

L'HEBERGEMENT ET L'ACCES AU LOGEMENT DES POPULATIONS EN GRANDE PRECARITE EN ISERE

Le droit au logement est encadré depuis 1946 par de nombreux textes législatifs. Ce droit inclut le droit à l'hébergement (avec accompagnement social). Il est maintenant associé à une liberté fondamentale et il est devenu récemment un droit « opposable ».

Résumé

AUI-Alerte réactualise périodiquement un travail commencé en mai 2012 concernant le nombre de personnes en grande précarité d'hébergement en Isère. AUI-Alerte tente une estimation des personnes sans hébergement et distingue 4 catégories de population aux droits différents auxquelles nous avons rajouté cette année les mineurs non accompagnés. Parallèlement notre rapport quantifie les solutions variées proposées par la puissance publique. De ces 2 estimations, nous déduisons le déficit d'offre d'hébergement que nous présentons dans un tableau synthétique évaluant les besoins, l'offre, le déficit pour chaque population. Nous constatons un déficit d'offre, borne minimale dans l'état actuel de nos connaissances, d'environ 5000 places, toutes populations confondues. Disposant d'évaluations similaires depuis 2012, nous pouvons maintenant estimer des tendances concernant la demande, l'offre d'hébergement et le déficit pour chacune des populations.

Catégories de population

Les populations en grande précarité ont été réparties en 5 grandes rubriques ayant un droit variable au logement.

1) Les Roms de la Communauté européenne sont généralement des tziganes d'origine roumaine ou bulgare qui vivent actuellement sur des terrains vagues, dans des friches industrielles ou en squat, dans des conditions déplorables. Leurs installations étant régulièrement détruites par la puissance publique, ils les reconstituent périodiquement ailleurs. Un dispositif d'insertion (MOUS) concernant une dizaine de familles (environ 50 personnes) a été mis en place pour les aider à trouver un emploi et à s'insérer et donne de bons résultats.

2) Les demandeurs d'asile ont quitté leur pays pour demander la protection de la France. Ils ont tous droit à un hébergement, qui est variable suivant leur statut (procédure normale, accélérée ou Dublin). En Isère, il y a eu 1248 adultes primo-arrivants en 2017, 50% d'entre eux ont été placés suivant une procédure accélérée limitant leurs droits à l'hébergement. L'augmentation des primo-arrivants a été de 20% par rapport à 2016. Il faut y rajouter les 389 mineurs accompagnant et une proportion de 61% de primo-arrivants placés en procédure Dublin et pas comptabilisés par l'OFPRA. La durée moyenne d'instruction des dossiers reste supérieure à 16 mois.

3) Les personnes dites à « droits minorés », sont souvent des déboutés du droit d'asile qui ne rentrent pas dans leur pays mais restent sur le territoire. Elles peuvent être ou pas en demande d'un titre de séjour qui devrait être traitée selon la loi dans un délai de 4 mois mais qui, en réalité, est souvent de l'ordre de l'année ou plus, pendant lesquels ils n'ont aucun

droit, surtout pas celui de travailler. Il est difficile d'estimer le nombre global des « sans papier » qui ne sollicitent guère les institutions et donc « n'existent pas » au dire du préfet. Une partie importante des personnes à « droits minorés » n'appellent jamais le 115.

4) Les personnes à « droits complets » sont des ressortissants français ou de la Communauté européenne. Les ressortissants communautaires ont droit au séjour à condition de disposer de ressources. Ces personnes ont droit à un hébergement/logement et à un accompagnement social.

5) Les mineurs non accompagnés, appelés auparavant mineurs isolés étrangers, sont des jeunes arrivés seuls en France et sans représentant légal. Leur minorité doit être confirmée par le Conseil départemental qui en a la charge. Une proportion importante ne sont pas reconnus mineurs. Ils sont, dans ce cas, exclus de tout dispositif institutionnel (accompagnement, hébergement, scolarité, santé) tout le temps de leur minorité.

DEFICIT D'HEBERGEMENT EN ISERE (juillet 2018)

Catégorie	Personnes recensées	Réponses institutionnelles apportées (en places)							Déficit hébergement	Nombre de places à créer	
		CADA	HUDA ATSA CAO...	Urgence droit commun (115)	MOUS	Divers CCAS	Conseil départ.	Total places dédiées			
Rom européen	426 (1)			1133 (6)	78 (7)	100 (8)		178	182	(13)	
Demandeurs d'asile	3373 (2)	871 (5)	876 (5)					3042 (11)	1105	1626 (12)	
Droits minorés	1393 (3)					85 (9)	77 (9)			1114	2484 (13)
Droits complets	2138 (3)									1710	
Mineurs non accompagnés	1238 (4)						335 (10)	335	903	903	
Total	8568	871	876	1133	78	185	412	3555	5013	5013	

Notes

1 Données du CCAS sur les squats, les dispositifs MOUS et Rondeau

2 La population des demandeurs d'asile comprend ceux arrivés en 2017 auxquels s'ajoutent ceux arrivés précédemment et toujours en cours de procédure. Il faut compter les adultes primo arrivants et les mineurs accompagnants mais pas les réexamens. En 2017, l'OFPRA a enregistré 1248 demandes d'asile domiciliées en Isère auxquels ajouter 389 Mineurs accompagnants donc un total de 1637 personnes. Le taux de procédure Dublin (en France) était de 61% en plus, il y avait donc un total de $1637 \times 1,61 = 2635$ primo-arrivants en 2017 auxquels il faut ajouter les primo-arrivants de 2016 toujours en procédure.

D'après l'étude d'impact de la loi sur l'immigration, la procédure d'asile dure en moyenne 13 mois et 19 jours, auxquels il faut rajouter les délais de dépôt de dossier (21 jours pour l'OFPRA, 30 jours pour la CNDA) et le délai d'accès en GUDA qui est d'environ 45 jours soit une durée totale de 1,4 année. D'après l'OFPRA il y a eu 1419 primo-arrivants en 2016 auxquels il faut rajouter une proportion de 30% de Dublin soit 1845 personnes. On peut estimer que $1845 \times 0,40 = 738$ sont toujours en procédure en 2017.

Il y a donc $2635 + 738 = 3373$ demandeurs d'asile (personnes y compris les mineurs accompagnants) en cours de procédure d'asile en Isère.

3 Il y a eu un total de 7330 personnes distinctes en demande d'hébergement. Parmi celles-ci, 1858 Français, et 706 ressortissants de l'UE soit un total de 2564 personnes en droits complets. On en retire les 426 Rom européens déjà comptabilisé pour arriver à 2138 personnes en droits complets hors Rom. Ce nombre est très certainement une borne inférieure car tous les droits complets (constitués en particulier de SDF) ainsi que tous les Rom n'appellent pas le 115.

Le nombre de droits minorés est le complément soit $7330 - 2564$ droits complets – 3373 demandeurs d'asile = 1393 personnes en droits minorés. Encore une fois, ce chiffre est très certainement minoré, car nous avons soustrait tous les demandeurs d'asile, faisant l'hypothèse qu'ils s'adressent tous au 115.

4 Données communiquées par un membre du Conseil départemental de l'Isère pour 2017

5 D'après l'arrêté préfectoral du 17 février 2017 sur le schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile. La répartition de ces places (CADA-HUDA) a pu changer au cours du temps.

6 Au 31 décembre 2017, un total de 1133 places pérennes (hors hébergement hivernal) ont été affectées en hébergement d'urgence par le 115. Si on admet qu'elles sont attribuées au prorata des demandes faites, on peut faire une péréquation qui donne 66 places pour des Rom, 521 places pour des demandeurs d'asile, 215 places pour des droits minorés et 330 places pour des droits complets hors Rom.

7 Données CCAS sur le dispositif MOUS (dont 50% enfants)

8 Données CCAS sur le dispositif du Rondeau et autres

9 Données du CCAS, sans répartition suivant le statut. On fait l'hypothèse que la répartition des places est proportionnelle aux besoins soit 34 pour les droits minorés (37,5%) et 51 pour les droits complets (62,5%). De même pour les 77 places du

Conseil départemental réparties en 30 places pour les droits minorés et 47 places pour les droits complets.

10 Données issues du rapport annuel d'activité 2017 du ministère de la justice sur la mission Mineurs non accompagnés (MNA) de mars 2018 qui indique que 335 personnes ont été reconnues MNA en Isère. On suppose que ces 335 mineurs ont été hébergés

11 Ce nombre correspond aux places dédiées, hors Rom et MIE, sans considération de répartition.

12 En fait, beaucoup de demandeurs d'asile ainsi que beaucoup de Rom sans proposition s'adressent au 115 qui les loge en hébergement d'urgence. Si on admet (voir note 6) que 521 demandeurs d'asile ont été hébergés en hébergement d'urgence, il reste 1105 personnes en demande d'asile non hébergées. Ce nombre est comparable aux 1127 personnes en domiciliation active par la Plateforme d'accueil demandeurs d'asile (PADA). En effet, la PADA est chargée de donner un rendez-vous aux primo-arrivants au Guichet unique demandeur d'asile (GUDA). Le GUDA enregistre la demande d'asile et devrait orienter les DA vers un hébergement du Dispositif national d'accueil (DNA). En 2017 aucun DA primo-arrivant n'a eu d'orientation vers l'hébergement à son passage en GUDA. Les DA retournent donc en PADA pour obtenir une domiciliation active et attendent.

Sans hébergement pour les Rom : $426 - 178 - 66$ (urgence) = 248

Sans hébergement pour demandeurs d'asile : $3373 - 871$ (CADA) – 876 (HUDA) – 521 (urgence) = 1105

Sans hébergement pour droits minorés : $1393 - 215$ (urgence) – 34 (CCAS) – 30 (CDI) = 1114

Sans hébergement pour droits complets : $2138 - 330$ (urgence) – 51 (CCAS) – 47 (CDI) = 1710

Sans hébergement pour les mineurs non accompagnés : $1238 - 335 = 903$.

13 Pour le déficit de places, nous soustrayons aux besoins évalués, le nombre d'hébergements dédiés proposés selon le statut des populations, faisant une péréquation des 1133 places d'hébergement d'urgence au prorata des besoins en 447 places pour droits minorés et 686 places pour droits complets. De même pour les 85 places du CCAS et les 77 places du Conseil départemental.

Déficit en places pour les Rom : $426 - 178 = 248$

Déficit en places pour demandeurs d'asile : $3373 - 871$ (CADA) – 876 (HUDA) = 1626

Déficit en places pour droits minorés : $1393 - 447$ (urgence) – 34 (CCAS) – 30 (CDI) = 882

Déficit en droits complets : $2138 - 686$ (urgence) – 51 (CCAS) – 47 (CDI) = 1354

Déficit pour les mineurs non accompagnés : $1238 - 335 = 903$

Le déficit en hébergement d'urgence est donc de $248 + 882 + 1354 = 2484$ places

Estimation des populations en demande d'hébergement et offre correspondante

Nous essayons, chaque fois que cela est possible de donner un nombre de personnes (et non pas de dossiers) comprenant les enfants accompagnants. Pour certaines populations, la composition familiale comporte de nombreux enfants, qui sont aussi des personnes en attente d'hébergement. Ces enfants sans hébergement peuvent être extrêmement perturbés par l'absence de sécurité et de stabilité de leur abri. Ceux qui bénéficient d'un hébergement d'urgence sont également angoissés par un manque de stabilité qui pénalise leur parcours scolaire.

En ce qui concerne les Rom, nous nous appuyons sur les estimations du CCAS de Grenoble qui recense squats, campements et bidonvilles sur le territoire ainsi que les Rom hébergés dans divers dispositifs.

Pour les demandeurs d'asile, nous ne connaissons pas le nombre exact de demandeurs d'asile en cours de procédure dans le département de l'Isère. Nous nous basons sur le nombre des dossiers de demande d'asile déposés à l'OFPRA, corrigeant celui-ci du nombre de mineurs accompagnants, des demandeurs en procédure Dublin (qui n'ont pas déposé leur demande à l'OFPRA), du délai moyen de traitement des dossiers à l'OFPRA et à la CNDA.

Les « droits minorés » sont déduits des appels au 115 auxquels on soustrait les autres catégories.

Les besoins en mineurs non accompagnés sont donnés par le Conseil départemental de l'Isère. Ceux reconnus mineurs par une enquête d'une mission interministérielle qui a fait un recensement par département. Les chiffres de la mission interministérielle diffèrent sensiblement de ceux du Conseil départemental.

En tout état de cause, ces estimations, mêmes approximatives, sont les seules disponibles. Le croisement avec d'autres estimations (CCAS, accueil d'urgence,...) ne montre pas d'anomalie flagrante. Aucun acteur (institutionnel ou associatif) ne contredit de manière quantitative et significative nos estimations.

Situation de l'hébergement en Isère

La situation de l'hébergement pour les populations en grande précarité est alarmante en Isère. D'une part, l'offre de logement et d'hébergement est très inférieure à la demande. Par ailleurs, très souvent, elle laisse à la rue des personnes fragiles ayant des droits. D'autre part, la puissance publique se restreint le plus souvent à proposer un hébergement seul et non un logement avec accompagnement social. Ce gain à court terme se paie plus tard en problèmes sociaux démultipliés.

On peut estimer la population totale en attente d'un toit à 8500 personnes. Ce chiffre est une borne minimum, qui sous-estime les enfants et le nombre de personnes aux droits minorés qui ont abandonné l'idée de se faire connaître. L'offre totale pérenne est environ de 3500 places. Il manque donc environ 4500 places pérennes pour que tous aient un toit.

Au risque de perturber l'argument, il faut apporter quelques précisions à ces chiffres
- Les chiffres donnés sont toujours des bornes minimum car nous n'avons aucun chiffre précis de la demande (hormis pour la demande d'asile et les mineurs non accompagnés).

Beaucoup de ceux qui sont à la rue ne se manifestent pas auprès du 115, ou sont découragés par les délais d'attente, un non recours au droit. Une partie des « sans papiers » aura des réticences à se manifester,

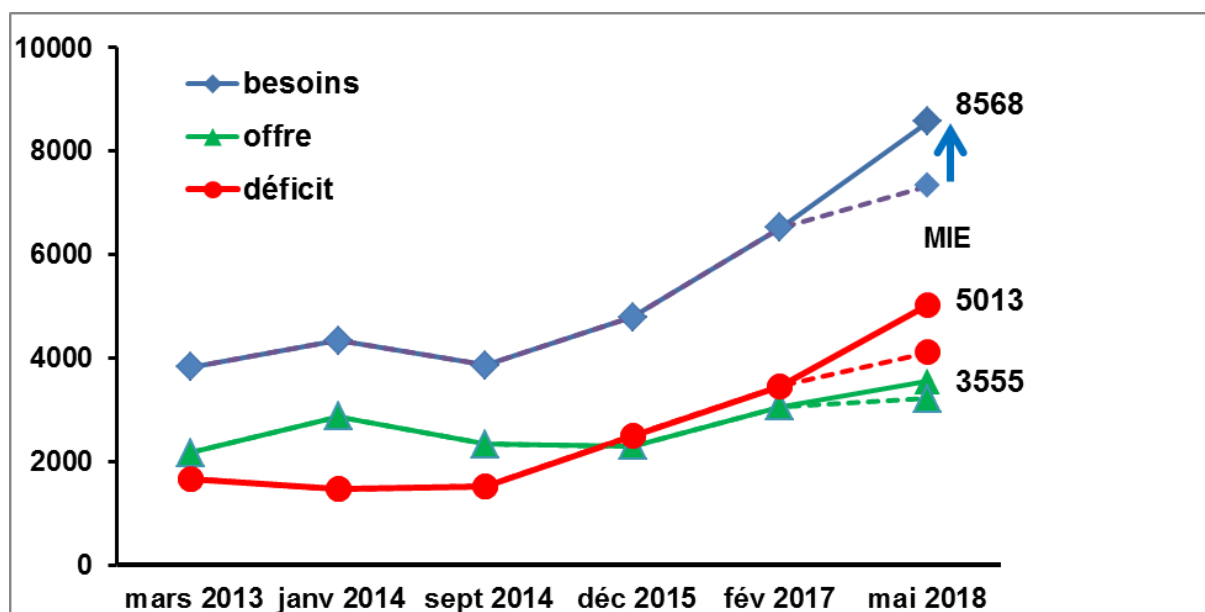
- Toutes les personnes en déficit d'hébergement ne sont pas nécessairement à la rue. Ils sont en demande, mais peuvent avoir trouvé des solutions temporaires, chez un compatriote par exemple. Ces solutions ne sont pas satisfaisantes car temporaires, impliquant une contrepartie, et sans accompagnement social.

- Depuis septembre 2015, de nombreux citoyens se sont constitués en associations afin de proposer une offre d'hébergement. Celle-ci est très hétérogène et ne saurait se substituer à une offre institutionnelle. Ces solutions généreuses, qui démontrent que le rejet et la stigmatisation ne sont pas règles générales, ne sont pas non plus accompagnées de travail social autre que par des associations bénévoles.

Evolution globale de la situation relative à l'hébergement

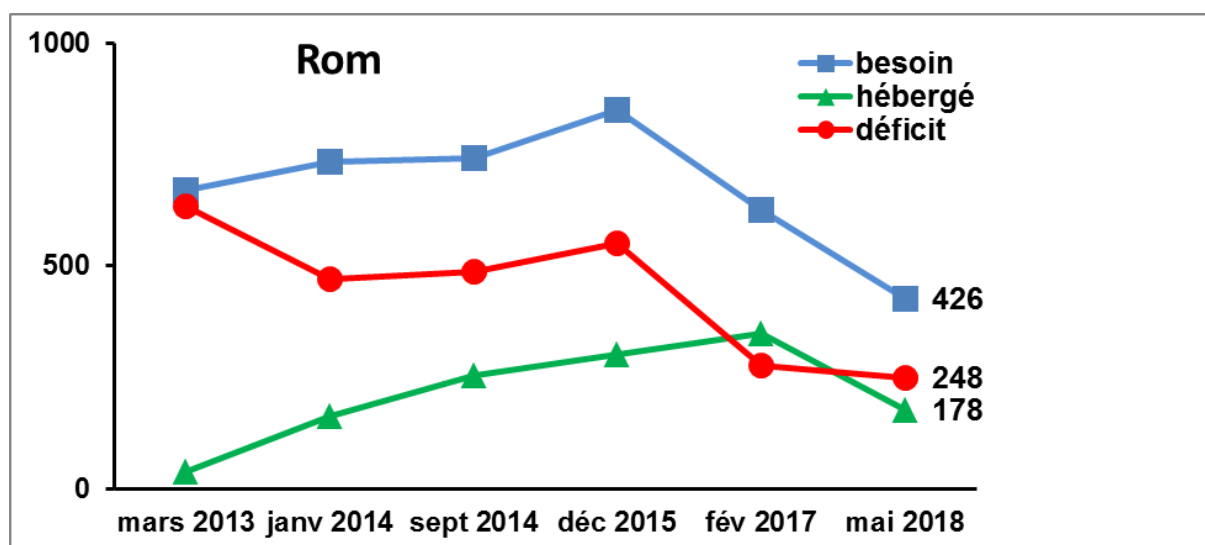
AUI-Alerte effectue ce recensement des personnes en attente d'hébergement depuis février 2013 ce qui nous permet maintenant de mettre en évidence certaines tendances.

Evolution globale



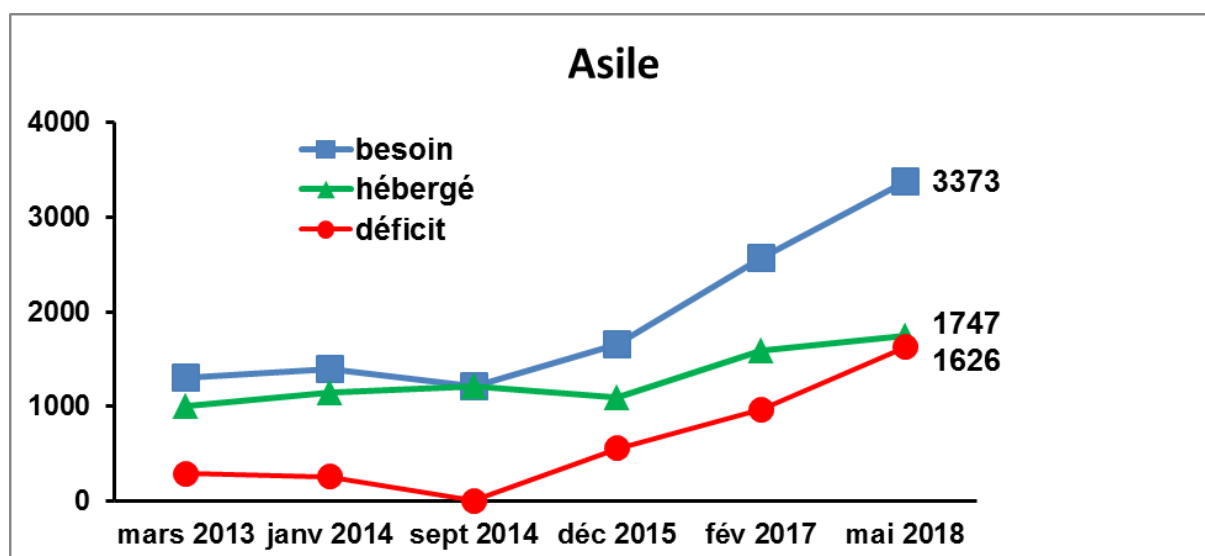
Le premier constat est que la demande d'hébergement progresse. En 5 ans, elle est passée de 3800 à 8600. Ce constat est inquiétant car il est associé à une augmentation générale de la précarité. L'offre en hébergement a aussi globalement augmenté de 2100 à 3500, ce qui est positif. Mais cette augmentation ne permet pas de rattraper le déficit qui passe de 1600 à 5000. Ainsi le déficit s'accroît de manière importante avec le temps sans qu'on puisse l'attribuer aux seuls mineurs non accompagnés.

Evolution des Rom au regard de l'hébergement



En ce qui concerne les Rom de la Communauté européenne, la demande a diminué, ainsi que l'offre, mais le déficit a lui aussi diminué. Cette diminution de la demande est compréhensible eu égard au harcèlement dont les Rom sont l'objet de la part de la puissance publique qui détruit périodiquement squats, campements et bidonvilles sans proposer de solution alternative alors que l'expérience de la MOUS donne des résultats positifs. Les Rom sont plus mobiles que d'autres populations et vont s'installer là où ils peuvent se stabiliser.

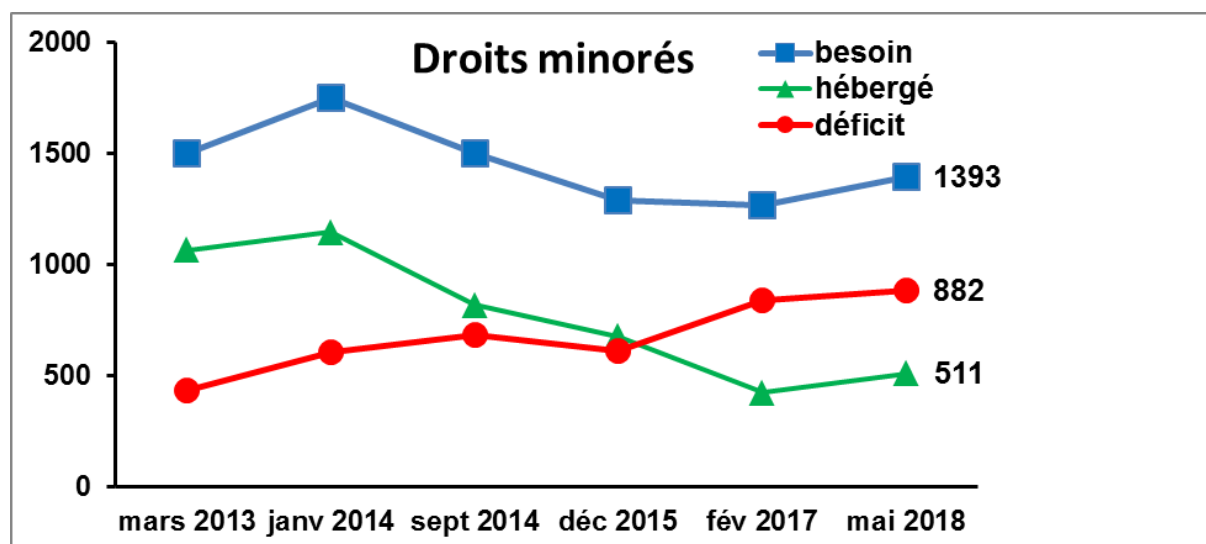
Evolution des demandeurs d'asile au regard de l'hébergement



Les demandeurs d'asile montrent aussi un déficit qui augmente sensiblement passant de 300 à 1600 en 5 ans. L'hébergement pour demandeurs d'asile (CADA, ATSA, HUDA,...) a pendant longtemps été de l'ordre de 1000 places. Il a augmenté depuis 2 ans pour atteindre 1700 places ce qui est positif mais reste loin de compenser l'augmentation des personnes en cours de procédure qui sont passées de 1300 à 3300. Il faut distinguer le déficit en hébergement (demande moins offre) du nombre de personnes laissées à la rue car certains demandeurs d'asile sollicitent le 115 pour un hébergement d'urgence. Pendant longtemps, le

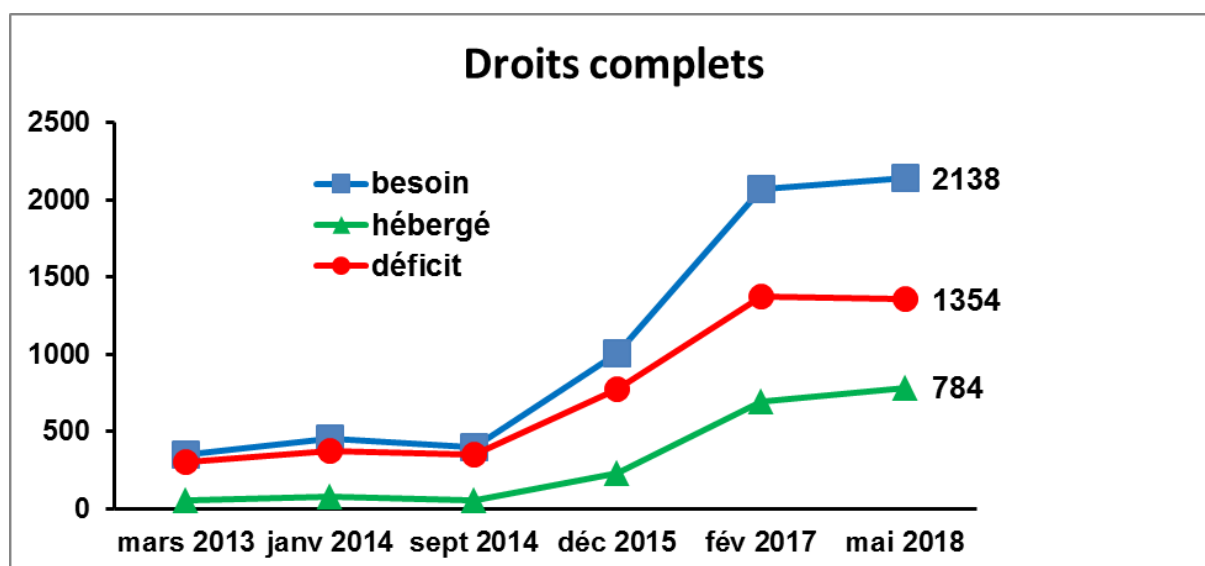
nombre de demandeur d'asile sans hébergement était imputé aux déboutés en situation indue (restant dans leur hébergement CADA après rejet de la CNDA,...). Nous avons consulté les opérateurs qui nous disent que les déboutés de la demande d'asile quittent leur hébergement dans le mois. Par contre, les demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugié (environ 30%) peuvent rester 6 mois. En fait ils restent beaucoup plus longtemps car la procédure d'insertion prend beaucoup plus longtemps et ils embolissent alors le dispositif asile, qui reste insuffisant eu égard à la demande.

Evolution des droits minorés au regard de l'hébergement



Comme nous l'avons écrit plus haut, il est difficile d'avoir une estimation de la demande d'hébergement des « sans papier ». Nous avons procédé par soustraction pour avoir une estimation. Des appels au 115, nous avons retiré toutes les autres populations. Ceci nous donne une borne minimale car tous les sans-abri ne contactent pas le 115. En ce qui concerne l'offre, là encore nous avons dû procéder par soustraction. Le 115 ne demande pas le statut administratif des demandeurs d'hébergement. Nous avons donc là encore procédé par soustraction. La demande semble relativement stable. L'offre semble avoir diminué, mais cela est dû au fait que les demandeurs d'asile sont progressivement montés en puissance pour l'hébergement d'urgence. En tout état de cause, encore une fois, le chiffre de 882 « droit minoré » sans toit est une borne minimum.

Evolution des droits complets au regard de l'hébergement



Les droits complets sont les Français ou les ressortissants de la Communauté européenne (ou SDF). Rappelons que cette catégorie devrait avoir accès au logement social et à tout le moins à l'hébergement accompagné. Les appels au 115 permettent de connaître le pays d'origine des appels. L'évolution de la demande montre une augmentation importante depuis 2014. Cela correspond à une augmentation importante de la précarité de ces populations. Phénomène mis en évidence par de nombreuses associations ou opérateurs d'accompagnement social.

L'absence de logement/hébergement est générateur d'un rejet social, lui-même générateur de marginalisation et de désocialisation qui peut être criminogène. Les solutions temporaires de fortune ne permettent pas aux enfants de s'établir et rend difficile une scolarisation effective des générations à venir. La difficulté d'insertion est génératrice de travail illégal, associée à un manque à gagner de cotisations sociales.

Les conditions précaires ont des conséquences sanitaires, associée à une composante psychologique généralisée, à long terme, dont on ne mesure pas toujours l'ampleur. Le surcoût d'un dépistage tardif, la contamination d'un voisinage proche, ont des conséquences sur l'ensemble de la population.

Conclusions

On constate une carence de la puissance publique en termes d'offre à l'hébergement pérenne aux populations précaires de plus de 5000 places en Isère. Ce déficit augmente chaque année de manière alarmante.

Ce déficit concerne toutes les catégories de population. Elle concerne aussi des catégories de population ignorées volontairement de l'Etat pour des raisons arbitraires : les mineurs isolés étrangers en cours d'évaluation, les demandeurs d'asile en procédure Dublin, les étrangers en procédure de demande de titre de séjour. Ces populations qui peuvent attendre des mois, voire des années, sans droit au travail, pour avoir une réponse à leur demande de régularisation de séjour.

La nécessité de parer au plus pressé avec des solutions de fortune a un surcoût important. De fait, l'hébergement improvisé coûte plus cher et est moins efficace que le logement organisé. Ce dernier remplit mieux ses fonctions d'accompagnement social.

Un hébergement fragile est la source d'une insertion sociale difficile. On sait depuis longtemps qu'une insertion sociale précoce et organisée est la solution à bien des difficultés. La marginalisation accompagnée d'une stigmatisation n'est pas une solution d'avenir. La scolarisation des enfants nécessite une stabilité géographique et matérielle minimum.

La réponse qui consiste à démanteler les squats et camps sauvages est la pire des réponses à une question mal posée car elle coûte cher (1 million d'€ depuis 2 ans), ne fait que déplacer les populations sans leur apporter de solution, et attise les questions de rejet.

Enfin, le logement précaire, ou sans contrôle, est associé à un risque sanitaire certain, souvent ignoré. Les maladies contagieuses soignées tardivement peuvent affecter des populations élargies. Les pathologies psychologiques apparaissent progressivement.

Un hébergement digne et structuré apaise les questions de voisinage et améliore l'acceptabilité sociale. Il est l'une des réponses au rejet et à la stigmatisation des populations précaires, source d'instrumentalisation politique.

La seule démarche intelligente et responsable de la part de nos institutions est donc de proposer des hébergements pérennes en nombre suffisant à toutes les populations de manière à les stabiliser, à faciliter leur insertion, à utiliser leurs capacités