



PARTENAIRE  
DE LA FONDATION  
ABBÉ PIERRE



# L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT EN ISÈRE 2018-2019

# PRÉFACE

La Fondation Abbé Pierre vient de présenter son 24<sup>ème</sup> rapport du mal-logement. Son président Laurent Desmard commence par ce constat : « *Notre société est aujourd'hui bien fragile, bien malade et bien trop fracturée pour que nous ne soyons pas préoccupés par le sort qu'elle réserve aux plus démunis* ».

Nous partageons ce constat, et notre rapport de la situation du mal-logement en Isère nous éclaire sur les évolutions mais aussi sur le chemin qui reste à parcourir pour que le logement devienne un droit pour tous. La privation de domicile doit disparaître de nos villes et campagnes quelle que soit la situation des ménages.

Le mouvement des « gilets jaunes » est emblématique du fossé qui se creuse entre les riches et les pauvres. Beaucoup de ménages rencontrent des difficultés financières et n'arrivent plus à « joindre les deux bouts ». Pour beaucoup d'entre eux, le logement représente un taux d'effort considérable au regard de leurs ressources.

« *12 millions de personnes sont fragilisées par rapport au logement et 4 millions sont mal-logés en France* » annonce la Fondation Abbé Pierre. Combien de mal-logés en Isère ?

Cette année le rapport aborde la problématique des sorties d'institutions de publics vulnérables : jeunes en fin de prise en charge de la protection de l'enfance, sortants d'hôpitaux et de prison, sans logement. Ces sorties « sèches » constituent une source de ruptures résidentielles d'une grande violence : « *26 % des personnes sans domicile nées en France sont d'anciens enfants placés en protection de l'enfance* ». En Isère ce phénomène est observé par de nombreux professionnels qui dénoncent le manque de moyens pour assurer un suivi social de ces personnes.

Par ailleurs, plusieurs villes ont lancé des actions pour rendre visibles les personnes privées de domicile. C'est le cas pour la Métropole grenobloise retenue comme territoire d'accélération de la mise en œuvre de la politique du « logement d'abord ».

Un Toit Pour Tous avec son Observatoire de l'Hébergement et du Logement s'est volontairement engagé dans cette contribution avec l'organisation de la « Nuit de la Solidarité » qui fait suite aux travaux associatifs menés par AUI Alerte (Associations Unies Isère Alerte)<sup>1</sup>. Ce rapport, dans sa première partie, rend compte de la méthode et des premiers chiffres qui reflètent les besoins recensés au niveau du seul territoire métropolitain.

C'est une première étape qui devra se poursuivre avec la mise en place de solutions et de moyens pour en réduire le nombre.

Si la politique du « logement d'abord » va dans le bon sens, elle se déploie lentement, trop lentement... Le « logement d'abord » c'est « d'abord des logements ». Le nombre de nouveaux logements sera-t-il au rendez-vous ?

Il existe aujourd'hui une vraie incertitude quant à la production de nouveaux logements sociaux « abordables ». Le nombre de demandeurs de logement social progresse et le nombre d'attributions reste stationnaire. La nécessité de l'accroissement d'une offre adaptée est une évidence dans un contexte où le mouvement HLM est lourdement impacté par la loi de finance de 2019.

Par ailleurs, la mobilisation du parc privé à vocation sociale pour suppléer aux limites du parc social, malgré les efforts déployés, se heurte à des difficultés. Pour inciter les propriétaires à louer leur bien à des loyers très inférieurs au prix du marché et tenir compte des risques qu'ils assument, il convient de leur apporter de véritables garanties.

Dans son troisième chapitre, ce rapport propose une analyse de la mise en œuvre et l'état d'avancement de la politique du logement d'abord dans le territoire métropolitain.

Si les enjeux dépendent non seulement de l'Etat mais aussi des collectivités, Un Toit Pour Tous continuera à apporter sa contribution pour que le « logement d'abord » se réalise concrètement.

**Andrée Demon, Présidente d'Un Toit Pour Tous**

# INTRODUCTION

Le rapport sur l'état du mal-logement en Isère 2018-2019 s'inscrit dans le sillage des précédents mais il ouvre de nouvelles perspectives.

Ces perspectives nouvelles tiennent à la mise en œuvre de la politique du Logement d'abord sur le territoire grenoblois sous l'impulsion et la responsabilité de la Métro Grenoble Alpes mais aussi à une meilleure articulation avec les thématiques développées dans le rapport sur l'état du mal-logement en France de la Fondation Abbé Pierre.

C'est ainsi que l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement a eu en charge d'organiser en lien avec les services de Grenoble Alpes Métropole, la Nuit de la solidarité, le 30 janvier 2019. L'objectif était de dénombrer les personnes privées de domicile, de mieux les connaître et de disposer ainsi d'une base fiable pour fixer les objectifs de la politique du Logement d'abord. Partir des besoins pour fonder l'action publique est une bonne méthode, malheureusement parfois oubliée. Le premier chapitre de ce rapport rend compte des résultats de cette Nuit de la solidarité.

Dans un second chapitre, nous avons fait porter l'analyse sur les sortants d'institutions, qu'il s'agisse de la protection de l'enfance, de la prison ou de l'hôpital psychiatrique, qui se retrouvent souvent sans solution d'hébergement ou de

logement à la sortie des institutions qui les ont pris en charge. Cela s'est fait en coopération avec la Fondation Abbé Pierre qui avait retenu ce thème pour son dernier rapport présenté début février. Ce choix est évidemment en lien avec la politique du logement d'abord puisque la prévention des ruptures résidentielles constitue l'un de ses objectifs majeurs.

Le troisième chapitre est consacré à présenter notre regard sur la politique du logement d'abord sur le territoire métropolitain, un an après son lancement. Tout n'est évidemment pas écrit aujourd'hui, et même si l'élan de départ dessine souvent la trajectoire, des acquis doivent être consolidés, des incertitudes peuvent être levées pour que cette politique se traduise par une véritable amélioration de la situation des personnes privées de domicile.

Comme dans les rapports précédents, le lecteur trouvera dans un dernier chapitre, un tableau de bord du mal-logement qui, reprenant en cela les catégories d'analyse de la Fondation Abbé Pierre, présente les manifestations du mal-logement en Isère. Il constitue un appel à la vigilance pour tous ceux qui sont soucieux de la situation des personnes les plus fragiles et souhaitent contribuer à la promotion du droit au logement.

## Chapitre 1

### 6 — **LA NUIT DE LA SOLIDARITÉ**

Rendre visible les personnes privées de domicile personnel sur le territoire de l'agglomération grenobloise

12 — **Un projet de dénombrement des personnes privées de domicile personnel**

21 — **Au moins 1757 personnes privées de domicile personnel**

15 — **Zoom sur les personnes rencontrées**

21 — **Regards critiques sur la 1<sup>ère</sup> édition**

## Chapitre 2

### 26 — **AUX PORTES DE LA RUE**

Quand les institutions produisent de l'exclusion

27 — **Les personnes sortant d'institution : des publics vulnérables à l'abandon**

31 — **Des institutions qui produisent des ruptures et accentuent les difficultés**

37 — **Sortir de la logique par dispositif : mettre en œuvre la logique logement d'abord dès la sortie des institutions**

## Chapitre 3

### 46 — **LE LOGEMENT D'ABORD UN AN APRÈS**

Premiers acquis, inquiétudes et interrogations

## Chapitre 4

### 62 — **TABLEAU DE BORD DU MAL-LOGEMENT**

63 — **1<sup>ère</sup> dimension : l'absence de domicile personnel**

69 — **2<sup>ème</sup> dimension : les difficultés d'accès au logement**

75 — **3<sup>ème</sup> dimension : les mauvaises conditions d'habitat**

80 — **4<sup>ème</sup> dimension : les difficultés de maintien**

84 — **5<sup>ème</sup> dimension : l'inégalité des parcours résidentiels**

### 86 — **GLOSSAIRE**

Ce rapport a été réalisé par l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement

Rédaction : Anissa Ghiouane, René Ballain, Frédéric Cesbron, Marion Paci, Maxime Favier

Comité de rédaction : Georges Douillet, Bernard Duru, Nicolas Kada

Mise en page : service communication - Cécile Jullien

Crédit photos : Suzanne Pijoulat

Avec le soutien de la Fondation Abbé Pierre

Chapitre 1

# **LA NUIT DE LA SOLIDARITÉ**

# LA NUIT DE LA SOLIDARITÉ

## Rendre visible les personnes privées de domicile personnel sur le territoire de l'agglomération grenobloise

Le 30 janvier 2019, Grenoble-Alpes Métropole et l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement d'Un Toit Pour Tous ont organisé une « Nuit de la Solidarité » sur le territoire de la Métropole. Cette initiative se présente comme le point de départ d'un travail d'observation sociale mené auprès des personnes privées de domicile, dans un objectif de qualification des situations et des besoins avant la mise en œuvre du « logement d'abord » sur le territoire.

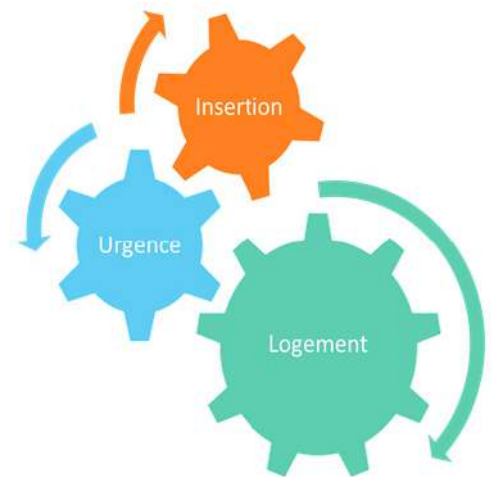
C'est dans la double perspective de connaissance des publics pour construire la politique de mise en œuvre accélérée du « logement d'abord » d'une part et de la volonté d'interpellation et de sensibilisation d'autre part qu'a été pensé et que s'est construit le projet de la Nuit de la Solidarité sur la Métropole Grenoble Alpes.

### LA NUIT DE LA SOLIDARITÉ : UN PROJET DE DÉNOMBREMENT DES PERSONNES PRIVÉES DE DOMICILE PERSONNEL

La Nuit de la Solidarité est un projet de dénombrement des personnes privées de domicile personnel à un instant T et, pour la première fois en France, à l'échelle d'une agglomération et non d'une ville. Il s'agira ici de revenir sur des éléments de définition pour expliciter les objectifs de ce projet qui s'inscrit dans un contexte territorial spécifique à l'agglomération grenobloise.

Actuellement, trois dispositifs répondent aux besoins en termes de logement et d'hébergement : **L'hébergement d'urgence, l'hébergement d'insertion et le logement social.**

Leur construction est pensée, à destination des personnes privées de domicile personnel, comme un système en escalier.



6

#### *Un hébergement d'urgence saturé*

Dans un premier temps, la personne sans abri doit accéder à un hébergement d'urgence, géré par la plateforme du SIAO, le 115. Ce dispositif d'hébergement est saturé et, malgré la pérennisation de nouvelles places chaque année, n'arrive pas à répondre aux besoins du territoire. **En effet, le taux d'admission en hébergement d'urgence est de 31% des demandes effectuées.**

L'hébergement d'urgence est saturé, ce qui est dû à des injonctions contradictoires, entre principe d'inconditionnalité et de continuité. D'une part, le principe d'inconditionnalité suppose que toute personne sans-abri puisse avoir accès à un hébergement. D'autre part, l'insuffisance des places entre en contradiction directe avec l'impératif de continuité.

L'urgence répond à un besoin de mise à l'abri des personnes en situation d'errance résidentielle et doit rester une solution temporaire. Un relais vers des dispositifs proposant des solutions de logements plus durables est censé être opéré par le SIAO.

Malheureusement l'articulation entre l'hébergement d'urgence et d'insertion reste peu lisible et peu efficient pour les ménages passés par ces dispositifs.

Au-delà de ce manque de coordination, l'hébergement d'insertion est également soumis à une tension forte.

## UN DÉCOMPTE DE NUIT, QU'EST-CE QUE C'EST ?

La Nuit de la Solidarité s'inscrit dans une lignée méthodologique de décompte une « nuit donnée », elle est comparable à une enquête flash. Il s'agit d'estimer, au plus proche de la réalité, le nombre de personnes privées de domicile personnel à un instant donné. Dans notre cas, ce décompte s'est tenu le 30 Janvier 2019 et a mobilisé différentes méthodes de recueil de données afin d'aboutir à un nombre, à minima, de personnes privées de domicile. Les différentes approches méthodologiques ainsi que leurs limites seront détaillées plus loin dans ce rapport.

La Nuit de la Solidarité métropolitaine avait pour ambition la sensibilisation de la société civile et s'est appuyé dans cette optique sur une large mobilisation de bénévoles. Ce soir-là, de 20 heures à minuit, ce sont plus de 500 personnes qui sont allées dans les rues de 10 communes de la Métropole<sup>1</sup>, à la rencontre des personnes sans domicile.

Cette méthode « photographique » est utilisée depuis plusieurs années dans les grandes aires urbaines telles

<sup>1</sup> Fontaine, Gières, Saint Martin d'Hères, Saint Egrève, Saint Martin le Vinoux, La Tronche, Echirolles, Seyssinet-Pariset, Eybens et Grenoble.

que New York ou Londres, Bruxelles ou certaines villes des pays Scandinaves. Dans chaque cas, elle permet d'accompagner le développement de politiques publiques en faveur de l'hébergement et du logement. Au Canada ou en Suède, les décomptes de nuit servent à alimenter la mise en œuvre du « housing first » [Logement d'abord].

En France, la connaissance statistique des personnes privées de domiciles personnel est restée cantonnée à une échelle nationale jusqu'en 2018 et à l'organisation de la Nuit de la Solidarité dans les villes de Paris et Metz qui ont initié des démarches localisées de connaissance des publics.

A Paris, cette enquête a permis de mettre au jour l'ampleur du phénomène de sans-abrisme et la marge de progression nécessaire pour pouvoir prendre en charge les 3622<sup>2</sup> personnes rencontrées dans les rues : c'est-à-dire les personnes sans aucune solution (ni de logement, ni d'hébergement) cette nuit-là.

<sup>2</sup> Décompte réalisé en février 2019.

### *Une tension importante au sein de l'hébergement d'insertion*

Pour envisager un hébergement sur du plus long terme, les personnes sans domicile doivent alors accéder à « l'hébergement d'insertion », solution plus stable d'hébergement, au sein de laquelle les personnes bénéficient d'un accompagnement social en vue de « préparer leur réinsertion » et d'accéder à un logement personnel. Sous l'appellation « hébergement d'insertion » on regroupe cependant des réponses diverses allant d'un accompagnement renforcé à des solutions où la personne est autonome dans son logement adapté.

L'accès à l'hébergement d'insertion reste cependant conditionné par un suivi social et l'admission dans le dispositif. Aujourd'hui, **le taux d'admission en hébergement d'insertion s'élève à 21%**. Il est important de noter que ce chiffre concerne les demandes instruites et que par conséquent, il ne tient pas compte des non recours en raison de la faible lisibilité du dispositif.

### *Le logement social : seul amortisseur à la crise du logement lui aussi sous tension*

Au cours de l'année 2018, 17 103 demandes de logement social ont été faites sur le territoire de la Métropole Grenobloise. Sur l'ensemble de ces demandes, 9 934 sont des demandes en accès, c'est-à-dire venant de personnes qui ne sont pas actuellement bénéficiaires d'un logement social.

En 2017, parmi les demandeurs, on dénombrait 311 personnes se déclarant sans abri, 632 en structures d'hébergement et 2863 personnes hébergées chez des tiers<sup>1</sup>. La pression sur le logement social sur le territoire est telle qu'il y a actuellement 4 demandes pour 1 attribution.

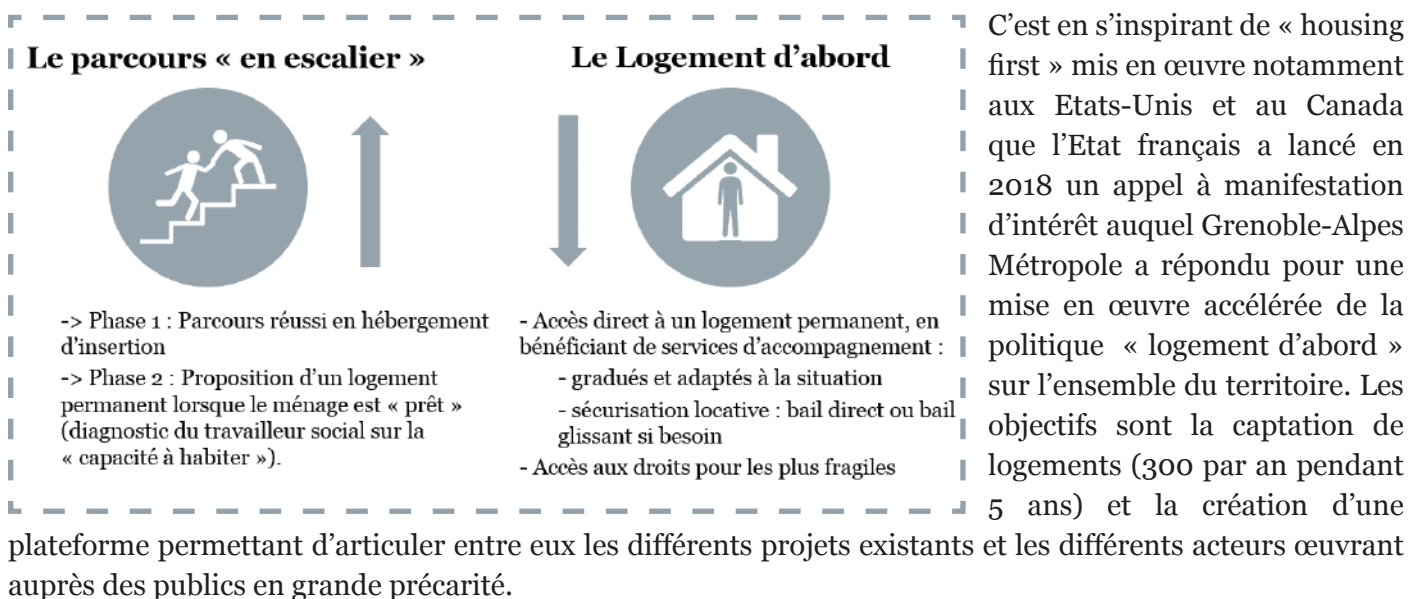
### *Un système en escalier remis en question*

L'accès à ces différents dispositifs est soumis à différents critères et implique des cheminements administratifs complexes. Par ailleurs, les personnes n'entrant pas dans les catégories attendues se retrouvent en quelque sorte exclues du parcours nécessaire pour accéder à un logement.

<sup>1</sup> Données SNE 2017

Au-delà de la multiplicité des dispositifs, l'accès à un logement est également conditionné par la détermination de la « capacité à habiter » des personnes, évaluée par un travailleur social accompagnateur.

La philosophie du logement d'abord remet en question ce modèle en escalier et la multiplicité et la complexité des dispositifs. Elle concidère alors l'accès à un logement personnel comme un préalable au parcours de réinsertion des personnes et invite à trouver une solution adaptée à chaque individu en fonction de ses besoins et de ses attentes (type de suivi, type de logement, présence d'animaux, personnes seules ou en couple, addictions... )



## OBJECTIFS DU PROJET DE LA NUIT DE LA SOLIDARITÉ

### AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DU PHÉNOMÈNE DE SANS-ABRISME SUR LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN GRENOBLOIS

Depuis le milieu des années 80, les recherches portant sur les personnes sans domicile en concordance avec une montée d'intérêt des politiques publiques sur ces questions se sont développées en France.

Si au départ les travaux de recherches portaient exclusivement sur des approches qualitatives, circonscisant un phénomène de grande ampleur à certains aspects spécifiques, la volonté d'en mesurer l'importance sur le territoire français a vécu une première concrétisation dans l'enquête auprès des personnes recourant aux distributions alimentaires menée par l'Insee en 2001<sup>1</sup>. Cette enquête a ensuite été complétée par celle menée en 2012. Ces travaux permettaient ainsi d'engager les sphères politiques sur ces enjeux en démontrant l'ampleur du phénomène mais également la diversité des situations et des parcours dans une perspective, au-delà de la connaissance, d'actions adéquates et ciblées.

Aujourd'hui au regard des évolutions territoriales ainsi que des reconfigurations des missions des collectivités, il convient de s'intéresser à la pertinence des données quantitatives à une échelle globale. En effet, ne faudrait-il pas, afin d'adapter au mieux les politiques publiques mises en œuvre à l'échelle des villes ou des métropoles avoir une connaissance plus précise des spécificités de chaque territoire. C'est dans cette perspective qu'on peut alors revendiquer l'importance de mettre en œuvre des protocoles de connaissances des publics cibles, dans notre cas les personnes sans domicile, qui seraient réitérés chaque année.

*« En ce qui concerne les personnes sans domicile et plus précisément sans abri, les problématiques sont, en fait, très locales. Il importe plus de savoir combien de personnes sont dans cette situation dans chacune des différentes métropoles qu'à l'échelle nationale. C'est plus opératoire » .*

1 Join-Lambert Marie-Thérèse. Une enquête d'exception - Sans-abri, sans-domicile : des interrogations renouvelées. In: Economie et statistique, n°391-392, 2006. pp. 3-14.

2 Julien Damon, « Focus - Compter les personnes sans domicile », Informations sociales 2014/4 (n° 184), p. 70- 72. Consulté le 21/02/2019



## ***Produire des données sur les personnes sans domicile à une échelle territoriale adaptée***

Des données non territorialisées ne permettent pas une lecture des enjeux spécifiques du territoire et donc des actions à mettre en place. Ainsi, la connaissance et la production de données infra territoriales permettent de préciser les orientations et les objectifs des politiques publiques.

Dans un contexte de mise en œuvre du logement d'abord sur un territoire donné on voit bien l'importance de produire des connaissances spécifiques sur ce dernier. Bien qu'étant une mesure nationale, le logement d'abord se met en œuvre au niveau des collectivités et sa réussite nécessite sans aucun doute l'adéquation entre les besoins dudit territoire et les moyens qui sont déployés. On imagine aisément en matière de mal-logement que les problématiques et les besoins vont varier d'un territoire à l'autre, par exemple entre un territoire rural ou une zone urbaine. Ainsi, la connaissance et la production de données infra territoriales permettent de préciser les orientations et les objectifs des politiques publiques.

*« C'est ce que développent depuis des années nombre d'autres grandes villes européennes, dans des contextes sociaux et politiques très différents. Il en va ainsi de Londres, qui, dans les années 2000, s'est fixé l'objectif de réduire d'un tiers le nombre de ses « rough sleepers » (sans-abri au sens de notre enquête Insee). La stratégie de coordination des interventions a donné de bons résultats, jusqu'à la crise récente. Il en va également des villes néerlandaises et suédoises, lesquelles ont la pleine responsabilité de cette question et fonctionnent avec des objectifs quantifiés. Si ceux-ci ne sont pas pleinement atteints, ils permettent une information précise sur les échecs et succès.<sup>3</sup>»*

### ***A l'échelle nationale : des données anciennes difficilement mobilisables***

Si les travaux menés par l'INSEE ont initié l'idée d'une connaissance statistique et de grande ampleur des personnes sans domicile, les travaux produits ne le sont pas dans des temporalités fixes et après celle de 2012, il n'y a pas de renouvellement prévu sur ce type d'enquête.

Ainsi, les données nationales sont désormais anciennes et ne prennent pas compte des différents changements qui ont ou auraient pu avoir lieu depuis (crise migratoire, précarisation des conditions de vie...)

D'autre part, comme nous l'avons évoqué précédemment, des enquêtes nationales ne permettent pas une compréhension fine des enjeux d'un territoire donné. Ainsi, le projet de la Nuit de la Solidarité est à envisager comme un moyen d'actualiser et de compléter les données déjà existantes.

### ***A l'échelle locale : des données multiples et partielles sans consensus entre les acteurs***

S'il n'existe que peu d'informations à l'échelle nationale, c'est en quelque sorte l'inverse qui se produit sur le territoire grenoblois. Sur le territoire de la métropole grenobloise, toutes les associations produisent à leur niveau des données sur les publics qu'elles accompagnent. En effet, les acteurs associatifs pour rendre compte de leur activité réalisent des bilans des publics rencontrés, accueillis etc. Ces données, portent donc sur les personnes sollicitant les associations et ne portent pas sur celles dans le non-recours. D'autre part, il ne serait pas possible de simplement ajouter les chiffres de chaque association sans risquer des doubles comptes.

Ces chiffres dressant des portraits très spécifiques, d'usagers par exemple, ne sont pas partagés par l'ensemble des acteurs et ne prennent en compte que les usagers des dites associations. C'est ainsi qu'aucun de ces chiffres ne donnait lieu jusqu'à présent à un consensus entre les différents acteurs (associatifs et institutionnels) impliqués dans la lutte contre le sans abrisme. **La volonté du projet de la Nuit de la Solidarité était de réunir un ensemble d'acteurs de terrain autour de la table afin de produire des connaissances partagées en s'appuyant sur les savoirs faire et les champs d'expertises de chacun.**

### ***Des personnes invisibles dans les enquêtes en institutions***

La connaissance des publics ne peut se faire que par la rencontre de ces derniers, en effet si une personne n'est pas vue ou identifiée, alors il n'est pas possible de produire de savoir ou de mettre en place des dispositifs adaptés.

<sup>3</sup> Julien Damon, « Focus - Compter les personnes sans domicile », Informations sociales 2014/4 (n° 184), p. 70- 72. Consulté le 21/02/2019

Or, la plupart des acteurs décrivent les stratégies des personnes sans domicile pour se rendre le moins visible possible, pour se cacher. Il existe ainsi dans toutes les données produites qu'elles soient locales ou nationales, des biais par rapport à ces visibilitées. Bien que le travail des associations au travers des différents champs d'action telles que les maraudes diurnes ou nocturnes, les associations accompagnant les personnes en squat, les accueils de jours... permettent une certaine visibilité des personnes éloignées des institutions et des dispositifs publics, elles ne sont pas forcément prises en compte dans les « statistiques ». De plus, les personnes n'entrant pas dans les champs d'intervention ou n'ayant pas non plus recours aux associations restent alors complètement invisibles aux yeux des acteurs comme des politiques.

Les enquêtes sur les sans domicile menées par l'INSEE se sont toujours tenues dans des structures d'hébergement d'urgence ou des accueils de jour. Le public atteint par ces enquêtes se limite donc aux individus ayant recours à ces dispositifs et ne prend pas en compte ceux qui n'y accèdent pas (pour des raisons multiples : refus, non-connaissance etc.). Ainsi, l'ambition à long terme d'un projet tel que la Nuit de la Solidarité, serait de développer des moyens pour prendre en compte et de rendre visibles ces individus jusqu'à lors en dehors des radars institutionnels. Cette première démarche de dénombrement dans un contexte nocturne et hivernal est ainsi un moyen a priori de prendre en compte les personnes sans solution institutionnelle durant une temporalité où les dispositifs sont à leur « maximum »



### ***SENSIBILISER LA SOCIÉTÉ CIVILE À LA QUESTION DU SANS-ABRISME***

Une des spécificités du projet d'observation sociale concrétisé dans l'initiative de la « Nuit de la Solidarité » était la sensibilisation et la mobilisation de la société civile autour des réalités vécues par les personnes privées de domiciles.

#### ***Rendre visible la situation des personnes sans domicile dans l'espace public***

Cette sensibilisation au-delà d'informer, visait à impliquer les bénévoles dans l'action de dénombrement avec comme objectif de rendre visible aux yeux des personnes non concernées, les situations vécues par les sans domicile.

Les bénévoles ont été mobilisés par différents canaux à la fois ceux de la Métropole, des différents CCAS des communes concernées ainsi que par les associations partenaires du projet. Ce sont plus de 500 personnes, venant d'horizons divers, qui se sont inscrites pour participer au projet. Cette mobilisation d'ampleur confirme la réussite de l'objectif de sensibilisation mais se trouvait également être une étape nécessaire à la concrétisation du projet.

Cependant l'implication de bénévoles dans la réalisation d'une enquête nécessitait une organisation spécifique et la mise en place d'outils pour les accompagner dans leurs missions et les aider à comprendre et s'approprier la démarche.

#### ***Mobiliser les acteurs au sein d'une démarche partenariale***

Ce travail s'inscrit sans nul doute sous le signe de la mobilisation. Mobilisation citoyenne d'une part, afin de sensibiliser la société civile aux réalités du sans-abrisme, et c'est ici une des spécificités de ce travail. En effet, cette mobilisation d'ampleur non négligeable démontre une sensibilité présente chez une partie de la population prête à s'investir et à faire valoir des personnes privées de domicile. D'autre part, la sollicitation de bénévoles afin de mener une enquête a été un travail spécifique à la fois d'adaptation du questionnaire, de constructions de nombreux outils, mais sa réalisation n'aurait pas été possible sans leur participation. A tou.te.s les bénévoles, un grand merci !

L'autre spécificité de ce travail a également été l'association de plusieurs acteurs associatifs à l'ensemble de cette démarche. Dès ses débuts, des associations ont été conviées au comité de pilotage afin de participer à l'orientation du projet dans son ensemble mais également par des temps de travail plus spécifiques en lien avec la méthodologie notamment.

Les acteurs associatifs ont permis d'ancrer ce projet dans la réalité du terrain en mettant au jour des enjeux et des problématiques quotidiennes. Ils ont également de leur côté sollicité leur réseau de bénévoles et de professionnels afin de participer à la Nuit du 30 Janvier.

# AU MOINS 1757 PERSONNES PRIVÉES DE DOMICILE PERSONNEL SUR LE TERRITOIRE DE LA MÉTROPOLE GRENOBLOISE

L'observation réalisée a montré qu'au moins **1757** personnes privées de domicile personnel étaient en situation de grande précarité au regard du logement : **346** personnes étaient sans recours ni possibilité pérenne pour passer la nuit en dehors de la rue ou de campements et squats ; **143** personnes disposaient d'une solution précaire pour la nuit en milieu hospitalier ou en gymnase, sans certitude pour la nuit suivante ; **439** personnes étaient accueillies dans le cadre du dispositif hivernal mis en place par l'Etat ; et **829** personnes vivaient dans des structures d'hébergement d'urgence et n'ont aucune certitude de pouvoir y demeurer ou d'accéder à un logement.

## UNE CATÉGORISATION SELON LES SITUATIONS VÉCUES PAR LES PERSONNES AU REGARD DE LA PRÉCARITÉ RÉSIDENIELLE

La catégorisation proposée ici, validée par le comité scientifique, révèle une gradation des situations vécues par les personnes au regard de la stabilité que procure un logement :

### Personnes sans solution

Observation Nuit du 30 Janvier

**104** personnes

### Personnes sans solution rencontrées par les équipes mobiles

On retrouve ici les personnes rencontrées par les équipes mobiles la nuit du 30 janvier 2019 dans les rues des 10 communes concernées par l'observation de terrain. La situation au regard du logement de ces personnes est très hétérogène, avec des personnes physiquement à la rue le soir du 30 janvier mais aussi des personnes hébergées chez des tiers sans perspective de trouver un abri la nuit suivante.



### Personnes en abri indigne

Campements et squats

**242** personnes

### Personnes en abri indigne

Il s'agit des personnes recensées par les équipes professionnelles dans les campements et les squats. La MOUS, gérée par le CCAS de Grenoble, réalise ce travail chaque mois. Cette Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale a pour objectif de promouvoir l'accès au logement des personnes et familles défavorisées. Les profils des 242 personnes, en abri indigne, présentent des situations variées et ne renvoient pas aux mêmes réalités d'habiter. Il était question ici de mettre en perspective la privation de domicile au regard d'une réponse publique d'accès au logement.



### Personnes mises à l'abri conditionnées par des aléas externes

CHU, CHAI, Gymnases

**143** personnes

### Personnes mises à l'abri conditionnées par des aléas externes

Il s'agit ici des personnes rencontrées le 30 janvier 2019 par les services hospitaliers du CHU (Centre Hospitalier Universitaire) et du CHAI (Centre Hospitalier Alpes Isère), ainsi que les personnes mises à l'abri dans des gymnases. Si les profils de ces personnes recouvrent des situations

diverses, elles disposent toutes d'une solution temporaire et extrêmement précaire à l'hôpital ou dans des gymnases - équipements publics mis à disposition principalement par les communes à l'Etat pour une mise à l'abri des personnes durant l'hiver. L'ouverture de ces équipements est conditionnée par des aléas externes en l'occurrence ici par l'activation du plan grand froid. Les gymnases, avec une capacité de 100 places supplémentaires, n'auraient pas été ouverts si les températures ressenties sur plusieurs jours n'étaient pas descendues en dessous d'un certain seuil fixé par Météo France selon plusieurs critères : l'écart de température entre le jour et la nuit, les températures, la persistance d'un épisode de froid, la présence de vent amplifiant les températures ressenties.

Pour les personnes hospitalisées, la prise en charge est conditionnée par l'urgence de santé et non par leur accès au logement. Ces personnes sont donc mises à l'abri durant une période indéterminée, qui ne prend pas en compte leur situation de privation de domicile personnel.

Une fois la période de froid terminée et/ou le soin réalisé, ces personnes ne sont plus prises en charge et sont renvoyées à des situations d'errance.

✚ En outre, si les places en gymnase ont le mérite de mettre les personnes à l'abri, elles ne remplissent pas les conditions d'hébergement dignes pour respecter le droit au logement, reconnu comme un droit fondamental.

### Personnes mises à l'abri durant la période hivernale

Renfort hivernal

**439** personnes

### Personnes mises à l'abri durant la période hivernale

Dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence, il existe également des places qui ne sont ouvertes que durant la période hivernale, de novembre à fin mars. Les personnes ne sont prises en charge que jusqu'à la fin de la trêve hivernale. Une fois cette période passée, elles sont susceptibles de retourner à la rue. A noter que certaines places sont pérennisées chaque année.



### Personnes en hébergement d'urgence

Place pérennes

**829** personnes

### Personnes prises en charge au sein des places pérennes en hébergement d'urgence

Il existe au sein de l'hébergement d'urgence des places pérennes où le principe de continuité, prévu dans les textes, s'applique. Les personnes bénéficiant de ces places sont ainsi normalement prises en charge jusqu'à l'obtention d'une solution plus durable.

En effet, l'urgence reste une solution d'hébergement temporaire. Malheureusement, la régulation de l'accès au système d'hébergement

s'opère dans un cadre fortement contraint.

La hausse de la demande, sous le coup à la fois d'une précarisation croissante des ménages et de la pression migratoire, n'explique pas seule cette saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence et ne doit pas entraîner une concurrence des publics hébergés, par une sélection du public par les structures.

Le secteur de l'hébergement d'urgence doit s'articuler avec l'ensemble du secteur de l'hébergement-logement afin de répondre au mieux aux besoins des ménages en demande d'une solution de logement. Cet enjeu d'articulation est au cœur de la logique logement d'abord mise en œuvre par la métropole grenobloise.

**Total = 1757** personnes

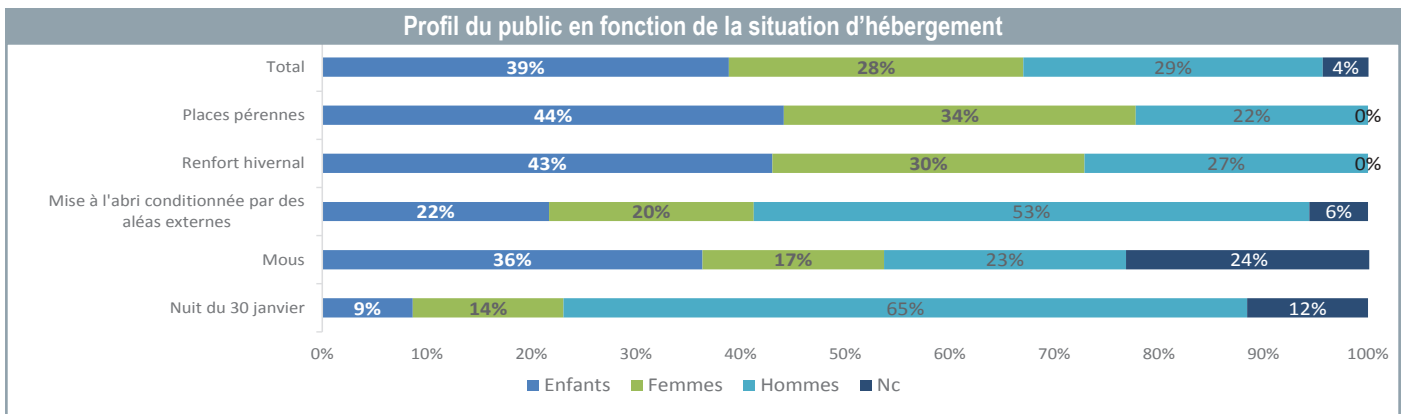
LA NUIT  
DE LA  
SOLIDARITE

## UN ISOLEMENT DES PERSONNES QUI CROÎT AVEC LA PRÉCARISATION DES SITUATIONS

Si le profil des publics en fonction des situations d'hébergement est hétérogène, la présence du nombre d'enfants en situation de grande précarité au regard du logement doit nous interpeller. En effet, 39% des personnes concernées sont des enfants, soit **683 enfants**.

Il semblerait que ce nombre diminue selon que la situation au regard du logement s'aggrave puisque ces derniers ne représentent que 22% des personnes mises à l'abri dans les gymnases ou les services hospitaliers, et 9% des personnes rencontrées par les équipes mobiles la nuit du 30 janvier. Ce constat révèle l'application de critères de priorisation qui favorise la cellule familiale dans l'accès à un hébergement.

Les personnes isolées, souvent marquées par un cumul de difficultés, sont ainsi exclues de la mise à l'abri, hormis pendant la période hivernale. Ces publics se voient pris en charge durant cette période temporaire pour une nouvelle fois être remis à la rue, à la fin de la trêve hivernale. Paradoxalement cette prise en charge entretient un cycle de ruptures chroniques vécues par ces personnes renforçant leur sentiment d'abandon et d'exclusion de la société, favorisant le phénomène de non-recours et de méfiance des institutions.



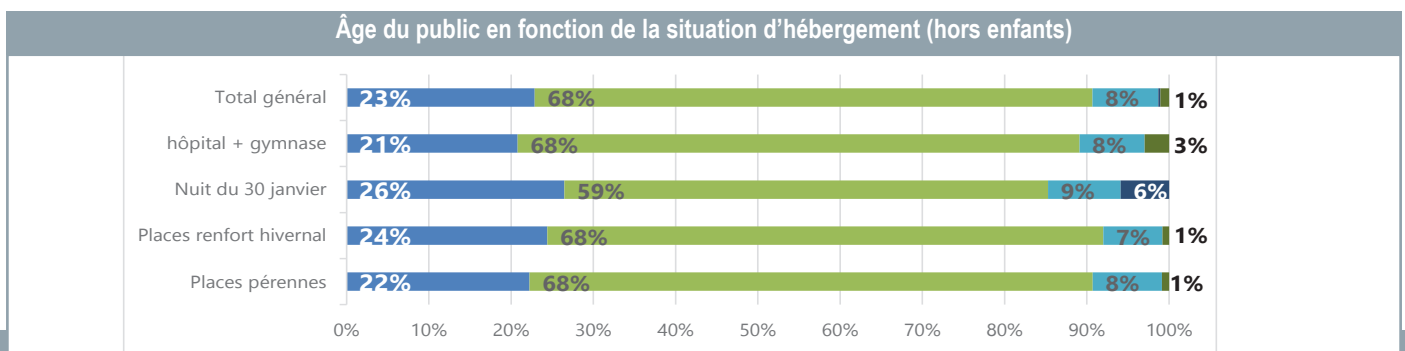
## QUELLE PRISE EN CHARGE DES JEUNES DE MOINS DE 25 ANS ?

S'il l'on peut constater une certaine homogénéité des catégories d'âge en fonction de la situation d'hébergement, avec une prépondérance des personnes âgées de 25 à 54 ans, il ressort de l'observation du 30 janvier une prévalence des jeunes de moins de 25 ans au sein de l'espace public. Les 18 -25 ans sans domicile personnel correspondent à la catégorie de l'action publique des « jeunes en errance ».

En effet, ces jeunes ont souvent un parcours familial marqué par une rupture précoce, ils ont vécu l'aide sociale à l'enfance ou un climat difficile au sein du foyer. Les différents écrits relatent que les jeunes en errance ne sont pas une catégorie figée et que les parcours des individus sont spécifiques. Cependant, l'errance de ces jeunes est généralement liée à une rupture familiale<sup>1</sup>. La rupture du lien dans la jeunesse isole ces jeunes qui, lorsqu'ils sont confrontés à des difficultés, n'ont personne sur qui s'appuyer pour trouver une aide, qu'elle soit financière ou émotionnelle. Ces jeunes rencontreraient des difficultés pour faire confiance, créer des liens avec les adultes mais également s'ancrer sur un territoire et donc, dans un logement.

Ces carences affectives sont cependant compensées par la création de relations électives au groupe de pairs et par un soin particulier porté aux animaux. Ces jeunes en effet, recréeraient une cellule familiale avec leurs chiens les plaçant au centre de leurs intérêts et attentions.

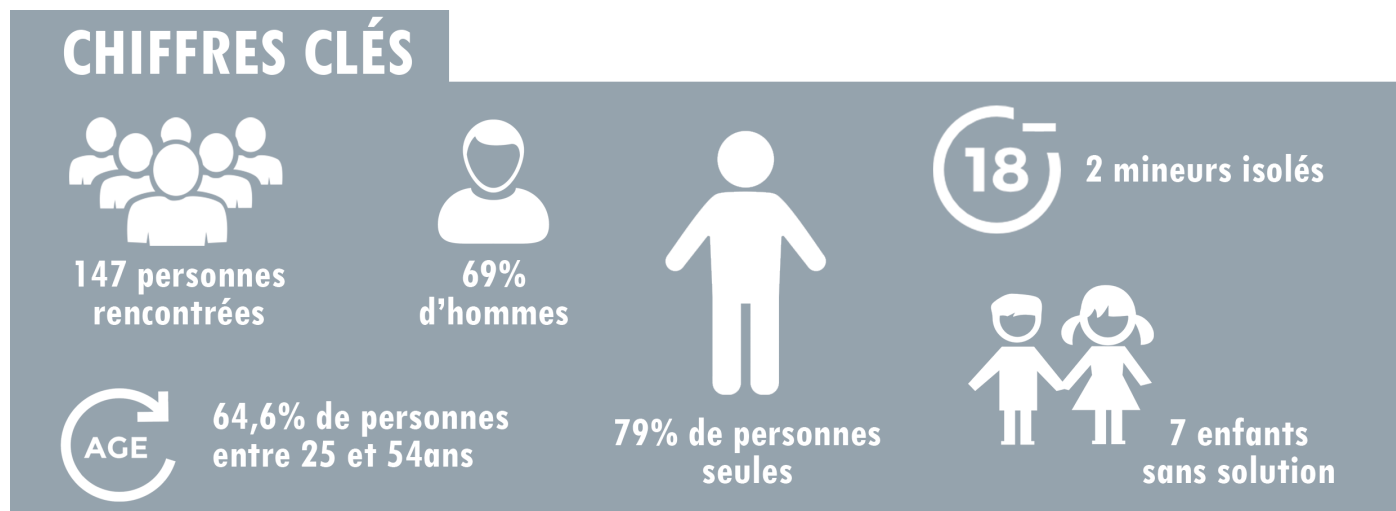
1 Langlois, Emmanuel. « De l'inconvénient de n'être le problème de personne : cécité institutionnelle et vulnérabilité sociale des jeunes en errance », Pensée plurielle, vol. 35, no. 1, 2014, pp. 83-99.



# ZOOM SUR LES PERSONNES RENCONTRÉES « UN SOIR DONNÉ » DU 30 JANVIER 2019

Il s'agit ici de présenter les résultats de l'enquête « un soir donné » réalisée lors de la Nuit du 30 Janvier durant laquelle les équipes bénévoles et les partenaires associatifs ont identifié, dans l'espace public ou au sein d'institutions hospitalières, 147 individus distincts sans solution personnelle de logement et ont ainsi pu remplir 127 fiches d'observation. Sur ces 127 situations, 55 personnes ont refusé de répondre.

Ce travail nous permet de rendre compte d'un certain nombre de situations, malgré un taux de non remplissage élevé pour certaines questions.



En raison du taux de non réponses élevé<sup>1</sup>, les données concernant l'accès au droit ainsi que le recours aux aides quotidiennes ne sont pas exploitables. Cette partie de l'analyse se concentrera donc sur les caractéristiques de profil et les conditions de vie des personnes rencontrées.

## UNE PERSONNE SUR TROIS DÉCLARE ÊTRE SANS AUCUNE SOLUTION<sup>2</sup>

Lors de la Nuit du 30 Janvier, la première question posée aux personnes rencontrées était le lieu où elles comptaient passer la nuit. On constate alors que l'on peut regrouper les réponses en trois sous-catégories assez homogènes. En dehors des personnes prises en charges par les dispositifs dédiés (hébergement d'urgence, gymnases), on peut identifier les solutions de logement pour la nuit comme suit :

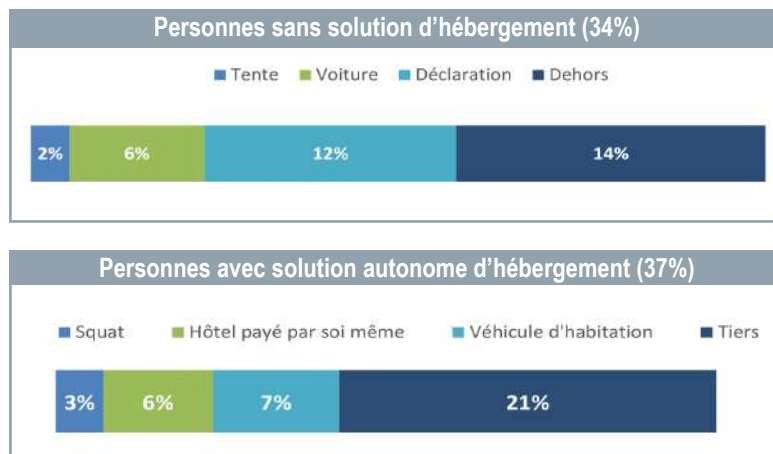


**Les personnes « sans aucune solution » représentent 34% des répondants.** On inclut ici notamment les personnes dormant ou déclarant dormir dans la rue, les personnes en tentes ou en voitures. Cette catégorie regroupe les situations les plus précaires (également dans la classification de la grille éthos) par rapport à une solution d'hébergement.

1 Le taux de non remplissage peut s'expliquer par différents facteurs. D'une part, les conditions de passation des questionnaires étaient particulièrement difficiles, il s'agissait dans la plupart des situations de réaliser une enquête auprès de personnes dans la rue, de nuit, en hiver. Les conditions n'étaient donc pas favorables pour réaliser un échange clair et long. A cela s'ajoute la précision des questions qui appelle une grande attention. D'autre part, l'enquête a été réalisée par des bénévoles qui, malgré une formation préalable et la création d'un guide de conversation ne sont pas des professionnels de l'enquête et ont donc rencontré des difficultés à la fois dans l'administration de l'enquête mais également dans le codage et le remplissage des réponses. Enfin, d'autres éléments sont selon nous des facteurs de limitation des réponses comme par exemple un certain nombre de rencontre avec des personnes étrangères qui a donc créé des difficultés d'échange entre enquêtés et enquêteurs.

2 Dans cette catégorisation nous avons exclu les personnes dont la situation de privation de domicile personnel a été déterminée par les équipes bénévoles sans autre précision. (45 répondants)

**Les personnes ayant recours à une « solution autonome, hors institutions » représentent 37 % des répondants.** Cette catégorie regroupe les personnes hébergées chez des tiers, dormant dans des hôtels payés par leurs propres moyens, en squat ou encore vivant dans des « véhicules d'habitation » c'est à dire des caravanes, camping-car etc. Contrairement à la première catégorie, ces personnes ne dorment pas directement dans l'espace public et ont une solution plus ou moins précaire pour se mettre à l'abri.



On note dans cette catégorie et de façon générale **une forte présence de personnes hébergées chez des tiers (21% de l'ensemble des personnes rencontrées).**

L'hébergement chez des tiers est une solution mobilisée par les personnes privées de domicile personnel sur du plus ou moins long terme. Si certaines sont hébergées pendant un temps jusqu'à ce que leur situation s'améliore, d'autres y ont recours de façon plus ponctuelle.

En effet, les professionnels et certaines personnes rencontrées nous expliquent que l'hébergement par un particulier est une solution qu'elles trouvent le jour même et qui dépend de différents facteurs en fonction de « l'hébergeur », si c'est un ami, il faut « le croiser » au bon moment, si c'est un membre de la famille, la condition peut être par exemple la sobriété de la personne hébergée. Ainsi l'hébergement chez un tiers doit être considéré comme une situation de précarité au regard du logement.

**Les personnes « prises en charges à l'hôpital » regroupent 29% des répondants.** Ce sont les personnes prises en charge cette nuit-là par une institution hospitalière (Centre hospitalier Universitaire ou Centre Hospitalier Alpes Isère) et n'ayant pas de solution de logement ou d'hébergement par ailleurs. La vulnérabilité ici tient au fait qu'à la sortie de cette prise en charge, les personnes se retrouveront à nouveau dans une situation d'errance.

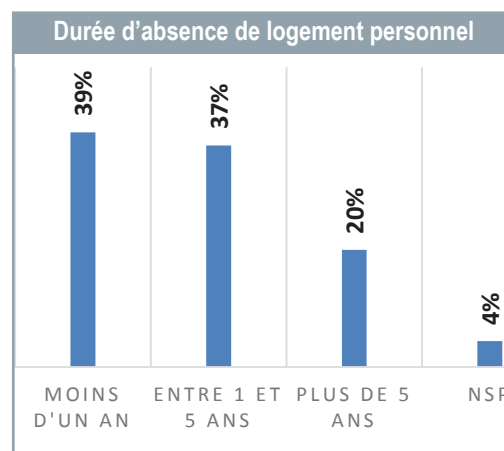
### UNE MAJORITÉ DE PERSONNES DÉCLARE NE PLUS DISPOSER D'UN LOGEMENT PERSONNEL DEPUIS PLUS D'UN AN

En observant ces résultats, on remarque qu'une majorité des répondants, 57%, déclarent ne plus disposer d'un logement personnel depuis plus d'un an.

S'il est possible d'évoquer dans certains cas l'aspect « transitoire » de l'absence de logement, il est également important de souligner qu'elles sont plus nombreuses à se déclarer dans une situation « durable » d'absence de logement.

On peut alors se questionner sur les facteurs qui empêchent le réaccès au logement et, ou, font perdurer ces situations au-delà d'une situation « transitoire » et « temporaire ».

Quels sont en effet les trajectoires particulières qui ancrent les personnes dans ces situations d'errance ?



## « L'ISOLEMENT » DES PERSONNES SANS DOMICILE ? »

Les résultats de l'enquête peuvent nous interroger sur les liens interpersonnels et familiaux qui subsistent lorsque les individus se retrouvent confrontés à une précarité extrême au regard du logement.

**En effet, 80% des personnes rencontrées sont des personnes seules, ce qui laisse entrevoir un isolement fort du moins au niveau de la cellule familiale.**

On remarque également que parmi les personnes hébergées chez des tiers la nuit du 30 janvier **ces dernières déclarent être hébergées chez des amis, et non dans leur « famille »**. Bien que ce chiffre concerne, au vu du taux de non réponse, un faible nombre de personnes, on peut tout de même interroger la rupture du lien familial dans les cas de grande précarité.

Comment peut-on alors analyser cet accroissement apparent d'isolement, notamment familial, des personnes privées de domicile ?

Cet éloignement peut à la fois être considéré comme un des facteurs explicatifs des situations d'extrême précarité. Le lien familial peut effectivement être analysé comme un rempart à cette dernière dans la mesure où les proches représentent un soutien (pour être hébergé, avoir de l'argent...), un appui émotionnel et/ou financier en cas de situation difficile. Ainsi, les personnes qui n'ont pas de soutien familial pour des raisons d'éloignement ou de rupture préalable du lien, auraient des risques plus élevés de se retrouver dans des situations de précarité.

Mais, la diminution des liens peut également être envisagée comme une conséquence des situations de précarité. En effet, les individus pourraient chercher à cacher leurs difficultés à leur famille pour « *garder la face* »<sup>1</sup> car le sentiment de honte face aux proches est une réaction fréquente pour les personnes rencontrant des situations de précarité<sup>2</sup>.

## DES RÉSULTATS QUI INTERPELLENT MALGRÉ UN PROFIL TYPE FORTEMENT MARQUÉ

16

En analysant les résultats obtenus, on remarque que, le plus souvent, les personnes rencontrées sont des hommes, entre 25 et 54 ans, célibataires et sans enfant. Cependant, ces traits majoritaires ne doivent pas faire oublier la multiplicité des situations, des profils et des parcours des personnes privées de domicile. C'est ce que nous tenterons de mettre en lumière ici en s'intéressant aux résultats qui se démarquent du profil type que nous avons identifié.

### AU MOINS 20 % DE FEMMES

A l'heure de la mise à l'agenda des problématiques d'égalité entre les femmes et les hommes, et de la prise en compte dans les politiques publiques des difficultés spécifiques vécues par ces dernières, la question du nombre de femmes privées de domicile personnel doit être posée.

Si l'enquête Sans Domicile menée par l'INSEE en 2012 comptait 37,5% de femmes sans domicile, elles étaient pour la plupart d'entre elles prises en charge dans un hébergement d'urgence. En effet, le taux de femmes sans-abri ne s'élevait quant à lui qu'à 5%<sup>3</sup>. A Paris lors de la Nuit de la Solidarité<sup>4</sup>, ce sont 12% de femmes qui ont été rencontrées dans l'espace public<sup>5</sup>.

1 Goffman, «La présentation de soi», 1973

2 Rapport d'enquête sur les usagers du Pôle Inclusion Financière, 2018, CCAS de Grenoble.

3 INSEE, enquête SD 2012

4 Edition de Février 2018

5 CCAS de Paris, Les personnes en situation de rue à Paris la Nuit du 15-16 Février 2018. Analyse des données issues du décompte de la Nuit de la Solidarité, Octobre 2018.



L'enquête du 30 janvier menée sur la Métropole grenobloise a permis d'identifier une part assez importante de femmes sans solution institutionnelle pour la nuit. Elles représentent 20% des personnes rencontrées. Cependant, la comparaison avec les chiffres de l'INSEE, mais également avec ceux de l'enquête menée à Paris est à faire avec précaution. La spécificité de l'enquête grenobloise est la prise en compte des personnes hébergées chez des tiers qui a permis d'identifier une part non négligeable de personnes sans solution de logement.

On voit donc qu'en fonction de la catégorisation que l'on donne, le nombre de femmes sans domicile peut fortement varier. Au-delà des chiffres, les professionnels alertent au sujet des stratégies plus développées par les femmes sans abri pour s'extraire et s'effacer de l'espace public.

Notre enquête nous permet de mettre en lumière certains aspects qui illustrent les particularités du quotidien des femmes privées de domicile.

Deux représentations tenaces sont attachées aux femmes privées de domicile personnel : leur absence de l'espace public, qui induirait une confrontation moindre aux situations d'errance d'une part et leur lien prédominant à la cellule familiale d'autre part.

### **DES FEMMES MOINS PRÉSENTES DANS L'ESPACE PUBLIC**

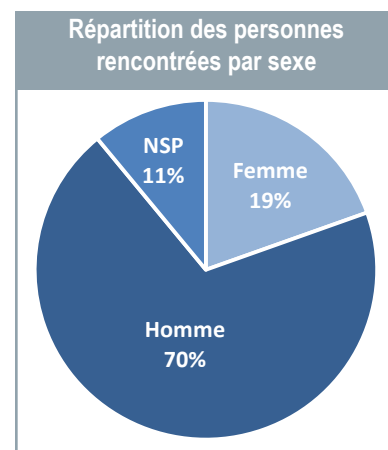
On voit en effet que la part de femmes dans l'espace public est moindre et qu'elles sont majoritairement hébergées chez des tiers ou prises en charges à l'hôpital pour la nuit.

Ces premiers résultats montrent alors que les femmes sans domicile ne sont peu, ou pas, visibles dans l'espace public. Un travail plus approfondi nous permettrait d'éclairer les parcours de ces femmes, les stratégies mises en place pour devenir invisibles dans la rue mais également d'interroger cette catégorie de « femme SDF ».

Tout d'abord, en ce qui concerne leur relative absence de l'espace public. Répondant d'une part à un constat plus général de la domination de l'espace public par les hommes, les femmes sans domicile ne font pas exception. Cependant, leur « invisibilité » n'implique pas forcément une « absence », mais la mise en place d'autres stratégies pour se préserver, se protéger, d'un espace où au-delà des problématiques auxquelles sont confrontées l'ensemble des personnes sans abri,

### **QUI SONT LES FEMMES PRISES EN CHARGE ?**

D'autre part, la façon dont sont perçues les femmes va influencer les politiques publiques mises en œuvre. La situation des femmes est considérée comme moins précaire au regard de l'hébergement puisque le fait d'avoir des enfants à charge leur assure (lorsqu'elles ont des droits) une réponse favorable par des structures d'hébergement d'urgence ou d'insertion, plus facilement que des personnes seules. Cet aspect est un double



standard puisque d'un côté il admet que les femmes sont forcément prises en charge puisqu'elles ont des enfants et mettent uniquement en lumière ces femmes-là, réduisant finalement les problématiques des « femmes sans domicile » au faisceau des « mères sans domicile ».

Notre enquête, dans son ensemble, dénombre 469 femmes. Parmi ces femmes seulement 105 sont des femmes célibataires et sans enfant. Dans la prise en charge de ces femmes « sans liens familiaux » 33 places sont occupées par des femmes victimes de violences et 64 places restent pour des femmes seules et sans problème de violence conjugale.

**On remarque ainsi que seulement 15% des femmes prises en charge le sont sans lien avec une caractéristique « familiale » - soit des femmes seules, sans enfant et non victimes de violence conjugale - contre 35% des hommes.**

Les femmes de façon générale sont plus confrontées à la précarité que les hommes, notamment au regard de l'emploi (en 2015, elles occupent 80% des emplois à temps partiels, sont moins payées à qualifications égales... )<sup>1</sup> mais un discours commun et une représentation genrée des femmes comme « mères » ou « épouses » considère qu'elles seront épargnées par la grande précarité et l'exclusion du fait des politiques sociales orientées vers les personnes avec enfants et le maintien du foyer.

Il est ainsi dangereux de généraliser des situations par l'unique recours aux dispositifs d'aides. Il y a plus de femmes mère prises en charge, puisque les dispositifs sont orientés vers ces publics, les femmes « non mères » ne sont donc de fait pas prises en charges ce qui a pour effet de les invisibiliser de façon plus générale.



## LE PUBLIC DE « FEMMES SDF »

*Les professionnelles du local des femmes décrivent des histoires et parcours divers pour les femmes qu'elles accueillent. Cependant, ce qui ressort est qu'effectivement, les femmes avec enfants qui sont présentes durant la période hivernale sont majoritairement des personnes en « situation administrative complexe ».*

*Les femmes relevant du droit commun sont, au contraire, pour la plupart isolées. Si elles ont des*

*enfants, ces derniers sont pris en charge par l'aide sociale à l'enfance.*

*Pour ce qui relève des violences physiques et sexuelles vécues par les femmes sans domicile, les professionnelles remarquent une augmentation des personnes en situation de prostitution fréquentant le local. Elles l'expliquent notamment en raison d'une saturation de l'offre d'accompagnement spécifique proposée sur l'agglomération.*

D'autres aspects sur la façon dont sont perçues les femmes sans domicile interrogent. En effet, environ un tiers des places ouvertes pour les femmes privées de domicile sans enfant sont consacrées aux personnes victimes de violences.

**Ces réflexions ouvrent ainsi la question de la prise en compte des femmes privées de domicile. Moins visibles, elles ont pendant longtemps été considérées par les dispositifs au prisme de leur identité de mère ou d'épouse.** Les femmes n'entrant pas dans ces cadres car elles sont isolées ou car elles ne relèvent pas du droit commun se retrouvent ainsi dans des situations de précarité encore plus extrême au regard des solutions de logement et d'hébergement.

1 [https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2014/03/Egalite\\_Femmes\\_Hommes\\_T2\\_bd.pdf](https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2014/03/Egalite_Femmes_Hommes_T2_bd.pdf)

## QUELLE PRISE EN CHARGE DES JEUNES DE MOINS DE 25 ANS<sup>2</sup>

On remarque dans les résultats obtenus, malgré une prépondérance de personnes âgées de 25 à 54 ans, une part non négligeable de personnes de moins de 25 ans, qui correspondent à 18% des répondants. Les 18 -25 ans sans domicile personnel correspondent à la catégorie de l'action publique des « jeunes en errance ».

Ces jeunes n'ont, du fait de leur âge, pas accès à un certain nombre d'aides, notamment le RSA. Ils sont dans une sorte de flou institutionnel, dans un entre deux qui ne prévoit pas qu'ils puissent avoir besoin d'un revenu minimum, au regard d'une certaine norme des individus de ces âges vivant encore au domicile familial ou étant étudiant.

Ils n'ont pas non plus exactement les mêmes problématiques que les personnes en errance plus âgées car ils sont encore en relative bonne santé et entretiennent des réseaux pour être hébergés, trouver du travail temporaire etc... Pour ceux ayant un parcours comprenant un passage par l'aide sociale à l'enfance, on retrouve également un rejet des solutions d'hébergement collectif liées à une volonté de rupture, d'après les professionnels, avec les contraintes du collectif et un désir de liberté et de faire ses propres choix.

On voit ainsi que ces publics constituent une catégorie à part entière dont les problématiques ne sont pas traitées de façon globale mais seulement abordées sous l'angle d'actions spécifiques comme l'accès à l'emploi et à la formation ainsi que la prise en charge de leurs addictions.

*« S'ils ne partagent pas toujours des conditions objectives de vie, ils vivent tous des trajectoires de vie chaotiques, faites de ruptures sociales importantes et récurrentes. C'est la dynamique de leurs parcours qui les rassemblent, c'est également elle qui met en difficulté le système d'aide à leur égard, bien plus que leurs caractéristiques observables (absence de domicile, toxicomanie, précarité économique, absence de travail...). Ils vivent l'expérience de la rupture chronique depuis leur plus jeune âge...»<sup>3</sup>*

Ainsi, malgré une myriade de dispositifs et d'aides, aucun n'est vraiment pensé pour s'adapter aux réalités de ces jeunes. En effet, si des choses sont mises en place pour aider le retour à l'emploi, à la formation, rien n'est pensé dans la temporalité de l'errance, ni en adéquation avec la profondeur et l'ancrage des problématiques biographiques de ces jeunes.

Les professionnels décrivent en effet des dispositifs trop en décalage ou encore l'absence sur certains territoires de CAARUD<sup>4</sup> pour prendre en charge les addictions spécifiques de ces publics. Pour ces professionnels, lors des premières rencontres avec ces jeunes, avant d'entamer d'autres démarches, la priorité est souvent de refaire des démarches de droit commun (carte d'identité, accès à la sécurité sociale...) qui, en fonction de leur durée d'errance ou encore de leurs connaissances administratives, vont être très longues, mais sont pourtant le préalable à tout travail d'accompagnement.

Enfin, les acteurs mettent en avant un rapport temporel marqué par l'immédiateté. Les travailleurs sociaux décrivent ainsi un décalage entre les attentes de l'Etat, qui voudrait voir ces jeunes s'inscrire dans des démarches longues d'insertion par l'emploi et la formation, et les préoccupations des jeunes tournées vers leur quotidien : Comment nourrir leurs chiens, trouver un endroit où dormir le soir même etc.

2 Les citations et références aux professionnels sont issues d'un entretien auprès d'une équipe travaillant avec les jeunes de 16 à 25 ans en errance.

3 ROTHÉ, Céline. Les « jeunes en errance »: effets et usages d'une catégorie d'action publique. 2013. Thèse de doctorat. Rennes 1.

4 Centre d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques des usagers de drogues

# REGARDS CRITIQUES ET MISE EN PERSPECTIVE DES ENSEIGNEMENTS DE CETTE 1<sup>ÈRE</sup> ÉDITION

Le travail réalisé dans le cadre de la Nuit de la Solidarité présente un ensemble de limites qu'il convient de présenter ici. En effet, malgré sa volonté d'approcher un chiffre exhaustif, cette enquête, comme les autres, trouve ses limites à la fois dans les modes de méthodologie mobilisés mais également dans les informations qu'elle donne sur les personnes sans domicile. Il convient alors pour lire ces résultats de la replacer dans son contexte de réalisation et d'être au fait des aspects non-couverts par cette enquête.

La spécificité même des enquêtes « une nuit donnée » est qu'elles ont pour but de donner une photographie, à un instant T d'une situation. Ces situations cependant, ne sont pas fixes et immuables et un ensemble de facteurs, qu'ils soient extérieurs (temporalité, saisonnalité...) ou qu'ils concernent les trajectoires individuelles des personnes, vont transformer ces chiffres. Les individus quant à eux ne sont pas figés dans des catégories auxquelles ils appartiennent.

## *UNE OBSERVATION N'ÉCLAIRANT PAS LES TRAJECTOIRES DES PERSONNES*

Ainsi, le fait que cette enquête ait été réalisée de nuit, pendant la période hivernale, avec le plan grand froid activé, nous place dans un contexte spécifique. Il met en lumière le fait qu'à saturation des dispositifs d'urgence il y a toujours des personnes à la rue.

**D'autre part, ce choix place les individus dans des catégories spécifiques à cet instant qui cependant vont se modifier au lendemain ou dans le futur de l'enquête.** En effet, une personne prise en compte dans la catégorie des personnes « mise à l'abri » en hiver se retrouvera sans solution à la fin de la trêve hivernale.

20

C'est pourquoi il convient d'une part de renouveler ce travail de quantification plusieurs fois afin d'affiner la connaissance et d'actualiser les situations des personnes en modifiant les temporalités durant lesquelles l'enquête sera réalisée dans un objectif de comparaison.

C'est également pourquoi il convient de considérer l'ensemble des personnes n'ayant pas de domicile personnel et non pas uniquement les personnes dans les situations les plus précaires au regard du logement.

L'autre limite d'une enquête à un instant T est qu'elle ne peut pas prendre en compte les individus « invisibles ». En effet, les concepts théoriques se heurtent aux réalités des stratégies mises en place par les personnes sans domicile personnel que cela soit pour « se cacher » ou bien pour trouver une solution temporaire comme par exemple être hébergé chez un tiers.

Par ailleurs, le cadre déontologique fixé lors de la réalisation de ce travail, c'est à dire de respecter les individus cachés en n'entrant pas dans les endroits semi privés comme les parkings ou privés comme les halls d'immeubles où peuvent se rendre certaines personnes pour passer la nuit à l'abri engendre un certain nombre d'angles morts.

**Ainsi, il faut considérer les résultats de cette enquête comme un chiffre à minima du nombre de personnes sans domicile. Ce chiffre peut d'ailleurs être lu par rapport à d'autres données qui permettent de le relativiser face à ce qu'il ne prend pas en compte.**

## DES DONNÉES COMPLÉMENTAIRES POUR ÉCLAIRER LES RÉSULTATS

Afin de ne pas perdre de vue que ce chiffre est une information à *minima* sur le nombre de personnes sans domicile, il apparaît important de le mettre en perspectives avec d'autres données dont nous disposons.

Nous l'avons dit plus tôt, la population des personnes privées de domicile est hétérogène et une partie reste invisible. Invisible soit du point de vue des administrations (dans le non-recours) ou invisible aux yeux de tous, c'est-à-dire ne se retrouvant pas dans l'espace public.

D'autre part, cette méthodologie, de par sa nouveauté, comporte un certain nombre de failles qui pourront être améliorées dans de prochaines éditions. Par exemple, dans le temps imparti, il n'a pas été possible de prendre en compte les personnes hébergées dans des collectifs citoyens. Nous pouvons cependant éclairer cette information au regard de données récoltées en 2017 où 464 personnes avaient été identifiées comme hébergées par des collectifs citoyens sur la Métropole<sup>5</sup>.

Dans un premier temps, il semblait important de comparer notre résultat, 1757, au nombre de domiciliation administratives. En effet, la domiciliation administrative est un moyen pour les personnes qui n'ont pas de domicile personnel d'avoir accès à une adresse postale afin d'ouvrir des droits. Ainsi, sur les communes concernées par l'enquête on dénombre 2009 domiciliations<sup>6</sup>. Ce chiffre ne prend cependant pas en compte les personnes domiciliées dans les organismes spécifiques d'accompagnement des demandeurs d'asiles (ADA, ADATE...).

Nous avons déjà évoqué l'existence d'une part importante de personnes hébergées chez des tiers, qui ne sont que très peu saisissables d'un point de vue statistique. On peut cependant s'intéresser au nombre de personnes en demande de logement social qui déclarent être hébergées qui sont à l'heure actuelle 30% des demandeurs de logement social, soit 2 863 demandes<sup>7</sup> sans logement propre. On peut également éclairer le nombre de personnes rencontrées dans les rues de l'agglomération avec le nombre de personnes qui ont appelé le SIAO ce jour-là et qui n'ont pas eu de solution qui s'élève ainsi à **520 personnes**.

Cette donnée nous montre également la difficulté à saisir ce public invisible dans l'espace public car caché mais aussi mobile et fluctuant.

Enfin, si notre champ d'observation s'étend sur les catégories précédemment évoquées, elle ne prend pas en compte tout un ensemble de publics, notamment les individus pris en charge sur du long terme par les dispositifs d'hébergement, CHRS, CHRS urgence et résidence sociale. Malgré tout, il ne faut pas oublier que ces personnes sont également privées de domicile personnel bien qu'elles soient dans une situation plus stable au regard de leurs perspectives et dans une situation moins précaire au regard de l'incertitude.

5 Etude réalisée par l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement en 2017. Ces données n'ont pas été ajoutées au nombre final par honnêteté intellectuelle car elles n'ont pas été récoltées dans une même temporalité. On peut cependant extrapoler et envisager qu'au 30/01/2019, le nombre de personnes hébergées dans des collectifs était au moins égal à celui-ci.

6 Ce chiffre ne comprend pas les données de domiciliations de Saint-Egrève et Saint-Martin-d'Hères. Il faut par ailleurs noter la différence entre « nombre de domiciliation et nombre de personnes. En effet, une domiciliation administrative peut concerner plusieurs personnes (particulièrement des enfants)

7 Hébergées = chez particulier : 474 + logés gratuitement : 408 + sous location ou hébergés temporairement : 579 + hébergés chez parents, enfants : 1402 Sur 15643 demandes de logement social en 2017, sources : SNE

# 2136

**Domiciliations actives au 30/01/19 dans les CCAS des communes couvertes par la Nuit de la Solidarité**  
A titre d'exemple pour Grenoble :  
1525 domiciliations = 2170 personnes

# 464

**personnes se déclarant hébergées chez des tiers dans la demande d'hébergement d'insertion**  
Source SI SIAO

# 1757

**personnes en situation de grande précarité au regard du logement**

# 520

**personnes en demande auprès du 115 non orientées au 30/01/19**  
Source : SI SIAO

# 623

**personnes se déclarant hébergées chez des tiers dans la demande de logement social**  
Source SNE

# 426

**personnes hébergées par des collectifs citoyens**  
Source : enquête OHL 2017



## PAROLE D'AUI-ALERTE (ASSOCIATIONS UNIES ISERE)

Depuis 2013, AUI-Alerte réactualise périodiquement un travail commencé en mai 2012 concernant le nombre de personnes en grande précarité et en recherche d'un hébergement en Isère. AUI-Alerte distingue 4 catégories de population aux droits différents auxquelles ont été rajoutés en 2018 les mineurs non accompagnés. Parallèlement notre rapport quantifie les solutions variées proposées par la puissance publique pour chaque catégorie. De ces 2 estimations, nous déduisons alors le déficit d'offre d'hébergement 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 alors estimer des tendances concernant la demande, l'offre d'hébergement et le déficit pour chacune des

populations. Nous constatons une dégradation de la situation pour toutes les populations étudiées.

*Dans ce qui suit, nous décrivons la situation, en 2017, de 2 populations dont la situation vis-à-vis de l'hébergement est difficile à estimer car étrangères en cours de procédure, qui ne sont pas, sensu stricto, tous à la rue, qui resteront sur le territoire pour des longues durées, mais qui ne bénéficie pas pour autant d'un hébergement leur permettant de construire leur avenir et d'achever leur projet de vie. Il s'agit des demandeurs d'asile pour qui il manquait 1626 places d'hébergement et des mineurs non accompagnés, pour qui il manquait 903 places d'hébergement.*

Nous incitons le lecteur à se référer au rapport d'AUI-Alerte pour une vision complète de notre étude.

## 1) Les demandeurs d'asile

*Ils 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). La population 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. En 2017, l'OFPRA a enregistré 1248 demandes d'asile domiciliées en Isère, auxquelles s'ajoutent 389 mineurs accompagnants pour un total de 1637 personnes. Le taux de procédure Dublin (en France) était de 61% qui s'ajoutent, il y avait donc un total de  $1637 \times 1,61 = 2635$  primo-arrivants en 2017.*

*Il faut y ajouter les primo-arrivants de 2016 toujours en cours de 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 personnes en procédure Dublin (non comptabilisés par l'OFPRA) soit un total de 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.*

Au regard de cette population, en 2017, il y avait 871 places en CADA et 876 places en HUDA, ATSA et autres dispositifs. On peut estimer qu'au prorata du nombre d'appels au 115, 521 d'entre eux ont été pris en charge dans des hébergements d'urgence. Le déficit en places d'hébergement est donc de  $3373 - 871 - 876 - 521 = 1105$  places à créer. Si on ne tient pas compte des places occupées en hébergement d'urgence, c'est alors 1626 places qu'il faudrait créer.

Avoir une durée d'observation de 5 ans nous permet de mettre en évidence des tendances. L'offre d'hébergement pour demandeurs d'asile a augmenté de 1009 places en 2013 à 1747 places en 2018. Mais la demande d'asile a augmenté de 1300 à 3373, si bien que le déficit augmente lui aussi de 291 à 1626.

## 2) Les mineurs non accompagnés

Appelés auparavant mineurs isolés étrangers, ce 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 au titre de l'Aide sociale à l'enfance. Une proportion importante ne sont pas reconnus mineurs et sont, dans ce cas, exclus de tout dispositif institutionnel (accompagnement, hébergement, scolarité, santé) tout le temps de leur minorité.

Le Conseil départemental fait état de 1238 jeunes qui se seraient présentés en 2017 comme mineurs et auraient demandé la prise en charge par l'ASE. Ce nombre a certainement augmenté très sensiblement en 2018. D'après le rapport annuel d'activité 2017 du Ministère de la justice sur la mission Mineurs non accompagnés (MNA) de mars 2018, 335 personnes ont été reconnues MNA en Isère. On suppose que ces 335 mineurs ont tous été hébergés. Il y aurait donc  $1238 - 335 = 903$  jeunes étrangers en demande d'hébergement. Pour beaucoup, ils ne peuvent prétendre à l'hébergement d'urgence, car leur seule pièce d'état civil les déclare mineur.

Les associations qui accompagnent ces jeunes étrangers savent qu'ils ne repartiront pas dans leur pays, d'une part cela signifie un échec de leur projet de formation et, vis-à-vis de leur entourage, ceci n'est pas avouable. D'autre part, pour certains d'entre eux, cela correspond à un investissement financier important qu'il est faudra rembourser ce qui est hors de portée dans l'environnement économique des pays de départ. Ces jeunes, sont donc voués à être en situation irrégulière en France pendant de très nombreuses années.

Chapitre 2

# **AUX PORTES DE LA RUE**



# AUX PORTES DE LA RUE

## Quand les institutions produisent de l'exclusion

« *S'attaquer aux nouveaux visages de la pauvreté* » et « *fonder l'Etat providence du XXI<sup>e</sup> siècle* », tels étaient les objectifs affichés par Emmanuel Macron dans son discours de présentation du plan pauvreté. Des ambitions fortes dans les mots, mais *quid* des moyens mis en œuvre ? Si la question du logement a peu été mise en avant dans le discours du Président de la République, l'accent a en revanche été mis sur la question de la jeunesse et, à travers elle, celle des sortants de la protection de l'enfance. En effet, la fin des sorties sèches est devenu un sujet prioritaire, l'objectif étant que les départements puissent proposer une formation, un emploi, un logement ou un soutien à chaque fin d'accompagnement de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE).

Cet intérêt pour les sortants d'ASE témoigne d'une prise de conscience des effets des « ruptures » dans l'accompagnement des jeunes en situation de pauvreté et de l'instabilité structurelle qu'elle alimente. Cela souligne également l'actualité de ce problème ainsi que la pertinence du travail de recherche et d'information que nous menons sur le sujet et montre que, sur certains points, il y a une ouverture pouvant mener à des évolutions positives sur l'accompagnement des sortants d'institutions.

Cette note positive ne doit pas laisser sous-entendre que le gouvernement souhaite engager une politique ambitieuse en direction des sortants d'institutions. En effet, le 22 février dernier le gouvernement a décidé de ne pas soutenir la proposition de loi de Brigitte Bourguignon, pourtant adoptée par 160 députés LREM, qui visait à étendre la prise en charge obligatoire des jeunes placés à l'ASE jusqu'à 21 ans. Le gouvernement préférant privilégier la « contractualisation », avec les Départements, prévue dans le plan de lutte contre la pauvreté. Cette solution, qui ne crée pas d'obligations aux départements, les laissant libres de signer ou pas un contrat avec l'Etat, démontre une volonté claire de son manque d'engagement sur cette question. Une harmonisation de cette action à l'échelle nationale reste pourtant un enjeu majeur pour atteindre l'objectif affiché par le président de la République de « fonder l'Etat providence du XXI<sup>e</sup> siècle ».

En outre, les autres ruptures institutionnelles (sortie de prison, d'hôpital psychiatrique) qui sont également des freins à l'obtention d'un logement personnel n'ont pour le moment pas été mises à l'agenda des politiques publiques en matière de pauvreté et de logement. Les insuffisances sur ces sujets de la part des politiques montrent qu'il est important de s'en saisir et les mettre en lumière, afin de pousser les pouvoirs publics à agir et à trouver des solutions.

**Dans un contexte de « carnage social » que constitue l'abandon des jeunes placés à l'ASE, selon l'expression d'Olivier Noblecourt<sup>1</sup>, de l'actualité médiatique autour de la crise que traverse la psychiatrie, et de la difficulté d'accueillir les migrants en particulier les mineurs non accompagnés, l'objectif affiché de mise en œuvre accélérée de la politique « logement d'abord » souhaitée par le gouvernement semble difficilement atteignable.**

En effet, le 11 septembre 2017 le président de la République présentait le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022). Cette nouvelle stratégie consiste en un réel changement structurel, en privilégiant un accès direct au logement des personnes qui en sont privées. Elle permet d'éviter un passage par la case « hébergement » marquée par des parcours souvent longs et coûteux.

La mise-en-œuvre d'une politique de lutte contre le sans-abrisme, implique d'éviter des ruptures institutionnelles qui peuvent irrémédiablement conduire les personnes vers la rue.

1 Délégué interministériel à la lutte contre la pauvreté, <https://www.la-croix.com/France/Exclusion/Aide-sociale-lenfance-gouvernement-soutiendra-pas-majorite-2019-02-22-1201004440>

Plusieurs études établissent des liens entre les personnes sorties d'ASE, de prison, et/ou d'hôpital psychiatrique et l'errance résidentielle. Cet abandon institutionnel est une cause majeure de perte de domicile. Ainsi, 19% des personnes sans domicile indiquent avoir perdu leur logement suite à une hospitalisation ou une incarcération ; 26% des personnes sans domicile nées en France sont d'anciens enfants placés en protection de l'enfance, alors même que ce public ne représente que 2 à 3% de la population générale. Ce taux de placement dans l'enfance atteint même 36% parmi les jeunes sans domicile âgés de 18-25 ans. Une autre étude mettait en évidence une prévalence des troubles psychiatriques chez les personnes sans logement, révélant que 31.5% des personnes sans logement présentaient au moins un trouble psychiatrique sévère et un pourcentage équivalent de personnes souffraient d'addiction.

Alors que le plan gouvernemental pour le logement d'abord vise à accélérer l'accès au logement pour les personnes sans domicile, ces « sorties sèches » constituent une source de ruptures résidentielles d'une grande violence pour des personnes particulièrement vulnérables et contribuent à alimenter le sans-abrisme.

C'est dans ce contexte que le présent document propose un éclairage sur les ruptures institutionnelles en Isère à travers les situations des sortants de prison, d'hôpital psychiatrique, et/ou de l'aide sociale à l'enfance. Nous mettrons également l'accent sur les interactions entre ces différentes institutions. Comment la rupture brutale avec une institution peut pousser vers une autre, et comment la non-préparation à la sortie peut pousser vers la rue.

Si ce chapitre s'attache aux sortants de l'ASE, de l'hôpital psychiatrique et/ou de la prison, d'autres situations marquant une rupture institutionnelle peuvent mener les personnes aux portes de la rue telles que les fins de prise en charge des mesures de protection judiciaire, des mises sous-tutelles, les sorties d'institutions militaires, les sorties de cures pour les personnes présentant des addictions sans solution de logement, les personnes « blacklistées » par les structures d'hébergement d'urgence ou encore les personnes sortant des centres d'hébergement d'asile.

Il est question ici de s'intéresser aux publics en rupture résidentielle en lien avec la crise que traverse les institutions de l'aide sociale à l'enfance, de la prison, et de l'hôpital psychiatrique, de la vulnérabilité de ces publics face à la rue et, enfin, de formuler des propositions s'inscrivant dans l'objectif affiché du gouvernement de « fonder un Etat providence du XXIème siècle » à la hauteur des enjeux de lutte contre le sans-abrisme.

## LES PERSONNES SORTANT D'INSTITUTION : DES PUBLICS VULNÉRABLES À L'ABANDON

Malgré une hétérogénéité certaine dans leurs profils, les personnes sortant de prisons, d'hôpitaux ou d'une prise en charge de l'aide sociale à l'enfance présentent à divers égards des difficultés communes en matière d'accès à l'hébergement/logement ainsi qu'en matière d'accompagnement. Ces difficultés spécifiques peuvent pour partie s'expliquer par :

- Des trajectoires et histoires sociales et familiales marquées par la précarité des conditions de vie avec, pour certains, des passages au sein des différentes institutions. Ainsi, on constate que les personnes sans domicile ayant été placées durant leur enfance ont pour la moitié connu de graves problèmes de santé physique, ou une hospitalisation en psychiatrie, ou encore une tentative de suicide (1 sur 5 pour les sans-domiciles « non placés ») ;
- Un risque de rupture de prise en charge au moment de la sortie de l'institution, dans un contexte de cloisonnement des politiques sectorielles ;
- Une certaine stigmatisation, renforçant les difficultés de (ré)insertion et incitant certains à rester dans une forme « d'invisibilité » sociale.

Il faut également noter que ces trois publics se croisent, s'entremêlent, voire parfois n'en forment qu'un. Si ces trois institutions peuvent alimenter la rue, elles peuvent parfois s'alimenter mutuellement. Une personne pouvant passer successivement par l'ASE, la rue, la prison ou l'hôpital psychiatrique. Ces institutions, organisées en silo par des politiques sectorielles font face à l'émergence d'un nouveau visage de la précarité, démontrant l'impossibilité de prendre à compte la complexité des parcours non linéaires des personnes.

Des sorties sèches, non relayées et non accompagnées révèlent la difficulté pour les institutions d'assurer un accompagnement des publics qu'elles ont pourtant accueillis, parfois de nombreuses années. Les acteurs rencontrés soulignent les difficultés pour ces publics d'accéder à leurs droits et aux démarches administratives les plus basiques, quasi impossibles à engager en amont de la sortie. Ces sorties d'institution constituent un moment charnière, une faille institutionnelle où chacun a tendance à se défausser : qui intervient, qui est responsable, qui finance ? On assiste à un phénomène de « patate chaude » où il n'existe pas d'institution pilote, garantissant une prise en charge des publics, laissant les personnes à l'abandon.

« Les documents administratifs sont un vrai problème, autant que les ruptures affectives. » Educatrice spécialisée, sur l'accompagnement des jeunes

### ***La sortie de la protection de l'enfance : une entrée dans la vie adulte précoce et brutale après un parcours déjà difficile***

En 2017, 6 300 jeunes sont suivis par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) en Isère. Il faut ajouter à ce chiffre les mineurs non accompagnés (MNA) qui étaient 650 en 2016. Parmi tous ces jeunes, 62 % d'entre eux bénéficient de mesures d'aide à domicile et 40% sont accueillis en établissement ou en famille d'accueil.

La sortie des dispositifs de l'ASE représente un moment de rupture institutionnelle, pour de nombreux jeunes dans leurs parcours, qu'il convient d'appréhender et d'interroger pour améliorer la réponse sociale et collective à apporter à ces jeunes en situation de vulnérabilité. La prise en charge de jeunes majeurs sortant de la protection de l'enfance relève de la compétence du Département, chef de file

de l'action sociale. Cette prise en charge peut ainsi différer d'un Département à l'autre, avec un Etat qui ne garantit pas une égalité de traitement à tous ses jeunes aux trajectoires souvent marquées par des ruptures durables de liens familiaux et sociaux.

Lorsqu'un jeune atteint sa majorité, la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance se termine. La sortie de l'ASE se fait généralement de façon brutale, la totalité des aides prenant fin à ce moment. La sortie juridique de l'institution (majoritaire) est souvent également une sortie « physique » pour les jeunes en famille d'accueil ou en institution. Dans ce deuxième cas, la sortie est vécue de façon violente, apparentée à une expulsion et perçue comme injuste.

### ***La sortie de détention : une réinsertion difficile sans logement renforcée par la période de détention***

La sortie sèche est une problématique extrêmement prégnante pour les sortants de prison. D'après l'analyse des enquêtes hebdomadaires « flash logement » réalisés entre 2015 et 2017 par l'administration pénitentiaire, 6% des personnes sortant de détention ne disposaient pas d'hébergement ou de logement et 16% disposaient d'une solution précaire. En Isère, en 2017, 6% des demandes pour un hébergement d'insertion provenaient de personnes en détention. Or, le logement apparaît comme une condition essentielle du processus de réinsertion sociale des personnes détenues, et le fait de pouvoir être logé ou hébergé apparaît comme un facteur déterminant dans la prévention de la récidive.

La période de détention va bien sûr être un facteur de renforcement des difficultés à trouver un logement à la sortie. Le temps de détention va accroître ces difficultés. En effet, lorsque les peines sont courtes, il est parfois possible pour un détenu de garder son logement. Mais cela est souvent fastidieux, les acteurs vont se multiplier<sup>2</sup>, s'additionner et se compléter certes, mais cela peut transformer la démarche de conservation du

<sup>2</sup> Pour citer les acteurs de manière plus exhaustive : CPIP pour l'accompagnement du détenu, la CAF pour conserver ses APL, le bailleur pour négocier la conservation du logement, l'assistante sociale pour l'accompagnement à la sortie et la négociation avec le bailleur.

logement en véritable parcours du combattant :

*« Quand elles ont un hébergement, on fait tout de suite le point sur est-ce qu'on garde ou pas le logement si la personne est en mesure ou pas de garder le logement. S'ils sont titulaires des APL, ils peuvent percevoir l'aide au logement pendant un an. Parfois si c'est possible il faut également vérifier qu'on ait la famille derrière, si c'est des condamnations de 6 mois, qu'il y a une part à charge, on peut s'accorder avec le bailleur, pour que la famille paye le petit, faire un échancier, pour que la part à charge puisse être payée, mais des fois ils ont des parts à charge qui sont telles qu'ils ne peuvent pas garder les logements. Quand on peut garder le logement, on fait tout pour le garder. En fonction des peines on sait que ça ne va pas être pareil. Pour une personne qui est incarcérée pour 3 mois, on sait qu'avec le jeu des remises de peine il peut être incarcéré moins de 2 mois. Faut faire intervenir une assistante sociale, voir avec le bailleur pour le faire patienter. On fait tout pour ne pas le perdre parce qu'on sait que c'est difficile pour ces personnes-là. » CPIP<sup>3</sup> de la maison d'arrêt de Varcès*

On comprend donc que, même pour les peines de courtes durée, la conservation du logement peut devenir extrêmement complexe. Et ici, nous ne parlons même pas de l'absence de ressources financières du détenu qui le rend dépendant de son cercle familial pour financer son logement le temps de sa détention. Il faut enfin souligner que cette question du logement est immédiatement évacuée lorsque la peine devient plus longue. Le logement est alors perdu, et il faudra en retrouver un au moment de la sortie.

*« En revanche, quand on a quelqu'un qui est incarcéré pour une procédure d'enquête et qu'on sait que la procédure va durer longtemps, que c'est une personne qui va être amenée à être incarcéré pendant 10, 15, 20 ans, là on ne se pose pas la question, mais même eux ils le disent, je rends mon logement ». CPIP de la maison d'arrêt de Varcès.*

A la maison d'arrêt de Varcès les peines sont rarement supérieures à 8 mois, ce qui évite un isolement trop important. Les longues peines en revanche (en centre de détention<sup>4</sup>, plusieurs années) vont accroître le niveau d'isolement des personnes à la sortie :

*« Des gens vraiment très très seuls on en a quelques-uns mais pas tant que ça. On le voit beaucoup sur les centres de détention par contre, des gens très très seuls qui ont été condamnés à des longues peines sans soutien et sans logement. » CPIP de la maison d'arrêt de Varcès.*

Etonnamment, les CPIP considèrent que, si les longues peines accroissent le niveau d'isolement des détenus, celles-ci vont en revanche donner plus de temps pour préparer leur sortie et donc leur trouver un logement ou un hébergement à la sortie. Préparation qui devient impossible lorsqu'on se trouve sur une peine très courte de moins de 6 mois par exemple.

**Le manque de moyens humains, logistiques et financiers est ici l'une des causes principales des dysfonctionnements de l'accompagnement. Dysfonctionnements qui, fatalement, alimentent les sorties sèches.**

En ce qui concerne les moyens humains, le manque de personnel pour préparer cette sortie est sans aucun doute l'une des raisons principales. C'est en tout cas ce qui ressort des discours des Conseillers pénitentiaires d'insertion et probation avec lesquels nous avons pu échanger et cela se vérifie aisément par les chiffres : pour la maison d'arrêt de Varcès, **5 CPIP sont présents pour 400 détenus « dans le meilleur des cas », c'est-à-dire qu'un conseiller s'occupe au minimum des dossiers de 80 détenus.**

3 Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

4 Le Centre de détention de l'Isère se situe à Saint Quentin Fallavier.

Ce manque de moyens humains va avoir une influence sur les moyens logistiques. La charge de travail des CPIP (due à leur nombre de suivis extrêmement élevé) va les empêcher de développer les partenariats qui seraient nécessaires pour une sortie pérenne des détenus de l'institution. Alors même que des partenariats existent (avec pôle emploi, avec la mission locale) les conseillers pénitentiaires d'insertion et probation n'ont pas le temps de s'en saisir, ni d'en développer de nouveaux. Tout cela favorise les sorties sèches, et va donc rendre plus difficile l'obtention d'un logement à la sortie et nuire à la réinsertion des ex-détenus.

Enfin, l'absence de moyens financiers va bloquer des projets. Par exemple, il n'y a plus de budget pour la formation professionnelle des détenus en Isère depuis plus d'un an et demi<sup>5</sup>, les chantiers d'insertion n'arrivent plus à embaucher depuis la fin des contrats aidés... Rien ne favorise l'insertion professionnelle et l'accès à un revenu, qui sont pourtant des facteurs déterminants pour garder un logement sur le long terme.

### ***La sortie de l'hôpital psychiatrique : une double peine pour les personnes précaires et sans-domicile***

Le secteur de la psychiatrie traverse une crise importante, l'empêchant de remplir sa mission de soin. C'est ce qui ressort d'une enquête menée par le journal Libération à l'hôpital psychiatrique de Saint-Egrève en Isère<sup>6</sup>. Le manque de moyens, la sur-occupation permanente et le sentiment d'abandon alimentent les désillusions des personnels. De fait, seule la conscience sociale des soignants les maintient à leur poste, certains ayant déjà fait le choix de s'installer en libéral pour bénéficier de conditions de travail moins difficiles. A cela s'ajoute la problématique des patients, qui peuvent cumuler pathologie et absence de logement. Même lorsque leur hospitalisation n'est plus nécessaire, les personnels rechignent à les mettre à la porte lorsqu'il n'y pas de solutions disponibles :

*« Comment faites-vous pour mettre dehors certains patients ? Quelqu'un qui est psychotique ou déficient mental, qui plus est SDF, vous voulez le mettre dans un foyer médical : pas de place. Le mettre dans une maison d'accueil spécialisée ? C'est entre quatre et six ans d'attente. »*

Face à ces problématiques, augmenter le nombre de places en hôpital psychiatrique et améliorer les conditions de travail des personnels pour une meilleure prise en charge semble être une priorité. Cela permettrait des soins plus efficaces (et donc des probabilités moindres de finir à la rue), mais ce n'est bien évidemment pas suffisant pour éviter que les personnes se retrouvent à la rue.

Pour que la politique de logement destinée aux sortants de l'hôpital psychiatrique soit complète, il est nécessaire de lier le parcours de soin à l'accompagnement social. Aussi en Isère, des projets d'expérimentation d'hébergements temporaires non-médicalisés des patients ont été étudiés. L'objectif étant qu'il n'y ait pas de rupture dans la prise en charge du patient, et que sa sortie de l'hôpital soit préparée et se fasse en douceur. De tels projets permettraient dans le même temps de limiter la pression sur les hôpitaux psychiatrique en les désengorgeant (en envoyant les personnes qui n'ont pas besoin d'une hospitalisation totale, mais simplement d'un suivi, dans un lieu proche de l'hôpital si elles ne disposent pas de logements personnels). Cela permettrait également de créer une période de transition stable et curative. Et de fait, de diminuer les probabilités qu'une personne retourne à la rue.

Mais bien que des appels à projet aient été lancés, les pouvoirs publics n'ont finalement pas donné suite. On est en droit de se demander pourquoi des projets aussi prometteurs étudiés, parfois expérimentaux, n'ont pas été développés.

5 A cette date, le changement de majorité politique à la Région Auvergne Rhône-Alpes supposerait un lien avec la fin des financements qui relève de la compétence régionale

6 Favereau Eric, « Psychiatrie : Saint-Egrève dans la nuit hospitalière », Libération, 2 mai 2018, URL : [https://www.liberation.fr/france/2018/05/02/psychiatrie-saint-egreve-dans-la-nuit-hospitaliere\\_1647329](https://www.liberation.fr/france/2018/05/02/psychiatrie-saint-egreve-dans-la-nuit-hospitaliere_1647329)

# DES INSTITUTIONS QUI PRODUISENT DES RUPTURES ET ACCENTUENT LES DIFFICULTÉS

Il existe de toute évidence une surreprésentation des sortants d'ASE dans la population sans-abri. Une corrélation suggère que le fait d'être passé par l'ASE pourrait être un facteur augmentant le risque de sans-abrisme ou, du moins, n'évitant pas à une population fragile un passage par la rue – malgré l'accompagnement que l'ASE dispense. Des parcours comparables à ceux des sortants de prison, d'hôpital psychiatrique, sortants de CADA, sortants de CHRS voire aux expulsions locatives et qui contrairement aux ruptures des solidarités privées pourraient être anticipées.

## LA SORTIE, UN MOMENT DE FRAGILITÉ PEU ANTICIPÉ ET ACCOMPAGNÉ

### *La sortie de la protection de l'enfance : un accompagnement centré sur l'insertion et l'injonction à l'autonomie*

La brutalité de la sortie est à associer à son impréparation. La sortie se fait sans filet de sécurité, la plupart des jeunes se retrouvant sans accompagnement à la sortie. En Isère, l'allocation jeune autonomie (AJA) était un dispositif spécifiquement dédié aux anciens jeunes confiés à l'ASE. Elle est, comme la Garantie jeune (mais différemment), avant tout centrée sur la préparation à l'insertion professionnelle (**la question du logement demeurant tout à fait superficielle**), et son mode de sélection extrêmement flou et strict laisse souvent de côté les jeunes les plus vulnérables – et qui auraient le plus besoin d'un accompagnement. Elle propose un accompagnement hautement perfectible peu adapté aux jeunes majeurs anciennement confiés à l'ASE. A 18 ans, l'absence de soutien et l'injonction à l'autonomie qu'ils subissent peuvent alors conduire les jeunes à se détourner des institutions.

30

Plusieurs acteurs consultés ont pointé que ces dispositifs n'abordaient pas le problème du mal-logement sous le bon angle. L'un des défauts évoqués est que les dispositifs développés (AJA<sup>1</sup>, Garantie jeune) demandent encore trop souvent aux jeunes à la rue de se réinsérer par l'emploi alors « *qu'ils sont parfois très abîmés, l'emploi ne va rien solutionner du tout puisqu'ils n'y ont pas accès, il faut d'abord les réparer* ». Les réparer en leur fournissant un lieu de vie digne notamment. « *484€/mois ça ne permet pas d'obtenir un logement [...] le critère logement n'est pas considéré dans la garantie jeune* ». La garantie jeune ne permet donc pas de sortir de la rue, ni même de protéger ce public de la rue (cas d'un jeune qui s'est retrouvé à la rue à la fin de son AJA malgré sa garantie jeune).

Une éducatrice spécialisée donne également son évaluation du problème :  
« *Quand j'entends 30% de jeunes qui sortent de l'ASE et qui se retrouvent en errance, je monterais un peu le pourcentage. [Ces jeunes], c'est une grosse grosse partie de notre public qui se retrouve à la rue sur un gros parcours ASE* ».  
Travailleuse sociale, prévention spécialisée Métropole grenobloise

La protection de l'enfance crée ainsi des dispositifs produisant de la rupture entre le dedans et le dehors, entre l'avant et l'après, entre le droit spécifique et le droit commun :

- Rupture des liens sociaux et familiaux : l'institution coupe de l'environnement (malgré les efforts au niveau de la protection de l'enfance) et épuisement ou stigmatisation de l'entourage
- Rupture des droits
- Perte du logement

1 AJA : Allocation jeunes adultes supprimée depuis

Le passage par le milieu carcéral, en plus d'être un moment d'isolement, va être une rupture dans la vie d'une personne. Cette rupture va généralement être la source de perte de l'emploi, du logement, et des liens familiaux et sociaux. En somme, une bonne partie des ressources qui seront nécessaires au détenu à sa sortie pour se réinsérer vont s'éloigner, voire disparaître. Il convient donc de penser comment ces difficultés vont apparaître, d'étudier le moment et la préparation de la sortie (fondamentaux pour la réinsertion), et enfin de montrer comment rue et prison interagissent et peuvent s'alimenter l'une et l'autre.

Toujours en ce qui concerne la prison, la sortie sèche va avoir des effets pervers et encourager la récidive. Un détenu sortant sans aucun moyen sera livré à lui-même : pas de moyen de transport pour atteindre la ville, pas de moyen de se loger. La sortie sèche va encourager la récidive, parfois pour des raisons strictement matérielles (par exemple : voler pour pouvoir acheter un titre de transport, de la nourriture) et reconduire de la rue à la prison. Plus grave, l'absence de liens avec le cercle familial ou amical à la sortie peut pousser un ancien détenu à mobiliser d'autres réseaux pour survivre, notamment celui qu'il aura constitué durant sa détention. Ce qui le poussera nécessairement à commettre d'autres délits, le faisant, une fois encore, passer de la rue à la prison. Tout cela est donc un cercle vicieux que seule une politique de réinsertion ambitieuse pourrait briser. Une telle politique passerait par le logement, l'insertion professionnelle et la conservation des liens extra-carcéraux durant la détention, permettant aux ex-détenus d'avoir d'autres options qu'un retour à l'illégalité pour subvenir à leurs besoins. Cela est corroboré par les chiffres du POHI qui montrent qu'un ex-détenu sur 4 sortants du POHI (Pôle d'orientation de l'Hébergement d'Insertion de l'Isère) est envoyé en institutions publiques, parmi lesquelles la prison, et l'hôpital psychiatrique.

Il est enfin à noter que si la sortie de prison est une rupture institutionnelle, souvent brutale car non-préparée, elle demeure contextuelle et due à des facteurs précis et identifiables (manque de moyens, impréparation à la sortie) et donc résolubles en l'état. Le passage par la détention en revanche constitue une rupture dans l'absolu. C'est une rupture d'ordre biographique dans la vie des personnes. Si la sortie de prison est à mieux penser pour favoriser la réinsertion et le relogement des détenus, il ne faut pas que cela nous empêche de penser plus globalement le système carcéral, avec ses limites et les problèmes qu'il peut engendrer par sa structure même.

### **DES CONSÉQUENCES DÉLÉTÈRES ET DURABLES POUR LES PERSONNES**

Les ruptures subies par les sortants d'ASE sont multiples. Selon Muniglia et Rothé (2013), les jeunes en grande difficulté ont des rapports à l'aide sociale différentes, selon leur réseau relationnel et le moment de leur parcours où une rupture est survenue :

- Dans la « **rupture protégée** », qui concerne peu les jeunes anciennement placés, l'insertion professionnelle est difficile mais un entourage stable d'adultes apporte son aide. La relation aux dispositifs est alors facile et ces jeunes ont une image positive auprès des professionnels.
- Dans la « **rupture sans filet** », une précarité économique récente fait suite à une rupture biographique brutale, sans réseau relationnel sur lequel s'appuyer, par exemple lors de la fin de la prise en charge de l'ASE pour des jeunes ayant jusque-là un bon parcours scolaire. Le recours au système d'aide est alors accompagné de honte ; l'usage de « l'infra assistance » (centres d'hébergement, etc.) apparaît stigmatisant.
- Enfin, la « **rupture chronique** » concerne des jeunes en forte précarité économique et dont les relations sont très fragiles depuis l'enfance. En échec scolaire, ils ont une formation faible. Une grande majorité de ces jeunes ont été placés. Ils se subdivisent en « **marginaux** » pour qui l'aide sociale est une ressource parmi d'autres et qui revendiquent un mode de vie alternatif, et en « **instables** » qui, s'ils ont été placés, ont eu des parcours de placement « très chaotiques ». Ces derniers utilisent l'aide sociale sans avoir renoncé à s'insérer. Il y aurait donc, du moins chez les anciennement placés les plus jeunes, des attitudes différentes envers le système d'aide.

Le contrat jeune majeur, seul dispositif spécifiquement dédié au public anciennement placé à l'ASE prévoit un accompagnement tourné principalement vers l'insertion professionnelle sans apporter un cadre souple et flexible pour permettre au jeune de recréer des liens d'attachement et de confiance alors « **qu'ils sont parfois très abîmés, l'emploi ne va rien solutionner du tout puisqu'ils n'y ont pas accès, il faut d'abord les réparer** »<sup>1</sup>, Chargé de mission « Garantie jeune » Grenoble

### **Un isolement social et relationnel très important**

Les jeunes anciennement passés par l'ASE sont sujets à l'isolement relationnel et à un sentiment d'abandon avec toujours, à la sortie, l'espoir de retrouver leur famille mais malheureusement ces liens familiaux ne tiennent plus toujours : « *On se rend bien compte du décalage entre une surprotection en village d'enfant, comme une bulle. Et puis à 18 ans tout s'arrête, avec l'espoir retour en famille et la réalité... Avec les sortants d'incarcération ou d'hôpitaux, souvent le retour chez la famille est envisagé mais ça ne fonctionne pas. Ce sont des personnes qui arrivent chez nous mais par défaut.* » Professionnel CHRS

### **Un sentiment d'abandon et des phénomènes de non recours**

Les sorties institutionnelles peuvent entraîner à un effet de désocialisation, conséquence de la multiplication et de la discontinuité des prises en charge - découragement ou volonté de rompre avec le système institutionnel. « *Les jeunes disent choisir la rue mais la rue s'impose à eux* » Educatrice spécialisée, Métropole Grenobloise

On assiste à des phénomènes d'invisibilisation et de non recours, c'est tout particulièrement vrai pour les jeunes : « *Des jeunes sortants ASE qui se marginalisent très très vite* » « *Ils ne parlent pas de ruptures, ils n'en peuvent plus de cette institution qui n'est pas bienveillante. L'Etat n'est pas un bon parent, ses enfants n'ont pas le droit à l'échec. Comment on soutient ces jeunes qui ont souhaité repousser leurs limites et tester le cadre, et tout cela dans des temporalités qui ne sont pas celles de l'institution publique* » Educatrice spécialisée, Métropole Grenobloise

A contrario, dans certains cas, une dépendance aux dispositifs : « *des gens qui deviennent addicts aux travailleurs sociaux. Comme s'ils avaient oublié qu'ils pouvaient s'en passer* » qui renvoie à une recherche constante de lien. « *On se rend compte, au niveau de l'accueil de jour, des profils abandonniques qui sont difficiles à prendre en charge car beaucoup d'affect entre en jeu... Ils viennent chercher quelque chose de spécifique, un lien, qu'ils vont rompre parfois... Parfois, la simple perspective pour eux de devoir quitter l'accueil de jour, ça constitue une nouvelle rupture, un abandon...* » Accueil de jour

### **Des difficultés administratives et des ressources faibles, précaires (garantie jeune) voire inexistantes entravant l'accompagnement des personnes**

Les jeunes en errance rencontrent de nombreuses difficultés pour accéder à leurs droits. L'absence de ressources financières avant 25 ans étant un des obstacles principaux. La garantie jeune n'étant accessible qu'à une partie des jeunes « les plus insérables ».

L'accompagnement auprès de ces jeunes présente à lui seul un exercice complexe. Les ruptures chroniques entraînant une méfiance auprès des acteurs de l'action sociale, les ramenant souvent à des étapes douloureuses de ruptures de liens qu'ils ne souhaitent plus éprouver.

Un des premiers enjeux des personnes travaillant auprès de ce public est de recréer un lien de confiance, un rôle de médiateur et de relais vers le droit commun avec des réponses publiques souvent absentes.

<sup>1</sup> Extrait d'un 12-14 réalisé par Un Toit Pour Tous, du 11 septembre 2018 portant sur les ruptures résidentielles des sortants d'institution (ASE, psychiatrie, prison)



Si la problématique d'addiction et de toxicomanie chez les jeunes en errance est bien connue par les acteurs, il n'existe toujours pas de Caarud (centre d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour les usagers de drogues) sur Grenoble, alors que les départements de la Savoie, de la Loire, du Rhône et de Haute-Savoie en sont tous dotés.

Dans ce contexte, si l'accès au droit est une étape indispensable pour accompagner la personne à mobiliser des moyens pour des projets futurs, il ne représente pas la priorité et peut à l'effet inverse représenter des obstacles dans l'accompagnement des personnes : « *Les documents administratifs sont un vrai problème, autant que les ruptures affectives.* »

La complexité des démarches administratives pour des personnes qui en sont les plus éloignées, dans un environnement « tout numérique », et l'absence de moyens pour l'action sociale renforce ces sentiments de doute et méfiance envers les institutions.

« *Les outils mis en place par les politiques publiques restent inadaptés pour ce public en ruptures de lien. Il existe un décalage évident entre les dispositifs et les priorités de ces jeunes : la priorité [pour ces jeunes] ce n'est pas ce qui n'existe pas, c'est ce qui va mal. Ils ne sont absolument pas dans la projection* » Educatrice spécialisée, Métropole Grenobloise

## DES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES D'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT ET AU LOGEMENT

La massification et la diversification des besoins observés depuis quelques années se traduisent par une exclusion de publics de plus en plus nombreux, notamment au sein des grandes agglomérations. La gestion d'un volume de demandes supérieur à l'offre à proposer génère des effets de priorisation avec des risques d'exclusion et de non recours des publics les plus vulnérables. Ainsi, les personnes isolées (hommes et femmes) n'ont pour certaines plus recours au 115, conscientes de ne pas être prioritaires faute d'être accompagnées d'enfants.

### *Une concurrence pour l'accès à l'hébergement ou au logement*

**Le SIAO de l'Isère est ainsi confronté à la nécessité de prioriser les plus vulnérables parmi les plus vulnérables.** Un exercice difficile tant les besoins sont importants et urgents. Sur un volume d'environ 1 618 demandes annuelles d'hébergement d'insertion et de logement adapté, le SIAO comptabilise 14% de demandes issues de jeunes âgés de 18 à 24 ans dont 7% proviennent de services compétents de l'ASE, ce qui ne signifie pas par ailleurs que les autres jeunes et moins jeunes n'ont pas connu un parcours en protection de l'enfance : « *on retrouve dans le parcours des personnes, jeunes ou moins jeunes, qui font les demandes d'hébergement/de logement adapté, des passages par l'ASE avec une rupture, suivie de parcours divers et variés.* » Concernant les sorties d'hospitalisation et plus largement les problèmes de santé, il demeure difficile de parvenir à une vision fine des besoins. En 2017, cela représentait néanmoins 5% des situations pour lesquelles un problème de santé émanait des hôpitaux ou autre dispositif médical. Face à ces 80 situations en demande, 14 orientations ont été effectuées vers des structures d'hébergement sans certitude quant à leur admission. Enfin, le SIAO comptabilise 6% de demandes pour des personnes en situation de détention, soit environ 100 ménages, et 43 orientations vers des structures ne garantissant pas une admission. Ce taux de réponse plutôt favorable par rapport aux autres publics (presqu'un sur deux contre 1 sur 5), une différence qui pourrait s'expliquer par des places CHRS dédiés aux sortants de prison. A noter un taux de réponse qui diffère selon les territoires, avec une réponse plus favorable dans le Nord-Isère pour ce public.

Aussi, pour le SIAO, les difficultés de réponse aux besoins résultent moins d'une vision stigmatisante de ces publics mais plutôt, avant tout, d'un phénomène de « concurrence » entre les publics.

On peut également constater des publics qui sont exclus de la mise à l'abri par critères priorisant au vu des dispositifs mis en place. Même s'il n'existe pas de critères officiellement établis, les critères de vulnérabilités sont déterminants dans le choix des orientations réalisées par le SIAO. Les familles, de part la présence d'enfants et les femmes victimes de violence, se voient reconnues prioritaires dans l'accès à l'hébergement. Les sortants d'institutions sont souvent des personnes isolées, il sont donc souvent exclus de la mise à l'abri, hormis pendant la période hivernale. Ces publics se voient pris en charge durant cette période temporaire pour une nouvelle fois être remis à la rue, à la fin de la trêve hivernale. Paradoxalement cette prise en charge entretient un cycle de ruptures chroniques vécues par ces personnes renforçant leur sentiment d'abandon et d'exclusion de la société.

« Pour être mis à l'abri si on est isolé il faut être très vulnérable : femmes victime de violence, malade... » Travailleur social, accueil de jour sur Grenoble

### **Une stigmatisation ressentie et réelle parfois entretenue par une logique de dispositif spécifique**

La stigmatisation des publics sortis de ces institutions (ase/prison/psychiatrie) présente des obstacles et des freins dans l'accès aux droits et l'obtention d'un logement pour ces personnes, véhiculant des pratiques discriminatoires. Ces préjugés peuvent également être alimentés par les acteurs qui les accompagnent en jugeant ce public comme « difficile » : « L'ASE charrie des stigmates. Les travailleurs sociaux, sans le vouloir, redessinent la frontière entre le normal et le déviant », mais également par les personnes elles-mêmes qui élaborent des stratégies pour ne plus être apparentées à ce public qu'ils considèrent comme « un public à problème ».

« Je ne veux plus aller à cet accueil, là-bas je rencontre des jeunes de l'ASE, comme moi mais eux ils cherchent que des problèmes, je veux m'en éloigner pour m'en sortir... »  
Jeune en errance, Grenoble

« Les 3 publics peuvent traverser toutes les institutions ! c'est nous qui rangeons dans des cases... **Ce qui est commun : la sortie d'institution, comme un couperet en plus de la précarité.** Prison, psychiatrie, jeunes : le problème sociétal est celui des représentations sur les publics. En créant des dispositifs spécifiques, on contribue aux discriminations. »<sup>2</sup>

Les acteurs associatifs, en charge des enfants confiées à l'ASE, témoignent des difficultés qu'ils rencontrent dans l'accompagnement de ce public particulièrement fragile : « Nous ne recevons que des dossiers difficiles qui contribuent au regroupement au sein d'un même établissement d'adolescents dont personne ne veut plus, pas plus la psychiatrie que la justice ou d'autres structures médico-sociales. L'établissement accueille des jeunes de 14 à 21 ans présentant des troubles de la personnalité et du comportement consécutifs à des difficultés familiales, sociales ou psychologiques. En raison de la fragilité du public accueilli, les jeunes présentant des traits psychopathiques dont le fonctionnement n'est pas compatible avec la vie collective, ne peuvent pas être admis dans l'établissement. En effet, dans la perspective de protection, l'accueil d'un jeune est possible dans la mesure où il ne constitue pas un danger pour le groupe ou pour lui-même. Force est de constater que ces limites ont bien souvent été franchies.<sup>3</sup>»

Ces difficultés persistent à l'âge adulte. Ils présentent ainsi « **des taux d'hospitalisations en psychiatrie, de tentatives de suicide, de passage par la prison et de problèmes avec l'alcool et la drogue plus élevés parmi les utilisateurs anciennement placés. Ils sont aussi plus souvent victimes de vols ou d'actes de violence**<sup>4</sup> ».

2 Rapport du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre 2019

3 Source : rapport d'activité CODASE-Isère 2017 p.13

4 rapport d'activité CODASE-Isère 2017 p.13

Les acteurs nous rapportent également que la prise en charge des jeunes majeurs souffrant de troubles psychiatriques est aussi problématique. « *Les jeunes majeurs souffrant de tels troubles ne peuvent pas être placés en famille ou en foyer, et sont finalement mis à la rue après un très court séjour en hôpital psychiatrique – même lorsqu'ils peuvent présenter un danger pour eux-mêmes ou pour autrui du fait de leur pathologie (cas d'un jeune réfugié ayant vécu un traumatisme durant son voyage). Or finir à la rue ne permet pas de soigner les troubles psychiatriques de façon efficace car cela ne permet pas de suivre un traitement ou d'avoir une prise en charge adaptée.* » C'est ici le manque de moyens des institutions, et une réponse au regard d'une certaine stabilité résidentielle, qui est considéré comme la cause du problème<sup>5</sup>.

### ***Des réponses publiques inadaptées aux besoins renforçant les logiques d'exclusion***

Les réponses publiques pour des personnes isolées non prioritaires des dispositifs d'hébergement d'urgence ou d'insertion, qui sont saturées, renforcent souvent les logiques d'exclusion de ces publics vulnérables et qui ont subi durant leur parcours des ruptures chroniques. « *Ces laissées pour compte n'ont que les restes, voire les miettes...* » et se retrouvent dans des dispositifs qui ne leurs permettent pas de se reconstruire dignement, en particulier pour les jeunes :

« *Quand tout le monde est partant sur les sortants ça marche bien. Sur les jeunes c'est différent, c'est un stade de vie. Il faut trouver une solution pour qu'on ne mette pas un jeune à la rue dans un CHRS. Comment on peut se projeter quand on est mis dans la même chambre avec quelqu'un qui a 10 ans de rue !* » DIHAL<sup>6</sup>

Les structures spécialisées présentent également des enjeux puisque les personnes se retrouvent parmi un public qui les ramène à leurs problématiques : « *Les résidences spécialisées ? Le risque ou l'effet pervers est qu'ils y retrouvent une nouvelle institution* » (professionnel du champ pénitentiaire)

Une autre problématique soulevée par les acteurs et les personnes directement concernées est l'insuffisance de l'offre pour les publics accompagnés d'animaux (les chiens en particulier). Même sur les places dédiés pour les personnes avec animaux, les espaces ne sont pas prévus et l'hébergement inadapté. Les personnes isolées avec des animaux ne trouvent pas une réponse publique adaptée auprès du 115.

« *Plus on spécifie les dispositifs et moins ça marche. Il faut rester généraliste. Plus on crée de dispositifs spécialisés et plus on restreint l'inconditionnalité de l'accueil.* » (professionnel structure d'hébergement)

### ***Des publics qui ne sont pas considérés comme aptes à vivre dans un logement autonome : une injonction à une autonomie idéalisée et des relogements mis en échec***

Ces publics, avec des parcours difficiles, sont souvent vus comme un risque important pour les bailleurs sociaux, qui demandent de plus en plus de garanties pour les accepter, tels que le recours au FSL (fond de solidarité pour le logement géré par le Département).

« *On ne sait pas dans quelles conditions vivent ces jeunes dans le cadre de prise en charge, mais de fait on considère qu'ils ne sont pas aptes au logement. C'est comme si, forcément, quand ils sortent de la protection ASE, ils ne pouvaient pas accéder au logement. Il y a aussi certainement une dimension pécuniaire* » Travailleur social, MECS<sup>7</sup>

5 Extrait d'un 12-14 réalisé par Un Toit Pour Tous, du 11 septembre 2018 portant sur les ruptures résidentielles des sortants d'institution (ASE, psychiatrie, prison)

6 Délégation Interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

7 Maison d'enfants à caractère social

## SORTIR DE LA LOGIQUE PAR DISPOSITIF : METTRE EN ŒUVRE LA LOGIQUE LOGEMENT D'ABORD DÈS LA SORTIE DES INSTITUTIONS

En mettant en évidence une série d'événements familiaux douloureux dans la trajectoire des personnes sans domicile, cette approche pourrait laisser entendre que la privation de logement résulterait davantage de fragilités individuelles que de la construction et la mise en œuvre des protections sociales en France.

Ce serait cependant vite oublier le rôle de l'Etat dans l'accompagnement des mutations sociales et le maintien d'un filet de sécurité pour les plus vulnérables. Un rôle qu'illustrent aujourd'hui la protection de l'enfance et l'hôpital avec un système de santé largement envié pour la qualité et la « gratuité » des soins qui y sont assurés. Ces institutions qui, de tout temps, ont accueilli les pauvres et les indigents, sont pourtant elles aussi confrontées aux difficultés et sont aujourd'hui « en crise ».

On observe ainsi une certaine porosité au niveau des prises en charge institutionnelles. Elle est le reflet de l'évolution des missions assignées et des fonctions/moyens associés aux différentes institutions dans un contexte de « montée des précarités » et de restrictions budgétaires avec, pour effet, des phénomènes de vases communicants (et/ou de déresponsabilisation d'une institution sur l'autre). Ainsi, par exemple, le mouvement de désinstitutionnalisation de la psychiatrie n'a pas été sans effets sur le champ pénitentiaire comme sur celui de l'hébergement : « Une personne détenue sur quatre souffrirait de troubles psychotiques. C'est huit fois plus qu'à l'extérieur. Face à cela, les gouvernements successifs ont fait le choix de faire entrer le soin en prison plutôt que de faire sortir les malades »<sup>1</sup>. A bien des égards, les centres d'hébergement et les prisons sont considérés comme les « nouveaux asiles psychiatriques », ce qui interroge la vocation de ces structures et les pratiques des professionnels, peu préparés au repérage et à l'accompagnement de ces troubles.

Ces sorties d'institution interrogent en ce qu'elles illustrent ce que dénoncent aujourd'hui de nombreux acteurs : **la discontinuité des parcours et les ruptures de prise en charge qu'induit le cloisonnement des politiques publiques et des institutions**. Certains publics restent encore aujourd'hui éloignés des réponses institutionnelles : parce qu'ils se situent aux interstices de deux champs de compétence (santé/logement pour les personnes souffrant de troubles mentaux), avec des risques de rupture d'accompagnement (sortants de l'ASE et d'incarcération) ; par crainte ou peur de la stigmatisation (femmes victimes de violence, personnes en situation de prostitution) ; par découragement devant la complexité des démarches et/ou l'absence de réponse (isolés sans enfants, occupants des campements illicites). Du côté du secteur social et de l'hébergement, nombreux sont les professionnels à en témoigner : parmi les personnes accueillies ou accompagnées dans leur démarche pour être hébergées ou logées, nombreuses sont celles à sortir d'institution (ASE, prison ou service psychiatrique).

Fort de ces constats, **une réponse des pouvoirs publics s'est progressivement structurée**, avec ainsi l'élaboration de circulaires nationales (ex. de la circulaire de mai 2016 renforçant la coopération entre SPIP<sup>2</sup> et SIAO<sup>3</sup>), ou encore le soutien à des expérimentations locale (ex. de l'appel à projet piloté par la DIHAL sur l'innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement ou de celui USH<sup>4</sup> « 10 000 logements Hlm accompagné »).

1 cf. Observatoire international des prisons : <https://blogs.mediapart.fr/observatoire-international-des-prisons-section-francaise> Une des explications est que le nombre de non-lieux pour troubles psychiatriques a baissé, c'est vrai, puisqu'il a été divisé par quatre entre le milieu des années 1980. Une évolution des pratiques qui reflète le mouvement de désinstitutionnalisation de la psychiatrie amorcé au sortir de la Seconde Guerre : « Les psychiatres qui ont pris part à ce mouvement considéraient que le non-lieu pour trouble mental, qui posait le malade comme irresponsable, l'aliénait et entraînait en contradiction avec le travail de responsabilisation mené pour que les patients réintègrent la société. »

2 Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

3 Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation

4 Union Sociale pour l'Habitat

**Tout récemment, la stratégie « logement d'abord », qui vise à faciliter l'accès des personnes sans domicile au logement, entérine le principe de développer des accompagnements adaptés, modulables et pluridisciplinaires pour prévenir les ruptures de prises en charge institutionnelles et donc de parcours.**

## **PRÉVENIR LES RUPTURES EN SORTIE D'INSTITUTION POUR ÉVITER LES MISES À LA RUE**

L'approche préventive devrait trouver davantage sa place au sein des politiques publiques, abordant la prise en compte des souffrances vécues. La logique « logement d'abord » a cette particularité, d'être fondée sur des principes de non abandon, et d'adaptation du travail social aux besoins des personnes. Il s'agit de prévenir l'entrée dans certaines situations par la prévention et l'intervention sur les conditions de vie en acceptant les échecs potentiels de personnes fragilisées par des parcours difficiles.

### ***Développer les partenariats et des relais entre l'institution et le droit commun***

Les relais entre les institutions et le droit commun sont faiblement articulés. Et même lorsqu'ils existent, le manque de moyens entretient des priorisations d'accès pour les publics les plus insérables.

Il serait important de favoriser, en amont des sorties, des interventions de droit commun au sein des institutions, pour l'accès au droit et ce de manière permanente afin d'entretenir des liens de confiance et de travailler sur chaque situation vécue.

La continuité de la prise en charge des jeunes confiés à l'ASE recouvre deux grands domaines des politiques publiques dont les articulations nécessitent d'être appréhendés : la protection de l'enfance et l'aide d'État aux sans domicile, qui font en partie appel aux mêmes lieux d'hébergement (CHRS, centres maternels, foyer jeunes travailleurs...). S'il existe une certaine porosité apparente, avec une connaissance des différents organismes (et encore), elle cache souvent « *une frontière hermétique entre deux mondes : absence ou faiblesse des partenariats, absence de continuité dans l'aide alors que les jeunes placés, faiblement diplômés, ne peuvent, à 18 ou 21 ans, subvenir à leurs besoins résidentiels sans le soutien de la famille* » .

37

L'ensemble des acteurs interrogés, s'ils citent des liens entre les différents services dans le champ de l'action médico-sociale et sociale (insertion vers l'emploi), font état de fortes difficultés à construire des partenariats de confiance avec les acteurs dans une perspective de continuité de la prise en charge.

Ils évoquent des services débordés, dont les moyens financiers et humains ne leur permettent pas de travailler sur des actions de décloisonnement alors qu'ils sont face à des difficultés à réaliser correctement le travail pour lequel ils sont missionnés.

Certains vont jusqu'à évoquer les différences de cultures professionnelles qui peuvent être de véritables freins à la coopération des acteurs.

Le manque d'ouverture de coopération et de fluidité entre les services peut compromettre les parcours. Dans certaines situations ils deviennent chaotiques, faits d'échecs, d'exclusion à répétition. Les institutions œuvrant dans le domaine de la protection de l'enfance ont tendance à fonctionner relativement en circuit fermé, peu ouvertes sur leur environnement, sur les autres acteurs et ressources de la société civile.

Travailler à la construction d'une continuité de prise en charge nécessite de travailler dans une logique de complémentarité par un décloisonnement des différentes sphères professionnelles. La notion de parcours représente ici un élément clé. Le parcours, « *c'est l'idée d'une personne en devenir, mais qui fait aussi référence à son histoire, à ses épreuves, à sa quête identitaire et de sens* ».

Pour prendre en compte l'ensemble des besoins du jeune majeur sur le plan affectif, relationnel, éducatif, social et de santé, selon une approche globale et singulière, une logique coopérative institutionnelle et

1 Article INED, « Placement dans l'enfance et précarité de la situation de logement », 2016, Isabelle Frechon et Lucy Marquet

territoriale s'opère. Mais lors du passage vers l'âge adulte, de 18 ans à la prise d'autonomie [alors que pour les jeunes au sein de la population globale, il ne cesse de s'allonger], des acteurs éloignés de la protection de l'enfance (formation, insertion professionnelle, logement...) s'inscrivent dans le parcours du jeune sans avoir une vision d'ensemble de la situation.

Travailler, se loger, s'assumer, sont autant d'obligation auxquelles nombre de jeunes, qui sortent de la protection de l'enfance, n'ont pas été préparés. Cette sortie du dispositif peut ainsi être vécue de manière très brutale et violente par le jeune.

L'accompagner affectivement et émotionnellement à développer de nouveaux liens d'attachement devient tout aussi essentiel que de répondre à ses besoins primaires comme se loger ou se nourrir.

La porosité apparente au niveau institutionnel entre les différents milieux de la protection de l'enfance, de l'insertion professionnelle, de l'hébergement-logement semblerait être peu concrète et palpable. De fait, elle ne permet pas d'envisager une réelle continuité de la prise en charge.

### ***Décloisonner les politiques dans les domaines de la protection de l'enfance, de l'insertion professionnelle et du logement en s'inscrivant dans la logique du logement d'abord***

Pour éviter la précarisation des jeunes sortants de l'ASE, une expérimentation a été mise en œuvre dans 7 départements dans l'objectif d'un décloisonnement effectif du droit commun et du droit spécifique pour une meilleure insertion de ces jeunes. Le rapport sur la mise en œuvre du plan pauvreté de F. Chérèque de 2014 souligne l'intérêt d'intégrer ces publics dans les programmes de Garantie Jeunes. Pour le CESE<sup>2</sup> « le risque de cloisonnement entre les mesures d'accompagnement et de soutien proposées au titre de la protection de l'enfance et celles relevant de l'insertion sociale et professionnelle est réel » et « l'autonomie du jeune est souvent réduite à son indépendance matérielle et financière ». Pour eux il est nécessaire de « renforcer les liens entre les acteurs de l'ASE et ceux de l'insertion sociale et professionnelle » pour « permettre à tous les jeunes pris en charge par l'ASE d'entrer dans une dynamique d'autonomisation, un an, avant la fin de cette prise en charge ».

**Le contrat est défini ainsi : « associe un soutien éducatif, une aide à l'insertion sociale, une aide à la gestion du quotidien, un soutien psychologique, un hébergement et une aide financière d'un montant maximal de 465€ à laquelle peut s'ajouter une prime d'installation de 600€ ».** Si les 2/3 des départements disent aider les jeunes majeurs des différences notables existent sur : le montant de l'aide financière, les aides ponctuelles (transports, permis...) et plus encore sur l'accès à un hébergement.

C'est aussi la manière dont un ensemble d'acteurs privés et publics rendent visibles ou invisibles les facteurs de vulnérabilité et par voie de conséquence les facteurs de risque ou de mise en danger. La théorie du *care*<sup>3</sup> reconnaît « la vulnérabilité non pas comme un accident de parcours dans nos vies mais constitutive de la vie humaine ». La notion de parcours vient ainsi bousculer une approche qui **voudrait traduire le droit de l'usager en contrats** traduisant autant de prestations possibles, même le plus intelligemment composés.

2 Conseil Economique Social et Environnemental

3 Les notions de capacité de Paul Ricoeur, de capabilités de Marta Nussbaum, d'une part et celles de reconnaissance d'Axel Honneth, et de reconnaissance/redistribution de Nancy Fraser d'autre part devrait être mobilisé dans la construction d'un nouveau modèle.

## *Instaurer un cadre commun autour de la prise en charge des jeunes majeurs au regard du logement*

La compétence sur la mise en œuvre du contrat jeune majeur revenant exclusivement aux départements, il n'y a pas de cadre commun au niveau national sur le sujet ce qui provoque une inégalité de traitement entre les sortants de l'ASE selon leur territoire. Les contrats jeunes majeurs n'étant pas nécessairement transposables d'un département à l'autre les jeunes vont fréquemment essayer des refus (seulement 14% des départements acceptent ce type de transfert sans condition), même lorsqu'ils auraient pu être éligibles dans leur département d'origine.

Cela est d'autant plus problématique qu'on a affaire ici à un public très mobile qui va fréquemment changer de département, ce qui va réduire les probabilité d'accompagnement à la sortie de l'ASE – et donc accroître le risque pour ces jeunes de se retrouver sans logement.

« Le jeune qui a fait l'objet pendant sa minorité d'une mesure de protection de l'enfance peut demander à sa majorité à bénéficier d'une aide jeune majeur dans un autre département que celui dans lequel il était initialement pris en charge. Dans cette hypothèse, les données recueillies par l'ONED auprès des 82 départements répondants montrent que cette mobilité n'est pas toujours possible. En effet, **49 % des départements refusent d'aider les jeunes dans une telle situation**, 14 % acceptent ce public sans condition, contre **34 % qui réservent cette aide à un certain nombre de conditions préalables** (comme le fait d'avoir un projet social et professionnel construit) et/ou à des circonstances exceptionnelles. La seconde hypothèse est la possibilité pour le jeune déjà accompagné par un service au titre de l'aide jeune majeur, de voir sa mesure se poursuivre s'il est amené à changer de département de résidence. **Dans ce cadre, les données recueillies par l'ONED montrent que 39 % des 80 départements répondants à cette question considèrent que lorsque le jeune change de département la prise en charge s'arrête.** » (ONED<sup>1</sup> 2015 p96)

39

L'absence de cadrage national et l'intransférabilité de l'accompagnement entre les départements montre également le retrait de l'Etat sur la question. Retrait qui est à la source des inégalités et du flou entretenu sur les contrats jeune majeur. Le fait d'imposer un socle commun aux départements sur les modalités des contrats jeune majeur permettrait un traitement plus égalitaire des sortants d'ASE, une clarification des modalités d'accès au dispositif, et de meilleures chances d'accès au dispositif contrat jeune majeur.

Propositions du CESE (Conseil Economique Social et Environnemental)

- Améliorer le pilotage national de la politique de protection de l'enfance, en renforçant l'instance de coordination interministérielle, le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), et en donnant les moyens suffisants au Groupement d'intérêt public Enfance en danger (GIPED) d'assurer ses missions. Parallèlement, une évaluation indépendante de ce pilotage devra être mise en œuvre.
- Au niveau territorial, renforcer les moyens alloués aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE<sup>2</sup>) afin qu'ils assument leur nouveau rôle d'animation des partenaires de la protection de l'enfance en incluant les personnes concernées, jeunes et familles.

1 ONED : Observatoire National de l'enfance en danger, devenu ONPE : Observatoire nationale de la protection de l'enfance  
2 Observatoire Départemental de la Protection de l'Enfance

## PRENDRE EN CHARGE LES SORTANTS D'INSTITUTION DANS UNE LOGIQUE LOGEMENT D'ABORD

Le « logement d'abord » s'inscrit dans une démarche décloisonnée dans laquelle l'accès à un logement ordinaire et durable, avec un accompagnement, si nécessaire, adaptable en intensité et en durée, représente la base d'un parcours d'insertion.

La mise en œuvre de cette stratégie réunit les acteurs du logement social, de l'hébergement et de l'accompagnement. Chacun des partenaires met à disposition ses compétences et spécificités pour une approche plus globalisée de l'aide aux ménages en difficultés de logement. Le logement d'abord vient réinterroger les pratiques des professionnels de l'action sociale. Il remet en question l'approche classique, qui tend plutôt à poser le logement comme la finalité d'un parcours d'insertion.

En bref, le logement d'abord c'est :

- fournir un logement « d'abord » plutôt qu'« à la fin » comme dans le modèle dit « par paliers »
- un accès au logement sans conditions, le logement devant être ici considéré dans une acception large : un chez soi (permettant abri, intimité, appropriation) stable et durable
- un accompagnement adapté aux situations des personnes : pluridisciplinaire, durable, flexible,...

Selon les parcours et besoins/aspirations des personnes sans domicile, la stratégie du « logement d'abord » peut se décliner sous différentes formes : il n'existe pas une solution, l'idéal étant de pouvoir proposer un éventail de solutions.

Plus encore, il revient au « logement d'abord » de mettre tous les acteurs autour de la table et de mettre un terme aux logiques de déresponsabilisation, au « passage d'un portefeuille à un autre ».

« On soutient cette approche mais nous on subit vraiment la logique en silo de la DGCS<sup>3</sup> : l'offre de soin santé c'est la DGS<sup>4</sup> et DGOS<sup>5</sup>. Et puis en région c'est l'horreur : l'ARS<sup>6</sup> gère toute la partie santé et psychiatrie, et la DDCS<sup>7</sup> ou DRJSCS<sup>8</sup> sur le volet hébergement. On arrive jamais à les mettre autour de la table. Tout ce qui est hébergement/logement des personnes en souffrance psychique, c'est traité par les ARS dans le cadre des PRAPPS<sup>9</sup>. Mais les DDCS n'y sont pas. **C'est là où le chez soi d'abord a réussi un coup de force : il a réussi à mettre tout le monde autour de la table.** On ne peut pas demander aux acteurs de terrain d'anticiper les sorties si les financements sont encore en silo. » (FAS<sup>10</sup>)

3 Direction Générale de la Cohésion Sociale

4 Direction Générale de la Santé

5 Direction Générale de l'Offre de Soins

6 Agence Régionale de Santé

7 Direction Départementale de la Cohésion Sociale

8 Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale

9 Programme Régional en Activité Physique et Promotion de la Santé

10 Fédération des Acteurs de la Solidarité



## *Favoriser/prioriser l'accès au logement des personnes sans-domicile*

Dans un rapport de 2017, « Le logement d'abord, et après ? Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France », l'Agence Nationale des Solidarités Actives et l'Action Tank Entreprise Pauvreté montrent, en analysant les taux de sortie vers le logement ainsi que les « probabilités de sortie » d'un dispositif à l'autre<sup>11</sup>, **qu'au bout de 5 ans, 35% des personnes qui étaient initialement à la rue un mois donné seront à la rue au terme des 60 mois.** Pour ceux qui ont réussi à accéder au logement pérenne au cours des 60 mois (45% de la cohorte), le scénario médian d'accès au logement est un parcours de 7 mois à la rue, 6 mois en urgence, 11 mois en insertion, 1 mois en logement accompagné et 34 mois dans le logement, avec des allers et retours entre rue et hébergement d'urgence. « *L'observation globale des parcours montre que les trajectoires sont rarement linéaires et ascendantes. Le passage d'un dispositif à un autre dépend moins de la réussite d'un accompagnement social que de la libération d'une place en amont ou en aval. Les blocages dans les trajectoires s'expliquent par une inadéquation entre l'offre d'hébergement, de logement accompagné et de logement ordinaire, et la demande des personnes sans domicile.* »

**Cette inadéquation est d'ordre quantitatif – un manque de places ou de logements, en stock comme en flux – et qualitatif. Un des enjeux repose sur la capacité des pouvoirs publics à développer une offre de logements adaptés et abordables aux ménages les plus modestes.**

Il existe plusieurs moyens d'action pour produire et mobiliser des logements abordables et modestes :

- la production de logements très sociaux dit PLAI
- la mobilisation du parc privé à des fins sociales
- le développement de solutions de logements adaptés à des besoins spécifiques

### **UTPT DÉVELOPPEMENT : CRÉATION D'UNE OFFRE DE LOGEMENT ABORDABLE TANT DANS L'ACCÈS QUE LE MAINTIEN DES PERSONNES LES PLUS MODESTES**

Un Toit Pour Tous-Développement est une coopérative d'union d'économie sociale chargée d'acquérir et de rénover des logements dans le diffus, dans des copropriétés classiques, sans problèmes particuliers et situés dans des quartiers ordinaires. Afin de produire des logements à destination des ménages les plus défavorisés, elle respecte un cahier des charges permettant non seulement un loyer abordable mais elle porte également une attention particulière au coût d'usage d'un logement : charges d'énergie et charges de copropriétés récupérables auprès du locataire (ménage, ascenseur, électricité, entretien des espaces verts...)

UTPT-Développement est également vigilant aux charges de copropriété qui s'ajoutent au coût

du loyer. Pour maîtriser les charges d'énergie, la situation du logement dans le bâti est prise en compte (les logements situés au rez-de-chaussée au-dessus des caves sont écartés si il est impossible de réaliser des travaux d'isolation des caves ou dans le logement) ainsi que son orientation (éviter un logement présentant trop de surfaces au nord). De même, UTPT-développement est attentif à l'environnement du logement à acquérir comme par exemple la présence de transports en commun à proximité. En effet, le budget des ménages peut être alourdi par des frais de carburant.

**—> Objectif minimum 20 logements par an**

11 La modélisation proposée par Action Tank entreprise et pauvreté repose sur une cohorte fictive de sans abri construite à partir des données moyennes existantes sur les taux de sortie et les durées moyennes de séjour au sein des différents dispositifs.

## **Développer un éventail de solutions logement (individuelles ou semi-collectives) accessibles financièrement**

L'absence de cadre commun fait que les modalités des contrats jeunes majeurs sont à la fois extrêmement strictes (pas de « droit à l'erreur ») et en même temps très floues (pas de définition précise de « l'erreur »).

Une plus grande souplesse du contrat jeune majeur permettrait un temps d'adaptation, de passer d'une injonction à l'autonomie à un processus d'autonomisation. Le contrat jeune majeur ne serait plus un contrat imposant l'autonomie immédiate en échange d'une aide, mais s'inscrirait dans la durée.

Cela permettrait également une systématisation du contrat jeune majeur, qui serait une continuité de l'ASE et non pas une rupture dans le parcours de l'enfant confié à l'ASE.

**Le contrat jeune majeur doit pouvoir aussi répondre à l'ensemble des jeunes ayant des besoins de protection particuliers ; accompagnement plus global et plus individualisé ; meilleure préparation à la sortie du dispositif** (passage de l'ASE aux Missions Locales par exemple). Après 21 ans, les jeunes NEET<sup>1</sup> ou de l'AJA<sup>2</sup> en Isère doivent, s'ils veulent poursuivre une formation, pouvoir intégrer prioritairement les Garanties Jeune.

Une flexibilité dans le contrat jeune majeur implique d'adapter l'accompagnement aux besoins du jeune. Pour ce faire l'accès à un logement serait le préalable à cet accompagnement vers l'autonomie. Le logement permettant de stabiliser le jeune au sein d'un environnement sécurisé, l'accompagnement sur les autres champs qui recouvrent des aspects éducatif, d'insertion professionnelle, psychologiques, seraient ainsi facilités.

Sur l'accès au logement, le CESE fait plusieurs recommandations : tout d'abord, une universalité de la couverture des risques locatifs ; ensuite un accroissement du nombre de places en dispositif d'accueil et en hébergement d'urgence et un développement des services de veille sociale allant vers les jeunes sans domicile pour les orienter et les accompagner ; et enfin, repenser l'offre locative pour les jeunes, d'une part en soutenant les foyers jeunes travailleurs et les CROUS<sup>3</sup>, d'autre part en révisant l'offre d'accès aux FJT<sup>4</sup> (fondée sur les revenus des trois derniers mois et non les impôts à n-2). Tout cela devant permettre d'améliorer l'efficacité des aides au logement.

42



### **LE LOGEMENT TOUJOURS : UNE BOITE À OUTILS DE L'ACTION SOCIALE POUR APPORTER UNE SOLUTION « LOGEMENT »**

Le « logement toujours » est une expérimentation issue de l'appel à projet « 10 000 logements accompagnés » lancé par l'Etat et l'Union sociale pour l'Habitat. Dans une logique de fluidité des dispositifs, de réactivité et de sécurisation des parcours des ménages, il réunit des acteurs de l'hébergement, du logement social et de l'insertion économique. Il tente ainsi d'apporter une réponse au plus près des besoins en développant des réponses innovantes et diversifiées autour :

- d'un logement accessible économiquement et bien localisé
- d'une gestion locative raisonnée
- d'un accompagnement global adapté aux besoins

Ce programme est construit autour de 4 actions graduées et complémentaires :

- Prévenir le basculement dans la précarité énergétique de locataires en difficulté financière en envisageant une mutation sociale (action 1)
- Accompagner les locataires en impayé locatifs en vue d'un maintien ou d'une mutation sociale (action 2)
- Eviter les expulsions locatives pour des personnes aux portes de la procédure d'expulsion par le recours au bail glissant (action 3)
- Trouver une solution « logement » pour des personnes ayant un besoin non couvert par le secteur de l'hébergement. (action 4)

1 Neither in Employment nor in education or training : Ni formation, ni diplôme, ni travail

2 Allocation Jeune Adulte

3 Centre Régional des Oeuvres Universitaires et Scolaires

4 Foyer Jeunes Travailleurs

**Une approche globale et non stigmatisante des personnes : droit à l'échec et au recommencement, principe de non abandon ; inconditionnalité, posture d'écoute et d'aller vers, sans contrepartie...**

Un accompagnement global avec une multi référence représente une des solutions d'accompagnement qui permet de répondre à la logique logement d'abord pour les publics qui en sont les plus exclus :

« Seul un accompagnement global va permettre de remettre les gens debout : l'hébergement, le soin et l'insertion sociale et professionnelle »



## **TOTEM, UN LOGEMENT POUR LES PERSONNES AYANT CONNU UN LONG PARCOURS DE RUE**

Depuis Juillet 2015, Totem accompagne 25 personnes vers l'accès et la stabilisation dans un logement.

Inscrit dans la philosophie du logement d'abord, le service Totem revendique l'accès au logement comme préalable à un parcours d'insertion. « *Le logement n'est dès lors plus la finalité de l'accompagnement social, mais en est un outil.* »

Totem s'adresse à des personnes, seules ou en couples, en rupture avec les dispositifs d'hébergement traditionnels et « *cumulant diverses problématiques (addictions, difficultés relationnelles, santé somatique fragile, troubles psychiques voire psychiatriques, etc.)* »

Au-delà d'un accès au logement, le service travaille un accompagnement global avec ses publics mettant l'accent notamment sur l'accès aux soins et la santé. Cette volonté se concrétise dans un suivi « multi-référence », c'est à dire qu'une équipe, et non un seul travailleur social, suit la personne pour produire un accompagnement global.

Pour permettre cet accompagnement sur plusieurs dimensions ce service a été pensé par différents acteurs intervenant dans des champs particuliers tels que : l'accompagnement socio-éducatif, l'accès au droit, l'accès aux soins, la réduction des risques, la captation de logement social... Au-delà des membres fondateurs, le service a développé un réseau partenarial étoffé autour de l'insertion professionnelles, l'accès à la santé, le suivi animalier...

Innovant, le service Totem est souvent cité comme exemple dans les travaux de réflexion sur le logement d'abord de la Métropole Grenobloise mais également connu (et reconnu) par les personnes concernées notamment comme le seul lieu au sein duquel les animaux sont admis. Ce dispositif se donne ainsi à voir comme une initiative réussie qui gagnerait à être reproduite, cette fois, à plus grande échelle.

Pour en savoir plus : <http://relaisozanam.org/service-totem>

### **... Et non soumis aux dispositifs**

« **Notre objectif au travers du plan logement d'abord, à long terme, c'est de déconnecter l'implication budgétaire des différentes institutions des dispositifs. L'idée c'est de se dire que le département évalue une enveloppe budgétaire en fonction de son dispositif, mais que le travailleur social ne doit pas se poser la question si c'est du FSL<sup>1</sup>, de l'AVDL<sup>2</sup> etc. Le Doubs par exemple finance des emplois d'accompagnement. Du coup le travailleur social mobilise les mesures plus facilement. A plus court terme, l'objectif serait de déconnecter le financement de l'accompagnement de sa mise en œuvre. Si on veut pouvoir adapter l'accompagnement, il faut pouvoir le faire évoluer quelque soit sa modalité de financement. Mais il y a beaucoup à faire. Avec la délégation pauvreté on va pouvoir expérimenter un certain nombre de choses et croiser les territoires.** » DIHAL

1 Fonds de Solidarité pour le Logement  
2 Accompagnement Vers et Dans le Logement



## UN CHEZ-SOI D'ABORD : UN DISPOSITIF INNOVANT POUR ACCOMPAGNER VERS LE LOGEMENT ORDINAIRE DES MÉNAGES QUI SOUFFRENT DE TROUBLES PSYCHIQUES

Un tiers des personnes vivant à la rue souffrent de problèmes psychiques sévères. Présentant souvent des problématiques d'addiction et ne rentrant pas dans les cases des dispositifs classiques d'accompagnement, ces personnes sont particulièrement vulnérables. Pour rappel, les personnes sans abri vivent en moyenne 30 ans de moins que la population générale

Son objectif : proposer à des personnes en situation d'errance et souffrant de troubles psychiques sévères ou d'addictions d'accéder à un logement ordinaire directement depuis la rue, au sein duquel ils recevront un accompagnement soutenu par une équipe médico-

sociale pluridisciplinaire.

Aujourd'hui, la pertinence du dispositif a fait ses preuves et les pouvoirs publics ont souhaité l'essayer sur 12 autres territoires. Le bassin grenoblois a été retenu, le dispositif est porté par le GCSMS<sup>1</sup> spécifiquement créé par les 5 membres suivants : Centre Hospitalier Alpes-Isère, du Centre Communal d'Action Social de la Ville de Grenoble, des associations de lutte contre l'exclusion Le Relais Ozanam, Point d'Eau, et L'Oiseau Bleu.

1 Groupement de Coopération Sociale et Médico-Sociale

### *Reconnaître et s'appuyer sur les compétences des personnes*

Reconnaître les compétences des personnes et développer les réseaux d'entraide entre pairs représente un moyen d'associer des personnes souvent exclus des dispositifs les concernant.



## LA PLATEFORME DES TRAVAILLEURS PAIRS EN RÉGION AUVERGNE RHÔNE-ALPES INITIÉE EN 2015 : LE DÉVELOPPEMENT DU TRAVAIL PAIR.

« Le travail pair repose, dans les champs de l'intervention sociale et médico-sociale, sur le principe d'un accompagnement des personnes par des « pairs », c'est à dire des professionnels dotés de « savoirs d'expérience » acquis au fil d'un parcours de vie similaire à celui de ces personnes. »

La plateforme se déploie à travers 4 grands axes de missions :

- Informer/former les partenaires et acteurs locaux sur ce qu'est le travail pair et travailler sur l'acculturation de ce qu'est le travail pair auprès des équipes dans les structures sanitaires et sociales.

- Accompagner et soutenir les pairs en facilitant leur intégration dans les équipes d'organismes sanitaires et sociaux

- Animation de réseau : Soutenir l'organisation collective des pairs et constituer une offre de formation adaptée et définie par et avec les travailleurs pairs;

- Pôle ressource / capitalisation : Communiquer sur le travail pair (au niveau régional) et évaluer le dispositif.

Pour en savoir plus : <https://www.travail-pair.org>

### *Soutenir et développer les accueils de jour et structures à bas seuil, point d'ancrage pour les personnes les plus éloignées des dispositifs*

En Isère, 9 associations sont reconnues comme des accueils de jour

- Six sur Grenoble : Femmes SDF, Le Fournil, Point d'Eau, Nicodème, Le Secours Catholique, et L'Accueil SDF ;
- une à Voiron : Le Rigodon ;
- un service du CCAS à Bourgoin-Jallieu, l'Interlude ;
- et enfin l'accueil de Jour de Vienne.

Au-delà du café, les accueils de jour offrent à toutes et tous, de manière inconditionnelle, des passerelles de la rue vers la société. Ils permettent à ces publics, grands exclus, de (re)créer des liens avec la société, de prendre confiance en eux et confiance en d'autres, de répondre à leurs besoins primaires (nourriture, hygiène), et de les accompagner, pas à pas, vers l'accès à leurs droits (santé, logement, ...). Si les profils des publics sont variés, ces structures rallient des personnes en situation d'isolement et en rupture sociale, incluant également une rupture d'accès aux droits fondamentaux. Ces mêmes questions se posent sur l'exclusion, l'addiction, la violence, la détresse psychique et le mal logement. Elles s'efforcent avec leurs moyens, de faire vivre le lien social dans les accueils qu'elles proposent mais déplorent l'absence de solutions à leur proposer.

Les personnes accueillies qui peuvent cumuler de nombreuses difficultés : absence de logement, faibles ressources financières, fragilité de leur état de santé physique et ou mental, un isolement social et familial rencontrent des difficultés dans l'accès à un référent social et donc à un suivi global.

La coordination des accueils de jour de l'Isère constate une forte augmentation des personnes touchées par des troubles psychiques, et des jeunes de 18 -25 ans faisant appel à leurs services.

Si l'un des besoins principaux exprimé par le public des accueils de jour est l'accès à l'alimentation, les personnes viennent également chercher du lien social, de l'écoute, un moyen de rompre leur isolement. La problématique du logement et de l'hébergement est devenue prioritaire pour un nombre non négligeable des personnes accueillies en particulier au sein de Point d'eau et de Femmes SDF.

Les accueils de jour représentent le dernier rempart et le premier lieu afin d'accompagner les personnes dans l'accès aux droits. Ils permettent, par l'inconditionnalité de leurs accueils, un soutien et un espace où les personnes trouvent toujours une réponse, certes pas structurelle mais humaine. Cette écoute et les démarches d'accès aux droits réalisées rompent le cycle des ruptures auxquelles est confronté ce public abandonné par les institutions (ase/prison/psychiatrie)

Un point de résolution de long terme serait d'envisager les parcours dans leur globalité et non pas comme une succession de moments. Les ruptures institutionnelles sont également des ruptures biographiques, des marqueurs de parcours chaotiques. Envisager la sortie de la précarité comme un processus (avec une sortie progressive des institutions, un accompagnement, de filets de sécurité, etc...) et non pas comme un système binaire (dedans ou en dehors des institutions) permettrait de fluidifier le parcours, de faire que les sorties d'institutions ne seraient plus des « ruptures », mais la suite logique d'un accompagnement.

Chapitre 3

# **LE LOGEMENT D'ABORD**

# LE LOGEMENT D'ABORD UN AN APRÈS

## Premiers acquis, inquiétudes et interrogations



### RAPPEL DES AMBITIONS ET DES OBJECTIFS DU LOGEMENT D'ABORD

#### Le parcours « en escalier »



- > Phase 1 : Parcours réussi en hébergement d'insertion
- > Phase 2 : Proposition d'un logement permanent lorsque le ménage est « prêt » (diagnostic du travailleur social sur la « capacité à habiter »).

#### Le Logement d'abord



- Accès direct à un logement permanent, en bénéficiant de services d'accompagnement :
  - gradués et adaptés à la situation
  - sécurisation locative : bail direct ou bail glissant si besoin
- Accès aux droits pour les plus fragiles

Le Logement d'abord est fondé sur la critique du fonctionnement du système de l'hébergement et du logement qui conduit les personnes sans domicile à passer de l'urgence à l'hébergement d'insertion puis à diverses formules d'habitat transitoire et de logement d'insertion, avant d'accéder à un logement. C'est ce qui est décrit comme un parcours en escalier particulièrement coûteux et pénalisant pour les personnes. En favorisant l'accès direct au logement, la politique du Logement d'abord est censée modifier en profondeur ce mode de fonctionnement.

Elle se substitue donc à une démarche qui faisait de l'accès au logement le terme d'un parcours d'insertion. Avec le Logement d'abord, le logement est premier et le ménage qui y accède peut bénéficier de l'accompagnement nécessaire pour y demeurer dans de bonnes conditions. C'est pour cela que l'on parle souvent à propos de la politique du Logement

d'abord d'un changement de paradigme et de modèle d'intervention.

Si les objectifs du Logement d'abord sont assez largement partagés, sa mise en œuvre s'avère délicate. Les difficultés de passage d'un modèle à l'autre ne doivent pas être minimisées. Elles tiennent au poids de la situation existante qui se caractérise par la diversité des dispositifs d'intervention souvent pilotés de façon séparée, ainsi que par l'importance des solutions entre hébergement et logement qui se sont développées depuis le milieu des années 1990 (résidences sociales, logements d'insertion, solutions transitoires, etc.). Ce développement n'ayant empêché ni le recours aux nuits d'hôtel, ni pour certains, le retour à des situations précaires. Les difficultés de passage d'un modèle à l'autre tiennent aussi au poids des pratiques et des habitudes de travail dont on ne se défait jamais très facilement.

L'objectif de ce chapitre est de proposer un premier bilan de la mise en œuvre de la politique du Logement d'abord dans l'agglomération grenobloise. Il affiche un point de vue spécifique, celui de l'association Un Toit pour Tous, et se veut une contribution au débat. Une contribution qui souligne l'intérêt que l'association porte à cette politique, à ses objectifs et à la démarche qu'elle propose. Cet intérêt étant fondé sur l'action que déploie Un Toit pour Tous depuis une trentaine d'années en mobilisant des logements à vocation sociale dans l'ensemble du tissu urbain pour les rendre accessibles à des ménages en difficulté disposant de faibles ressources avec une gestion locative adaptée<sup>1</sup>. Notre action pour modeste qu'elle soit en regard des besoins, montre à l'évidence que le Logement d'abord c'est possible et que ça marche.

Après l'annonce de cette politique par le président de la République en septembre 2017 à Toulouse, puis le lancement d'un appel à manifestation d'intérêt par la DIHAL, 24 territoires (villes, départements mais surtout des intercommunalités), dont celui de la Métropole grenobloise, ont été retenus au début du printemps 2018, pour mettre en œuvre de façon accélérée, la politique du Logement d'abord.

Après une rapide présentation du contenu du projet grenoblois, nous tenterons de dresser un premier bilan des actions engagées au titre du Logement d'abord en les rangeant en trois catégories : celles qui d'ores et déjà représentent des avancées et un acquis indéniable, celles qui à l'inverse, nous inquiètent car elles mettent en péril la mise en œuvre du Logement d'abord. Et entre les deux, les actions qui nous interrogent et peuvent basculer dans l'une ou l'autre des deux catégories précédentes. Tout n'est pas écrit aujourd'hui mais l'élan de départ dessine souvent la trajectoire même si des corrections peuvent évidemment être apportées en chemin.

## LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT D'ABORD À L'ÉCHELLE DE GRENOBLE ALPES MÉTROPOLE

La Métropole grenobloise retenue comme 23 autres sites, pour être un territoire de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord présente un certain nombre d'atouts qui ont été développés dans le dossier de candidature :

- un investissement de la Métropole sur le thème de l'hébergement que ce soit à travers une des priorités du précédent PLH (Accès au logement et hébergement) ou la déclinaison du SIAO dans sa dimension insertion à l'échelle du territoire grenoblois qui a dès sa création eu pour mission de tester et développer des mécanismes permettant de réorienter directement vers le logement des ménages en demande d'hébergement (Instance politique locale associant l'Etat, le département et les collectivités locales et une instance opérationnelle, le Pôle d'orientation vers l'hébergement d'insertion - POHI) ;
- une ambition de développement de l'offre locative privée à vocation sociale qui se traduit par des objectifs de captation (70 logements par an dans le cadre du dispositif « Louer facile ») qui, s'ils sont modestes, ont néanmoins permis d'ouvrir cette perspective de développement de l'offre ;
- une implication conséquente de la Métropole sur la question des attributions de logements sociaux dans le cadre de la Conférence intercommunale du logement (CIL) qui se manifeste notamment dans une convention intercommunale d'attribution ambitieuse.

A cela s'ajoutent les initiatives et interventions portées par des acteurs associatifs et des organismes Hlm qui s'inscrivaient déjà dans la logique du Logement d'abord avant que cette politique soit effectivement lancée à la fin de l'été 2017. Un document élaboré en octobre 2017 recensait une quinzaine d'initiatives préfigurant en quelque sorte le Logement d'abord.

Pour la Métropole grenobloise, l'appel à manifestation d'intérêt est alors apparu comme une opportunité pour développer ses interventions relatives à la dimension sociale de la politique du logement et leur donner une ampleur plus significative.

<sup>1</sup> Un document réalisé par l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement décline les caractéristiques de la gestion locative adaptée (GLA) déployée par l'agence immobilière à vocation sociale Territoires



## Le programme du Logement d'abord affiché au niveau de la Métropole

Dans son dossier de candidature, la Métropole grenobloise soulignait trois enjeux majeurs. Le premier consistait à construire la gouvernance d'une politique globale Logement-Hébergement d'insertion à travers :

- le dépassement d'une logique expérimentale et fragmentée pour favoriser une démarche globale et lisible,
- le renforcement de la coopération entre les acteurs Logement/Hébergement,
- la simplification des circuits d'orientation et de décision.

Second enjeu : développer l'offre à vocation sociale tant dans le parc HLM à travers la production des logements les plus abordables (PLAI), qu'en mobilisant des logements privés en utilisant l'intermédiation locative (IML). A cela s'ajoute, le doublement de l'offre de places en pensions de famille.

Le troisième enjeu identifié par la Grenoble Alpes Métropole consistait à rendre les dispositifs d'accompagnement logement complémentaires et plus lisibles.

Le programme d'action affiché par la Grenoble Alpes Métropole s'organise autour de 5 thématiques qui sont déclinées en 16 actions avec identification des acteurs pour les mettre en œuvre et une affectation prévisionnelle des ressources d'ingénierie pour 2018 et 2019. Ces différentes actions ont fait ou feront l'objet de conventions de mise en œuvre entre la Métro et les opérateurs identifiés.

### LE PROGRAMME D'ACTION DU « LOGEMENT D'ABORD » DE LA MÉTROPOLE GRENOBLOISE



#### Thématique 1 : Le logement

- Action 1 : mobiliser des logements du parc social (2/3 de l'objectif de 1 500 logements en cinq ans, soit 1 000 logements, en s'appuyant sur des dispositifs existants (« Logements sociaux accompagnés », « MOUS », « Logement toujours maintien ») et en mobilisant éventuellement, SoliHLM, un outil envisagé par l'USH.
- Action 2 : capter des logements du parc privé (700 logements en cinq ans) en doublant les objectifs du dispositif actuel pour le porter à 140 logements par an, en portant pour cela la prime de captation à 1 000 €/logement dans le cadre d'un PIG.
- Action 3 : créer un fonds de garantie visant à sécuriser les propriétaires bailleurs privés pour le paiement du loyer et les dégradations.
- Action 4 : accompagner la transformation du modèle de gestion des résidences sociales hébergement.
- Action 5 : doubler le parc actuel de pensions de famille pour atteindre 240 places en 2022 en accompagnant notamment la transformation de résidences sociales en pensions de famille ou en résidence accueil.



#### Thématique 2 : Le travail partenarial

- Action 6 : mettre en place une plateforme d'accompagnement pluridisciplinaire pour répondre aux besoins des locataires et sécuriser les bailleurs. Ce sera une des missions du coordinateur qui doit être recruté par la Métro.
- Action 7 : Unifier la gouvernance des dispositifs opérationnels. L'enjeu est de taille puisqu'il existe aujourd'hui pas moins de 11 dispositifs différents avec des instances de pilotage et de mise en œuvre distinctes, sans vision et sans organisation globales.
- Action 8 : Développer et renforcer la pratique de l'aller-vers en lien avec les associations de première ligne au contact des personnes privées de domicile personnel.
- Action 9 : Développer la prévention et l'action inter-bailleurs en amont de la perte de logement en finançant notamment un 0,5 ETP de conseillère en économie sociale et familiale (CESF).

### **Thématique 3 : L'accompagnement**

- Action 10 : doubler le nombre de mesures d'accompagnement social logement en intermédiation locative en complément des dispositifs existant (AVDL, un Chez soi d'abord, Logement toujours, etc.).
- Action 11 : poursuivre la Gestion locative adaptée (GLA) qui représente le premier filet de sécurité pour les locataires (formule la plus légère d'accompagnement) et un élément de sécurisation essentiel pour les bailleurs.

### **Thématique 4 : La formation**

- Action 12 : former les professionnels à la logique du Logement d'abord et aux changements de pratique et sensibiliser les élus et le grand public.
- Action 13 : développer le travail pair
- Action 14 : organiser la participation des personnes accompagnées à la mise en œuvre et à l'évaluation du Logement d'abord.

### **Thématique 5 : L'observation et l'évaluation**

- Action 15 : Construire une méthodologie de l'observation croisée des besoins
- Action 16 : Mettre en place une évaluation itérative de la démarche.

### ***Écarts et décalages entre les objectifs du projet grenoblois du Logement d'abord et ceux du Plan quinquennal élaboré au niveau national***

Le projet de mise en œuvre du Logement d'abord sur le territoire de la Métro représente une déclinaison des objectifs du Plan quinquennal mais aussi une interprétation/adaptation des objectifs retenus au niveau national.

50

Si l'on retrouve bien au niveau grenoblois 5 priorités, elles ne recouvrent que partiellement celles qui ont été retenues au niveau national et leurs déclinaisons en actions spécifiques présentent des différences notables. Cet exercice de confrontation de l'approche nationale du Logement d'abord et de sa déclinaison locale peut être riche d'enseignements.

Le document utilisé pour apprécier les écarts et décalages entre le projet grenoblois et le cadre élaboré au niveau national est celui de la DIHAL qui décline le Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme en cinq priorités et 16 axes d'action :

- Priorité 1 : Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans domicile
- Priorité 2 : Promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité des personnes défavorisées
- Priorité 3 : Mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement
- Priorité 4 : Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle
- Priorité 5 : Mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du Logement d'abord

Si on retrouve bien dans le projet grenoblois du Logement d'abord, 5 priorités (intitulées thématiques) et sensiblement le même nombre d'axes d'action (16 au niveau national, 17 à l'échelle locale, la 16ème recouvrant en fait deux dimensions distinctes), des différences notables apparaissent quand on le confronte au cadre national. Des écarts qui ne sont pas réducteurs puisque le programme d'action grenoblois a été validé par la DIHAL, mais qui marquent des différences d'appréciation sur les priorités et les actions à conduire. Une confrontation rapide des documents nationaux et locaux fait ressortir au moins trois sources d'interrogations sur lesquelles nous reviendrons :

- le projet grenoblois est relativement discret sur l'hébergement d'urgence et plus généralement sur la mutation du secteur de l'hébergement et du logement d'insertion,
- il pourrait aussi buter, comme ailleurs, sur la question de l'offre de logements « ordinaires » abordables,
- si la question de l'accompagnement est très présente dans le projet grenoblois, celle de l'attribution des logements sociaux, comme celle de la connexion entre le traitement de la demande par le SIAO et les dispositifs d'attribution des logements sociaux sont très peu déclinées dans le document de candidature. Mais depuis, ces points ont fait l'objet d'un travail important dans les premiers mois de mise en œuvre du Logement d'abord.

A ces trois interrogations, s'ajoute la surprise de ne pas voir évoquée dans le programme grenoblois du Logement d'abord, la question de la prévention des ruptures (prévention des expulsions locatives, accompagnement des sortants d'institutions, ou des personnes victimes de violence) Quand cette question est abordée c'est sur un mode mineur à travers la coopération avec les bailleurs sociaux qui sont déjà sensibilisés au problème des expulsions locatives et en génèrent moins que le secteur privé.

Sur d'autres points, le projet grenoblois décline le Plan quinquennal et va parfois plus loin :

- il en est ainsi de l'importance accordée à la gouvernance politique et opérationnelle du projet,
- mais aussi de la mise en place d'une plateforme territoriale d'accompagnement, le développement de l'aller-vers ou l'implication des personnes (travail pair, participation des personnes accompagnées) et la volonté d'inscrire la démarche du Logement d'abord dans une logique d'accès aux droits,
- ou encore la formation des professionnels à la logique du Logement d'abord et au changement des pratiques, ainsi que la sensibilisation des élus et du grand public.

Une explication possible des écarts entre les objectifs du projet grenoblois du Logement d'abord et ceux du Plan quinquennal élaboré au niveau national, réside sans doute dans le tour de table des acteurs associés à la préparation du projet : reprise des projets portés par des associations qu'il s'agisse des acteurs du développement de l'offre privée ou des structures de l'hébergement d'insertion, implication plus limitée des organismes Hlm, absence des associations de première ligne (accueils de jour, acteurs de l'urgence) comme des associations de locataires (actives par exemple sur la prévention des expulsions).

## LES PREMIERS ACQUIS : LES BASES NÉCESSAIRES AU DÉPLOIEMENT DU LOGEMENT D'ABORD ONT ÉTÉ MISES EN PLACE

La présentation qui a été faite du dossier de candidature et du programme d'action qui décline les objectifs de la politique du Logement d'abord sur le territoire grenoblois a déjà permis d'esquisser les principaux acquis qui se dessinent après une première année.

### *Un portage affirmé par la Métropole grenobloise en coopération avec la DDCS*

Le choix a été fait à Grenoble, de ne pas créer d'instance spécifique pour piloter la politique du Logement d'abord mais d'en confier la responsabilité à la Conférence intercommunale du logement (CIL). Ce choix est potentiellement porteur d'une bonne articulation du Logement d'abord avec les politiques locales d'attribution et plus généralement d'une bonne intégration dans la politique locale de l'habitat.

Le projet prévoit ainsi de s'appuyer sur les outils d'intervention existants, pour les dynamiser et mieux coordonner les multiples dispositifs qui se sont sédimentés au fil des années et qui constituent aujourd'hui autant de « silos » avec leurs instances de pilotage, leurs financements, leurs règles de fonctionnement.

La CIL est l'instance politique de pilotage du Logement d'abord dont les décisions sont prises en séance plénière. La conduite opérationnelle de cette politique est du ressort d'un Groupe technique institutionnel associant les services de l'Etat (DDCS, DDT), le Conseil départemental, la Métropole et les têtes de réseaux (HLM et associations). Il se réunit normalement tous les mois et demi.

Cette instance de pilotage est surplombée par une instance de coordination politique et institutionnelle (DGS de la Métropole et Préfet) qui procède aux arbitrages.

Parallèlement, un Groupe technique du Logement d'abord réunit les services de la Métro, de l'Etat et du Conseil départemental, les partenaires (SIAO, etc.) et les acteurs opérationnels (bailleurs sociaux, associations) qui sont associés à la mise en œuvre du programme d'action. Ce Groupe technique qui se réunit tous les deux mois met en place et pilote des groupes de travail sur les différentes dimensions de ce programme.

Une mission d'appui à la maîtrise d'ouvrage a été confiée à l'ANSA-Action Tank pour un appui méthodologique dans la construction et la mise en œuvre du programme local du Logement d'abord notamment pour ce qui concerne la gouvernance du projet.

L'Ansa-Action Tank est également en charge d'un appui sur un certain nombre d'actions du programme (la plateforme d'accompagnement, la transformation des résidences sociales, le programme de formation aux changements de pratiques en lien avec la FAS).

Une chargée de mission dédiée au Logement d'abord a été recrutée récemment.

### ***Un projet mobilisateur décliné dans un programme d'actions thématiques***

Cela a déjà été évoqué mais il faut souligner le caractère mobilisateur du Logement d'abord auprès des acteurs qui peuvent contribuer à le mettre en œuvre (associations spécialisées dans l'accompagnement ou la production d'offres, bailleurs sociaux) qui trouvent là l'occasion de valoriser des expériences (« Un chez soi d'abord », la mobilisation du parc privé) et de déployer leurs compétences et savoirs faire. Cette mobilisation est une garantie d'innovation et de mise en œuvre des 15 actions thématiques du programme d'action.

52

Si le démarrage effectif du Logement d'abord a été effectif en 2018, le programme d'action se déploiera essentiellement à partir de 2019 comme le suggère la répartition des « crédits supports » de la DIHAL (53 000 euros en 2018, 262 000 euros en 2019). Les conventions concernant un certain nombre d'actions sont lancées (conventions élaborées et en cours de signature), d'autres sont en préparation ou le seront dans les prochains mois.

Alors qu'il n'était pas prévu au lancement du programme, le projet de « Nuit de la solidarité » a été programmé le 30 janvier 2019. Il s'inscrit évidemment dans la politique du Logement d'abord, puisqu'il devait permettre de disposer de premières données sur le nombre et les caractéristiques des personnes privées de domicile et conduire à fixer des objectifs quantitatifs à la déclinaison locale du Logement d'abord. Le projet a été engagé sous la responsabilité de la Métro et la maîtrise d'œuvre a été assurée par Un Toit pour Tous et son Observatoire de l'hébergement et du Logement.

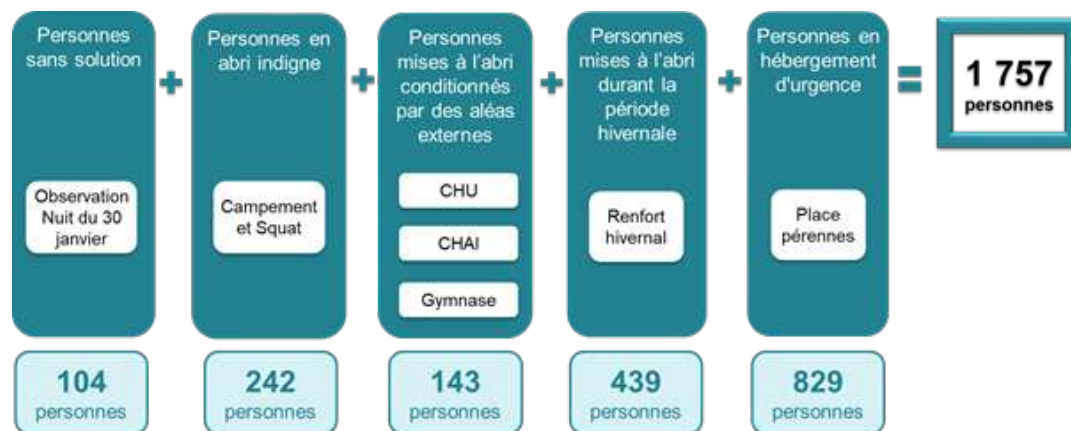
### ***La Nuit de la solidarité, une première initiative pour fonder la politique du logement d'abord sur la connaissance des personnes privées de domicile***

Le projet de Nuit de la solidarité a été préparé depuis l'été 2018 et il a été effectivement mis en œuvre le 30 janvier 2019. Ses deux objectifs ont été globalement tenus, même s'il ne s'agit là que d'une première étape. Le premier était de mobiliser la société autour des personnes privées de domicile, vivant à la rue, dans des lieux impropres à l'habitation (squats, campements) ou dans des conditions précaires (hébergement d'urgence). Avec plus de 600 personnes inscrites pour effectuer des maraudes le 30 janvier dernier, on peut considérer que cet objectif a été atteint.

Le second objectif de la Nuit de la solidarité consistait à mieux connaître les personnes privées de domicile personnel pour en faire la cible de la politique du Logement d'abord dans la métropole grenobloise.

1 757 personnes (dont 749 enfants) se répartissant ainsi :

- 104 personnes dans la rue, sans aucune solution,
- 242 personnes dans des habitats indignes (squats, campements),
- 143 personnes mises à l'abri de façon très provisoire (hôpitaux, gymnases),
- 439 personnes dans des places d'hébergement ouvertes pour la période hivernale,
- 829 personnes en hébergement d'urgence.



**1. Ces chiffres représentent une estimation basse du nombre de personnes privées de domicile.**

Parce qu'il s'agit d'une première démarche conduite à un moment particulier avec un froid particulièrement vif, qui pourra être améliorée. Mais s'il s'agit de **1757 personnes au moins** qui étaient privées de domicile, c'est surtout parce que certaines situations ne rentraient pas dans le champ de l'enquête : les demandeurs d'asile aux différents stades de leur procédure parce qu'ils disposent de structures d'accueil spécifiques et qu'un certain nombre d'entre eux ne bénéficieront pas du statut juridique leur permettant d'accéder à un logement social, mais aussi toutes les personnes hébergées par des particuliers parce que la méthode ne permettait pas de les atteindre, alors qu'il s'agit là d'un phénomène majeur. **Cette estimation crée une obligation de résultat à l'ensemble des acteurs.**

**2. En l'état, ce recensement permet de définir la cible sociale de la politique du Logement d'abord.**

Cette cible clairement identifiée va au-delà du sans-abrisme à proprement parler, et prend en compte les personnes privées de domicile dans la logique du Logement d'abord. Il s'agit donc désormais de faire prendre en compte les ménages « Logement d'abord » comme faisant partie des ménages prioritaires identifiés au niveau de la Métro dans la convention intercommunale d'attribution.

Notons que les personnes accueillies dans les CHR, y compris dans des places d'urgence, comme celles prises en charge dans un logement accompagné ou d'insertion (résidence sociales, foyers (FJT, FTM transformés en résidences sociales) n'ont pas été comptabilisées dans le recensement. Ce qui était justifié par le fait qu'elles étaient déjà prises en charge dans un parcours devant les conduire au logement. Les introduire comme bénéficiaires des mesures du Logement d'abord, supposerait de les prendre en compte dans le décompte de la Nuit de la Solidarité. Ce qui n'a pas été le choix retenu cette année.

Avec raison puisque le Logement d'abord n'a pas pour objectif premier de fluidifier les sorties d'hébergement d'insertion. Si celui-ci est légitime, il s'agit là d'une vieille ambition (aussi vieille que l'hébergement) qui a ses propres leviers d'intervention et qui n'a pas grand-chose à voir avec le Logement d'abord.

**3. Le résultat auquel on aboutit, même s'il sous-estime le nombre de personnes réellement privées de domicile, ne remet pas en cause les objectifs quantitatifs du programme d'action du logement d'abord** qui prévoit de mobiliser 340 logements par an (200 logements sociaux et 140 logements mobilisés dans le parc privé), car les 1 757 personnes recensées représentent **au plus un millier de ménages**. A condition que ces objectifs soient tenus et que les logements ainsi produits soient dédiés aux personnes relevant des catégories retenues pour effectuer le recensement lors de la Nuit de la solidarité.

# LES INQUIÉTUDES : POUR METTRE EN ŒUVRE LE LOGEMENT D'ABORD, IL FAUT D'ABORD DES LOGEMENTS

A ce stade de la mise en œuvre du Logement d'abord, nos inquiétudes concernent principalement l'offre sous deux de ses aspects majeurs : la mobilisation de logements à vocation sociale et la transformation du secteur de l'hébergement sur laquelle le projet grenoblois est particulièrement silencieux. Rappelons que le plan quinquennal pour le Logement d'abord comporte trois engagements concernant l'offre : porter la production de PLAI à 40 000 logements par an, créer 40 000 places en intermédiation locative et 10 000 places en pension de famille sur la durée du plan.

## *Il faut d'abord des logements : le développement de l'offre est insuffisamment soutenu pour atteindre les objectifs affichés par le Logement d'abord*

Comme ailleurs, le projet grenoblois pourrait bien buter sur la question de l'offre de logements « ordinaires » abordables. **La place insuffisante accordée au développement d'une offre abordable de logement étonne** moins par les objectifs qui sont avancés (la Nuit de la solidarité a montré qu'ils permettraient de répondre aux besoins) que par la possibilité de les mettre en œuvre. 1 700 logements doivent ainsi être mobilisés durant les 5 ans du plan, les 1 000 dans le parc social (soit 200 par an) et 700 dans le parc privé (soit 140 par an objectif ramené à 70 logements la première année dans le cadre du dispositif « Louez facile »). Sans que l'on sache toujours s'ils viennent en complément des objectifs de production inscrits dans le PLH ou bien s'ils les intègrent.

1. On peut en effet s'étonner de voir que le dossier grenoblois de candidature du Logement d'abord ne fasse pas directement mention de la production de PLAI alors qu'il s'agit du principal levier mobilisé par le plan quinquennal au niveau national. Leur production relève légitimement du PLH qui organise le développement de l'offre de logements sociaux mais tout se passe comme s'il existait une frontière entre le PLH et la Conférence intercommunale du logement qui pilote le Logement d'abord.

On peut aussi pointer les incertitudes concernant le développement de l'offre sociale en PLAI tant au niveau national qu'au niveau local. Le plan quinquennal du gouvernement fixe un objectif de construction de 40 000 PLAI par an, ce qui représente une augmentation significative d'environ 20% de la production moyenne de ces trois dernières années (33 000 logements PLAI financés chaque année en moyenne pour la période 2016-2018), alors que les mesures ponctionnant les ressources des organismes Hlm limitent leurs capacités d'investissement.

Au niveau local, la production de logements sociaux PLAI inscrite dans le programme local de l'habitat (PLH) fixe un objectif de production de 1 100 logements sociaux familiaux par an<sup>1</sup> (900 en construction neuve dont 35% de PLAI, 200 en acquisition-amélioration).

Production de logements sociaux familiaux		2016	2017	2018
Mise en chantier	Neuf	630	929	728
	Acquisition-Amélioration	241	111	141
	<b>Total mise en chantier</b>	<b>871</b>	<b>1040</b>	<b>869</b>
Livraison	Neuf	692	771	531
	Acquisition-Amélioration	128	120	142
	<b>Total Livraison</b>	<b>820</b>	<b>891</b>	<b>673</b>

Agréments logements sociaux familiaux neufs et AA <sup>2</sup>	2016	2017	2018
<b>PLAI</b>	<b>256</b>	<b>254</b>	<b>328</b>
<b>PLUS</b>	<b>636</b>	<b>452</b>	<b>587</b>
<b>PLS</b>	<b>20</b>	<b>32</b>	<b>9</b>
<b>TOTAL</b>	<b>912</b>	<b>738</b>	<b>924</b>
<b>part PLAI</b>	<b>28%</b>	<b>34%</b>	<b>35%</b>

1 Le PLH évoque au total la production de 1 300 logements sociaux par an. Aux 1 100 logements sociaux construits chaque année, s'ajoutent la production de 100 logements sociaux spécifiques (notamment des foyers) ainsi que la mobilisation de 100 logements locatifs privés à vocation sociale.  
2 AA : acquisition-amélioration

Du tableau précédent, il ressort que pour les trois dernières années (2016-2018) les objectifs globaux de production (construction neuve plus acquisition-réhabilitation) sont difficiles à atteindre (858 logements financés en moyenne pour un objectif de 1 100). L'élément positif apparaît dans l'augmentation de la production de PLAI qui atteint l'objectif fixé de 35%.

Les difficultés de production de logements sociaux et notamment des PLAI, font apparaître :

- qu'il sera difficile au niveau local comme au niveau national de provoquer une augmentation de 20% de la production de logements très sociaux (si on décline localement l'objectif national),
- que **la mise en œuvre du Logement d'abord sur le territoire de la Métro résultera davantage de la mobilisation de l'offre sociale existante** que de la construction additionnelle par rapport aux objectifs du PLH,
- ce qui ne manquera pas de mettre en concurrence les ménages Logements d'abord avec les autres catégories de ménages prioritaires.

**2.** En ce qui concerne **la captation de logements locatifs privés à des fins sociales**, les ambitions de la Métro, malgré le doublement des objectifs de mobilisation de 70 à 140 logements par an<sup>2</sup> dans le cadre du dispositif « Louez facile », demeurent modestes. Sans compter, que faute de mettre en place des aides attractives pour des propriétaires qui acceptent de réduire leur loyer, les objectifs du dispositif métropolitain ne sont pas atteints. 50% des contacts établis avec des propriétaires se soldent par des refus car ceux-ci estiment que les loyers proposés sont trop bas. Ce qui souligne l'intérêt d'une prime qui devrait être modulée en fonction de l'effort financier fait par le propriétaire.

En 2018, seulement 36 logements ont été captés en mandat de gestion dans le cadre du dispositif de la Métro « Louez facile » par Soliha (20 logements) et Territoires (16 logements), ce qui représente seulement la moitié de l'objectif affiché portant sur 70 logements. Sur ces 36 logements mobilisés, seulement 3 l'ont été en loyer conventionné très social (sur un objectif de 10).

Alors qu'il s'agit d'un enjeu majeur, la mobilisation de logements locatifs privés est insuffisamment soutenue dans le cadre du programme grenoblois du Logement d'abord. Les sommes qui lui sont consacrées représentent seulement 70 000 euros sur un total de 315 000 euros de crédits d'ingénierie soit 22% des sommes engagées (30 000 € pour la mobilisation de l'offre, 40 000 € pour un fonds de sécurisation des bailleurs).

**3. Les incertitudes concernant l'intermédiation locative (IML)** sont nombreuses puisque ce dispositif piloté par l'Etat représente un levier pour mobiliser des logements locatifs privés et promouvoir, en même temps, un mode d'accompagnement spécifique.

Dans le cadre d'un appel d'offres lancé par la DDCCS au cours de l'été 2018, 88 mesures d'IML ont été attribuées (dont 69 sur le territoire de la Métropole et dont 39 en mandat de gestion et 49 en sous-location) portant ainsi l'ensemble des mesures de 150 à 238 pour l'ensemble du département de l'Isère (dont 61 en mandat de gestion et 177 en sous-location). Et sur ces 238 mesures IML, 159 s'inscrivent dans le cadre du Logement d'abord pour la métropole grenobloise. On est donc loin de la répartition préconisée au niveau national de 50% des places en mandat de gestion.

Au total, le développement de l'IML sur le territoire métropolitain, suscite les questions suivantes :

- L'IML ne donne pas une place suffisante aux logements privés mobilisés en mandat de gestion et accorde une place trop importante à la sous-location qui (sauf à être couplée avec un bail glissant) constitue une nouvelle étape sur le chemin du logement (ce qui n'est pas la philosophie du Logement d'abord) ;

2 Le PLH évoque la mobilisation de 100 logements locatifs privés à des fins sociales pour chaque année.

- Sans doute parce que la captation de logements en mandat de gestion est limitée aux structures disposant des compétences requises pour assurer la gestion locative (Soliha, UTPT-Territoires) alors que les candidats à la gestion de places en sous-location est ouverte à un grand nombre de structures, ce qui contribue au déséquilibre pointé précédemment ;
- Ce dispositif piloté par l'Etat devrait être mieux articulé avec la politique de captation de logements privés mise en place par Grenoble Alpes Métropole (« Louez facile »), sans quoi s'instaurera une concurrence pour l'affectation aux différents dispositifs des logements privés mobilisés à des fins sociales (la CSI, l'IML, les logements nécessaires au développement du dispositif « Un chez-soi d'abord », les programmes d'accueil des réfugiés, etc.) ;
- au fond, l'enjeu central est celui de la captation de logements privés pour laquelle tous les moyens ne sont pas réunis.

### ***Le projet grenoblois du Logement d'abord est silencieux sur la transformation de l'offre d'hébergement***

Le silence sur la transformation de l'offre d'hébergement est surprenant. Il s'agit pourtant d'une dimension essentielle du Plan quinquennal pour le Logement d'abord énoncée comme l'axe 4 de sa première priorité (« Produire et mobiliser plus de logements abordables »). La DIHAL notait ainsi dans le texte de présentation du Plan quinquennal qu'il fallait « endiguer la création de places en hébergement d'urgence et réduire à terme le parc existant, en le recentrant sur sa mission de réponse immédiate et inconditionnelle à la détresse sociale ». Pour cela elle proposait de favoriser :

- l'évolution des centres d'hébergement collectif en logements ordinaires ou adaptés et en structures mixtes regroupant plusieurs dispositifs d'hébergement et de logement,
- ainsi que le passage, sur un même logement, du statut d'hébergé à celui de locataire ou de sous-locataire.

On ne retrouve pas la trace de ces orientations dans le projet grenoblois. La question est seulement évoquée à propos de la transformation des résidences sociales confrontées à un problème récurrent de financement et de la création de places de pension de famille qui est un objectif largement partagé. La crainte de la Métro de s'engager dans un domaine qui n'est pas de sa compétence semble avoir primé sur une logique d'action territoriale globale.

La mutation des places d'hébergement ne concerne évidemment pas les CHRS dont l'utilité n'est plus à démontrer alors qu'ils sont fragilisés par une réduction de leur dotation au niveau national. Dans ce contexte, il s'agit surtout de chercher à mieux articuler les CHRS et le Logement d'abord en prenant appui sur les différents opérateurs CHRS qui ont entamé une réorientation de leur offre vers une part de logements en diffus (par exemple, le CHRS Henri Tarze, et le CAI ont des logements en diffus depuis environ 2 ans, dont une partie pourrait être mise en bail glissant).

Cette mutation des places d'hébergement ne concerne pas davantage le dispositif d'accueil pour demandeurs d'asile qui a une fonction spécifique, mais tout ou partie de l'ensemble de réponses qui se sont développées depuis un peu plus d'une vingtaine d'années (notamment les résidences sociales et différentes solutions de logement accompagné).

Cela n'est pas véritablement engagé dans l'agglomération grenobloise ou alors à une échelle trop limitée. En dehors de l'initiative des deux CHRS évoquée précédemment, on note l'expérience conduite par Un Toit pour Tous pour faire passer les personnes accueillies dans des logements du statut d'hébergé à celui de locataire sans avoir à déménager (expérience dite des Muriers). Ou encore de l'opération de fermeture de ses résidences sociales, concernant 71 logements, à laquelle l'association a été contrainte, qui montre que 80% des résidents hébergés ont pu accéder à un logement avec des niveaux d'accompagnement gradués. Soulignant ainsi le bien



fondé du Logement d'abord. Il est difficile d'imaginer que le Logement d'abord puisse pleinement réussir si, alors qu'il est fondé sur la critique des parcours en escalier, on maintient toutes les marches de l'escalier.

Faute d'engager la transformation de certaines places d'hébergement en logement, elles continueront à accueillir de nouvelles personnes mettant ainsi à mal les objectifs du Logement d'abord. Sauf évidemment pour les personnes qui feraient légitimement le choix d'être accueillies dans une structure d'hébergement.

## **A CE STADE, LES INTERROGATIONS CONCERNENT PRINCIPALEMENT LA PLATEFORME D'ACCOMPAGNEMENT**

Nos interrogations explicitées dans cette partie du chapitre peuvent, en fonction des réponses qui leur seront apportées, rejoindre la rubrique des acquis (voir le point 2) ou au contraire devenir de véritables inquiétudes et rejoindre celles qui sont exprimées dans le point précédent.

Nos principales interrogations concernent les attributions des logements mobilisés dans le cadre de la politique du Logement d'abord ainsi que l'accompagnement des ménages quand il s'avère nécessaire. Ces deux leviers permettant, pour reprendre l'expression synthétique de la Métro, d'« apporter une réponse à un ménage dépourvu de logement personnel ou qui risque de le perdre ». Articuler attribution et accompagnement constitue l'objet même de la plateforme d'accompagnement qui doit être mise en place.

**1. Le projet qui se dessine prévoit une porte d'entrée unique, le SIAO**, pour faire entrer les ménages cibles du Logement d'abord dans le circuit de prise en charge. Il revient ainsi au SIAO d'orienter les ménages :

- vers les opérateurs de l'hébergement d'urgence, de l'hébergement d'insertion ou vers les logements adaptés ou les logements mobilisés dans le cadre de l'IML,
- vers les gestionnaires des pensions de famille,
- vers la Métropole quand la solution logement est retenue par le SIAO.

En fait, le SIAO devra apprécier si les demandes qui lui sont adressées par les travailleurs sociaux relèvent d'un hébergement ou d'un logement.

On mesure là, l'importance de l'orientation effectuée par le SIAO puisqu'elle suppose une forte capacité de diagnostic et d'expertise. Sur quelle base l'orientation est-elle appelée à s'effectuer ? Et contrairement à l'objectif central du Logement d'abord ne laisse-t-elle pas une trop large place à l'orientation vers une solution d'hébergement ? Si les ménages du Logement d'abord sont orientés vers une place d'hébergement est-on encore dans le Logement d'abord ?

**2. Quand la solution proposée est le logement**, la Métropole est alors en charge pour chaque situation qui lui est adressée:

- de la positionner sur une offre de logement (parc social à bas loyer, parc privé, IML, « Louez facile »),
- de mobiliser et coordonner l'accompagnement nécessaire au titre de la santé ou de l'emploi,
- de décider de la mesure d'accompagnement adhoc au regard du logement.

Sans qu'il soit encore facile d'imaginer toutes les déclinaisons opérationnelles de ces choix, il est possible de souligner nos interrogations. Le schéma proposé donne l'impression que l'accès au logement pour les ménages qui sont la cible du Logement d'abord s'accompagnera de façon quasi obligatoire d'un accompagnement. La présomption d'un besoin d'accompagnement obligatoire ne se substituerait-il pas à l'incapacité d'habiter qui pèse sur les personnes en difficulté pour accéder à un logement ? Alors que la situation des ménages qui relèvent du Logement d'abord est très diverse et légitimerait au minimum de distinguer plusieurs niveaux d'accompagnement (ce qui apparaissait dans des documents antérieurs mais semble avoir disparu des derniers documents concernant la plateforme d'accompagnement).

Si l'accompagnement est systématique, **on peut se demander si le Logement d'abord ne se traduira pas pour les personnes sans domicile par un « accès à un accompagnement » préalable un accès au logement** et qu'avec ce viatique s'ouvriront les portes du logement social. Si tel était le cas cela ne changerait pas grand-chose par rapport à la situation actuelle. Si cela était avéré, ne court-on pas le risque de voir le Logement d'abord se muer en accompagnement d'abord ?

**3.** Si les attributions de logement social aux personnes privées de domicile personnel constituent le levier le plus rapidement mobilisable pour leur apporter une réponse encore faut-il être vigilant sur les modalités de mise en œuvre. Le schéma proposé plaide pour faire du SIAO la porte d'entrée du Logement d'abord et entérine **la suppression au 1er avril, de la Commission sociale intercommunale** qui organisait l'accès au logement social (PLAI et logements privés conventionnés) des personnes dont la demande n'avait pas été prise en compte dans le cadre des mécanismes ordinaires d'accès au logement. Cela ne risque-t-il pas de priver le Logement d'abord de l'expertise qui s'était constituée au sein de la CSI et aussi de **tenir à distance les acteurs du logement social** (collectivités locales et organisme HLM) alors que leur contribution et leur engagement sont essentiels ? Leur exclusion de la phase d'orientation ne pourrait-elle pas les conduire à renchérir les demandes d'accompagnement des ménages « Logement d'abord » pour les garantir des risques (réels ou supposés) qu'ils prennent en les accueillant dans leur patrimoine ?

Si le Logement d'abord privilégie la porte d'entrée unique que constitue le SIAO, il faut pouvoir s'assurer que les demandes de logement social puissent, quand cela est nécessaire, bénéficier d'une orientation vers un dispositif « Logement d'abord » avec accompagnement (sans obliger à un passage par le SIAO). Sans que cela ouvre la porte à une tendance qui consisterait à renvoyer toute demande de logement social présentant un minimum de risque vers le Logement d'abord.

**4. L'évolution de l'accompagnement est un enjeu important.** La logique du Logement d'abord implique un changement de nature et de positionnement de l'accompagnement. Alors qu'il est essentiellement déployé en amont de l'accès au logement, il devrait être appelé à se déplacer pour partie au moins en aval de l'accès. Cela implique qu'il ne soit plus mobilisé pour garantir la capacité à habiter des candidats à un logement et que les bailleurs ne fassent pas de l'accompagnement un élément de sécurisation des demandeurs fragiles à leur entrée dans le logement.

Cela implique aussi que le diagnostic à l'entrée s'aligne le plus possible sur le mode d'instruction des dossiers que pratiquent les bailleurs sociaux pour l'ensemble des demandeurs avec une vigilance accrue mais sans excès. Certes, c'est le moment où se repère les dossiers délicats pour les bailleurs, certains peuvent faire l'objet de mesures spécifiques (garanties FSL, bail glissant, ...). Mais **il faut préférer à l'inflation des garanties à l'entrée, la possibilité pour les bailleurs de mobiliser les ressources de l'accompagnement ou d'autres dispositifs de sécurisation quand une alerte se produit (impayé, dégradation, voisinage, retrait et pertes de droits sociaux)**. Dans la réactivité de la réponse et sa souplesse réside une des clés de réussite du Logement d'abord puisque cela permet à la fois de répondre aux besoins des ménages et de donner confiance aux bailleurs. C'est seulement à cette condition que l'on peut faire baisser les exigences de garanties à l'amont de l'entrée dans le logement.

La réactivité de la réaction des partenaires est ici essentielle. Et elle semble prise en compte puisque la Métro prévoit « une charte visant à garantir et partager des standards de réactivité homogène sur le territoire ».

Au fond, avec le Logement d'abord, l'accompagnement ne devrait plus être défini à l'entrée comme cela est le cas en matière d'hébergement, mais sollicité une fois le locataire entré dans le logement, parfois, rarement à sa demande, mais le plus souvent à celle du bailleur quand apparaît un problème. Ces réflexions sont issues de l'expérience de Totem qui montre qu'il est très difficile à l'entrée d'une personne à la rue de prédire les situations qui vont poser problème. Elles s'appuient aussi sur l'expérience de gestion locative adaptée développée par Un Toit pour tous, qui souligne que si le diagnostic social est nécessaire à l'entrée dans le logement, ce qui compte, c'est la réactivité du gestionnaire quand un locataire rencontre ou pose un problème.

**5.** A côté de la remise en cause du parcours en escalier, il est aussi une autre critique adressée au système de l'hébergement, bien qu'elle soit moins présente dans le débat, qui concerne l'absence de choix des personnes concernées. Le mode de gestion administrée des trajectoires des personnes va s'éloigner progressivement du système qui se met en place pour les demandeurs ordinaires de logement social pour lesquels la « location choisie » (que les bailleurs sociaux de l'Isère préfèrent à juste titre appeler la « location active ») va progressivement s'imposer. Sur le territoire de la Métropole grenobloise, 35% des attributions étaient réalisées de cette façon en 2017, et pour la même année, l'Opac38 avait réalisé plus d'une attribution sur deux selon cette modalité. Le Logement d'abord devrait donc prendre en compte l'aspiration des ménages à plus de liberté de choix et éviter ainsi que s'instaure deux régimes d'attribution : la possibilité d'être acteur dans la recherche d'un logement social d'un côté, l'obligation d'accepter le choix fait par une instance administrative au fonctionnement le plus souvent opaque d'un autre côté.

### **En guise de conclusion provisoire sur la mise en œuvre du Logement d'abord sur le territoire de la Métropole grenobloise ...**

Au total, l'avenir du Logement d'abord se joue à travers les questions évoquées dans ce chapitre (mais surtout à travers les réponses qui leur seront apportées). Deux conceptions se confrontent. L'une qui ne serait finalement qu'une tentative pour rationaliser le fonctionnement particulièrement complexe du monde de l'hébergement et de l'accès au logement et mutualiser les différents dispositifs d'intervention. Cette conception porte une logique d'extension du champ de l'hébergement ou « l'accès à un accompagnement » serait un préalable obligé à l'accès au logement et le conditionnerait. Le Logement d'abord se déclinerait alors sur le mode du « logement accompagné ». Elle est portée par les acteurs de l'hébergement et peut satisfaire les bailleurs qui font de l'attribution de mesures d'accompagnement à l'entrée dans le logement un élément de sécurisation.

L'autre conception plus fidèle à l'esprit du Logement d'abord s'exprime dans le titre de cette politique : « le Logement d'abord ». Finalement il s'agirait de donner aux personnes qui transitent dans un hébergement, la même perspective qu'aux personnes à la rue quand elles accèdent directement à un logement dans le cadre d'« un chez soi d'abord ».

Comment sortir de ce dilemme ? Sans doute en revenant sur un certain nombre de questions fondamentales.

**1.** L'une porte sur la définition des contours du parc mobilisable pour le Logement d'abord : l'ensemble du parc à vocation sociale, un parc dédié, le parc développé dans le cadre du Logement d'abord ? Faute de mobiliser une offre supplémentaire de logement, et donc de mettre en place les moyens nécessaires à cet égard, la réussite du Logement d'abord sera incertaine.

**2.** Une autre question doit conduire à faire ressortir les impératifs des bailleurs privés et sociaux qui acceptent d'accueillir des personnes sans domicile personnel, à identifier les éléments de sécurisation qu'il convient de leur apporter par rapport aux risques qu'ils assument (impayés, dégradations, troubles de voisinage). Et leur garantir la réactivité des réponses quand ils sont confrontés à un problème.

**3.** Il faut également revenir sur la question de l'accompagnement qui répond finalement à une double logique : permettre l'émancipation et l'accès aux droits des personnes privées de domicile qui transitaient jusqu'à maintenant par l'hébergement d'un côté, constituer un élément de sécurisation pour les bailleurs d'un autre côté. Les modalités de déploiement de ces deux logiques ne sont évidemment pas les mêmes. Et pour sortir d'un discours idéologisé sur l'accompagnement il serait bienvenu de revenir sur ce qui se fait concrètement dans le cadre de l'accompagnement et d'identifier les pratiques qui sont effectivement développées, leur pertinence et les résultats qu'elles permettent d'obtenir.

Chapitre 3

# **TABLEAU DE BORD DU MAL-LOGEMENT**

# L'ETAT DU MAL-LOGEMENT EN ISÈRE

## Un enracinement territorial dans un contexte politique inquiétant

Le mal-logement se manifeste sous différentes formes et se complexifie. L'objectif de ce tableau de bord et de rendre compte de l'évolution des manifestations du mal-logement à l'échelle du territoire isérois. Les cinq dimensions développées ici renvoient à la définition du mal-logement décrite au sein du rapport national de la Fondation Abbé Pierre : l'absence de domicile personnel, les difficultés d'accéder à un logement, les mauvaises conditions d'habitat, les difficultés de se maintenir dans un logement, et enfin les inégalités observées dans le cadre des parcours résidentiels.

Les indicateurs utilisés et développés permettent d'appréhender les différentes notions du mal-logement. Ils sont basés sur un ensemble de données disponibles : recensement et statistiques publiques de l'Insee, des sources administratives ou associatives. Le dispositif statistique public sur le logement couvre de très nombreux aspects : construction, habitat, conditions de vie, politique sociale, politique de la ville, politique de l'immigration, etc. C'est cette richesse d'informations que ce rapport propose de restituer. Chaque indicateur ne peut être analysé qu'individuellement afin d'éviter des doubles-comptes et des erreurs d'analyse sur l'état des lieux

du mal-logement. Ce travail n'est pas des plus simples, puisque de nombreuses données n'existent pas à l'échelle locale. L'état des connaissances sur le mal-logement doit être développé et territorialisé à une échelle où les enjeux du logement peuvent-être identifiés avec la possibilité d'utiliser des leviers d'actions tant dans le domaine de l'habitat que dans le champ de l'action sociale.

Ce tableau de bord souhaite apporter un éclairage local et répondre ainsi à l'enjeu de décentralisation des politiques publiques liée à la montée en compétence des collectivités territoriales en matière d'habitat. Cet éclairage permet aussi d'alimenter la réflexion nationale et d'apporter des éléments concrets à la Fondation Abbé Pierre pour une action collective sur des politiques nationales qui ont des répercussions sur les différentes dimensions locales du mal-logement.

Le travail de compilation de données sur le mal-logement est un travail auquel s'est engagé l'Observatoire de l'hébergement et du logement pour éclairer et interpeller les acteurs locaux de l'Isère sur les manifestations du mal-logement connues localement.



## 1<sup>ÈRE</sup> DIMENSION DU MAL-LOGEMENT : L'ABSENCE DE DOMICILE PERSONNEL

L'absence de domicile personnel recouvre une diversité de situations, allant des personnes vivant à la rue aux personnes hébergées chez des tiers.

Les données statistiques pour mesurer ce phénomène sont issues de sources multiples et nécessitent d'être actualisées. En effet, depuis la dernière enquête sans-domicile de l'Insee datant de 2012, aucune enquête à l'échelle nationale ne permet de rendre compte de ce phénomène. A l'échelle du département de l'Isère, il existe une multitude de données mais elles ne rendent pas compte de la complexité du phénomène. Les données administratives issues des demandes d'hébergement-logement ne reflètent que la demande qui s'exprime et non les besoins réels. Elles ne permettent pas de rendre compte du phénomène du non-recours par exemple. Le non-recours constitue pourtant une part importante des besoins non identifiés par l'action publique et interroge ainsi la pertinence de l'offre. Au-delà de la problématique du non-recours, certaines personnes sont complètement exclues de tout accès aux droits, hormis l'accès à un hébergement d'urgence où le principe d'inconditionnalité est encore reconnu mais où les personnes peinent à accéder à une place dans un contexte où le dispositif est totalement saturé faute d'une adéquation entre l'offre et les besoins exprimés.

De ce constat, et dans un contexte de mise-en-œuvre accélérée de la politique de logement d'abord sur le territoire métropolitain grenoblois, la Métropole a décidé de mettre en œuvre un dénombrement des personnes sans domicile dénommé « Nuit de la Solidarité ». Le premier chapitre est consacré à ce projet. Il s'agira ici de revenir rapidement sur les principaux enseignements de la Nuit de la Solidarité par une mise en perspective critique des résultats de cette première édition. L'observation du phénomène des personnes privées de domicile doit se poursuivre et s'améliorer au sein d'une démarche itérative afin de s'adapter aux différents visages que recouvrent cette manifestation-là plus dramatique du mal-logement.

62

### Les chiffres clés

Au moins **1757 personnes privées de domicile personnel en grande précarité au regard du logement** dans l'agglomération grenobloise.

Au moins **20% de femmes** et **26% de jeunes de moins de 25 ans** rencontrés lors de la Nuit de la Solidarité du 30 janvier 2019 au sein de l'Agglomération Grenobloise

**2 136 domiciliations actives** et **520 personnes en demandes au 115 et non orientées** durant la Nuit de la Solidarité du 30 janvier 2019 au niveau de l'agglomération grenobloise

# AU MOINS 1757 PERSONNES PRIVÉES DE DOMICILE PERSONNEL SUR LE TERRITOIRE DE LA MÉTROPOLE GRENOBLOISE

L'observation réalisée a montré qu'au moins **1757** personnes privées de domicile personnel étaient en situation de grande précarité au regard du logement : **346** personnes étaient sans recours ni possibilité pérenne pour passer la nuit en dehors de la rue ou de campements et squats ; **143** personnes disposaient d'une solution précaire pour la nuit en milieu hospitalier ou en gymnase, sans certitude pour la nuit suivante ; **439** personnes étaient accueillies dans le cadre du dispositif hivernal mis en place par l'Etat ; et **829** personnes vivaient dans des structures d'hébergement d'urgence et n'ont aucune certitude de pouvoir y demeurer ou d'accéder à un logement.

## UNE CATÉGORISATION SELON LES SITUATIONS VÉCUES PAR LES PERSONNES AU REGARD DE LA PRÉCARITÉ RÉSIDENNELLE

La catégorisation proposée ici, validée par le comité scientifique, révèle une gradation des situations vécues par les personnes au regard de la stabilité que procure un logement :

### Personnes sans solution

Observation Nuit du 30 Janvier

**104** personnes

### Personnes sans solution rencontrées par les équipes mobiles

On retrouve ici les personnes rencontrées par les équipes mobiles la nuit du 30 janvier 2019 dans les rues des 10 communes concernées par l'observation de terrain. La situation au regard du logement de ces personnes est très hétérogène, avec des personnes physiquement à la rue le soir du 30 janvier mais aussi des personnes hébergées chez des tiers sans perspective de trouver un abri la nuit suivante.



### Personnes en abri indigne

Campements et squats

**242** personnes

### Personnes en abri indigne

Il s'agit des personnes recensées par les équipes professionnelles dans les campements et les squats. La MOUS, gérée par le CCAS de Grenoble, réalise ce travail chaque mois. Cette Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale a pour objectif de promouvoir l'accès au logement des personnes et familles défavorisées. Les profils des 242 personnes, en abri indigne, présentent des situations variées et ne renvoient pas aux mêmes réalités d'habiter. Il était question ici de mettre en perspective la privation de domicile au regard d'une réponse publique d'accès au logement.



### Personnes mises à l'abri conditionnées par des aléas externes

CHU, CHAI, Gymnases

**143** personnes

### Personnes mises à l'abri conditionnées par des aléas externes

Il s'agit ici des personnes rencontrées le 30 janvier 2019 par les services hospitaliers du CHU (Centre Hospitalier Universitaire) et du CHAI (Centre Hospitalier Alpes Isère), ainsi que les personnes mises à l'abri dans des gymnases. Si les profils de ces personnes recouvrent des situations

diverses, elles disposent toutes d'une solution temporaire et extrêmement précaire à l'hôpital ou dans des gymnases - équipements publics mis à disposition principalement par les communes à l'Etat pour une mise à l'abri des personnes durant l'hiver. L'ouverture de ces équipements est conditionnée par des aléas externes en l'occurrence ici par l'activation du plan grand froid. Les gymnases, avec une capacité de 100 places supplémentaires, n'auraient pas été ouverts si les températures ressenties sur plusieurs jours n'étaient pas descendues en dessous d'un certain seuil fixé par Météo France selon plusieurs critères : l'écart de température entre le jour et la nuit, les températures, la persistance d'un épisode de froid, la présence de vent amplifiant les températures ressenties.

Pour les personnes hospitalisées, la prise en charge est conditionnée par l'urgence de santé et non par leur accès au logement. Ces personnes sont donc mises à l'abri durant une période indéterminée, qui ne prend pas en compte leur situation de privation de domicile personnel.

Une fois la période de froid terminée et/ou le soin réalisé, ces personnes ne sont plus prises en charge et sont renvoyées à des situations d'errance.

✚ En outre, si les places en gymnase ont le mérite de mettre les personnes à l'abri, elles ne remplissent pas les conditions d'hébergement dignes pour respecter le droit au logement, reconnu comme un droit fondamental.

### Personnes mises à l'abri durant la période hivernale

Renfort hivernal

**439** personnes

### Personnes mises à l'abri durant la période hivernale

Dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence, il existe également des places qui ne sont ouvertes que durant la période hivernale, de novembre à fin mars. Les personnes ne sont prises en charge que jusqu'à la fin de la trêve hivernale. Une fois cette période passée, elles sont susceptibles de retourner à la rue. A noter que certaines places sont pérennisées chaque année.



### Personnes en hébergement d'urgence

Place pérennes

**829** personnes

### Personnes prises en charge au sein des places pérennes en hébergement d'urgence

Il existe au sein de l'hébergement d'urgence des places pérennes où le principe de continuité, prévu dans les textes, s'applique. Les personnes bénéficiant de ces places sont ainsi normalement prises en charge jusqu'à l'obtention d'une solution plus durable.

En effet, l'urgence reste une solution d'hébergement temporaire. Malheureusement, la régulation de l'accès au système d'hébergement

s'opère dans un cadre fortement contraint.

La hausse de la demande, sous le coup à la fois d'une précarisation croissante des ménages et de la pression migratoire, n'explique pas seule cette saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence et ne doit pas entraîner une concurrence des publics hébergés, par une sélection du public par les structures.

Le secteur de l'hébergement d'urgence doit s'articuler avec l'ensemble du secteur de l'hébergement-logement afin de répondre au mieux aux besoins des ménages en demande d'une solution de logement. Cet enjeu d'articulation est au cœur de la logique logement d'abord mise en œuvre par la métropole grenobloise.

64

**Total = 1757** personnes

LA NUIT  
DE LA  
SOLIDARITE

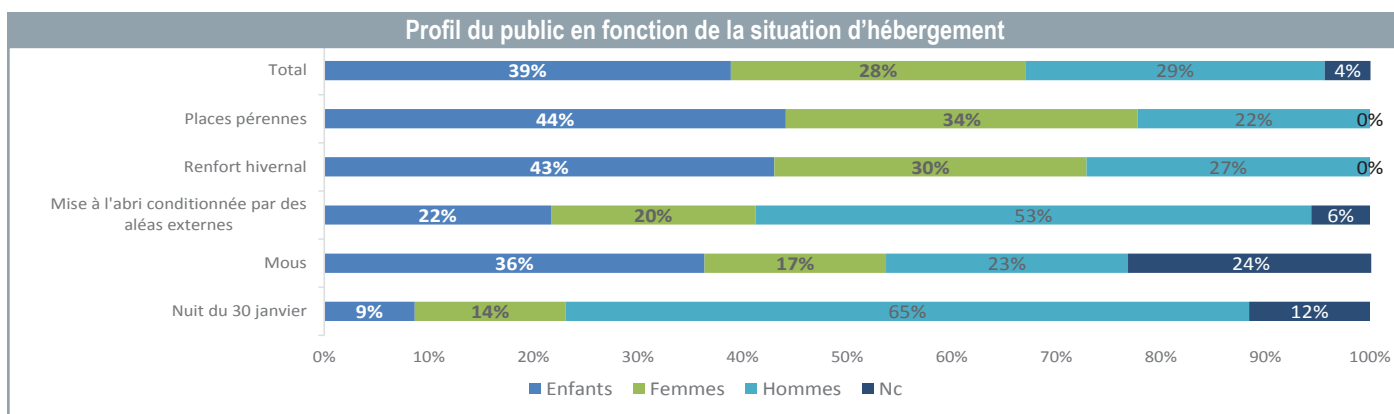


## UN ISOLEMENT DES PERSONNES QUI CROÎT AVEC LA PRÉCARISATION DES SITUATIONS

Si le profil des publics en fonction des situations d'hébergement est hétérogène, la présence du nombre d'enfants en situation de grande précarité au regard du logement doit nous interpeller. En effet, 39% des personnes concernées sont des enfants, soit **683 enfants**.

Il semblerait que ce nombre diminue selon que la situation au regard du logement s'aggrave puisque ces derniers ne représentent que 22% des personnes mises à l'abri dans les gymnases ou les services hospitaliers, et 9% des personnes rencontrées par les équipes mobiles la nuit du 30 janvier. Ce constat révèle l'application de critères de priorisation qui favorise la cellule familiale dans l'accès à un hébergement.

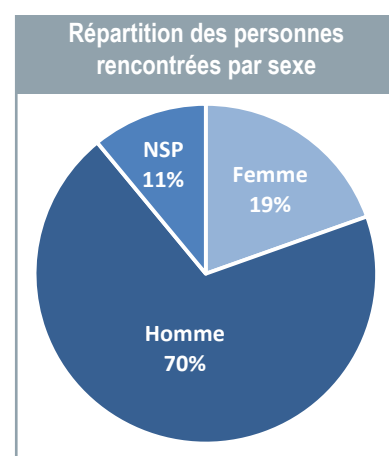
Les personnes isolées, souvent marquées par un cumul de difficultés, sont ainsi exclues de la mise à l'abri, hormis pendant la période hivernale. Ces publics se voient pris en charge durant cette période temporaire pour une nouvelle fois être remis à la rue, à la fin de la trêve hivernale. Paradoxalement cette prise en charge entretient un cycle de ruptures chroniques vécues par ces personnes renforçant leur sentiment d'abandon et d'exclusion de la société, favorisant le phénomène de non-recours et de méfiance des institutions.



### AU MOINS 20 % DE FEMMES RENCONTRÉES LE SOIR DU 30 JANVIER (OBSERVATION DU 30 JANVIER + SERVICES HOPITALIERS)

A l'heure de la mise à l'agenda des problématiques d'égalité entre les femmes et les hommes, et de la prise en compte dans les politiques publiques des difficultés spécifiques vécues par ces dernières, la question du nombre de femmes privées de domicile personnel doit être posée.

Si l'enquête Sans Domicile menée par l'INSEE en 2012 comptait 37,5% de femmes sans domicile, elles étaient pour la plupart d'entre elles prises en charge dans un hébergement d'urgence. En effet, le taux de femmes sans-abri ne s'élevait quant à lui qu'à 5%<sup>1</sup>. A Paris lors de la Nuit de la solidarité<sup>2</sup>, ce sont 12% de femmes qui ont été rencontrées dans l'espace public<sup>3</sup>.



Dans son ensemble, le projet de la Nuit de la Solidarité, dénombre 469 femmes. Parmi ces femmes seulement 105 sont des femmes célibataires et sans enfant. Dans la prise en charge de ces femmes « sans lien familiaux » 33 places sont occupées par des femmes victimes de violences et 64 places restent pour des femmes seules et sans problème de violence conjugale.

**On remarque ainsi que seulement 15% des femmes prises en charge ne le sont sans lien avec une caractéristique « familiale » - soit des femmes seules, sans enfant et non victimes de violence conjugale - contre 35% des hommes.**

1 INSEE, enquête SD 2012

2 Edition de Février 2018

3 CCAS de Paris, Les personnes en situation de rue à Paris la Nuit du 15-16 Février 2018. Analyse des données issues du décompte de la Nuit de la Solidarité, Octobre 2018.

En effet, les femmes de façon générale sont plus confrontées à la précarité que les hommes, notamment au regard de l'emploi (en 2015, elles occupent 80% des emplois à temps partiels, sont moins payées à qualifications égales... )<sup>4</sup> mais un discours commun et une représentation genrée des femmes comme « mères » ou « épouses » considère qu'elles seront épargnées par la grande précarité et l'exclusion (du fait des politiques sociales orientées vers les personnes avec enfants et le maintien du foyer).

Il est ainsi dangereux de généraliser des situations par l'unique recours aux dispositifs d'aides. Il y a plus de femmes mère prises en charge, puisque les dispositifs sont orientés vers ces publics, les femmes « non mère » ne sont donc de fait pas prises en charges ce qui a pour effet de les invisibiliser de façon plus générale.



## LE PUBLIC DE « FEMMES SDF »

*Les professionnelles du local des femmes décrivent des histoires et parcours divers pour les femmes qu'elles accueillent. Cependant, ce qui ressort est qu'effectivement, les femmes avec enfants qui sont présentes durant la période hivernale sont majoritairement des personnes en « situation administrative complexe ».*

*Les femmes relevant du droit commun sont, au contraire, pour la plupart isolées. Si elles ont des*

*enfants, ces derniers sont pris en charge par l'aide sociale à l'enfance.*

*Pour ce qui relève des violences physiques et sexuelles vécues par les femmes sans domicile, les professionnelles remarquent une augmentation des personnes en situation de prostitution fréquentant le local. Elles l'expliquent notamment en raison d'une saturation de l'offre d'accompagnement spécifique proposée sur l'agglomération.*

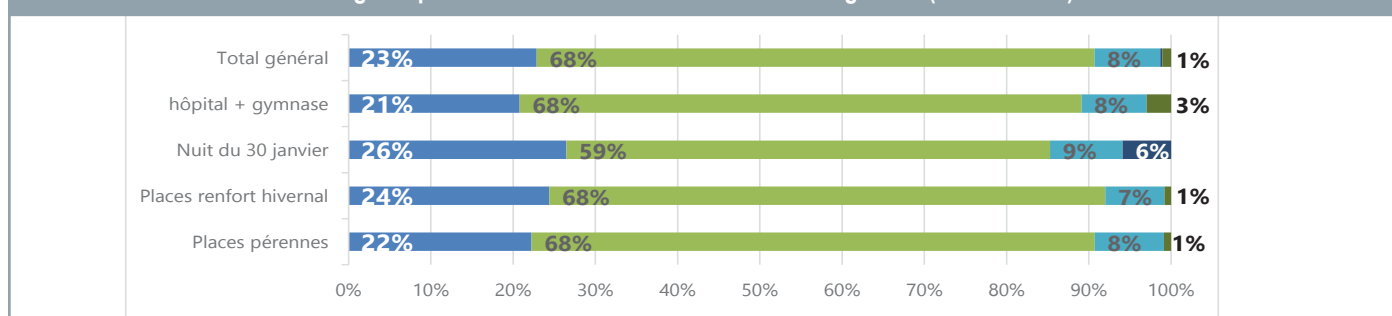
## QUELLE PRISE EN CHARGE DES JEUNES DE MOINS DE 25 ANS ?

S'il l'on peut constater une certaine homogénéité des catégories d'âge en fonction de la situation d'hébergement, avec une prépondérance des personnes âgées de 25 à 54 ans, il ressort de l'observation du 30 janvier une prévalence des jeunes de moins de 25 ans au sein de l'espace public. Les 18 -25 ans sans domicile personnel correspondent à la catégorie de l'action publique des « jeunes en errance ».

En effet, ces jeunes ont souvent un parcours familial marqué par une rupture précoce, ils ont vécu l'aide sociale à l'enfance ou un climat difficile au sein du foyer. Les différents écrits relatent que les jeunes en errance ne sont pas une catégorie figée et que les parcours des individus sont spécifiques. Cependant, l'errance de ces jeunes est généralement liée à une rupture familiale<sup>5</sup>. La rupture du lien dans la jeunesse isole ces jeunes qui, lorsqu'ils sont confrontés à des difficultés, n'ont personne sur qui s'appuyer pour trouver une aide, qu'elle soit financière ou émotionnelle. Ces jeunes rencontreraient des difficultés pour faire confiance, créer des liens avec les adultes mais également s'ancrer sur un territoire et donc, dans un logement.

Ces carences affectives sont cependant compensées par la création de relations électives au groupe de pairs et par un soin particulier porté aux animaux. Ces jeunes en effet, recréeraient une cellule familiale avec leurs chiens les plaçant au centre de leurs intérêts et attentions.

Âge du public en fonction de la situation d'hébergement (hors enfants)



4 [https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2014/03/Egalite\\_Femmes\\_Hommes\\_T2\\_bd.pdf](https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2014/03/Egalite_Femmes_Hommes_T2_bd.pdf)

5 Langlois, Emmanuel. « De l'inconvénient de n'être le problème de personne : cécité institutionnelle et vulnérabilité sociale des jeunes en errance », Pensée plurielle, vol. 35, no. 1, 2014, pp. 83-99.

## DES DONNÉES COMPLÉMENTAIRES POUR ÉCLAIRER LES RÉSULTATS

Afin de ne pas perdre de vue que ce chiffre est une information à minima sur le nombre de personnes sans domicile, il apparaît important de le mettre en perspectives avec d'autres données dont nous disposons. Nous l'avons dit plus tôt, la population des personnes privées de domicile est hétérogène et une partie reste invisible. Invisibles soit du point de vue des administrations (dans le non-recours) ou invisibles des yeux de tous, c'est-à-dire ne se retrouvant pas dans l'espace public.

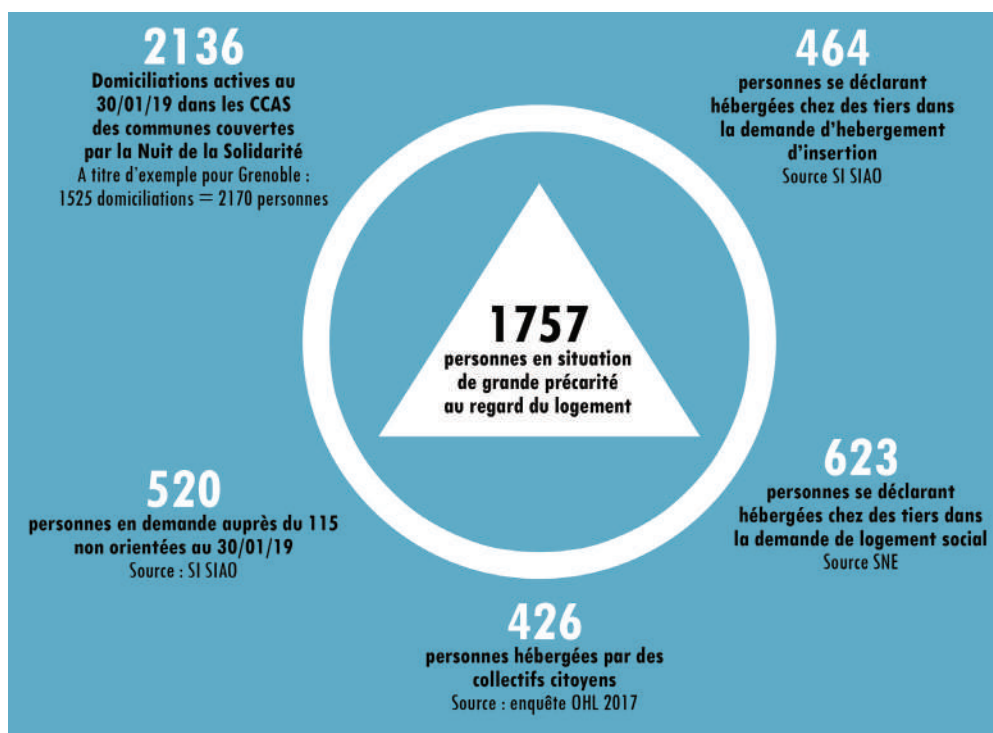
D'autre part, cette méthodologie de par sa nouveauté comporte un certain nombre de failles qui pourront être améliorées dans de prochaines éditions. Par exemple, dans le temps imparti, il n'a pas été possible de prendre en compte les personnes hébergées dans des collectifs citoyens. Nous pouvons cependant éclairer cette information au regard de données récoltées en 2017 où 464 personnes avaient été identifiées comme hébergées par des collectifs citoyens sur la Métropole<sup>1</sup>.

Dans un premier temps, il semblait important de comparer notre résultat, 1757, au nombre de domiciliation administratives. En effet, la domiciliation administrative est un moyen pour les personnes qui n'ont pas de domiciles personnel d'avoir accès à une adresse postale afin d'ouvrir des droits. Ainsi, sur les communes concernées par l'enquête on dénombre 2009 domiciliations<sup>2</sup>. Ce chiffre ne prend cependant pas en compte les personnes domiciliées dans les organismes spécifiques d'accompagnement des demandeurs d'asiles (ADA, ADATE...).

Nous avons déjà évoqué l'existence d'une part importante de personnes hébergées chez des tiers, qui ne sont que très peu saisissables d'un point de vue statistique. On peut cependant s'intéresser au nombre de personnes en demande de logement social qui déclarent être hébergées qui sont à l'heure actuelle 30% des demandeurs de logement social, soit 2 863 demandes<sup>3</sup> sans logement propre.

On peut également éclairer le nombre de personnes rencontrées dans les rues de l'agglomération avec le nombre de personnes qui ont appelé le SIAO ce jour-là et qui n'ont pas eu de solution qui s'élève ainsi à **520 personnes**. Cette donnée nous montre également la difficulté à saisir ce public invisible dans l'espace public car caché mais aussi mobile et fluctuant.

Enfin, si notre champ d'observation s'étend sur les catégories précédemment évoquées, elle ne prend pas en compte tout un ensemble de publics, notamment les individus pris en charge sur du long terme par les dispositifs d'hébergement, CHRS, CHRS urgence et résidence sociale. Malgré tout, il ne faut pas oublier que ces personnes sont également privées de domicile personnel bien qu'elles soient dans une situation plus stable au regard de leurs perspectives et dans une situation moins précaire au regard de l'incertitude.



1 Etude réalisée par l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement en 2017. Ces données n'ont pas été ajoutées au nombre final par honnêteté intellectuelle car elles n'ont pas été récoltées dans une même temporalité. On peut cependant extrapoler et envisager qu'au 30/01/2019, le nombre de personnes hébergées dans des collectifs était au moins égal à celui-ci.

2 Ce chiffre ne comprend pas les données de domiciliations de Saint Egrève et Saint Martin d'Hères. Il faut par ailleurs noter la différence entre « nombre de domiciliation et nombre de personnes. En effet, une domiciliation administrative peut concerner plusieurs personnes (particulièrement des enfants)

3 Hébergées = chez particulier : 474 + logés gratuitement : 408 + sous location ou hébergés temporairement : 579 + hébergés chez parents, enfants : 1402 Sur 15643 demandes de logement social en 2017, sources : SNE

## 2<sup>ÈME</sup> DIMENSION DU MAL-LOGEMENT : LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT

La notion d'accès au logement est une dimension qu'il convient d'appréhender en analysant non seulement l'offre disponible mais aussi la capacité des ménages à pouvoir y accéder. Les ménages les plus modestes habitent majoritairement le parc privé puisque l'offre de logements abordables reste insuffisante. Parallèlement le revenu (par unité de consommation) des ménages locataires a augmenté moins vite que ceux des propriétaires alors que les loyers ont quant à eux fortement progressé.

Le parc HLM reste la seule alternative en capacité d'accueillir les ménages modestes, mais ce dernier ne peut répondre à l'ensemble des demandes et des besoins. En Isère, 29 684 demandes de logement social ont été enregistrées en 2017, soit 1 754 de plus qu'en 2016 (+6 %), et une augmentation de 11% par rapport à 2015. Seulement 9 208 logements ont fait l'objet d'une attribution en 2017, soit un taux de 31% de demandes satisfaites<sup>1</sup>.

### Les chiffres clés

- **29 684** demandes de logement social en Isère en 2017 (+6 % par rapport à 2016)
- **9 208** logements ont fait l'objet d'une attribution en 2017 en Isère
- **10,8€/m<sup>2</sup>** c'est le loyer médian du secteur privé au niveau de la région grenobloise, soit environ de 400€/mois pour un studio à 815€/mois pour un 4 pièces
- **27%** c'est le taux des ménages reconnus prioritaires au titre du **DALO** en Isère en 2017
- **12%** c'est le taux des ménages reconnus prioritaires au titre du **DAHO** en Isère en 2017
- **1993** c'est le nombre de logements sociaux financés en 2017, soit une **diminution de 10%** par rapport à 2016
- **42** c'est le nombre de logements conventionnés Anah en 2017, soit une **baisse de 60%** par rapport à 2016

### *Une location dans le parc privé très difficile pour les ménages modestes et les classes moyennes dans la région grenobloise*

Les modes d'habiter évoluent, la localisation de l'offre accessible aux plus modestes peuvent représenter des obstacles non négligeables pour accéder à un logement.

Se loger correctement pour une large partie de la population, en particulier pour les ménages modestes reste un objectif difficile à atteindre. Se basant sur une grille d'analyse établie par la Fondation Abbé Pierre, nous souhaitons illustrer une réalité concrète auxquels sont confrontés les ménages de l'agglomération grenobloise afin d'accéder à un logement au regard de quatre situations des ménages, situées entre le 1er et le 5ème décile<sup>2</sup> :

1 Sources : SNE, avril 2018

2 Définition des classes via le revenu disponible par UC et les déciles (les déciles partageant cette distribution en dix parties égales) : les 30% les plus démunis composent les catégories des ménages modestes ; les 20% les plus riches sont les catégories aisées. Entre le 3e décile et le 8e décile, ce sont les la classe moyenne. La typologie des ménages retenue ici concernent ainsi des ménages modestes et les classes moyennes inférieures.

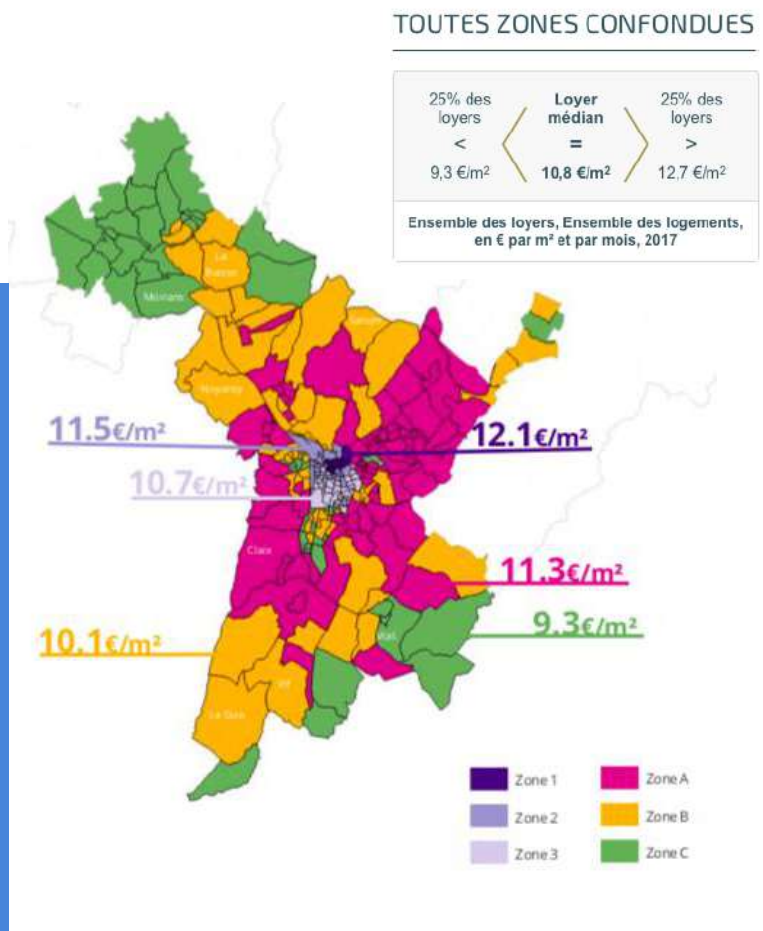
- Un isolé (jeune ou retraité) avec 900€/mois dont le besoin est un studio ou un T1 (de 25 à 30 m<sup>2</sup>) et qui peut bénéficier d'une aide au logement
- Une famille monoparentale (2 ou 3 personnes dont 1 actif) avec 1200 €/mois dont la demande se porte sur 2 ou 3 pièces (40 à 60 m<sup>2</sup>) et qui peut bénéficier d'une aide au logement
- Un ménage de trois personnes (2 actifs) avec 2 200€/mois dont le besoin est un 3 ou 4 pièces (60 à 80 m<sup>2</sup>) et qui peut bénéficier d'une aide au logement
- Un ménage de 5 personnes (1 actif) avec 1 900€/ mois dont le besoin est un 4 ou 5 pièces (80 à 95 m<sup>2</sup>) et qui peut bénéficier d'une aide au logement

Situation vis-à-vis du parc locatif privé pour les ménages modestes et les classes moyennes inférieures								
	Profil ménage	Typologie de logement	Revenu	Estimation loyer (hors charges)	Estimation charges (électricité + eau + assurance habitation)	Estimation APL	Taux d'effort hors charges	Taux d'effort avec charges liées au logement
<b>Exemple 1</b>	personne seule	Studio / T1 (de 25 à 30 m <sup>2</sup> )	900 €	420 €	105 €	100 €	36%	47%
<b>Exemple 2</b>	famille monoparentale avec 2 enfants	2 ou 3 pièces (40 à 60 m <sup>2</sup> )	1 200 €	600 €	182 €	288 €	26%	41%
<b>Exemple 3</b>	un ménage avec un enfant	3 ou 4 pièces (60 à 80 m <sup>2</sup> )	2 200 €	750 €	219 €	0 €	34%	44%
<b>Exemple 4</b>	un ménage avec 3 enfants	4 ou 5 pièces (80 à 95 m <sup>2</sup> )	1 900 €	815 €	300 €	207 €	32%	48%

Le tableau ci-dessus révèle des taux d'effort déraisonnables pour les ménages modestes et les classes populaires moyennes. En effet pour l'ensemble des ménages, le taux d'effort varie de 41% à 48% (comprenant les charges et les APL), alors que ce dernier devrait être inférieur à 33%. Ce ratio ne permet pas un reste à vivre convenable pour assurer le paiement des autres postes de dépenses des ménages, comprenant en particulier les dépenses alimentaires, vestimentaires, d'hygiène et d'entretien.

Les loyers appliqués, dans la région grenobloise, au niveau du secteur libre, représente un frein à l'accès des ménages des classes inférieures.

En 2017, pour l'ensemble du parc locatif privé, le loyer médian dans l'Agglomération de Grenoble est de 10,8 € par m<sup>2</sup> et par mois (hors charges), c'est-à-dire que la moitié des logements présentent un loyer inférieur à cette valeur, l'autre moitié un loyer supérieur. La médiane des prix à la location varie de 9,3 € dans la zone la moins chère (Zone C) à 12,1 € dans la zone la plus chère (Grenoble Zone 1). Sur l'ensemble de l'agglomération, un quart des loyers sont inférieurs à 9,3 € par m<sup>2</sup> et par mois, un quart des loyers sont supérieurs à 12,7€. Source : Observatoire local des loyers de la région grenobloise, 2017



## Une tension importante sur le logement social

Une tension forte de la demande de logement social s'exerce sur l'agglomération grenobloise, avec 4 demandes pour une attribution. La communauté d'agglomération des Portes de l'Isère reste épargnée par cette tension, qui s'explique en partie par un parc social important sur son territoire.

## Une production de logements sociaux financés en baisse

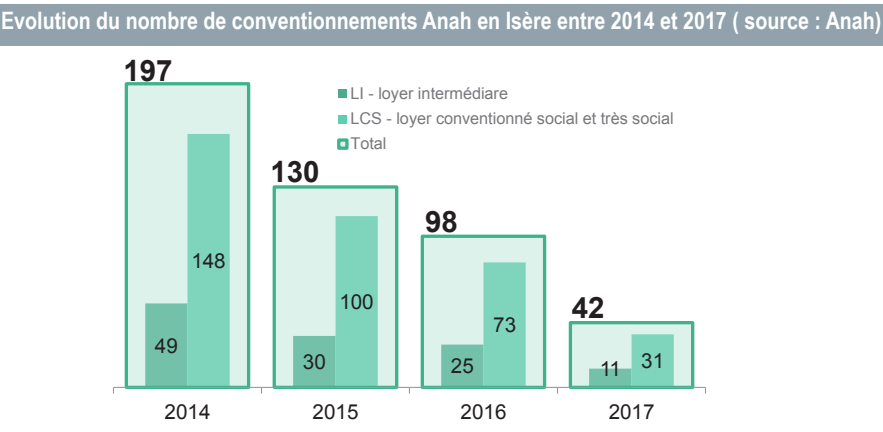
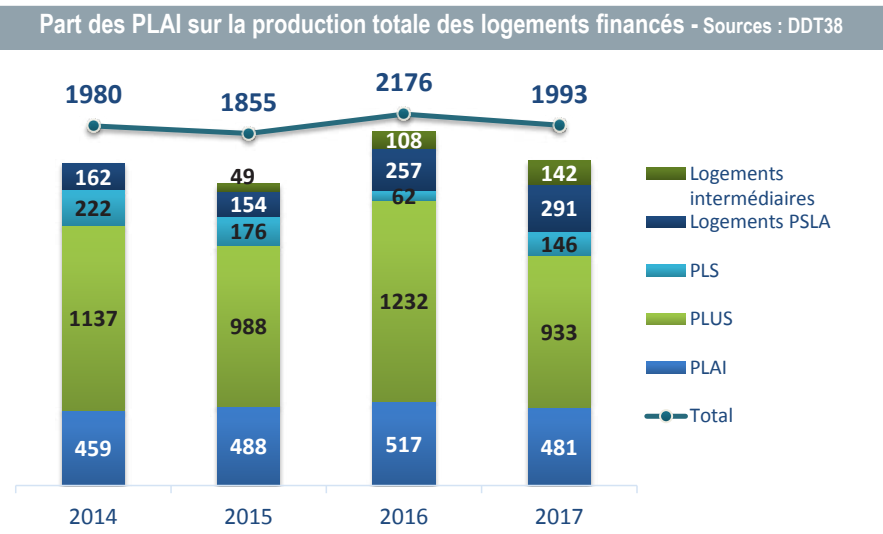
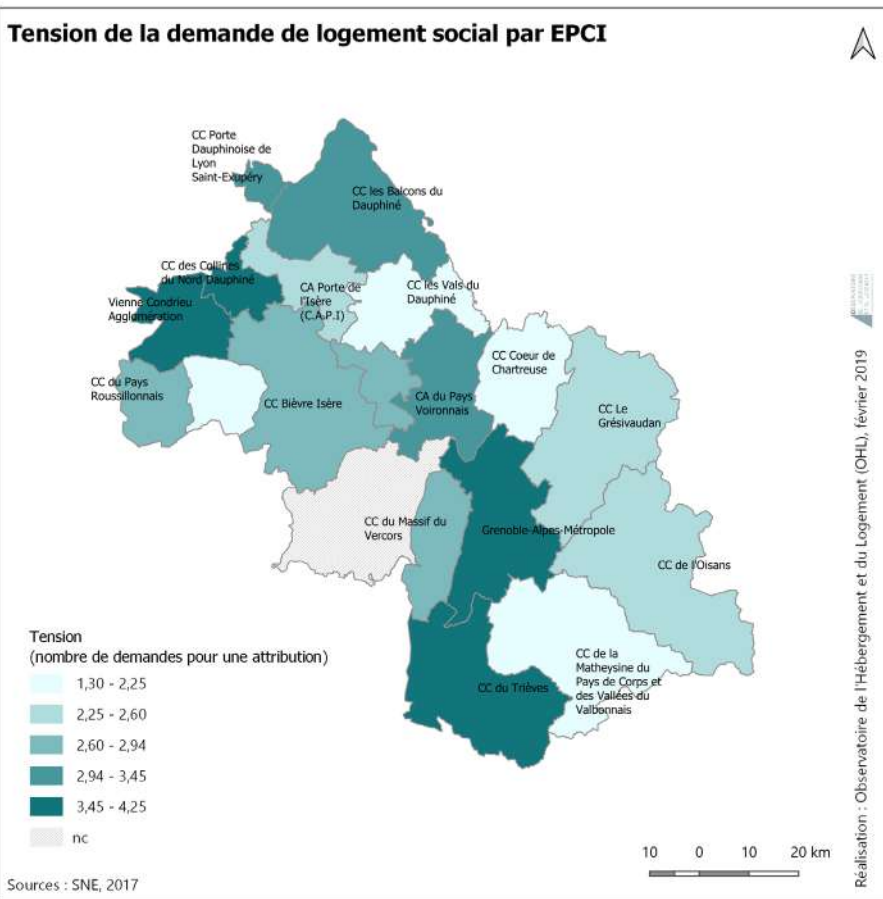
Alors que la demande de logement social ne cesse d'augmenter la part de logement social financée diminue en 2017, passant de 2176 à 1993 logements, soit une diminution de 10%. Cette baisse cache des disparités puisque si les logements très sociaux affichent une baisse importante, la production de logements intermédiaires, PSLA<sup>1</sup> et PLS<sup>2</sup> se développe. Ces opérations s'adressant à des ménages moins modestes.

## Une chute des conventionnements ANAH en 2017

Avec seulement 42 logements conventionnés Anah en 2017, on assiste à une baisse de 60% par rapport à 2016.

1 Le Prêt social location accession est un dispositif d'accèsion à la propriété

2 Les opérations financées par des PLS sont destinées à accueillir des ménages dont les ressources excèdent celles requises pour accéder aux logements financés par les prêts PLUS



L'arrêt en 2015 du dispositif Loca ++ créé dans l'objectif de redynamiser l'offre locative locale et la rendre plus abordable sur le territoire de l'agglomération grenobloise peut expliquer cette forte baisse visible depuis 2014. Ce dispositif d'incitation financière s'adressait aux propriétaires-bailleurs dans et se composait, avec ou sans travaux. Il existait aussi une option Loca ++ pour les propriétaires bailleurs qui louaient aux jeunes de moins de 30 ans un logement de moins de 40m<sup>2</sup>. Alors qu'il existe un déficit de petits logements et que le taux de pauvreté touche particulièrement cette partie de la population ce dispositif permettait d'apporter une réponse innovante à ce public.

Le propriétaire-bailleur disposait d'avantages qui présentaient un réel levier pour le développement d'une offre abordable sur le territoire : une **prime** de 5300 à 6100 € par logement en fonction de sa taille pour les logements sans travaux et une prime de 3000 € par logement complétée par une subvention Anah de l'ordre de 35 à 45 % (selon la nature des travaux) ; un **abattement de 60%** des revenus fonciers pendant toute la durée de la convention ; ainsi que la garantie d'une location facile et durable en passant par des agences agréées telles que Territoires.

Il existe dorénavant le dispositif Louez facile, mais ce dernier, au bout d'une année d'exercice n'est pas à la hauteur des enjeux de captation de logements. Afin de capter de nouveaux logements, à l'heure d'une précarisation croissante de la population, les avantages existants ne suffisent pas.

Avant 2015

- Loca ++  
- Prime régionale  
- Conventionnement Anah avec un abattement fiscal à 60%  
= Une prime entre 5 300 et 10 000 € par logement

Depuis 2015

- Louez facile  
- Conventionnement Anah avec un abattement fiscal à 85%  
- Prime Intermédiation Locative (IML)  
= Une prime de 1 000 euros pour l'IML  
Un abattement fiscal à 85%



## LE DISPOSITIF LOUEZ FACILE

« Louez facile » est un dispositif mis en place par Grenoble Alpes Métropole en partenariat avec deux Agences Immobilières à Vocation Sociale (AIVS): SOLIHA et Territoires (Un Toit Pour Tous). Il permet une gestion adaptée du bien par une des deux AIVS destiné à la location à des ménages à faibles ressources.

En échange d'engagements concernant la qualité du logement, un loyer modéré, une convention de 6 ans avec l'ANAH et la location en tant que résidence principale, le propriétaire bénéficie d'une gestion locative par un organisme agréé, de la garantie du paiement des loyers et des charges, d'une couverture de la remise en état du bien en cas de dégradations et d'une défiscalisation à 85%

### BILAN DE LA PREMIÈRE ANNÉE DU DISPOSITIF

**36** logements captés | **85%** de logements inoccupés pendant la captation | **2/3** des logements captés sont des T3/T4

### QUI SONT LES LOCATAIRES ?

-> *Des personnes en situation de vulnérabilité économique dans le cas des PLAI/ LCTS*

**36%** bénéficient des minimas sociaux | **29%** sont sans emploi

**22%** sont en emploi mais avec des revenus très faibles | **13%** sont retraités ou étudiants

-> *Des personnes seules ou des familles monoparentales*

**41%** des locataires sont des ménage d'une personne ce qui indique un décalage entre les besoins et le type de logement captés (T3/T4) | **40%** de familles monoparentales | **10%** de couples avec enfants

### QUI SONT LES PROPRIÉTAIRES ?

Ce sont surtout des retraités dont le crédit est remboursé mais également de jeunes accédants quittant leur premier logement. Les motivations principales des propriétaires sont notamment liées à une volonté de solidarité mais également à des facteurs plus économiques comme des difficultés à louer le logement ou une situation fiscale favorable à la défiscalisation. Enfin, le bilan note que 150 contacts n'ont pas abouti pour des aspects économiques également en raison d'un loyer conventionné trop bas par rapport aux attentes/besoins de propriétaires ou de travaux à réaliser dans le logement avant location.

## LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE EN ISÈRE : UNE APPLICATION RESTRICTIVE DE LA LOI INQUIÉTANTE

Le Droit au Logement Opposable permet de reconnaître la priorité de la demande, et d'y répondre en mobilisant le contingent préfectoral (parc social géré par les services de l'Etat). Le droit au logement, déjà inscrit dans la loi passe d'une affirmation de principe à une obligation de résultat pour l'Etat. A ce droit au logement vient s'ajouter un droit à l'hébergement opposable (le DAHO).

### La baisse des recours

Alors qu'au niveau national le nombre de recours n'a cessé d'augmenter (de 60 000 à 90 000 de 2008 à 2017) en Isère ce taux a été fluctuant jusqu'en 2014 (entre 700 et 900 selon les années) mais est désormais à la baisse avec **à peine plus de 600 recours en 2017**. Cette baisse pourrait résulter d'une réduction de la demande, moins de ménages ayant besoin de faire un recours DALO. Malheureusement, au regard des données sur le nombre de personnes mal logées en France comme en Isère, il semble au contraire que la baisse des recours DALO soit en réalité à comprendre comme un non recours au droit.

### La baisse des décisions favorables

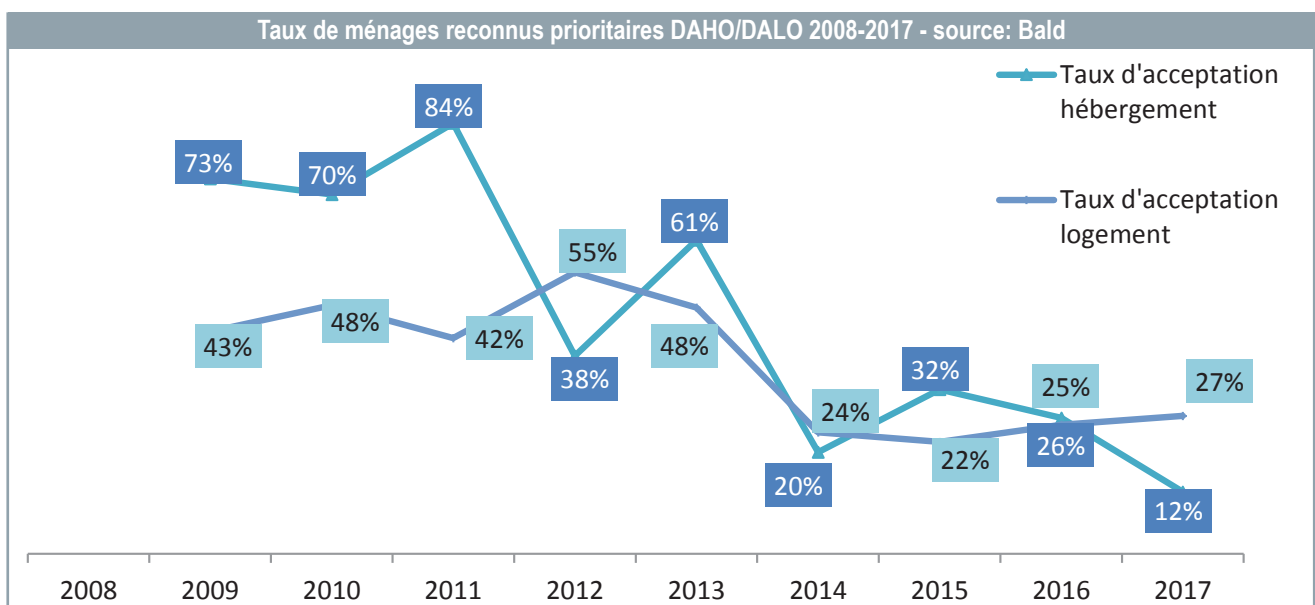
Les taux de décisions favorables ont chuté entre 2008 et 2017, en France comme en Isère. Sur le plan national, les taux d'acceptation sont passés de près de **45% d'acceptation en 2008 à 35% en 2017**. En Isère, on est passé de **47% de décisions favorables en 2008 à seulement 26% en 2017**, avec un effondrement des taux d'acceptation depuis 2014 : **48% de ménages reconnus prioritaires en 2013 et seulement 22% en 2015**. Ainsi, au niveau national comme au niveau départemental, les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO/DAHO sont en chute libre. Cela montre un durcissement et un changement d'interprétation des critères d'acceptation des recours.

La baisse simultanée des recours ainsi que celle des décisions favorables est particulièrement alarmante, avec le risque que le DALO, qui marque une avancée importante, soit de moins en moins mobilisé. Cela révèle des difficultés à absorber une demande pourtant en baisse. De plus, une baisse des décisions favorable pourrait décourager les recours et ainsi les réduire artificiellement. Quoiqu'il en soit, il y a une défaillance qu'il conviendrait de corriger lorsqu'on sait quelle peut être l'efficacité du DALO dans le logement ou le logement de publics en situation de grande précarité.

### Des retombés positives mais partielles pour les publics recourant au DALO

En France, **entre 2008 et 2017, 148 234 ménages ont pu être relogés au titre du DALO**. Sur la même période **en Isère, 9 414 recours** ont été déposés dont **7 773 au titre du logement** et **1 641 au titre de l'hébergement**. **2 628 ménages ont été reconnus comme prioritaires** et ce sont **1 497 ménages qui ont pu être relogés**.

72







## LE LOGEMENT SOCIAL EN DANGER

**Principal pourvoyeur de logements abordables, le parc social représente un des piliers de la solidarité. Néanmoins, depuis 2 ans, Il est la cible de nombreuses mesures gouvernementales inquiétantes.**

La baisse de 5 €/mois des APL en octobre 2017, a contribué à amputer le pouvoir d'achat des ménages. Puis la « Réduction de loyer de solidarité » (bien mal nommée) a obligé les organismes Hlm à baisser les loyers de locataires bénéficiant d'une aide personnelle au logement pour compenser la baisse de cette aide imposée par le gouvernement. Au total, les organismes HLM sont ainsi privés de 830 millions par an en 2018 et 2019, puis de 1,5 milliard à partir de 2020. A cela s'ajoute la hausse de la TVA dès 2018, pour un coût de 700 millions d'euros par an. Ces prélèvements vont considérablement réduire les moyens financiers dont disposent les organismes Hlm pour construire de nouveaux logements, réhabiliter et entretenir leur parc de logements (les ressources mobilisables à cet effet vont passer de 2,2 milliards d'euros en 2016 à 720 millions à partir de 2020. Pour dégager de nouvelles ressources, le gouvernement invite les bailleurs sociaux à vendre 40 000 logements sociaux par an (soit 5 fois plus que les ventes actuelles), ce qui aura pour effet d'amputer le logement social alors que la demande n'a jamais été aussi élevée.

Enfin, il est imposé aux organismes Hlm de se regrouper pour réduire leurs coûts de gestion, au risque d'affaiblir la gestion de proximité que les bailleurs sociaux développent.

Bref, la loi « Elan » (qui en manque particulièrement), loin de provoquer le « choc de l'offre » qui était attendu, va contribuer à fragiliser les organismes HLM. Au final, l'impact de ces mesures va être directement ressenti par les locataires HLM mais aussi par toutes les personnes rencontrant des difficultés à accéder à un logement. Il existe aujourd'hui une tension forte sur le logement social, avec 1 attribution pour 4 demandes au niveau de l'agglomération grenobloise.

### ZOOM MÉTHODOLOGIQUE

#### **Loyer maximum admissible :**

Pour chaque catégorie, il est également possible de calculer le loyer maximum admissible par les ménages sur la base de 25% de taux d'effort net à consacrer au loyer (auquel il faudra ajouter le paiement des charges locatives)

#### **Le taux d'effort :**

Le taux d'effort du logement est principalement calculé pour les locataires. Il rapporte l'ensemble des dépenses aux revenus du ménage. D'un côté les loyers et charges (eau et chauffage notamment) et de l'autre les ressources (salaires, revenus financiers, etc.). Il est dit « net » s'il tient compte des aides au logement et « brut » sinon. Le taux d'effort global comprend dans certains cas les propriétaires. Dans ce cas, on déduit les intérêts d'emprunt.

#### **Aides personnelles au logement :**

Pour calculer l'APL, plusieurs éléments sont pris en compte par la Caisse des allocations familiales. Pour cette simulation, seule la composition familiale, la localisation du logement, la situation professionnelle et les revenus de l'ensemble des personnes du foyer, ainsi que le montant du loyer hors charge ont été pris en compte.

A savoir qu'en application de la nouvelle réglementation (loi de finances pour 2018), les aides au logement, sauf conditions particulières (nature du prêt, lieu d'implantation du logement), ne sont plus attribuées pour les opérations d'accession à la propriété réalisées à partir du 01 Février 2018.

#### **Le revenu disponible par unité de consommation (UC)**

Le revenu disponible correspond au revenu déclaré augmenté des prestations sociales et diminué des impôts directs (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, contribution sociale généralisée et contribution à la réduction de la dette sociale) et des prélèvements sociaux.

Le revenu disponible par unité de consommation prend en compte les économies d'échelle résultant de la vie en groupe, en pondérant le nombre de personnes du ménage : le 1er adulte compte pour 1 UC, les autres personnes de 14 ans et plus comptent chacune pour 0,5 UC, les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC. Le revenu disponible par unité de consommation correspond au niveau de vie du ménage.

## 3<sup>ÈME</sup> DIMENSION DU MAL-LOGEMENT : LES MAUVAISES CONDITIONS D'HABITAT

La précarité énergétique est définie par la loi Grenelle 2 (2010) comme suit :

« Est en situation de précarité énergétique [...] une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat<sup>1</sup> ».

Cette définition, a l'avantage de prendre en compte à la fois les ressources des individus mais également la précarité imputée à la vétusté du bâti. Elle ne mentionne pourtant pas les déplacements ou les aspects liés au ressenti des individus. Malgré tout, il apparaît la prise en compte de ces aspects dans l'utilisation des différents indicateurs (BRDE et FROID) développés par l'ONPE (Observatoire national de la précarité énergétique). Cette mise à l'agenda politique engage ainsi deux grands objectifs pour agir contre la précarité énergétique à l'échelle nationale :

- La diminution de la consommation notamment au travers la rénovation du bâti ancien
- L'aide au paiement des factures pour les ménages précaires.

Pour répondre à ces objectifs, différents dispositifs se sont développés :



### LE PROGRAMME HABITER MIEUX DE L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT (L'ANAH)

Ce programme national confié à l'Anah par l'Etat vise à aider les propriétaires (occupants et bailleurs) à améliorer les performances énergétiques de leurs logements.

Cette aide se traduit par différents une aide financière mais également un accompagnement technique et administratif. Elle est soumise à condition de ressources pour les propriétaires occupant et, le gain énergétique après travaux doit être de 25% minimum pour les ménages au ressources « très modeste » et de 30% minimum pour les ménages « modestes ».

L'objectif du programme de 2010 à 2017 en Isère était d'aider 500 propriétaires par an. En 2017, l'aide devient proportionnelles au montant des travaux. Un plafond est fixé en fonction de la situation du propriétaire (« très modeste, modeste ou bailleur »)



### LE CHÈQUE ÉNERGIE

Le chèque énergie est un dispositif testé en 2017 dans 5 régions françaises et généralisé à l'ensemble du pays en 2018. C'est une aide au paiement des factures d'énergie du logement. Attribué sous condition de ressources il permet de régler une partie des factures d'énergies auprès des fournisseurs, les charges de chauffage ou certaines dépenses liées à la rénovation énergétique du logement.

## LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE EN ISÈRE

### Au niveau du parc social :

En 2016 un diagnostic des dépenses énergétiques des logements sociaux isérois a montré que 30% d'entre eux pouvaient être considérés comme « énergivores » ( classe E et G) et que près de 70% se trouvaient en dessous de la classe énergie D (qui concentre le plus grand nombre de logements). **Au niveau du département l'objectif est l'amélioration énergétique de ce parc de logement. : il a consacré 2 283 000€ à la rénovation de 855 logements en 2017.**

#### Etiquettes énergétiques des logements sociaux en Isère

Source: RPLS 2016 sur la base des logements sociaux dont le DDPE a été renseigné

A et B: 9%

C: 22%

D: 39%

E: 21%

F et G: 9%

1 <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/lutte-contre-precarite-energetique>



## BILAN 2017 DU PIG DÉPARTEMENTAL « LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE »

### • Nombre de dossiers réalisés :

- 330 dossiers « habiter mieux sérénité »
- 140 dossiers « autonomie »
- 11 dossiers « autonomie » + « habiter Mieux Sérénité »

➔ 8 Millions d'€ de travaux et 5 millions d'€ de subvention

### • Accompagnement et diagnostics :

- 14 accompagnements Soleni pour l'usage de l'énergie
- 52 diagnostics de logements non-décents
- 16 diagnostics de logements insalubres

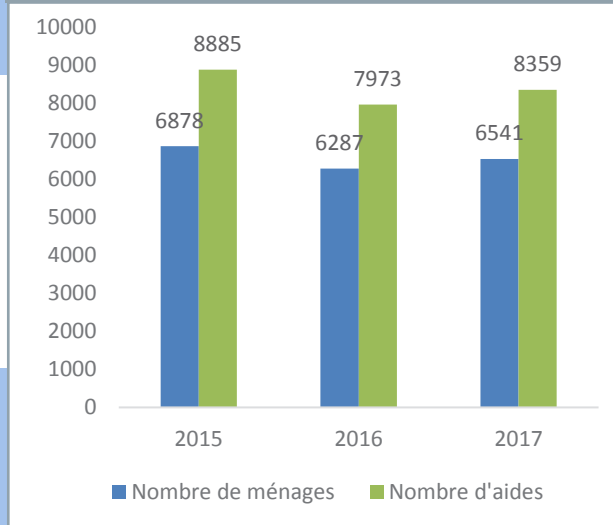
➔ 550 Familles ont été accompagnées vers de meilleures conditions de logement et de vie.

## Aides au paiement des charges

En 2017, via le Fond de solidarité logement (FSL), ce sont 8359 aides qui ont été accordées à 6541 ménages pour payer les charges courantes liées au logement. Ces aides s'élèvent ainsi à 2 073 243 €.

### Aides au paiement des charges courantes FSL

Source CAF 38



## MESURER LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE : PLUSIEURS INDICATEURS POUR UNE COMPRÉHENSION MULTI DIMENSIONNELLE DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE.

Dans son rapport sur la précarité énergétique au regard de l'enquête logement de 2013, l'Observatoire National de la Précarité Énergétique (ONPE) développe plusieurs indicateurs afin d'évaluer sur plusieurs dimension le nombre de ménage souffrant de la précarité énergétique dans leur foyer.

### Le taux d'effort énergétique

Issu du modèle utilisé en grande Bretagne, le taux d'effort énergétique (TEE) prend en compte la part des dépenses d'énergie d'un ménage par rapport à ses revenus. Si cet effort est supérieur à 10% des revenus, et que les revenus du ménage sont inférieurs au 3ème décile (16 309 €) alors le ménage est considéré en situation de précarité énergétique.

### L'indicateur Bas Revenus Dépenses Elevées (BRDE)

Au regard de l'indicateur BRDE « Un ménage est en situation de précarité énergétique si ses dépenses d'énergie sont supérieures à la médiane (au m<sup>2</sup> ou par UC) et si son revenu par UC, une fois déduite ses dépenses de logement (hors dépenses d'énergie) est inférieur à 60% de la médiane. »

### FROID

Par rapport à l'indicateur FROID, « un ménage est en situation de précarité énergétique, si en premier lieu, il déclare un sensation de froid liée à une installation insuffisante ou en panne, à une raison financière, à une coupure du fournisseur suit à une facture impayée et/ou à une mauvaise isolation du logement et si, en second lieu, son revenu par unité de consommation est inférieur au 3ème décile »

## Les facteurs de vulnérabilité en Isère

Les indicateurs présentés précédemment varient en fonction de plusieurs facteurs identifiés lors des études menées à ce sujet (INSEE 2015<sup>1</sup>, ONPE ).

Ces facteurs peuvent se diviser en 2 catégories qui concernent le bâti d'une part et les caractéristiques socio-économiques des ménages d'autre part. On peut également ajouter à cela le contexte économique qui fait varier les prix de l'énergie. Si nous ne disposons pas de chiffre précis au sujet de la précarité énergétique en Isère, nous chercherons à éclairer la présence de certains de ces facteurs afin d'évaluer les risques potentiels de précarité énergétique sur le territoire.

### Les facteurs liés au bâti

Ils prennent en compte sa vétusté, sa taille, le type de chauffage mais également sa localisation. **En Isère : on compte 15,3% de logement de moins de 2 pièces et 37,3% de plus de 5 pièces.**

Les petits logements regroupent plus de personnes en situation de précarité énergétique car ce sont souvent des personnes à faibles revenus qui les occupent, les grands logements quant à eux concentrent la précarité énergétique car la surface à chauffer est plus importante. **En Isère 41,5% du parc de résidences principales a été construit avant 1971.**

La vétusté du logement va influencer sur sa consommation puisque les normes et les performances énergétiques ont évolué avec les années. On s'intéresse notamment aux logements construits avant 1975, date de la première réglementation thermique.

Enfin, la localisation du logement va influencer sur le potentiel de précarité énergétique. **Les zones de montagnes ou rurales qui composent en partie le département de l'Isère sont des territoires où les consommations énergétiques augmentent** en raison du climat plus rude mais aussi de l'éloignement du lieu de travail.

### Les caractéristiques socio-économiques

Les caractéristiques socio-économiques quant à elles prennent en compte la structure et la composition des ménages ainsi que leurs revenus.

Le revenu médian en Isère est de 21672,9€<sup>2</sup> par an. Si on le compare à la moyenne des dépenses énergétiques annuelles (comprenant énergies pour le logement et les déplacements) qui s'élève à 2829€<sup>3</sup>, on observe que **le taux d'effort énergétique serait d'au moins 13,1% pour les 50% les moins riches de la population.** Si ce résultat ne peut avoir de valeur en lui-même, il nous permet cependant **d'estimer un potentiel assez élevé de précarité énergétique et de mettre en évidence un décalage flagrant entre les revenus des ménages, leurs besoins en énergies et les coûts de ces dernières.**

On sait également que les ménages qui rencontrent le plus de risques de précarité financière, donc de précarité énergétiques sont les ménages d'une personne ainsi que les foyers monoparentaux. **En Isère on compte 33% de ménage d'1 personne et 8,8% de ménages monoparentaux.**

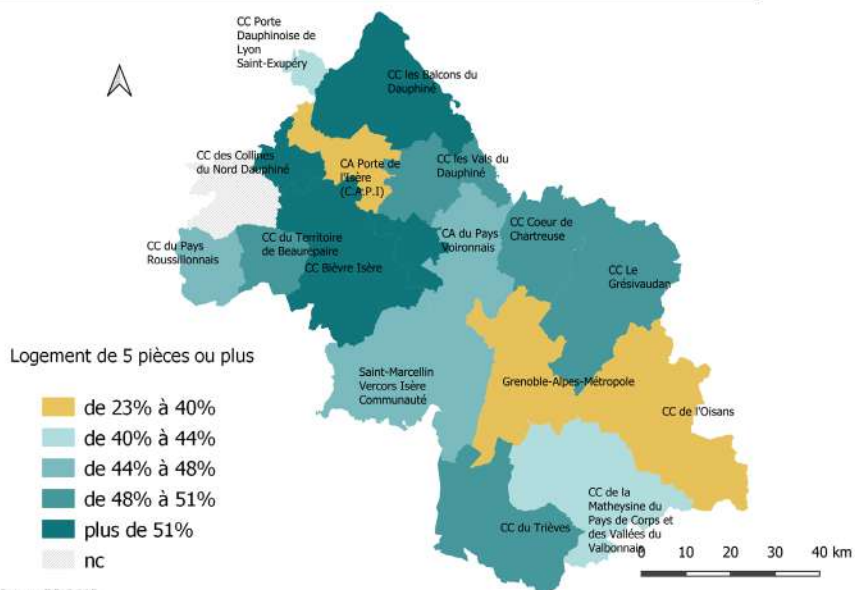
Le travail d'enquête mené par l'ONPE indique également que les jeunes sont les plus touchés par la précarité énergétique. Sur le département les 18 – 25 ans représentent 5,5 % des personnes de référence des ménages.

1 Insee, Isère : Un quart des logements seraient en situation de vulnérabilité énergétique, 2015

2 FiLoSoFi Insee 2015

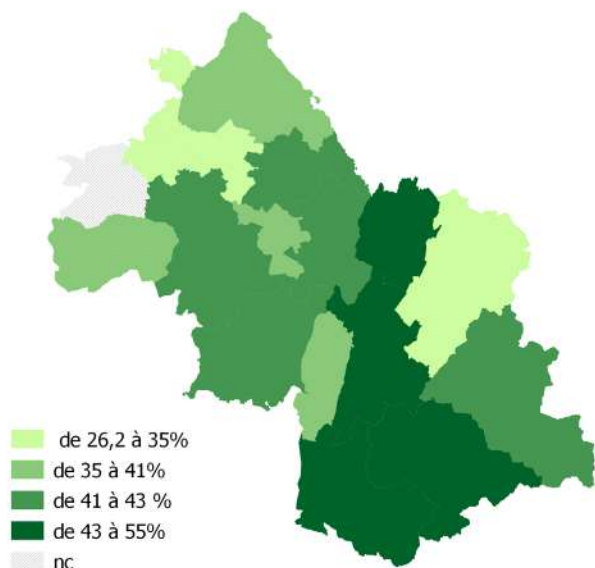
3 RML 2019

# Les facteurs de vulnérabilité énergétique en Isère par EPCI

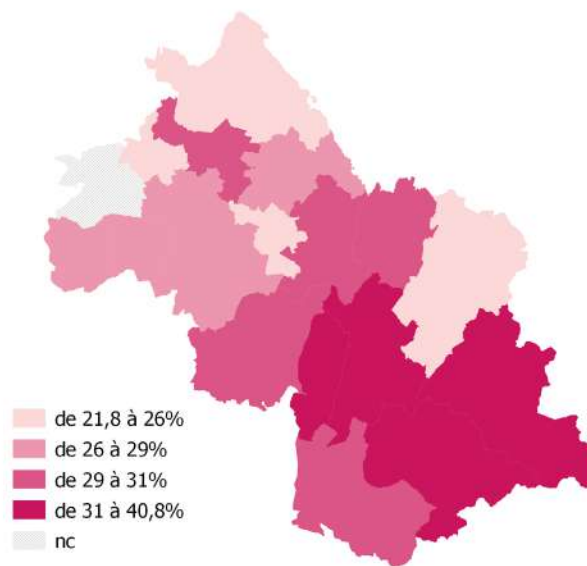


Sources : Insee, RP 2015

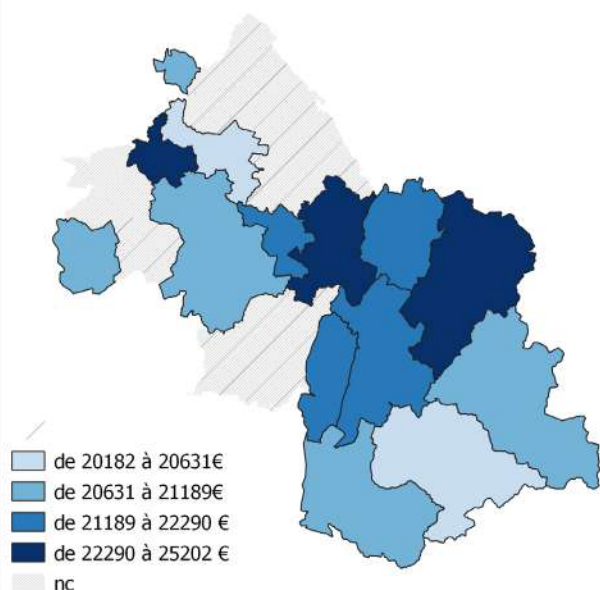
## Résidences principales construites avant 1971



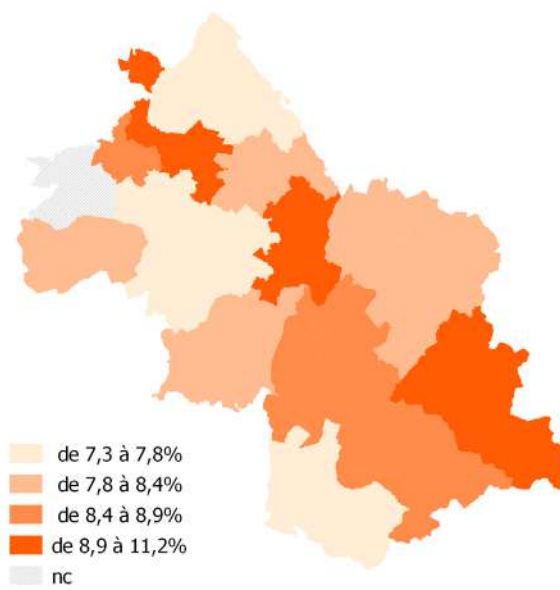
## Ménages d'une personne



## Revenu médian



## Familles monoparentales





## LA VULNÉRABILITÉ ÉNERGÉTIQUE PAR EPCI

Lorsqu'on regarde à un niveau plus local on remarque des disparités de répartition entre les différents EPCI du département de l'Isère.

Les facteurs potentiels qui apparaissent les plus parlant pour une compréhension directe de la vulnérabilité énergétique sont la vétusté du bâti et le revenu médian.

A partir des deux catégories que nous avons identifiées (bâti et socio-économique), on observe ainsi que certains territoires ont une vulnérabilité énergétique plus élevée plutôt en raison des caractéristiques socio-économique de leur population, tandis que d'autres le sont plutôt au regard du bâti. Certains par ailleurs cumulent des facteurs correspondant à l'une et l'autre des catégories.

C'est notamment le cas de la Communauté de Communes de la Matheysine dont 55% des résidences principales ont été construites avant 1971 et dont le revenu médian annuel s'élève à 20 478€.

La Communauté de Commune du Triève cumule également ces doubles difficultés concentrant un revenu médian faible (20 182 €) et un parc de logement ancien (47,7%) mais également un nombre élevé de logement de 5 pièces ou plus (50,5%) face à un nombre assez élevé de ménage d'une personne (31%).

La Communauté de Commune Bièvre Isère est également impactée puisqu'elle concentre deux facteurs de vulnérabilité au regard du bâti, à la fois une part haute de grand logement (53%) ainsi que du bâti ancien (41,5%), mais également un revenu médian assez faible (20708€).

Par ailleurs, ces deux territoires sont situés à des altitudes élevées ce qui renforce, nous l'avons vu, les dépenses d'énergie en raison du climat plus rude. On peut également supposer que cet éloignement des centres urbains rend nécessaire l'usage d'un véhicule personnel et fait donc augmenter les besoins en carburant.

La Communauté d'Agglomération des Portes de l'Isère (CAPI) si elle présente un parc de logement plus récent que les autres concentrent cependant une vulnérabilité socio-économique assez forte avec une part plus élevée de foyer monoparentaux (11,2%) et un revenu médian assez faible (20 419€)

Le territoire de Grenoble Alpes Métropole cumule également un nombre assez élevé de ménages d'une personne (40,8%) et de familles monoparentales (8,9%). Ce qui le place plutôt en vulnérabilité au regard de la précarité socio-économique.

78



## LE PÔLE INCLUSION FINANCIÈRE DU CCAS DE GRENOBLE : UNE PLATEFORME POUR LES MÉNAGES EN SITUATION DE PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

La plateforme précarité énergétique est un dispositif « multi compétence » qui intervient sur des aspects sociaux, budgétaires, juridiques et techniques afin d'aider les ménages à sortir de la précarité énergétique. Il s'adresse à tous les ménages qu'ils soient propriétaires, locataires ou hébergés, avec la condition qu'ils résident sur la commune de Grenoble. Il met en lien le public avec des acteurs divers (Soliha, Soleni, les fournisseurs d'énergie, Actis...) pour agir sur les différents facteurs engendrant des problématiques d'énergies et proposer des réponses et solutions adaptées aux publics.

Les objectifs du dispositif sont les suivants :

« - La détection les situations de précarité énergétique, avérées ou imminentes, rencontrées par les habitants sur le territoire grenoblois.

- L'orientation, sur la base d'un diagnostic partagé, vers les réponses appropriées aux différentes situations de précarité énergétique.

- La mobilisation des actions existantes sur le territoire pour répondre aux différentes situations.

- L'observation de la situation des ménages, et de leurs difficultés, face à cette problématique »

**La Plateforme en 2018 ce sont 333 demandes et 157 rendez-vous réalisés. Depuis sa création en 2012, cette plateforme voit son activité augmentée tous les ans.**



## « MUR | MUR 2 » UN DISPOSITIF RENOUVELÉ SUR LA PÉRIODE 2016 - 2020

Entre 2010 et 2014, la Métropole Grenobloise a mis en place un plan d'aménagement et d'isolation des logements au travers du dispositif « Mur-Mur ». L'objectif était de réduire la consommation d'énergie des ménages, de limiter les émissions de CO<sub>2</sub> et d'améliorer la qualité de l'air.

Le bilan de cette démarche indique :

- 4467 logements traités (84 copropriétés)
- 61 millions d'€ de travaux réalisés
- 36 professionnels formés à la rénovation énergétique basse consommation
- 80% des copropriétés ont bénéficié d'une aide communale
- 55% de propriétaires occupants pour 45% de propriétaires bailleurs

La Métropole renouvelle l'initiative en élargissant ses champs d'interventions. Ce dispositif s'adresse désormais à l'ensemble des propriétaires et cherchera à soutenir d'avantage les ménages modestes. Dans un objectif d'amélioration de grande ampleur, ce dispositif prévoit de pouvoir « répondre simultanément à un nombre important de projets » .

L'objectif de « Mur Mur2 » est de rénover 10 000 logements privés afin de permettre 60% d'économie de chauffage.

## 4<sup>ÈME</sup> DIMENSION DU MAL-LOGEMENT : LES DIFFICULTÉS DE MAINTIEN

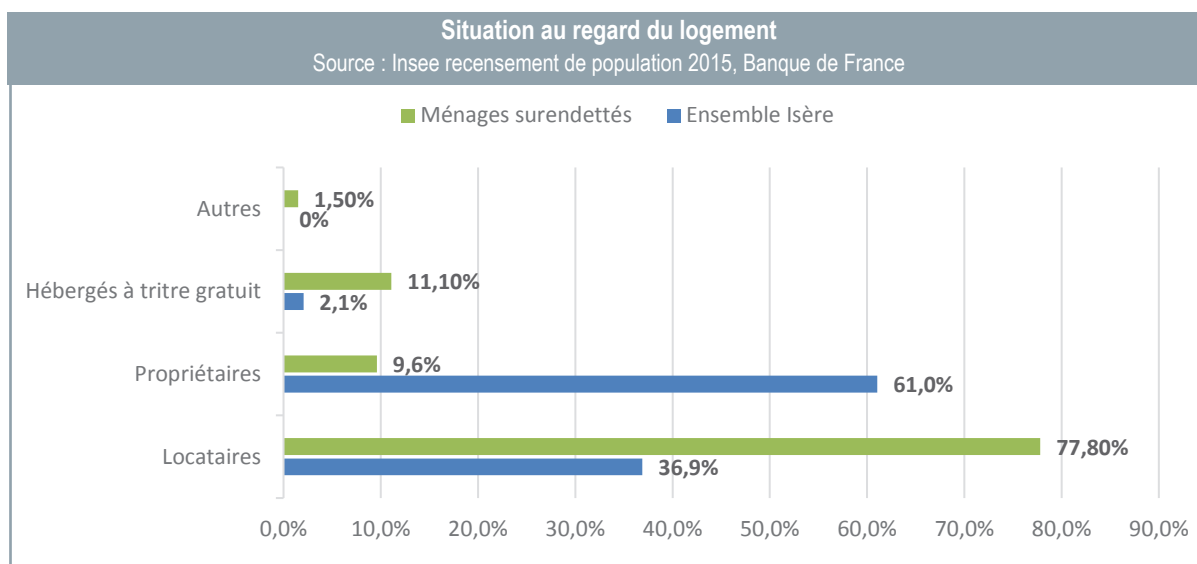
79

### LE SURENDETTEMENT EN ISÈRE

« La situation de surendettement est caractérisée par l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir. » - Articles L. 711-1 et L. 712-2 du Code de la consommation »

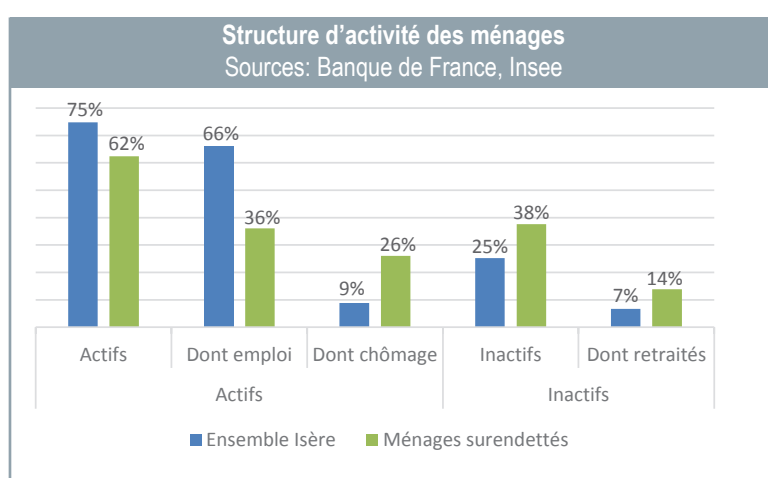
### Les chiffres clés en Isère

- **3 729** personnes en procédure de surendettement en Isère en 2018 ce qui représente 18,5% des procédures de la région Auvergne Rhône Alpes.
- **51,8%** sont des personnes seules
- **44,6%** des ménages surendettés ont au moins une personne à charge
- **55,1%** sont des employés ou des ouvriers
- **31,6%** des ménages surendettés ont des ressources inférieures à 1136€ mensuels
- **57,9%** des ménages en procédure sont concernés par des dettes de logement



On remarque que les locataires sont surreprésentés parmi les personnes faisant appel à une procédure de désendettement.

Dans la structuration de l'emploi on remarque une part plus élevée de personnes au chômage, d'inactifs de façon générale et de retraités spécifiquement dans les profils de personnes en situation de surendettement.



80

**Pour 51, 7% des ménages en situation de surendettement les ressources mensuelles sont inférieures à 1456€.** Ce

qui correspond environ au troisième décile (17319 € annuel soit 1443,3 € mensuel) du revenu disponible de l'ensemble des ménages isérois. C'est-à-dire que près de la moitié des ménages en situation de surendettement appartiennent au 30% des ménages les plus précaires du département.

De même que 79,5% de ces ménages ont des ressources mensuelles inférieures à 2 116€ mensuel tandis que cette situation concerne moins de 70%<sup>2</sup> des ménages isérois.

On remarque également que la structuration des revenus des ménages surendettés est nettement différente de celles des ménages isérois. On observe ainsi que la part des revenus d'activité pour les ménages surendettés est de 53,9% tandis qu'elle s'élève à 67,1% pour l'ensemble des ménages du département.

A l'inverse les prestations familiales correspondent à 13,4% des ressources des ménages étudiés et les minima sociaux 9,7%. Pour le département ces revenus correspondent respectivement à 2,3 % et 1,3% de l'ensemble des revenus des ménages.

Les ménages concernés par les situations de surendettement sont des personnes plus précaires que l'ensemble de la population du département.

**Les dettes immobilières (Prêts immobilier, arriérés, solde après la vente de la résidence principale) en Isère**

Part dans l'endettement global : 35,9%

Part des ménages concernés : 12,6%

Endettement médian 114 344€

1 Les données mobilisées sur les situations de surendettement sont issues de l'enquête typologique « Surendettement des ménages » menée par la Banque de France en 2018  
2 le 7ème décile du revenu disponible en isère s'élevant à 2229, 4€ par mois , d'après les données FiLoSoFi Insee 2015



## Des postes d'endettement des ménages qui sont en lien avec l'habitation

**42,8%** des dettes relatives aux procédures de désendettement sur la région Auvergne Rhône Alpes sont en lien direct avec l'habitation (dettes immobilières, dettes de logement, dettes d'énergie, taxe d'habitation et taxe foncières).

On remarque que les ménages cumulent plusieurs types de dettes, qui peuvent s'expliquer notamment par une « spirale du surendettement », liée à la multiplication de dettes d'ordre divers et l'accumulation de crédits (souvent des crédits à la consommation) auxquels les ménages ont recours pour régler des dettes précédemment contractées.

### Dettes de charges courantes

Les dettes de charges courantes prennent notamment en compte les dettes de logement (loyer, charge locative et de copropriétés, frais maison spécialisées, dépôts de garantie), d'énergie et de communication ainsi que les dettes fiscales (Impôt taxe d'habitation, taxe foncière, dettes indirectes)

Ces dettes représentent 12,7% de l'endettement global sur la région Auvergne Rhône Alpes et 13,6% sur le département de l'Isère. Elles concernent respectivement 82,7% et 84,7% des ménages en situations de surendettement.

**Les dettes de logement ne représentent quant à elles que 5,6% de l'endettement total en AURA et 6,4% en Isère. Cependant, ces dettes touchent respectivement 52,6% et 57,9% des ménages ayant recours à la procédure.**

Au niveau des dettes de logement l'endettement médian en AURA est de 2657 € et de 2970€ en Isère.

Nous ne disposons pas des données au niveau départemental en ce qui concerne les dettes d'énergies. Mais au niveau de la région, elles ne représentent qu'1,8% de l'endettement global mais touchent 54,9% des ménages. D'autre part, l'endettement médian est de 846€.

On remarque alors de forts écarts entre le pourcentage représenté par les dettes de charges courantes dans l'endettement global et le nombre de ménages concernés. En effet, si plus de la moitié des ménages sont touchés par ce type de dettes, on observe que leur valeur médiane et leur part dans l'endettement global restent assez faibles.

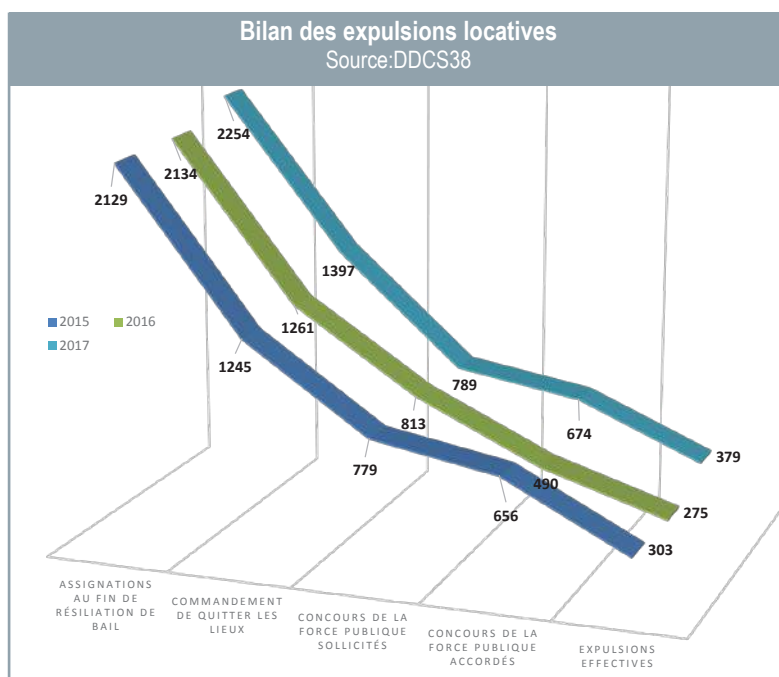
Cette situation s'inverse lorsqu'on s'intéresse aux dettes immobilières. En effet, si ces dernières ne concernent que 12,6% des personnes en situation de surendettement, leur montant médian et leur part dans l'endettement global sont bien plus élevés.

On peut alors supposer qu'il existe des profils différents de personnes en situation de surendettement, d'un côté, des personnes cumulant des dettes de charges courantes (le nombre médian de dettes par situation en Isère étant de 4 dettes par personnes) faiblement élevées et de l'autre des personnes présentant moins de dettes immobilières (nombre médian en Isère est de 2) mais d'un montant total plus élevé.

### Les procédures d'expulsion locative en Isère

Un écart flagrant entre assignations et expulsions effectives

104 expulsions supplémentaires entre 2016 et 2019 mais une augmentation similaire des assignations.



## Dispositifs d'aide au maintien dans le logement en Isère

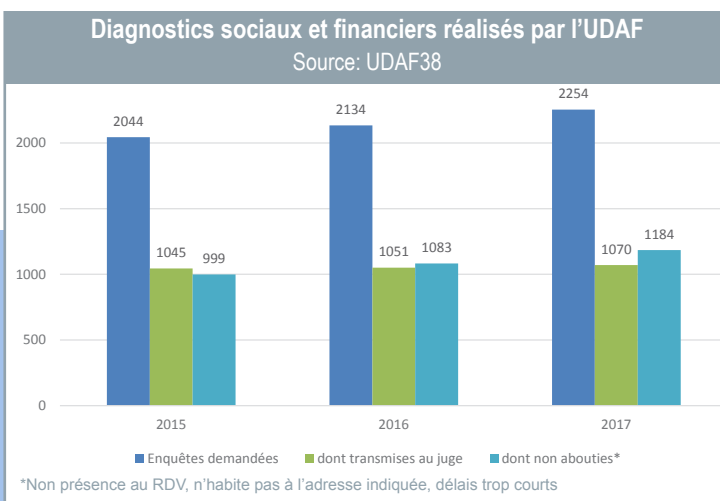
Augmentation générale depuis 2015. Cependant il y a plus de demandes non abouties en 2017 par rapport à l'augmentation globale.



### LES ENQUÊTES FINANCIÈRES ET SOCIALES

L'enquête financière et sociale intervient dans le cadre de la prévention des expulsions. Les travailleurs sociaux de l'Udaf aident les ménages convoqués au tribunal pour une dette de loyer, à préparer leur audience. Ce service est financé par le Conseil général de l'Isère.

Une enquête sociale et financière est ainsi réalisée par les travailleurs sociaux de l'Udaf pour que le juge puisse prendre en compte la situation globale de la famille et, le cas échéant, accorder des délais pour s'acquitter de sa dette ou quitter le logement.



### Définition : Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL)

Ce dispositif a pour objectif d'accompagner des personnes vers un accès à un logement (AVDL Accès) ou un maintien dans le logement (AVDL Maintien). Ces mesures permettent aussi la mise en place d'un diagnostic lorsque la personne n'est pas connue des services sociaux. Cette mesure est contractualisée avec la personne pour établir les objectifs de l'accompagnement. Ce contrat permet de clarifier le rôle de chacun et de déterminer les divers objectifs de travail à mettre en œuvre tout au long de la mise en place de l'accompagnement. Ceux-ci sont réajustés au fur et à mesure avec la personne selon ses besoins et ses capacités.

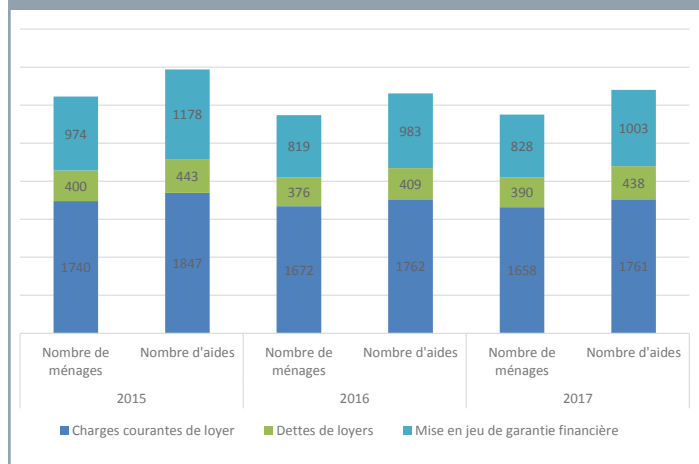
### Définition : L'Accompagnement social logement (ASL)

L'ASL est une mesure visant à favoriser l'accès ou le maintien dans le logement des ménages en difficulté, dans une perspective d'insertion durable.

Ce dispositif propose un suivi du ménage pendant 6 mois renouvelables afin de :

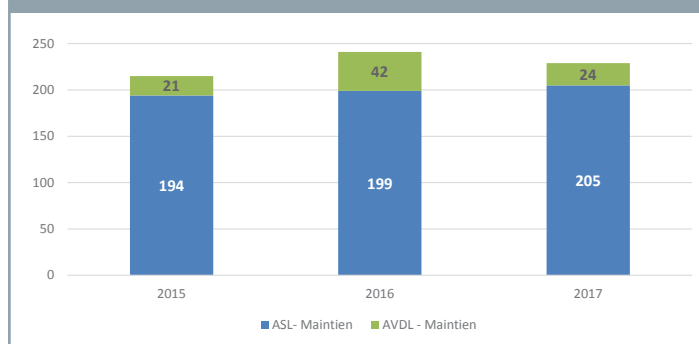
- Le soutenir dans la recherche d'un logement adapté à leur situation
- Favoriser son maintien dans le logement (relation avec le bailleur, traitement des dettes...)
- Faciliter l'appropriation de son logement (aménagement, connaissance de la gestion administrative et financière...)
- Accompagner son intégration au sein de l'immeuble, quartier ou commune

### Accompagnements FSL dans le cadre d'impayés de loyers Source: CAF38



Même nombre de ménages bénéficiaires du FSL entre 2016 et 2017 mais augmentation du nombre d'aides.

### ASL et AVDL pour le maintien dans le logement Source CG38/DDCS38



## 5<sup>ÈME</sup> DIMENSION DU MAL-LOGEMENT : LE LOGEMENT, ACCÉLÉRATEUR DES INÉGALITÉS ?

Les inégalités sociales ont de multiples répercussions sur la vie au quotidien des ménages, et au premier rang des plus modestes, que cela soit sur la question du revenu, du patrimoine, de l'école, du genre, de la santé, de l'alimentation... Comment établir une justice sociale au travers du logement alors que ce dernier peut se révéler être un accélérateur des inégalités ?

Les différents domaines précités interagissent et le logement peut représenter un levier majeur afin d'éviter que les inégalités ne se creusent plus encore, c'est là toute la philosophie de la logique logement d'abord.

### *Le logement, accélérateur des inégalités ?*

Si les questions de revenu et de patrimoine sont créateurs d'inégalités au regard du logement, de la santé mais aussi des soins, le logement participe également au creusement des inégalités. Au cœur de ce processus, sa privation ou sa mauvaise qualité peut influencer sur la santé mais aussi sur les conditions d'apprentissage des enfants par exemple, alors que sa localisation peut déterminer l'accès à de multiples services mettant en échec le principe de mixité.

En Isère la pauvreté, qui touche en 2015 plus de 148 000 personnes, s'est accru de plus de 25 000 personnes depuis 2008, soit une augmentation de 20%.



### LE TAUX DE PAUVRETÉ, C'EST QUOI ?

Une personne est considérée comme pauvre lorsqu'elle vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté.

Le seuil de pauvreté est déterminé par rapport aux niveaux de vie de la population. Être pauvre, c'est avoir un revenu très inférieur à celui dont dispose la plus grande partie de la population.

Pour l'Insee, comme pour Eurostat, une personne est pauvre si son niveau de vie est inférieur à **60 % du niveau de vie médian de la population française**.

La médiane est la valeur qui partage la population étudiée en deux parties égales. Appliquée aux niveaux de vie de l'ensemble de la population cela donne : la moitié de la population a un niveau de vie inférieur au niveau de vie médian, l'autre moitié a un niveau de vie supérieur.

*En Isère, en 2015, le niveau de vie médian était de 21 673 euros annuels : 50 % de la population dispose de plus et l'autre moitié de la population de moins.*

La vie en commun permet de réduire certaines dépenses comme celles pour le logement. La notion d'unité de consommation (UC) est utilisée pour en tenir compte, selon une échelle définie par l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique). On attribue 1 UC au premier adulte d'un ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans.

*Si votre revenu disponible est de 2700 euros et que votre famille est composée de 2 adultes et 1 enfant de moins de 14 ans alors votre UC est égale à 1,8. Votre niveau de vie est alors de : 2700/1,8, soit 1500 euros. Le seuil de pauvreté est égal à 60 % du niveau de vie médian, soit 13004 € annuels pour l'Isère en 2015, soit 1084 € par mois. Si l'on reprend l'exemple de la famille celle-ci n'est donc pas considérée comme pauvre avec 1500€/mois.*

En outre, le taux de pauvreté diffère selon la situation résidentielle des ménages. En effet, ce dernier est nettement plus important pour les locataires (24.4%) que pour les propriétaires (5%) en Isère et cache des disparités territoriales importantes.

Avec un taux de pauvreté supérieur à 12%, les agglomérations iséroises sont plus touchées par la pauvreté. Les intercommunalités situées à proximité de l'agglomération grenobloise, en particulier le Grésivaudan, concentrent sur leur territoire une population aux revenus plus élevés, qui bénéficient de l'attractivité de l'emploi de Grenoble mais n'y réside pas obligatoirement. Les territoires de montagne affichent des taux de pauvreté relativement importants au regard des autres territoires.

Les jeunes représentent une population en grande précarité et se concentrent au sein des agglomérations, avec un taux de pauvreté atteignant 23% sur la Métropole grenobloise.

Si les taux de pauvreté sont importants sur l'ensemble des agglomérations iséroise, il existe un creusement des inégalités plus important au niveau de l'agglomération de Grenoble et de Vienne, puisque l'écart des revenus disponibles des 10% les plus pauvres et les 10% les plus riches est supérieur à 3.

En outre, alors que les locataires du parc privé représentent plus de 35% des ménages résidant en Isère, ces derniers ont des conditions de vie très précaires, avec un taux de pauvreté qui varie de 16 à 29%, alors que celui des propriétaires n'excèdent pas 8,2%. Ce sont les territoires de montagne qui sont les plus vulnérables où la question de la précarité énergétique reste un sujet préoccupant.

Les inégalités entre les locataires et les propriétaires ne cessent de s'accroître et en particulier avec le développement de l'accès à la propriété.

84

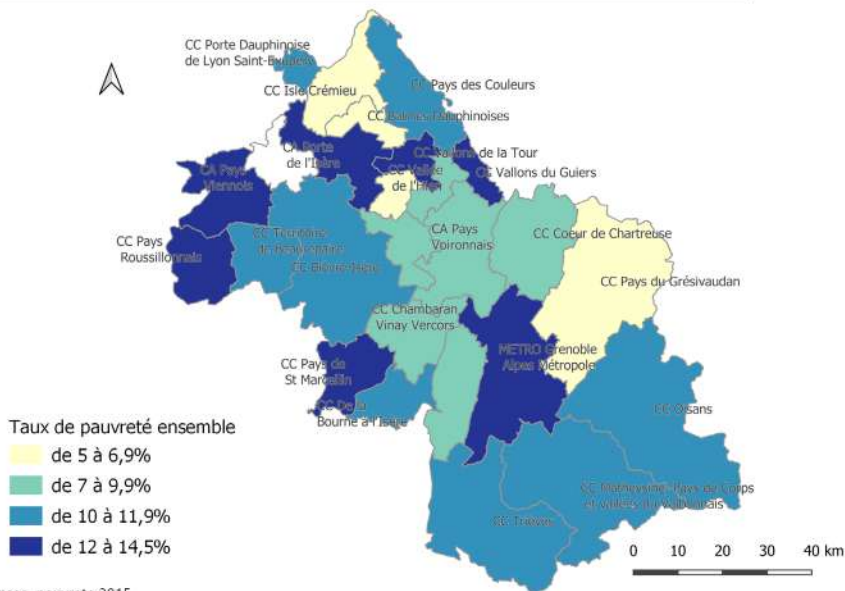
Les personnes accédant à la propriété ont vu leur pouvoir d'achat immobilier s'améliorer grâce à la baisse des taux d'intérêt, aux conditions de prêt plus favorables et à l'allongement de leur durée.

En revanche, la situation pour les locataires ne s'améliore pas puisque les loyers et les charges progressent alors que les aides à la personne, fortement attaquées par les dernières mesures gouvernementales, ne suffisent plus à rattraper l'écart qui se creuse.

Cette évolution contribue à accroître l'écart entre les personnes se constituant un patrimoine dans des conditions avantageuses [incitations financières encouragées par l'Etat] et les locataires pour lesquels le logement représente des taux d'effort excessifs et un facteur d'appauvrissement important.

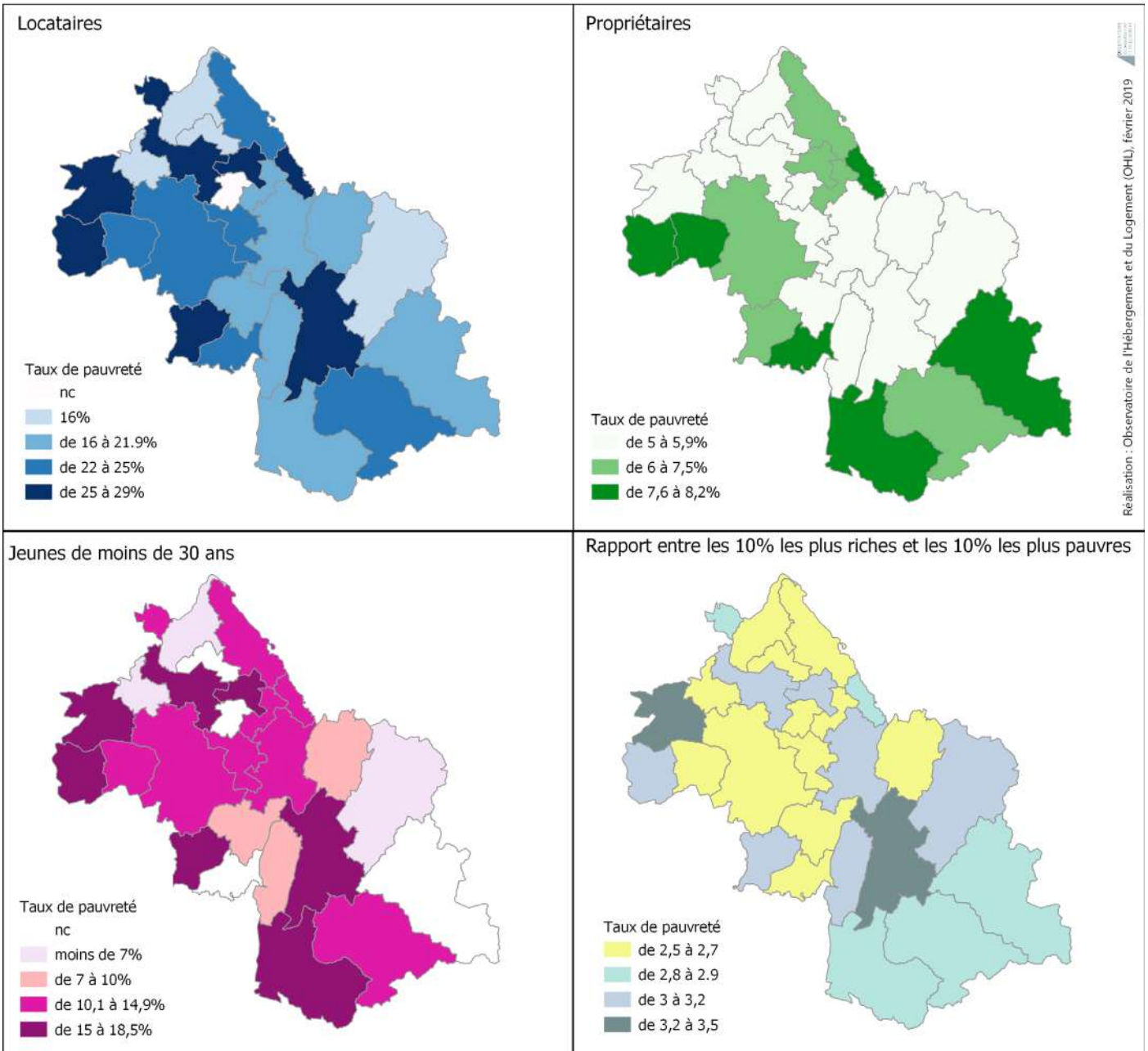
Le logement, au travers de l'accès à la propriété, représente un accélérateur des inégalités, auquel la redistribution, au travers des aides personnalisées au logement, ne suffit plus à compenser.

## Des disparités territoriales en Isère au regard de la pauvreté



Note méthodologique : les périmètres des EPCI correspondent aux périmètres des données utilisées qui datent de 2015. Depuis, plusieurs communautés de communes ont fusionnées pour devenir Saint-Marcellin Isère Vercors Communauté (réunissant Chambaran Vinay Vercors, Pays Saint-Marcellin et Bourne de l'Isère) ; Vals du Dauphiné (anciennement Vallée de l'Hien, Vallons de la Tour, Vallons du Guiers, Bourbre-Tisserands) et Balcons du Dauphiné (auparavant Pays des Couleurs, Les Balmes Dauphinoises, Isle Crémieu)

Sources : Insee, pauvreté 2015



**ABSISE** : Association des bailleurs sociaux de l'Isère

**AIVS** : Agence immobilière à vocation sociale. Structure à but social qui a les compétences d'une agence immobilière. Les AIVS assurent la gestion de logements très sociaux pour des personnes à faibles ressources tout en sécurisant le risque locatif du propriétaire. Elle développe à ce titre une gestion locative adaptée (GLA) qui consiste tant dans l'accompagnement du locataire que dans la sécurisation du risque locatif pour le propriétaire.

**ANAH** : Agence nationale de l'habitat. Etablissement public placé sous la tutelle des ministères en charge du Logement et de l'habitat durable, du Budget et de l'Economie. Sa mission est d'améliorer le parc de logements privés existant via des aides financières pour travaux sous conditions à des propriétaires occupants, bailleurs et copropriétés en difficulté. Elle est partenaire des collectivités territoriales pour des opérations programmées et opérateurs de l'Etat dans la mise en œuvre de plans nationaux. Les axes d'intervention sont la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé, le traitement des copropriétés en difficulté, la lutte contre la précarité et l'adaptation du logement aux besoins des personnes âgées ou handicapées.

**APL** : Aide personnalisée au logement. Aide financière destinée à réduire le montant du loyer ou mensualité d'emprunt immobilier

**ASLL** : Accompagnement Social Lié au Logement

**AUI ALERTE** : Le collectif Associations Unies Isère regroupe près de 60 associations iséroises impliquées dans la lutte contre les exclusions et l'aide aux populations précaires. Ces structures ont décidé d'unir leur voix pour interpeller les pouvoirs publics face au drame persistant de milliers de personnes contraintes de vivre dans la rue ou sans domicile personnel, dans des conditions inacceptables. Pour appuyer son interpellation, le collectif AUI Alerte réalise depuis 2012 un état des lieux qui estime le nombre de personnes sans domicile personnel, quantifie les solutions d'hébergement proposées, pour in fine mesurer l'ampleur du déficit de places.

**AURG** : Agence d'urbanisme de la région grenobloise

**BALD** : Bureau d'accès au logement des personnes défavorisées

**CAE** : Contrat d'accompagnement dans l'emploi

**CAF** : Caisse d'allocations familiales

**CADA** : Centre d'accueil pour les demandeurs d'asile

**CAPI** : Communauté d'agglomération Porte de l'Isère

**CCAS** : Centre communal d'action sociale

**CDD** : Contrat à durée déterminée

**CHRS** : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale. Les CHRS peuvent accueillir des personnes isolées ou des familles qui connaissent de graves difficultés notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale. L'admission dans la structure est faite pour une durée déterminée et renouvelable ; la situation de la personne accueillie doit faire l'objet d'un bilan tous les six mois. Les CHRS intègrent dans leur fonctionnement un accompagnement social global dont le but est l'insertion ou la réinsertion des personnes ainsi que leur autonomie.

**Clameur** : Connaître les loyers et analyser les marchés sur les espaces

urbains et ruraux. Pour plus d'information : [clameur.fr](http://clameur.fr)

**Convention Anah** : En signant cette convention, le bailleur s'engage pour une durée minimum de 6 ou 9 ans à louer son logement en respectant certains plafonds de loyers, de ressources des locataires et, le cas échéant, certaines conditions de choix des locataires

**DALO** : Droit au logement opposable

**DDCS** : Direction départementale de la cohésion sociale (ex DDASS)

**DDT** : Direction départementale des territoires (ex DDE)

**DRESS** : Direction régionale des études, de l'évaluation et des statistiques

**DRJSCS** : Direction régionale jeunesse, sport et cohésion sociale

**EMLPP** : Equipe mobile de liaison psychiatrique précarité

**Etoil.org** : Système d'enregistrement de la demande de logement social en Isère

**GLA** : Gestion locative adaptée

**FSL** : Fonds de solidarité pour le logement

**Insee** : Institut national de la statistique et des études économiques

**Hébergement d'insertion** : Regroupe l'offre en CHRS (cf. ci-dessus) et hors CHRS. L'hébergement d'insertion hors CHRS regroupe les résidences sociales hébergement qui bénéficient d'un agrément PALHDI, ainsi que l'offre bénéficiant de l'allocation logement temporaire (ALT) versée par l'Etat aux associations agréées et aux CCAS, les places dans le cadre du dispositif « accompagnement jeune adulte » (AJA) mis en place par le Conseil départemental et les centres maternels (gérés et financés par le Conseil départemental).

**Habitat indigne** : Notion qui recouvre l'ensemble des situations d'habitat qui sont un déni au droit au logement et portent atteinte à la dignité humaine.

**HLM** : Habitation à loyer modéré

**IML** : Intermédiation locative. A un rôle de médiation envers les propriétaires bailleurs, pour permettre l'accueil de ménages défavorisés tant en ce qui concerne leur solvabilité que leur accompagnement social autour du logement. Ces logements appartiennent à des propriétaires privés et sont sous-loués et gérés par des associations.

**IRL** : Indice de Référence des Loyers

**LI** : Loyer intermédiaire

**LCS** : Loyer conventionné social

**LCTS** : Loyer conventionné très social

**MOUS** : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale. Ce programme consiste à un accompagnement socio-professionnel global renforcé auprès des publics-cibles de la Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) pour l'inclusion des publics en difficulté de logement

**OFPRA** : Office public de protection des réfugiés et apatrides

**OHL** : Observatoire de l'hébergement et du logement

**OPS** : Enquête sur l'occupation du parc social. Elle a vocation à établir

des statistiques nationales sur l'occupation du parc et son évolution

**PALHDI** : Plan d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées en Isère. Il définit les mesures destinées à permettre à toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et disposer de la fourniture d'eau et d'énergie.

**PDH** : Plan départemental de l'habitat. Politique logement conduite à l'échelle départementale.

**PIG mal-logement Isère** : Programme d'intérêt général qui permet le repérage et de prise en charge des ménages modestes en situation de mal-logement. Ce programme est mis en place par le Conseil départemental, l'Anah et l'ADIL. Il comporte une animation départementale et 3 volets d'intervention : la lutte contre la précarité énergétique, la lutte contre l'habitat insalubre, et la lutte contre la non-décence

**PLAI** : Prêt locatif aidé d'intégration. Logements destinés aux ménages les plus démunis

**PLH** : Programme Local de l'Habitat

**PLS** : Prêt locatif social

**PLUS** : Prêt locatif à usage social

**POHI** : Pôle d'orientation d'hébergement d'insertion. Le POHI est un dispositif de gestion, guichet unique de centralisation de l'offre et de la demande d'hébergement d'insertion/logement adapté

**PPGDLS** : Plan Partenarial de Gestion de la Demande de Logement Social et d'information du demandeur

**PTZ** : Prêt à taux zéro

**RCF** : Radio chrétienne francophone

**Roms Action** : Roms Action est une association de médiation qui intervient auprès du public rom ressortissant de l'Union Européenne

**RSA** : Revenu de solidarité active

**SCI** : Société civile immobilière

**SDF** : Sans domicile fixe

**SIAO** : Service intégré d'accueil et d'orientation. C'est une plateforme départementale ayant vocation à centraliser l'offre d'hébergement, ainsi que les demandes d'hébergement, et à assurer une mission d'observation du parcours des ménages de l'hébergement au logement. En Isère, le SIAO est constitué de deux types d'instances opérationnelles chargées de réceptionner les demandes pour les orienter vers des places d'hébergement disponibles : pour l'urgence, le 115, pour l'insertion, 4 pôles territorialisés : les Pôles Orientation Hébergement Insertion (POHI). Ces pôles sont en œuvre dans l'Agglomération grenobloise, le Nord-Isère, le Voironnais-Chartreuse, l'Isère Rhodanienne.

**SI-SIAO** : Système d'information-Service intégré d'accueil et d'orientation. Il est l'outil de gestion et d'observation mis en œuvre sur l'ensemble du territoire national. Ce système d'information permet d'enregistrer les demandes d'hébergement, les traiter et permet également de recenser les places d'hébergement mis à disposition du SIAO et vers lesquelles seront orientées les ménages en demande.

**SMIC** : Salaire minimum de croissance

**SNE 2015** : Système national d'enregistrement 2015

**SOLENI** : Service d'accompagnement à la maîtrise d'énergie.

**SRU (loi)** : Solidarité et renouvellement urbain

**Vulnérabilité énergétique** : Difficulté pour un foyer à payer ses factures en énergie, principalement en chauffage, pour son logement et à satisfaire ainsi un de ses besoins élémentaires

**115** : Numéro de téléphone d'urgence du Samu social qui permet aux sans-abri de chercher un lieu d'hébergement.

« 12-14 » : Réunion mensuelle organisée par « Un Toit Pour Tous » autour des questions de l'hébergement et du logement. Cette réunion a lieu tous les deuxièmes mardi du mois entre 12 heures et 14 heures.



# L'état du mal-logement en Isère 2018-2019

L'Observatoire de l'Hébergement et du Logement (OHL) est une cellule d'étude et de veille ancrée au sein du réseau associatif d'Un Toit Pour Tous. Celui-ci s'est doté de cet outil afin d'approfondir la connaissance des publics accueillis et logés, d'améliorer les capacités de réponse, de mobiliser les responsables politiques et de sensibiliser l'opinion publique.

Un Toit Pour Tous, via l'OHL, publie chaque année un rapport sur la situation du mal-logement en Isère. Il s'inscrit dans la mise en œuvre du Logement d'abord sur le territoire de la Métropole grenobloise. Pour mémoire, le Logement d'abord permet de faire accéder les personnes privées de domicile directement à un logement sans passer par la case Hébergement.

Dans ce cadre, le rapport rend compte des résultats de La Nuit de la Solidarité du 30 janvier 2019 dont l'objectif était de dénombrer les personnes privées de domicile, de mieux les connaître et de disposer ainsi d'une base fiable pour fixer les objectifs de la politique du Logement d'abord.

Le second chapitre porte sur l'analyse des sortants d'institutions qu'il s'agisse de la protection de l'enfance, de la prison ou de l'hôpital psychiatrique, qui se retrouvent souvent sans solution d'hébergement ou de logement à la sortie des institutions qui les ont pris en charge.

Le troisième chapitre est consacré à présenter notre regard sur la politique du logement d'abord sur le territoire métropolitain, un an après son lancement.

Comme dans les rapports précédents, le lecteur trouvera dans un dernier chapitre, un tableau de bord du mal-logement qui, reprenant en cela les catégories d'analyse de la Fondation Abbé Pierre



**Réalisé grâce au soutien de la Fondation Abbé Pierre et de Grenoble Alpes Métropole**

Observatoire de  
l'Hébergement et du Logement  
17B avenue Salvador Allende  
38130 Echirolles  
Tél. 04 76 22 66 05  
[a.ghiouane@untoitpourtous.org](mailto:a.ghiouane@untoitpourtous.org)

Un Toit Pour Tous  
17B avenue Salvador Allende  
38130 Echirolles  
Tél. 04 76 09 26 56  
[www.untoitpourtous.org](http://www.untoitpourtous.org)