de garantie avec possibilité d'une garantie des loyers sur les premiers mois d'occupation (18 mois en parc social, 36 mois en parc privé). Le dispositif Locapass et la garantie Visale jouent par ailleurs un rôle similaire pour des publics spécifiques répondant à des critères déterminés.

La fonction des Commissions d'Attribution des bailleurs sociaux, qui vérifient notamment l'adéquation entre l'offre proposée et les capacités des ménages candidats au logement, vient aussi contribuer à cet objectif de prévention. En cas de difficultés par la suite, les services précontentieux des bailleurs sociaux effectuent un important travail de prévention en amont de la procédure judiciaire.

⁸ Données communiquées par le SIAL et ABC Hlm. Cet objectif de relogement est intégré dans les nouveaux Accord Collectifs Intercommunaux de l'Attribution.

⁹ Pour la Métropole, la question du logement trop cher peut intégrer les dépenses d'énergie, et donc la problématique de la précarité énergétique.

¹⁰ Au 31 décembre 2016, le département du Rhône comptait 65 525 demandes de logement social, dont 58 693 sur le territoire de la Métropole de Lyon. Source : Système National d'Enregistrement de la demande de logement sociale

1. La cherté du logement : une préoccupation politique partagée qui ne parvient pas à endiguer le développement du phénomène



Au-delà de l'entrée dans les lieux, lorsque les personnes logées sont confrontées à un accident de parcours qui réduit durablement leurs ressources, compromettant leur maintien dans le logement, des dispositifs de soutien existent également et peuvent être sollicités sous certaines conditions. **Mais le plus souvent c'est l'impayé de loyer qui constitue l'alerte et qui conditionne l'aide.**

Sans entrer dans l'exhaustivité des différentes aides possibles et leurs conditions d'octroi, ces dernières se déclinent sous plusieurs formes :

Des aides financières ponctuelles telles que portées par le FSL « maintien » peuvent venir en aide à l'apurement d'une dette de loyer inférieure à 3000 euros, à la condition que le maintien dans le logement reste possible ou qu'un relogement plus adapté financièrement, soit envisageable. Sur la Métropole de Lyon, en 2016, 1 321 aides FSL « maintien » d'un montant moyen de 1 136 euros ont été accordées.

De même, les caisses de retraite complémentaire, les CCAS ou la CAF du Rhône peuvent soutenir les personnes pour traiter leur dette locative. Néanmoins, ces aides ponctuelles et plafonnées ne peuvent que très partiellement résoudre les problématiques de déséquilibre pérenne entre ressources et coût du logement. Elles restent appropriées pour un endettement maîtrisé à la condition d'être coordonnées à un relogement rapide.

Des prêts à taux zéro sont également mobilisables auprès de la CAF ou encore d'Action logement pour les salariés ou anciens salariés, permettant un remboursement sans intérêt sur une durée longue. Néanmoins, une capacité de remboursement est nécessaire ce qui n'est pas toujours le cas pour des personnes confrontées durablement à un logement trop cher. A titre d'exemple, le prêt d'honneur CAF d'un montant maximum de 1600 euros remboursable sur 36 mois, engendre des mensualités remboursement de 44 euros/mois.

Le suivi des garanties accordées par le Fond de Solidarité pour le Logement. L'ACAL remplit cette fonction d'alerte et de médiation entre toutes les parties (bailleur, intervenant social et ménage) permettant ainsi la détection précoce des difficultés et la mobilisation du ménage et des acteurs pour remédier à la situation d'impayé.

1. La cherté du logement : une préoccupation politique partagée qui ne parvient pas à endiguer le développement du phénomène

Les dispositifs d'intervention sur les impayés de loyers peuvent se coordonner entre eux, mais sont ponctuels et n'ont pas vocation à être reconduits à échéances proches. Ils sont pensés plutôt à des fins curatives (pour des problématiques budgétaires remédiables) ou éducatives (en appui à une défaillance de gestion). Ainsi, les aides financières interviennent dans un objectif de résorption de dette ce qui suppose que celle-ci soit constituée. Peu de moyens de soutien existent en amont de l'impayé, lorsque le ménage tire la sonnette d'alarme.

Par ailleurs, certaines personnes affectées par un taux d'effort disproportionné réussissent à maintenir un paiement régulier du loyer et ainsi à éviter la constitution d'une dette. Si le contrat locatif est respecté, c'est souvent au détriment d'autres postes de dépenses ou au prix d'un endettement parallèle et différé tels que des emprunts bancaires ou familiaux. Les dispositifs de prévention des expulsions n'ont aucune visibilité de ces situations dont le repérage est entièrement soumis à l'initiative du ménage qui fait appel ou non à un relogement, à une aide...

En cas d'endettement trop important, **la procédure de surendettement** constitue un recours ultime. La dette doit cependant être stabilisée au moment du dépôt et de l'instruction du dossier, afin qu'une nouvelle dette ne se constitue pas en parallèle de celle prise en compte dans le dossier.

Dans les situations de loyer trop élevé il faut veiller à ce que le dossier soit déposé au bon moment pour ne pas compromettre la suite de la procédure.

Tant qu'une proposition de relogement adapté n'est pas faite au ménage et que ce dernier est dans l'incapacité de reprendre le paiement du loyer courant, la dette engendrée par un déséquilibre chronique entre leurs ressources et le coût du logement continue d'évoluer jusqu'au relogement effectif.

L'aide au quittancement, qui pourrait venir soutenir les personnes dans cette longue temporalité liée à l'attente d'un relogement adapté, est à ce jour peu développée. Il s'agit d'une subvention destinée à couvrir partiellement le montant du loyer d'un locataire lorsque des difficultés conjoncturelles menacent son maintien dans les lieux. Par exemple, lorsque le prêt à taux zéro n'est pas adapté, Action Logement propose ce type d'appui pour les salariés ou anciens salariés depuis moins de 12 mois qui s'inscrivent dans une démarche de relogement. L'association ALES (Association pour le Logement et l'Entraide des Salariés)¹¹ propose également un dispositif d'aide sur quittance.

¹¹ Association loi 1901 constituée en 1998 regroupant des SA d'HLM et des Collecteurs Interprofessionnels du Logement

2. Comprendre la situation des ménages pour adapter les dispositifs de réponse

L'ANALYSE DES PARCOURS DE VIE LIÉS AU LOGEMENT TROP CHER, UN OUTIL DE COMPRÉHENSION DES SITUATIONS POUR AJUSTER NOS RÉPONSES

Nous avons choisi d'analyser la situation de quatre ménages que nous avons accompagnés dans le cadre de nos activités d'accueil, tout au long de la procédure d'expulsion.

Nous avons volontairement choisi des situations représentatives d'une partie du public en difficulté dans le paiement des loyers : des ménages en difficulté suite à un «accident de vie», sans problématiques sociales complexes et pour lesquels l'élément central est d'agir sur le paiement du loyer pour éviter un décrochage. Une forme d'idéal-type permettant de comprendre les processus qui amènent à l'expulsion et qui nous amènent à réfléchir collectivement sur les leviers d'actions à mettre en place pour y répondre.

L'analyse des parcours de vie est un moyen de décrire les processus et mettre en lien les démarches et stratégies des personnes pour faire face au logement trop cher et les réponses apportées par les dispositifs, pour mettre en lumière ce qui fonctionne et ce que le système de réponse laisse de côté. Analyser des parcours souligne le caractère «intégré» des difficultés liées au logement trop cher en montrant les conséquences directes sur le quotidien des personnes.

Un équilibre budgétaire déstabilisé

Les quatre ménages présentés ici ont été confrontés à un accident de parcours de vie ayant déstabilisé leur équilibre financier.

Ces facteurs déclencheurs sont « classiques » mais variés. La perte d'un emploi ou d'une source de revenus, une séparation, des problèmes de santé. Tous ont en commun d'avoir un impact sur les ressources du ménage entraînant une précarisation des conditions de vie. Il n'est pas rare que ce facteur déclenchant parfois soudain soit mêlé à d'autres raisons, d'autres difficultés qui se sont accumulées sur le temps moyen ou long. L'élément déclencheur vient alors rompre un équilibre déjà précaire. Monsieur B qui a subi une baisse de ressources en perdant son emploi était déjà confronté à un loyer trop élevé au regard de ses ressources. Il était parvenu à maintenir la situation jusqu'à ce que son salaire soit remplacé par une allocation de retour à l'emploi moins élevée.

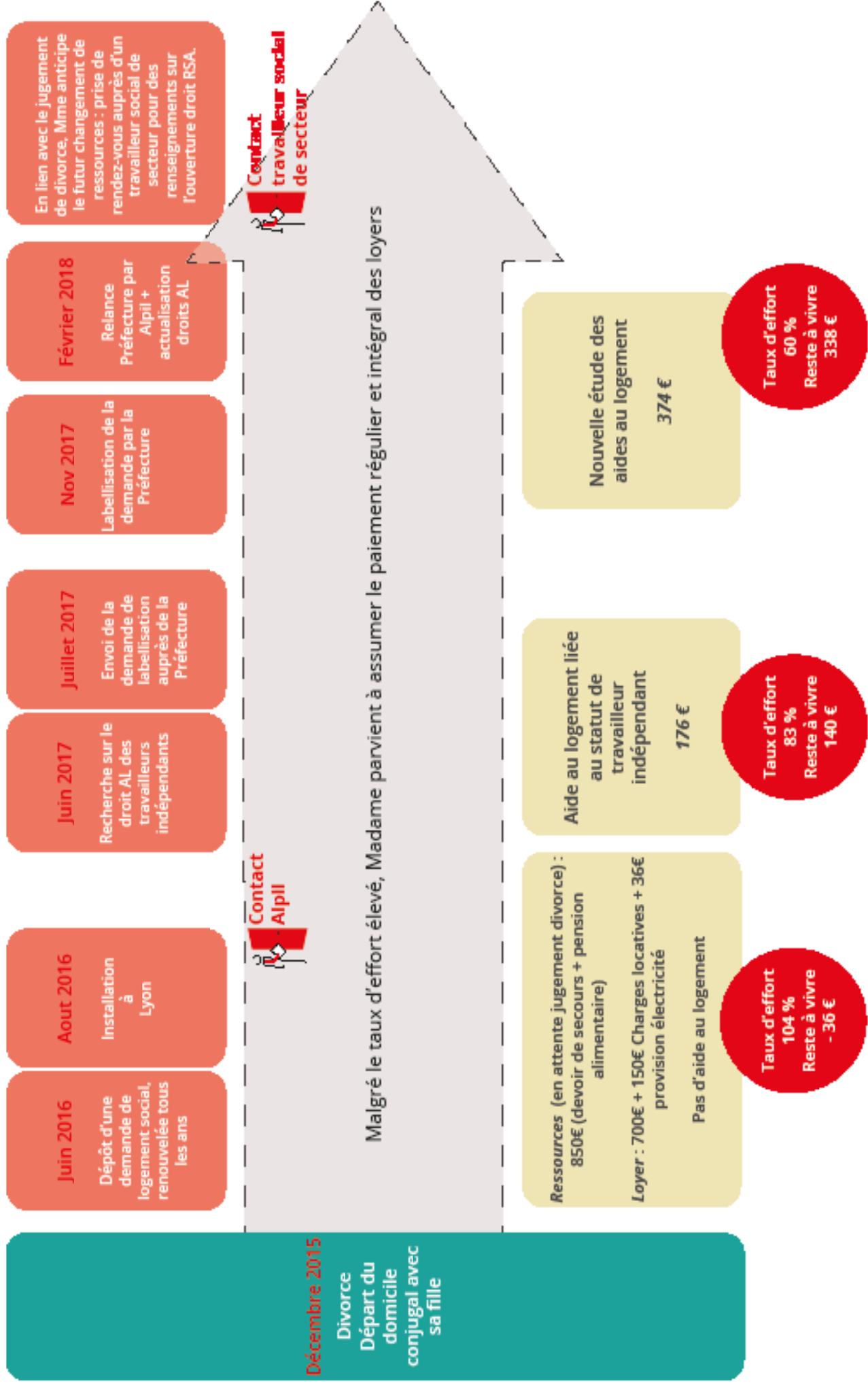
Par ailleurs, les ressources peuvent être fluctuantes et l'absence de visibilité sur le moyen ou long terme empêche une anticipation dans la gestion budgétaire.

Les ressources de Madame V. proviennent de son activité de travailleuse indépendante mais dépendent également de l'issue de sa procédure de divorce ; Madame D. perçoit un salaire à temps partiel complété par une pension d'invalidité qui fluctue tous les mois en fonction du nombre d'heures travaillées ; Madame R. qui bénéficie de l'allocation de solidarité spécifique depuis 2015, devra attendre juillet 2017 pour débloquer ses droits à une pension d'invalidité. Le caractère instable de ces ressources et ces statuts salariés « hybrides » ont un impact sur les droits à l'allocation logement dont le système de calcul (principalement basé sur le revenu fiscal n-2) ne prend que très inégalement en compte ces changements. Cette incertitude sur le montant des allocations logement et des prestations sociales auxquelles les ménages peuvent prétendre, accentue les difficultés à anticiper et gérer des budgets de façon équilibrée et régulière.

Face à ces difficultés de paiement, les ménages se convainquent rapidement que le relogement est la solution adaptée.

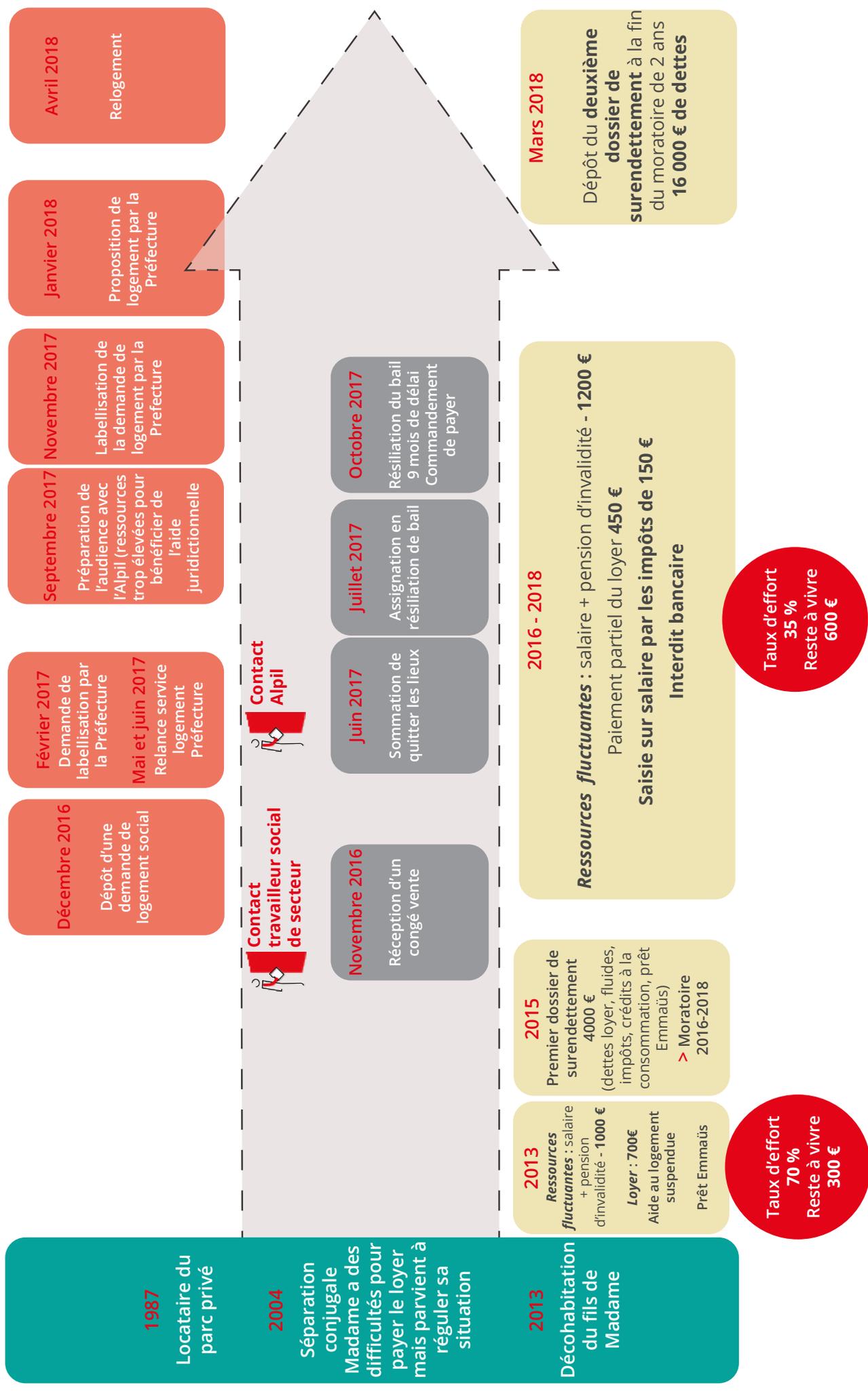
2. Comprendre la situation des ménages pour adapter les dispositifs de réponse

SITUATION DE MME V. FEMME SEULE + 1 ENFANT – PARC PRIVÉ



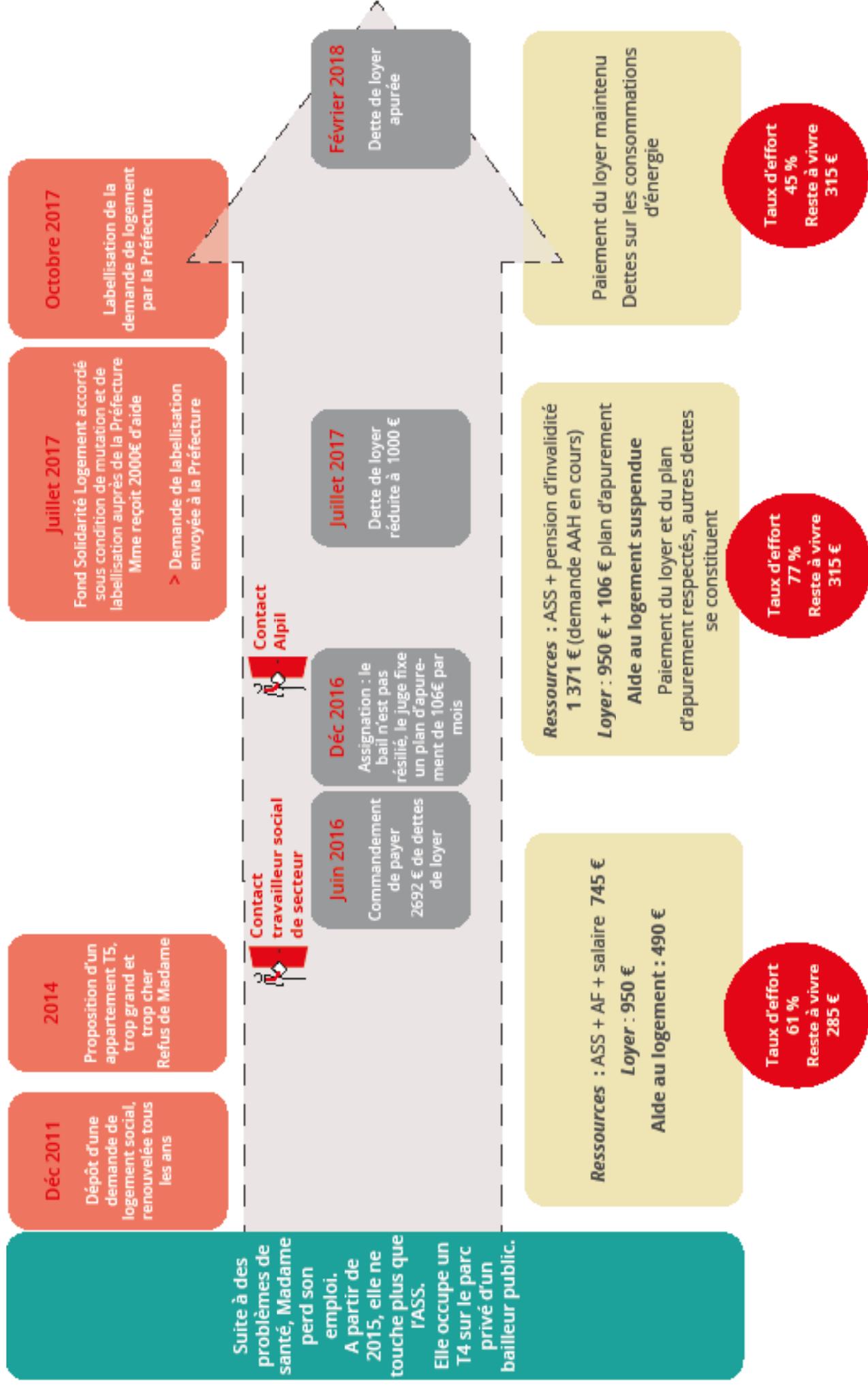
2. Comprendre la situation des ménages pour adapter les dispositifs de réponse

SITUATION DE MME D. FEMME SEULE – PARC PRIVÉ



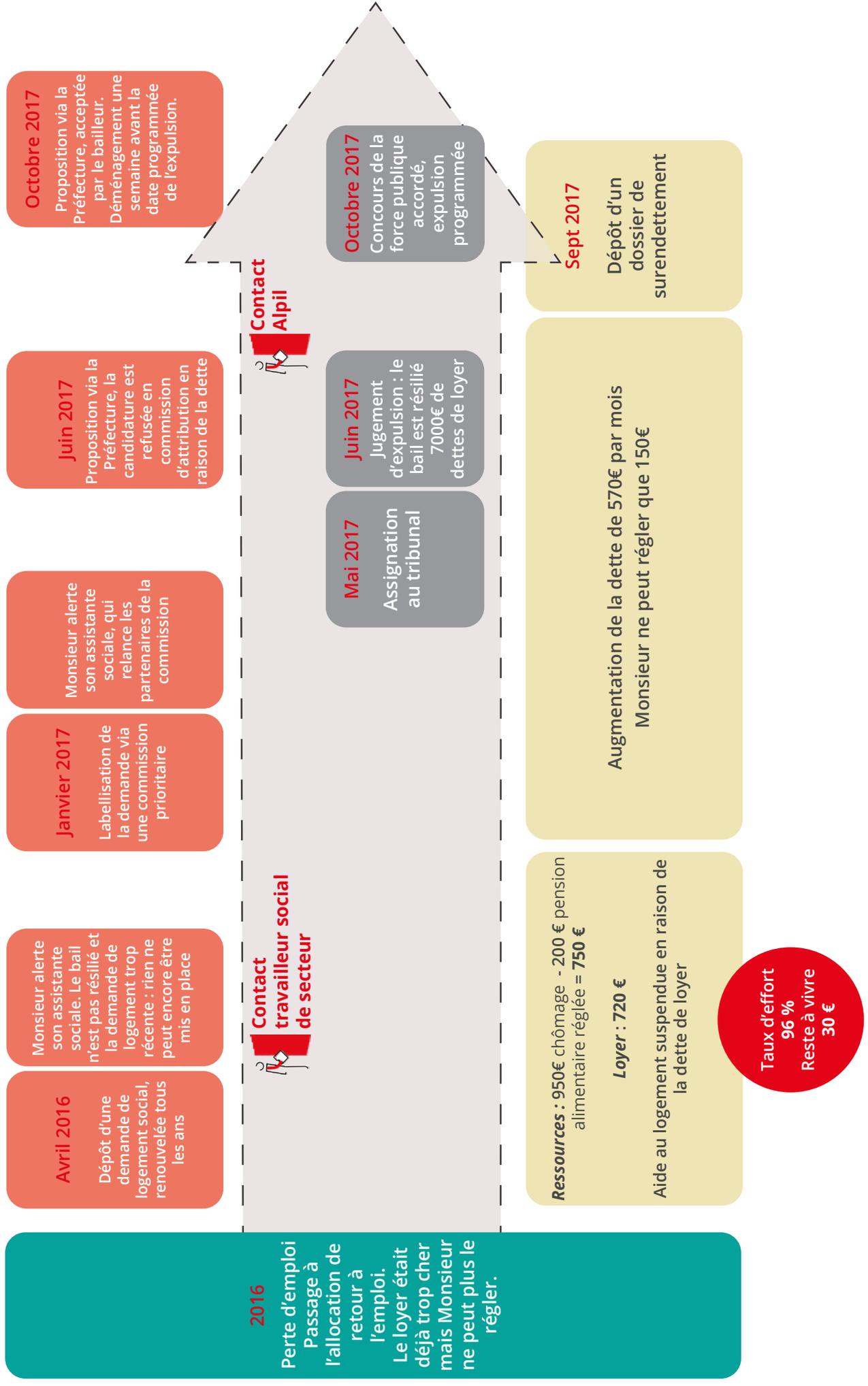
2. Comprendre la situation des ménages pour adapter les dispositifs de réponse

SITUATION DE MME R. FEMME SEULE + 3 ENFANTS – PARC PRIVÉ



2. Comprendre la situation des ménages pour adapter les dispositifs de réponse

SITUATION DE M. B. HOMME SEUL + 1 ENFANT – PARC PRIVÉ



L'inaccessibilité des parcs immobiliers privés et publics

Sur la Métropole, l'état du marché immobilier privé est tel que son accès est devenu quasi impossible aux ménages modestes. Le prix des loyers auxquels s'ajoutent les frais d'agence et les exigences des propriétaires pour sélectionner leurs futurs locataires et se protéger d'éventuels impayés de loyer (ressources trois fois supérieures au loyer, stabilité de l'emploi, obligation de cautionnement...) bloquent l'accès au parc privé à des ménages qui en sont pourtant déjà locataires. A défaut de pouvoir se reloger dans le parc privé par leurs propres moyens, les ménages se tournent vers le parc social.

Les 4 ménages présentés ici ont tous déposé une demande de logement social dans le but de se voir proposer un logement avec un loyer abordable. Cette démarche leur est apparue comme étant le préalable indispensable au traitement de leur situation. Cependant, avec à ce jour 70 000 demandes en attente pour 15 000 attributions par an¹², l'accès à un logement du parc social par le biais du droit commun peut prendre plusieurs années.

Face à l'urgence de la situation, les ménages s'orientent (parfois pour la première fois) vers les services sociaux de secteur, afin de bénéficier d'un soutien et de l'intervention d'un tiers, social ou institutionnel. C'est le cas de Madame D., qui a d'abord tenté de résoudre ses difficultés financières en contractant auprès d'Emmaüs une avance à 0%. N'arrivant plus à faire face, Madame a déposé un dossier de surendettement avec le soutien de son assistante sociale. Ce n'est qu'après avoir reçu un congé pour vente de la part de son propriétaire qu'elle a entamé des démarches pour se reloger dans le parc social. Madame pensait pouvoir se maintenir dans ce logement occupé depuis 25 ans mais la faiblesse et la fluctuation de ses ressources ne lui permettaient plus de faire face à un loyer élevé.

Madame R., locataire du parc social, a déposé sa première demande de mutation en 2011. Elle a renouvelé cette demande chaque année mais n'a, jusqu'à aujourd'hui, pas encore pu bénéficier d'une proposition de logement, alors que son taux d'effort fluctue entre 45% et 77%.

L'alerte et la sollicitation des services sociaux et des associations

Comme illustré sur ces frises, l'alerte aux services sociaux intervient très rapidement dès les premières difficultés liées à une baisse de leurs ressources. Conscients de l'urgence de la situation, les ménages se tournent vers les services sociaux et les associations afin d'être orientés et soutenus dans leurs démarches de relogement et de traitement d'une potentielle dette, par le biais des dispositifs institutionnels existants.

Pour ces 4 familles, des signalements au service logement de la Préfecture du Rhône ont été réalisés afin que leurs situations soient « labellisées » et qu'une proposition de logement adaptée intervienne dans un délai plus court.

Les dispositifs publics ayant pour objet de prioriser le relogement de ménages en situation d'urgence ne peuvent être saisis que par l'intermédiaire d'un tiers social (travailleur social ou association agréée).

Seul le recours DALO (recours en droit) peut être directement formé par les ménages. La complexité de la démarche fait qu'il leur est conseillé d'être accompagnés par un intervenant ayant une bonne connaissance du droit au logement opposable.

Les 4 ménages ont bénéficié de l'action conjointe d'un intervenant social de secteur et de l'Alpil, que ce soit uniquement pour les démarches de relogement ou pour les démarches de relogement et de traitement des impayés (dépôt du dossier de surendettement notamment). Une articulation entre les intervenant.es et les dispositifs est donc indispensable afin de coordonner les actions en termes de stratégie et de temporalité.

¹² Données issues du portail d'informations mis en place par les membres de l'association du fichier commun du Rhône - <https://www.logementsocial69.fr> - consultation Mai 2018

2. Comprendre la situation des ménages pour adapter les dispositifs de réponse

La situation de Madame R. présente un exemple de mobilisation partenariale : assignée au tribunal, le juge ne prononce pas la résiliation du bail mais fixe un plan d'apurement afin de résorber la dette locative. En parallèle, le Fond Solidarité Logement lui octroie une aide sous condition de mutation par le bailleur et du dépôt d'une demande de priorisation de sa demande de logement. Son taux d'effort reste élevé et Madame n'a aucune perspective rapide de changement de logement.

Une nouvelle dette se crée sur d'autres postes de dépenses car elle s'applique à respecter le plan d'apurement fixé par le juge tout en maintenant le paiement du loyer résiduel, dont dépend son maintien dans le logement. Malgré une coordination des acteurs et la mise en place d'un ensemble d'actions cohérentes, les difficultés perdurent et Madame se heurte à l'absence de solution rapide de relogement.

Une temporalité inadaptée entraînant une aggravation de la situation

Les délais de relogement dans le parc social sont tels que la saisine d'un dispositif institutionnel apparaît comme indispensable. Pourtant, ces dispositifs visant à prioriser des ménages peinent à faire face au nombre croissant de demandes et ne peuvent proposer de solution de relogement immédiate. Les inscriptions en commission prioritaire d'arrondissement ne peuvent se faire qu'avec une demande de logement social ancienne d'au moins 6 mois, une labellisation au niveau du service logement de la préfecture peut prendre plusieurs mois. Une fois la situation reconnue prioritaire, les ménages souffrent d'une absence de visibilité sur les délais de relogement. Pour chacun de ces ménages, les signalements auprès du service logement de la Préfecture ont été suivis de relances régulières pour alerter sur l'urgence de la situation et actualiser les informations afin de viser des propositions de logement adaptées.

Malgré une sollicitation très en amont des difficultés (parfois même en amont de l'impayé de loyer), deux des ménages présentés sont encore en attente de proposition. Les deux ménages relogés ont attendu entre 10 et 12 mois entre la demande de labellisation de leur situation et la proposition de logement.

Ces frises illustrent le décalage entre l'urgence de la situation des ménages et la durée du relogement en parc social. La situation peut perdurer tant que les ménages sont en capacité de s'appuyer sur des fonds personnels ou mobiliser d'autres ressources (prêts de la famille, etc.). Dès leur épuisement, l'impayé se creuse et la procédure d'expulsion risque de s'enclencher. C'est le cas pour trois de ces ménages, avec un bail résilié pour deux d'entre eux.

Madame D. qui a déposé un dossier de surendettement en 2016 pour une dette de 4 000 euros a redéposé un second dossier en 2018, pour une dette de 16 000 euros. Ses ressources ont quelque peu diminué et malgré le moratoire prononcé par la commission de surendettement lors du premier dépôt de dossier bloquant le remboursement de la première dette, Madame n'a pu faire face à son loyer et la situation s'est aggravée. Face à un loyer trop élevé et malgré une mobilisation précoce, la temporalité du relogement entraîne un creusement inévitable de la dette. Seule Madame R. est parvenue à apurer sa dette de loyer, grâce à un soutien du Fonds de solidarité pour le logement, mais en a contracté de nouvelles.

Ces 4 ménages sont parvenus à rester mobilisés dans leurs démarches, en lien avec les services sociaux ou les associations, malgré la complexité de leur situation et des démarches à accomplir en lien avec de nombreux acteurs. Mais les familles concernées par ces difficultés se referment dans le présent de la précarité. L'angoisse générée par ces situations pèse lourdement sur leur santé physique et psychologique et les accidents de parcours vécus par ces familles peuvent avoir des effets dévastateurs sur le long terme.

Comment pouvons-nous collectivement agir le plus en amont possible face à ces situations de logement trop cher, afin d'éviter les effets pervers d'un marché immobilier inadapté aux ressources, des démarches et des systèmes de réponses inadaptés à l'urgence des situations ?

1. QUE NOUS DISENT CES SITUATIONS ?

Une part croissante du public que nous rencontrons est concernée par la problématique du logement trop cher. Les difficultés de paiement du loyer ne sont pas toujours liées à des problématiques sociales mais souvent à des accidents de vie de plus en plus fréquents. Comment construire alors un cadre assurantiel, un filet de sécurité plus performant, adapté aux évolutions de notre société (flexibilité du marché du travail et donc des ressources perçues, recomposition des schémas familiaux,...) pour améliorer les actions de prévention des expulsions ?

Si l'ensemble des dispositifs existant dans le Rhône et la Métropole de Lyon, démontrent une bonne application de la législation en vigueur et un fort volontarisme partenarial en matière de prévention des expulsions, il apparaît néanmoins que les dispositifs en place ne sont pas complètement opérants lorsque le maintien dans les lieux n'est pas envisageable en raison du coût du loyer.

Comment pouvons-nous assumer collectivement ce décalage de temporalité entre la réalité économique des ménages face à la cherté du logement et les délais de relogement dans la Métropole de Lyon ?

Cela nous amène à questionner les formes possibles de prise en charge des «coûts» conjoncturels pour les ménages liés à une instabilité économique et des «coûts» structurels pour les collectivités, liés aux tendances du marché immobilier.

Décloisonner nos modes de faire, construire des réponses au plus proche des situations des personnes et développer nos actions dans les interstices de ces deux temporalités a priori antagonistes (celles du parcours des ménages et celle de la réponse publique) pourraient nous permettre de mieux répondre à ces situations, dans l'intérêt des personnes comme de la collectivité.

La lecture des processus et parcours de vie nous invite d'une part à prendre en compte le désajustement entre la temporalité de la réponse publique et celle des parcours et besoins des personnes, et d'autre part à repenser nos cadres d'intervention pour mieux anticiper les points de rupture.

Autant de réflexions qui font échos au changement de culture et au nouveau paradigme de l'intervention sociale voulue par le plan *logement d'abord* localement, pour développer une gestion collective du traitement de ces situations.

Voici quelques réflexions à partager et discuter pour contribuer au débat, dans l'objectif d'ajuster collectivement nos systèmes de réponse.

2. NOS PROPOSITIONS

Admettre collectivement que les temporalités de l'expulsion et du relogement sont incompatibles

Nous remarquons qu'un grand nombre de ménages nous interpelle très en amont des procédures, dès les premières difficultés de paiement du loyer et parfois même avant la constitution de l'impayé. Les personnes nous interrogent alors sur les différentes possibilités de relogement, expriment leurs difficultés à se reloger dans le parc privé et leur hésitation à poser leur dédite en l'absence de solution à court terme.

Du fait de la pression des besoins, les dispositifs locaux de relogement des publics prioritaires (SYPLO, ACIA), ne permettent pas d'adapter suffisamment les délais de relogement effectif aux

situations vécues par les personnes et ainsi d'éviter la spirale de l'endettement.

La mise en place récente du nouvel Accord collectif intercommunal et inter réservataire constitue une avancée, au sens où l'ensemble des acteurs de l'offre partagent la responsabilité du relogement des publics visés, dont les personnes en logement trop cher, avec ou sans dette constituée, ou en situation d'expulsion. Nous disposons actuellement de peu de recul pour évaluer l'incidence de cette nouvelle configuration sur les délais de relogement.

Enfin, pour les ménages en procédure d'expulsion et pour lesquels le bail est résilié, le délai de relogement est de 9 mois si l'on tient compte des délais réglementaires fixés par la loi DALO.

Le défaut structurel d'offre abordable explique ce temps long de la réponse publique pour mobiliser une offre adaptée. Comment prendre en compte dans les dispositifs ces délais de réponse comme un phénomène structurel aux grandes agglomérations ?

C'est dans cet enjeu de gestion de l'attente que la mise en place d'aides sur quittance et le développement de l'intermédiation locative pour les ménages en impayés peut trouver du sens. Agir sur le coût du loyer dès les premiers risques d'impayés est un moyen de définir une stratégie avec le ménage et le bailleur, le temps de sécuriser le maintien en cas de rétablissement de la situation et de traitement de l'impayé, ou le temps d'un relogement sur une offre économiquement plus adaptée. Plusieurs types d'actions pourraient être menées, visant à :

- **améliorer la solvabilité du ménage par la mise en place d'une aide sur quittance**, sous la forme d'une subvention destinée à couvrir partiellement le montant du loyer jusqu'au relogement, et cela en complément des allocations logement. Le système d'aide sur quittance a déjà été éprouvé par plusieurs collecteurs.

- **développer des solutions de sous-location associative sur-mesure**, permettant d'assurer le maintien des occupants en réduisant le montant du loyer, et de sécuriser le bailleur. Dans le Rhône, nous pouvons citer l'exemple du bail glissant « anti-expulsion ». L'association se substitue au ménage en devenant le locataire principal du logement, jusqu'au glissement du bail ou au relogement. Cette forme de médiation locative, assurée par une équipe de gestion et des services techniques et administratifs à laquelle s'ajoute un suivi social, sécurise les relations avec le bailleur et a pu constituer une réponse favorisant le maintien dans les lieux de nombreux ménages. Le dispositif pourrait s'étendre à un projet de relogement, appuyé soit sur l'Allocation Logement Temporaire (ALT), soit sur les outils financiers de l'Intermédiation Locative étendue au parc social.

- **travailler à la production d'offre spécifique** pour les personnes sans ressources ou dont le niveau de revenu est inférieur aux minima sociaux.

- **favoriser la mobilité résidentielle au sein du parc public** en développant la coordination inter-bailleurs et inter-réservataires et en élargissant et coordonnant la palette d'interventions possibles pour faciliter le relogement lorsque la dette est constituée.

- **mettre en place un encadrement des loyers sur le parc privé** dans les territoires où la pression locative est forte.

Décloisonner les champs d'intervention pour adapter les dispositifs aux besoins des ménages et moduler l'intervention sociale

Comme nous l'avons montré dans cet éclairage, les ménages concernés par la problématique du logement trop cher ne sont pas nécessairement confrontés à d'autres problématiques nécessitant un accompagnement social important. Pour autant, ces situations relèvent d'une intervention sociale qui visera à soutenir le ménage, mobiliser des acteurs ou des dispositifs, éventuellement réajuster les interventions mises en œuvre, jusqu'à ce que la situation soit réglée durablement. Agir sur le prix du loyer ne nécessite pas nécessairement un traitement de situations sociales complexes et nous invite à redéfinir nos cadres d'interventions sociales. Ainsi, nous faisons le constat que les logiques de mesures (ASLL, FNAVDL,..), qui sous-tendent un accompagnement pendant une durée limitée, ne correspondent pas systématiquement aux

besoins, aux temporalités, aux compétences et à la situation des personnes. L'intervention peut relever d'un appui ponctuel aux démarches sur le temps long, d'une forte réactivité ou d'un soutien renforcé sur certaines périodes clés des parcours. Ce type d'intervention nécessite une coordination sociojuridique entre les intervenants. L'intervention peut porter sur le ménage, mais aussi sur les acteurs intervenants ou impliqués par la problématique.

Les démarches engagées dans le cadre de la prévention des expulsions ne peuvent en effet pas être déconnectées **d'une stratégie globale** reposant sur un travail partenarial social et juridique: les différentes démarches liées à l'impayé, mais également aux procédures annexes (telles que procédure de divorce, liquidation des entreprises, évolution de la situation économique...) doivent s'inscrire dans **un plan d'action global, nécessitant des démarches articulées, coordonnées et réajustées dans le temps si nécessaire.**

La notion d'accompagnement sociojuridique offre des pistes de travail en ce sens. L'instruction du 22 mars 2017 relative à la mise en œuvre du plan interministériel pour la prévention des expulsions locatives en précise le contenu, préconisant ainsi le « décloisonnement des approches sociales, administratives et juridiques », notamment à travers le développement de permanences partenariales d'accès au droit associant des travailleurs sociaux et des acteurs de la justice et du droit, ainsi que l'amélioration de la formation interdisciplinaire des acteurs et le développement d'une culture d'action commune. Sur la Métropole de Lyon, le dispositif APPEL correspond à cette forme de permanence partenariale. Depuis sa création en 1998, ce dispositif a ouvert un lieu d'échanges favorisant la consolidation des pratiques communes en termes de prévention des expulsions, le renforcement d'un réseau d'acteurs diversifiés et le rapprochement des cultures d'intervention. En un mot : apprendre à travailler ensemble afin de proposer aux ménages des pistes d'actions adaptées à leur situation, prise en compte dans sa globalité. Les permanences APPEL sont des lieux de consultation et de réorientation mais non de suivi dans le temps des ménages qui y ont recours, ce qui en constitue une limite. Cependant, en pratique, ces rencontres durant les temps de permanence enclenchent fréquemment un accompagnement sur le temps long, mené conjointement par plusieurs intervenants du secteur social, associatif ou de la justice et du droit.

Cette forme d'accompagnement partenarial est souvent la mieux à même de répondre à la problématique du logement trop cher en ajustant dans le temps un plan d'action coordonné qui s'appuie sur la situation des ménages et son évolution ; **en apportant le plus possible une souplesse dans les systèmes de réponse aux fonctionnements parfois contreproductifs...**

Comment est-il possible de penser collectivement une forme de réponse et d'organisation (accueil, information, suivi, ressource, ...) qui favoriserait le décloisonnement et la coordination entre les acteurs intervenants autour de ces situations en venant s'ajuster aux besoins des ménages ?

