

# Le système territorial de réponses à la crise sanitaire et sociale en Isère

---

LES CAHIERS DE L'OBSERVATOIRE

**Cahier 6**  
**Décembre 2020**



**OBSERVATOIRE  
DE L'HERBERGEMENT  
ET DU LOGEMENT**

**LES « CAHIERS DE L'OBSERVATOIRE »** traitent de la thématique du mal-logement en Isère et des problématiques qui la traversent telles que l'accès et le maintien au logement, ou encore la précarité des ménages. Cette année les cahiers abordent ces enjeux sous le prisme de la crise sanitaire, au regard des inégalités de logement qu'elle a révélées et des impacts qu'elle a eus sur la fragilisation économique des ménages.

7 cahiers sont publiés en décembre 2020 dans le cadre de l'événement partenarial « Loger les plus vulnérables en Isère » :

- Cahier 1 : « Loger les plus vulnérables en Isère : des chiffres clés pour mieux comprendre »
- Cahier 2 : « Le sans-abrisme à l'épreuve de la crise sanitaire et sociale en Isère »
- Cahier 3 : « L'hébergement d'urgence à l'épreuve de la crise sanitaire et sociale en Isère »
- Cahier 4 : « Les ménages aux ressources fragiles à l'épreuve de la crise sanitaire et sociale en Isère »
- Cahier 5 : « Les moins de 25 ans à l'épreuve de la crise sanitaire et sociale en Isère »
- Cahier 6 : « Le système territorial de réponses à la crise sanitaire et sociale en Isère »
- Cahier 7 : « Loger les plus vulnérables en Isère : retour sur une semaine de webinaires »

Le présent cahier, « **Le système territorial de réponses à la crise sanitaire et sociale** » revient sur les obstacles rencontrés par les acteurs de l'urgence social dans le cadre des réponses apportées aux besoins des personnes privées de domicile personnel durant le premier confinement et fait le bilan des initiatives qui se sont créées ou renforcées depuis, pour nourrir une réflexion en faveur de la formalisation d'un système territorial de réponse aux besoins du sans-abrisme.

Les éléments présentés dans ce cahier sont issus de l'analyse de documents et comptes rendus produits par des acteurs de terrain et des instances de coordination durant la crise sanitaire. Ils s'appuient également sur des entretiens réalisés avec des professionnels de l'accompagnement social, des accueils de jour, et de l'hébergement.

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

**LES AUTEURS** : Chloë Mollard, Anissa Ghiouane

**RELECTEURS ET CONSEILS** : René Ballain, Arthur Lhuissier, Roselyne Blin, Andrée Demon, Elisabeth Paccard, Michelle Daran, Bernard Duru, Bernard Hofmann

**MISE-EN-PAGE** : Observatoire de l'Hébergement et du logement avec le soutien d'Anne-Laure Navarro (service communication)

**CREDIT PHOTOS** : couverture par Un Toit Pour Tous, opération d'acquisition-amélioration d'UTPT Développement, à Sassenage.

**Avec le soutien de la Fondation Abbé Pierre**

# TABLE DES MATIERES

<b>REPENSER UN SYSTEME TERRITORIAL DE PREMIER ACCUEIL .....</b>	<b>4</b>
<b>I. VALORISER LE TRAVAIL DES ACTEURS ASSOCIATIFS, PILIERS DU SYSTEME DE PREMIER ACCUEIL .....</b>	<b>4</b>
1. <i>Les acteurs associatifs, au cœur du système de premier accueil.....</i>	<i>4</i>
2. <i>Mais une capacité d'action fragilisée par la crise.....</i>	<i>5</i>
<b>II. RECONSTRUIRE UNE COORDINATION TERRITORIALE DU PREMIER ACCUEIL.....</b>	<b>7</b>
<b>DECLOISONNER LES SECTEURS D'ACTIVITE : REpondre AUX BESOINS DU SANS-ABRISME PAR UNE APPROCHE GLOBALE .....</b>	<b>7</b>
<b>I. REINTRODUIRE DU SANITAIRE DANS LE SECTEUR DU SOCIAL : L'EXEMPLE DE L'EQUIPE MOBILE D'APPUI SANITAIR ...</b>	<b>8</b>
1. <i>Genèse de l'équipe mobile.....</i>	<i>8</i>
2. <i>Une crise symbole de l'enjeu qu'il y a à décroisonner les secteurs de la santé et du social.....</i>	<i>9</i>
<b>II. RAPPROCHER LE MONDE DU LOGEMENT DE CELUI DE LA RUE : L'EXEMPLE DU LOGEMENT D'ABORD .....</b>	<b>11</b>
1. <i>Le Logement d'abord comme élément de réponse au sans-abrisme.....</i>	<i>11</i>
2. <i>Une gestion de crise qui a mis en évidence la nécessité d'un décroisonnement rue-logement.</i>	<i>11</i>
3. <i>Mais des difficultés de mise en œuvre renforcées par le confinement.....</i>	<i>12</i>

Depuis mars 2020 et le premier confinement, les problématiques du sans-abrisme et du mal-logement ont été remises sur le devant de la scène médiatique et politique. A l'échelle de l'Isère, la vulnérabilité sociale et sanitaire des personnes privées de logement personnel a fait l'objet d'une préoccupation d'autant plus importante que de nombreux services de première nécessité qui leur sont habituellement destinés étaient fermés durant le confinement. Alors que 9 mois plus tard, les activités de ces structures restent très contraintes par le contexte sanitaire et que certains besoins se trouvent sans réponses, il apparaît utile de repenser la réorganisation de ces services, non plus comme une conséquence exceptionnelle et ponctuelle de la crise sanitaire, mais plutôt comme le symptôme des dysfonctionnements qui s'exprimaient déjà sur le terrain du premier accueil.

De la désorganisation des services aux solutions qui ont pu y être apportées en temps de crise, deux enseignements ressortent. En premier lieu, la nécessité de formaliser un réseau du premier accueil pour organiser une réponse territorialisée aux besoins des publics les précaires. Cela implique de renforcer les moyens des associations qui font vivre ce système de réponse, et qui se trouvent très fragilisées depuis le début de la crise. En second lieu, l'importance de décloisonner les différents secteurs qui chevauchent la problématique de la précarité (santé, social, hébergement, logement) mais dont les services restent pourtant difficilement accessibles pour les personnes privées de domicile personnel. En Isère, la crise a non seulement souligné ce besoin, mais a également été l'occasion de renforcer et de faire émerger des initiatives en ce sens.

## **REPENSER UN SYSTEME TERRITORIAL DE PREMIER ACCUEIL**

Avant la crise sanitaire, l'organisation de la réponse aux besoins de première nécessité (accès à la nourriture, à l'hygiène, au repos, au lien social et à l'information) des personnes privées de domicile personnel posait déjà problème en ce qu'elle constituait une somme d'initiatives, parfois concurrentes, dont l'ensemble était peu lisible et cohérent. Le premier confinement est venu souligner le besoin qu'il y avait à coordonner ces réponses dans un contexte où de nombreuses associations n'étaient plus en mesure de poursuivre leurs activités et que des besoins restaient sans solution. En même temps il a mis en lumière le rôle essentiel que jouaient ces acteurs associatifs dans l'existence et le maintien d'un système de premier accueil en répondant à ces besoins de première nécessité.

### **I. Valoriser le travail des acteurs associatifs, piliers du système de premier accueil**

La désorganisation des réponses face à la précarité et au sans-abrisme, consécutive durant le confinement de l'arrêt d'un grand nombre de services associatifs, a révélé à la fois le rôle clé que jouent ces structures en matière de premier accueil, et la fragilité des moyens avec lesquels elles fonctionnent.

#### **1. Les acteurs associatifs, au cœur du système de premier accueil**

En étant opérateurs des accueils de jour, des maraudes, ou encore des épiceries solidaires, les associations sont au cœur du système de premier accueil, et plus largement, du système de réponse à l'urgence sociale sur la métropole grenobloise. Paradoxalement, c'est durant le confinement et alors que leurs activités étaient suspendues que l'importance du travail qu'elles réalisent au quotidien est devenue particulièrement visible. En effet, les accueils de jour et autres lieux de restauration associatifs étant fermés, ce sont des collectivités locales telles que le CCAS de Grenoble qui ont été amenées à sortir de leurs compétences pour compenser ces

fermetures notamment en matière de distribution alimentaire, ce qui leur a permis de l'ampleur des besoins habituellement couverts par les acteurs associatifs.

Même si nombre de ces associations ont dû limiter leurs activités durant le confinement, soulignons néanmoins qu'elles sont restées investies dans la gestion de la crise, d'abord en étant à l'initiative de la coordination mise en place par l'Etat, puis en y participant activement, se faisant à la fois le relais des besoins du terrain et les opérateurs des réponses apportées, notamment en prêtant main forte aux structures restées ouvertes.

Mais si le rôle joué par les associations dans les systèmes territoriaux de réponse à l'urgence sociale a été mis en lumière par la crise, à l'échelle nationale, les associations regrettent toutefois qu'il ne soit pas mieux pris en compte à l'heure de l'élaboration des politiques de relance.

*« Pendant le confinement, on a travaillé, les organisations associatives, avec le gouvernement avec les collectivités locales parce qu'il y avait une urgence absolue, on a bien travaillé, pour repérer les besoins, avec une agilité de l'Etat et des collectivités pour apporter des réponses, et c'est là où on s'est dit bah peut-être que ça pourrait changer, on pourrait être dans l'efficacité, on pourrait être dans le partage du pouvoir dans le diagnostic, dans les réponses à apporter, et puis on a l'impression qu'on est reparti à zéro dès le premier septembre » **Fondation Abbé Pierre, au sujet du plan de relance**<sup>1</sup>*

## 2. Mais une capacité d'action fragilisée par la crise

Malgré la réouverture progressive des structures d'accueil de jour et d'alimentation lors du dé-confinement, l'offre de services destinée aux personnes en grande précarité reste incomplète 6 mois plus tard, dans un contexte sanitaire toujours contraignant. Aussi, si les difficultés rencontrées par ces associations semblaient de prime abord relever de l'exceptionnel et du ponctuel dans un contexte de crise, elles apparaissent aujourd'hui comme une conséquence de la fragilité des moyens avec lesquels fonctionnent ces structures. Sans soutien, elles risquent de diminuer durant plusieurs mois encore l'offre de service à destination des plus précaires et de fragiliser le système de réponse à l'urgence sociale dans un contexte sanitaire amené à perdurer.

D'abord, la crise a révélé la fragilité des moyens humains des structures associatives, à plus forte raison lorsque le fonctionnement de celles-ci était exclusivement basé sur des interventions de bénévoles âgés devenus publics à risque durant l'épidémie. Cette fragilité des équipes a participé à la prise de décision des accueils de jour de réduire fortement leur activité dès le 13 mars. La seule structure d'accueil qui a pu rester ouverte sur la métropole grenobloise durant toute la durée du confinement explique d'ailleurs avoir été en mesure de le faire grâce à la mixité de son équipe, renforcée par l'engagement de certaines personnes accueillies qui se sont portées volontaires pour remplacer les bénévoles et salariés absents :

*« Le maintien de l'accueil c'est la force des équipes (...) on a une équipe extrêmement mixte entre des salariés, des bénévoles, des personnes accueillies qui se sont impliquées, des travailleurs pairs qui sont venus d'autres structures nous soutenir mais en tout cas y a un global qui a permis de maintenir une équipe d'accueil tous les jours pendant la période de confinement et notamment un gros soutien des personnes accueillies elles-mêmes qui sont venues, qui ont dit « bah nous aussi on a pas envie que ça ferme donc on va vous donner un coup de main », et ça y compris des personnes sans papier, je pense que c'est à retenir sur la démarche aussi de la situation d'exil, parfois il y a des*

<sup>1</sup> Interview France Info, le 16 octobre 2020

[https://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/carriere/entreprendre/aides/video-aide-pour-les-beneficiaires-du-rsa-et-des-apl-la-fondation-abbe-pierre-denonce-une-confusion-totale-au-plus-au-sommet-de-l-etat\\_4143979.html](https://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/carriere/entreprendre/aides/video-aide-pour-les-beneficiaires-du-rsa-et-des-apl-la-fondation-abbe-pierre-denonce-une-confusion-totale-au-plus-au-sommet-de-l-etat_4143979.html)

*personnes sans papier qui sont aussi très puissantes dans leur intervention et qui nous ont quand même permis de laisser cette structure ouverte, je pense que c'est quelque chose en tout cas à retenir aussi de cette expérience ça »*

**Accueil de jour**

Si le manque de moyens humains pose encore problème aujourd'hui pour certaines structures, c'est surtout la question des locaux inadaptés qui continue de limiter, 6 mois après le dé-confinement, les activités des accueils de jours à destination des publics les plus en difficulté. Face à l'épidémie qui se poursuit, ces structures mettent chacune en place des stratégies pour maintenir leur ouverture tout en respectant les normes sanitaires dans des locaux devenus trop petits. Installer une jauge de présence, limiter l'accès à certains publics, organiser un temps de présence limité pour permettre un turn-over, réorienter le public vers d'autres structures lorsque des services ne sont plus disponibles, autant de petits bricolages avec lesquels composent les accueils de jours depuis le mois de mai pour garantir un service minimum.

*« Le Conseil d'Administration, en juin, a souhaité que l'activité reprennent avec seulement 16 personnes assises en instantanée contre 32 en période normale. Il y a un roulement qui s'organise sur 3 services avec uniquement un plat et un dessert. (...) Les jeux en espace collectif, eux, n'ont pas été relancés. »* **Accueil de jour – témoignage issu du compte rendu de la coordination des accueils de jour**

*« Question de l'accueil de femmes avec enfants (en nombre parfois nombreux) donc uniquement femmes sans enfants actuellement... en réflexion. »* **Accueil de jour – témoignage issu du compte rendu de la coordination des accueils de jour**

*« L'accompagnement aux démarches administratives, aux toilettes, aux ordinateurs, ont cessé pour limiter les risques. C'est aujourd'hui un service de réorientation vers les partenaires qui est rendu par les personnels. »* **Accueil de jour – témoignage issu du compte rendu de la coordination des accueils de jour**

*« Il leur est demandé nom et heure d'arrivée avec un temps de présence limité à 45 minutes maximum (en cas d'affluence seulement). »* **Accueil de jour – témoignage issu du compte rendu de la coordination des accueils de jour**

Les contraintes qui continuent à peser sur ces structures associatives et les faibles moyens dont elles disposent pour les dépasser cantonnent leurs activités à l'apport de réponses de type humanitaire (accès à la nourriture et à l'hygiène) au détriment, à différents degrés, des dimensions de l'accueil et du social. Cela s'illustre par les dispositifs de « drive » mis en place par certaines structures pour offrir des denrées en limitant les entrées dans les locaux, ou encore par la suppression du mobilier qui invitait auparavant les publics à s'y installer (chaises, tables). La disparition de ces services qui permettaient l'accueil, la sociabilisation et le repos des publics, et qui faisaient des accueils de jours les « derniers remparts contre l'exclusion » laissent depuis plusieurs mois ces besoins sans réponse.

Si, à l'aune du deuxième confinement, la DDCS propose de mettre à disposition une salle plus grande où pourra être accueilli le public des accueils de jour durant la journée, il s'agit là encore d'une solution temporaire qui ne permettra pas dans la durée de renforcer les moyens des associations afin qu'ils re-proposent l'ensemble de leurs services. Au cœur de la deuxième vague, et après avoir observé les conséquences du premier confinement et de la fermeture des services sur la santé physique, psychique et morale des personnes en situation de précarité, il est primordial que les acteurs associatifs aient aujourd'hui les moyens de continuer leurs activités, d'accueillir les publics en difficulté et de répondre à l'ensemble de leurs besoins.

## II. Reconstruire une coordination territoriale du premier accueil

Si la désorganisation des services de réponse à l'urgence sociale s'est accrue durant le premier confinement avec la fermeture de nombreuses associations, le manque de coordination et de lisibilité de ces réponses posait déjà problème depuis plusieurs années sur le territoire de la métropole grenobloise. Aujourd'hui, il apparaît nécessaire de tirer les enseignements de cette crise pour repenser le système territorial de réponse à l'urgence.

A l'aune du premier confinement, ce besoin de réorganisation et de mise en cohérence des réponses à apporter s'est manifesté par l'appel des associations à mettre en place une coordination pour couvrir les besoins sociaux et sanitaires des plus démunis durant cette période. Essentielle au cœur de la crise pour dépasser temporairement les difficultés auxquelles sont confrontées les structures associatives dans leurs réponses aux besoins du terrain, cette coordination de type humanitaire n'a cependant pas permis d'ouvrir une réflexion pour repenser en profondeur l'offre de services à destination des plus précaires.

Ce besoin de réorganisation, pourtant exprimé par les accueils de jour de la métropole grenobloise et inscrit dans le Palhdi depuis plusieurs années, devient de plus en plus prégnant depuis le début de la crise alors que l'accès aux droits des personnes privées de domicile personnel se trouve fragilisé. Il apparaît nécessaire aujourd'hui d'entreprendre un travail de réflexion pour identifier et définir le champ de compétence de chaque acteur dans une logique de complémentarité, et créer, au-delà de la gestion de crise, un système territorial de premier accueil qui soit cohérent et en mesure de couvrir l'ensemble du territoire.

## DECLOISONNER LES SECTEURS D'ACTIVITE : REpondre AUX BESOINS DU SANS-ABRISME PAR UNE APPROCHE GLOBALE

---

Au-delà de l'enjeu de coordination des acteurs du premier accueil, la crise sanitaire a également souligné la nécessité de décroisonner le monde de la rue des autres secteurs tels que ceux de l'accompagnement social, du logement et de la santé. En effet, les personnes privées de domicile personnel sont confrontées à une pluralité de difficultés à laquelle les politiques publiques doivent réussir à répondre de manière globale. Pour y parvenir, il convient de créer des ponts entre ces secteurs d'activités en développant notamment des dispositifs « d'aller vers » en matière de logement et de santé à destination des publics qui en sont éloignés. En Isère, la crise sanitaire et l'injonction au confinement ont non seulement souligné cette nécessité, mais ont également constitué un contexte propice pour développer de nouvelles initiatives en faveur de l'émergence d'un lien sanitaire-social, et pour renforcer la place des dispositifs qui préexistaient au sein du système de réponse au sans-abrisme tels que le Logement d'abord.

# I. Réintroduire du sanitaire dans le secteur du social : l'exemple de l'équipe mobile d'appui sanitaire

## 1. Genèse de l'équipe mobile

Dans un guide méthodologique intitulé « Préparation à la phase épidémique de Covid-19 », le Ministère de la Santé et des Solidarité préconisait en mars 2020 la mise en place, à l'échelle des départements, d'équipes mobiles d'appui sanitaire chargées de se déplacer auprès des personnes à la rue et dans les centres d'hébergement afin d'évaluer la situation clinique de ces personnes, leur capacité à suivre les recommandations médicales et les aménagements à apporter sur leur lieu de vie afin qu'elles puissent y être pris en charge<sup>2</sup>. Suite à ces préconisations, un projet d'équipe mobile a été proposé en Isère par Médecin du Monde (MDM) et la Maison des Réseaux de Santé de l'Isère (MRSI). Il s'agissait à la fois de répondre à la demande ainsi formulée par le Ministère de la Santé, mais aussi de répondre aux sollicitations et alertes qu'ils recevaient déjà concernant la situation sanitaire au sein de certaines structures d'hébergement du département.

*« En parallèle de ces discussions qu'on avait avec ces institutions on était nous à Médecins du monde destinataires de plusieurs alertes, de personnes directement concernées ou de travailleurs sociaux dans des structures, d'événements, de situations individuelles qui posent des questions dans des structures d'hébergement d'urgence notamment avec des mesures de confinement qui étaient prises par des hébergeurs et qui semblaient pas être tout à fait conformes avec les recommandations de ce moment-là, avec la présence d'autres personnes potentiellement très fragiles dans des lieux où des cas de Covid étaient révélés, et avec un désarroi complet des référents sociaux, des travailleurs sociaux présents dans ces structures qui se retrouvaient souvent dépassés par des événements avec des situations un peu plus critiques qu'une autre, où on s'est retrouvés dans une structure hôtelière, dans une capacité de 120 places avec un seul référent social présent à la journée, pour 120 personnes c'était évidemment impossible » **Membre de l'équipe mobile d'appui sanitaire de l'Isère***

Malgré les recommandations nationales et le besoin constaté sur le territoire, ce projet a été difficile à mettre en place en Isère compte tenu de l'absence d'une Permanence d'accès aux soins de santé (PASS) Mobile<sup>3</sup> ou autres équipes sanitaires mobiles à qui confier cette mission sur le département tel que le recommandait le ministère. L'absence d'une PASS Mobile, témoin du cloisonnement fort des secteurs du sanitaire et du social sur le territoire de l'Isère, impliquait de mettre en place un dispositif particulier demandant dès lors une coordination entre l'Agence régionale de santé (ARS), instance chargée de la santé publique, et la DDCS, chargée de la veille sociale et de l'urgence.

*« Les compétences sociales ou en tout cas le regard que pouvait avoir les DASS<sup>4</sup> sur notamment les CHR<sup>5</sup> et les autres structures d'hébergement n'ont pas été attribuées du tout aux ARS, donc aujourd'hui sur le secteur de l'hébergement l'ARS n'est plus dans le dispositif de pilotage, c'est la DDCS qui pilote et on verra après que ça a effectivement des conséquences au quotidien, et en particulier lorsqu'on vit des épisodes comme on le vit actuellement. » **Membre de l'équipe mobile d'appui sanitaire de l'Isère***

<sup>2</sup> Préparation à la phase épidémique du Covid-19, Ministère des solidarités et de la santé, 16 mars 2020

<sup>3</sup> Il existe une PASS au CHU de Grenoble, mais celle-ci n'est pas mobile.

<sup>4</sup> Direction des affaires sanitaires et sociales

<sup>5</sup> Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

Le projet d'équipe mobile d'appui sanitaire a finalement pu se concrétiser en Isère sous l'impulsion des associations de terrain qui ont appelé à une coordination entre l'ARS et la DDCS. Ce sont également ces acteurs qui en ont été les opérateurs, avec la participation de 28 professionnels de santé issus de 11 structures, souvent associatives. A travers des binômes médecins/infirmiers, cette équipe a pu visiter 23 établissements d'hébergement sur l'ensemble de l'Isère. Néanmoins, compte tenu du contexte d'émergence de l'initiative – une équipe bénévole créée spontanément – le travail de l'équipe mobile est resté informel, bien que soutenu par l'ARS et la DDCS. De fait, elle a seulement pu intervenir pour appuyer le protocole sanitaire, contrairement aux équipes mobiles Covid qui ont été mises en place dans certains départements pour réaliser des dépistages et des orientations physiques.

## 2. Une crise symbole de l'enjeu qu'il y a à décroiser les secteurs de la santé et du social

Depuis la loi HPST<sup>6</sup> de 2010, les compétences sanitaires et sociales sont séparées entre deux instances, l'une régionale, l'ARS, l'autre départementale, la DDCS. En 2015 néanmoins, la Haute Autorité de la Santé avait pour enjeu prioritaire de résorber les inégalités sociales de santé et préconisait pour ce faire « un décroissement des secteurs sanitaires, sociaux et médico-sociaux »<sup>7</sup>. Il était notamment question de travailler la question de la santé au sein, entre autres, des centres d'hébergement d'urgence, des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile et des CHRS. Si certaines structures d'insertion ont pu se doter en interne de personnel infirmier pour agir en ce sens, les hébergements d'urgence en ont quant à eux rarement les moyens, à fortiori quand leurs sites sont déjà sous dotés en travailleurs sociaux. Mais contrairement à ce qui peut exister sur d'autres départements, l'Isère n'a pas mis en place de dispositif départemental d'équipe mobile de santé chargé d'intervenir sur ces centres d'hébergement. Cela est pourtant problématique à deux titres. Premièrement, l'absence d'un dispositif d'allers-retours en matière de santé dans les lieux d'hébergement nuit à l'accès aux soins d'un public précaire qui est souvent éloigné des services de santé, tout en étant plus concerné par des pathologies que le reste de la population<sup>8</sup>. Deuxièmement, et la crise sanitaire a su le souligner, les conditions de vie dans les centres d'hébergement ont des effets négatifs sur la santé des personnes qui y vivent et une approche sanitaire permettrait de donner du poids aux revendications déjà portées en ce sens par les acteurs du social et qui ont été peu prises en compte jusqu'alors.

L'urgence sanitaire générée par l'épidémie de Covid-19 a remis au cœur du débat cette question du décroissement des secteurs de la santé et du social. Cela s'est illustré en Isère via des alertes données par des associations et relayées par les médias locaux concernant les conditions de vie préoccupantes sur certains sites d'hébergement d'urgence. Si pour quelques structures la situation s'est aggravée en raison du confinement, pour la plupart les conditions de vie étaient déjà problématiques auparavant mais elles ont bénéficié d'un éclairage nouveau au regard des risques épidémiques qu'elles constituaient dans le contexte de crise sanitaire. La mise en place d'une équipe mobile d'appui sanitaire a joué ici un rôle clé pour limiter la propagation de l'épidémie en apportant un soutien à la mise en œuvre d'un protocole sanitaire, et surtout en alertant l'ARS et la DDCS des situations problématiques observées sur le terrain.

---

<sup>6</sup> Loi hôpital, patients, santé et territoires

<sup>7</sup> [https://www.has-sante.fr/jcms/c\\_2835291/fr/la-prise-en-compte-de-la-sante-physique-et-psychique-des-personnes-accueillies-dans-les-centres-d-hebergement-et-de-reinsertion-sociale](https://www.has-sante.fr/jcms/c_2835291/fr/la-prise-en-compte-de-la-sante-physique-et-psychique-des-personnes-accueillies-dans-les-centres-d-hebergement-et-de-reinsertion-sociale)

<sup>8</sup> Les bénéficiaires de la CMU-C déclarent plus de pathologies que le reste de la population Résultats des enquêtes ESPS 2006-2008 Caroline Allonier (Irdes), Bénédicte Boisguérin (Drees), Philippe Le Fur (Irdes) <https://www.irdes.fr/Publications/2012/Qes173.pdf>

Son intervention a permis de porter auprès de ces instances deux constats importants. Le premier concerne le manque d'accompagnement social dans les structures d'hébergement d'urgence.

*« Ce qui a aussi été révélé sur la phase de confinement c'est le manque d'accompagnement au quotidien des personnes, il a (...) des conséquences sur le suivi social des personnes hébergées assez catastrophiques, engendrant des ruptures dans l'accès au droit et dans le parcours de soin, tout ça a été en plus aggravé par les mesures de restriction des déplacements, en particulier pour les personnes qui ont pas pu se procurer d'autorisation dérogatoire pour sortir de leur structure »* **Membre de l'équipe mobile d'appui sanitaire de l'Isère**

Au-delà de l'enjeu que cela représente pour l'accès aux droits des ménages et pour la fluidification du système d'hébergement (puisque les personnes ont besoin d'avoir un référent social pour pouvoir sortir des structures vers de l'insertion ou du logement), le manque de travailleur social sur certains sites a également posé problème pour l'équipe mobile d'appui sanitaire qui n'avait pas de relais sur lequel s'appuyer pour mettre en place un protocole sanitaire au sein de la structure.

Le second constat porte sur les inégalités matérielles des structures d'hébergement, avec des conditions de vie et des conditions sanitaires particulièrement problématiques sur certains sites qui compliquaient d'autant plus la lutte contre l'épidémie.

*« Ce qui a souvent été constaté c'est que les moyens matériels, justement qui étaient importants pour lutter contre la propagation virale, ont été manquants dans la plupart des structures c'est-à-dire des points d'eau en nombre insuffisant ou non approprié, des sanitaires communs en nombre insuffisant pour permettre une utilisation correcte, absence de douche parfois dans certains lieux d'hébergement et absence, quasi-totale dans tous les lieux, de dispositifs ou d'organisation pour permettre de procéder au lavage du linge, donc forcément après quand on en est venus aux masques lavables on a eu également beaucoup de questions à ce niveau-là »* **Membre de l'équipe mobile d'appui sanitaire de l'Isère**

Si ces deux constats ne sont pas nouveaux, ils ont en revanche eu plus d'impact que d'ordinaire, étant cette fois-ci portés par des professionnels de santé, qui plus est dans un contexte d'urgence sanitaire. Cela a donné lieu dans le courant de l'été à la fermeture de certains sites d'hébergement préoccupants en raison de leur manque d'équipements pour lutter contre l'épidémie, et à la redirection de leurs bénéficiaires, semble-t-il, vers des places d'hôtel.

Au regard de ses effets sur l'accès aux soins, de son rôle de prévention en matière de santé et de sa capacité d'interpellation, l'équipe mobile d'appui sanitaire a démontré l'importance de réinsérer une dimension sanitaire dans le secteur social. Un projet de pérennisation de cette équipe mobile a été validé par la DDCS, et est en cours d'étude par l'ARS.

## II. Rapprocher le monde du Logement de celui de la rue : L'exemple du logement d'abord

### 1. Le Logement d'abord comme élément de réponse au sans-abrisme

Durant le premier confinement, la Métropole grenobloise a accéléré la mise en œuvre de la politique Logement d'abord. Avec le soutien de l'Etat, cette politique a occupé une place importante dans le système territorial de réponse au sans-abrisme en gestion de crise. Cela s'est illustré durant le confinement par un appel passé aux bailleurs sociaux pour mettre à l'abri les personnes sans solution de logement et par l'émergence de deux dispositifs partenariaux de mise à l'abri et d'accès au logement (le Cadran Solaire, et le partenariat avec le Habert Saint-Paul). La logique du Logement d'abord s'est également affirmée au dé-confinement, en étant notamment promue par la directive ministérielle de juillet 2020 comme une solution de désengorgement des places d'urgence ouvertes au printemps. En Isère, cela s'est traduit par l'entrée en logement d'une dizaine de personnes mises à l'abri par l'Etat durant le premier confinement<sup>9</sup>. Ces dispositifs issus de la crise ont été une opportunité de renforcer un partenariat Métro/Etat/bailleurs/associations/personnes. Cette collaboration permet aux uns et aux autres d'appréhender les différents enjeux, avec des regards croisés, et de construire une politique publique cohérente sur la base de problématiques communes en partant des besoins identifiés sur le terrain.

### 2. Une gestion de crise qui a mis en évidence la nécessité d'un décroisement rue-logement

A travers ce renforcement de la place du Logement d'abord au sein des politiques locales de lutte contre le sans-abrisme, c'est également la métropole grenobloise qui s'est affirmée sur le champ de l'urgence en tant qu'acteur pivot, capable à la fois d'être opérateur sur le terrain en renforçant ses maraudes et ses dispositifs d'aller-vers, et d'être force de proposition en ouvrant temporairement un centre d'hébergement d'urgence.

Par cette implication dans le champ de l'urgence, la métropole a pu se rapprocher du terrain et décroiser un peu plus encore le monde de la rue de celui du logement. La métropole a pu ainsi constater les différents obstacles auxquels fait face l'application de la politique Logement d'abord, avec en premier lieu, le décalage qui existe entre les moyens mis en œuvre pour accompagner les ménages vers du logement, et les exigences de ce travail qui nécessite une grande souplesse pour s'adapter aux besoins et à la temporalité de ces bénéficiaires.

*« On s'est rendu compte que les missions confiées au gestionnaire par l'Etat concernent l'accompagnement des personnes y compris vers cette construction des suites de l'hébergement. Mais en réalité, il y a tellement de missions que dans les faits la personne n'est pas en capacité de faire ça. L'accompagnement n'est pas calibré au regard des besoins. L'accompagnement ne peut pas être linéaire, les personnes des fois ne viennent pas au rendez-vous, ne sont pas là, changent de projet...enfin il faut vraiment une capacité et une mobilisation de l'accompagnement social qui tienne compte de ces aléas. »*

**Service Logement d'abord de la métropole grenobloise**

<sup>9</sup> Cr comité de veille, DDCS

Face à l'ampleur et à la complexité du travail d'accompagnement à mener, la stabilité de l'hébergement d'urgence ressort de cette expérience comme un enseignement fort pour la réussite du Logement d'abord. Cette stabilité est essentielle pour que les ménages puissent mener à bien leurs démarches administratives qui s'inscrivent souvent dans un temps long. Elle l'est aussi face à l'incertitude du lendemain (rappelé durant le confinement par l'échéance de la trêve hivernale et les diverses annonces de fermeture de structures) car les ménages peinent à s'investir dans une perspective relativement lointaine d'accès à un logement.

*« Un certain nombre de personnes qui sont en errance ne sont pas en capacité de se mobiliser tout de suite sur un projet d'accès au logement. Il y a beaucoup de choses à travailler avant en termes de santé, de stabilisation générale qu'il faut travailler avec des moyens d'accompagnement social global presque détaché de la question du logement. »* **Service Logement d'abord de la métropole grenobloise**

### 3. Mais des difficultés de mise en œuvre renforcées par le confinement

Si la gestion de la crise a permis à la métropole grenobloise d'affirmer la place du Logement d'abord dans le système territorial de réponse au sans-abrisme et de décroiser un peu plus le monde de la rue de celui du logement en investissant la sphère de l'hébergement, des obstacles forts demeurent dans la mise en œuvre de cette politique. Durant la crise, c'est surtout la difficile mobilisation du parc social qui a été soulignée. D'une part, dans un contexte de recrudescence des impayés et d'incertitude quant aux impacts financiers futurs de la crise sur leurs structures, les bailleurs étaient plus réticents que d'ordinaire à signer des baux en direct avec les personnes présentant des difficultés économiques et/ou sociales.

*« Les craintes et réticences des bailleurs qui existaient déjà précédemment finalement se sont confirmées, voire renforcées durant cette période de confinement »* **Métropole Grenobloise**

D'autre part, il a été difficile de mobiliser en urgence des logements qui soient adaptés aux besoins des ménages. En effet, les logements proposés étaient de grande taille (t3/t4) alors que le public ciblé était essentiellement composé des personnes seules. Dans d'autres situations, il s'agissait de logements situés en « Quartier politique de la ville » dans des « montées d'escaliers difficiles », où il n'était pas pertinent de loger des personnes en situation de fragilité.

La mise en œuvre du Logement d'abord durant le premier confinement a également rencontré des difficultés liées aux services transformés par le télétravail qui supposaient des contacts avec les partenaires et les personnes uniquement par téléphone. Dès lors, les missions relatives aux attributions se sont révélées très délicates (capitalisation des documents difficiles, visite et état des lieux des logements suspendus, angoisse de certains salariés à assurer ce type de mission...), d'autant plus que les instructions FSL (Fonds de Solidarité Logement) étaient très ralenties, voire bloquées, malgré un assouplissement des règles concernant la transmission de certains documents qui n'étaient plus obligatoires afin de faciliter les entrées.

Quand un rapprochement offre/demande était enfin possible, l'équipement et l'aménagement du logement se sont révélés tout autant complexes malgré un partenariat avec Emmaüs. En effet, elles se sont retrouvées en pénurie de meubles avec une organisation interne difficile durant la période de confinement. D'une part parce que leur magasin étant fermé, ils ne recevaient plus de dons, et d'autre part, parce qu'ils ont été sur-sollicités par les associations en demande de matériel.

Globalement, le bilan de cette action, qui s'inscrit pleinement dans la logique Logement d'abord, reste mitigé quant à l'accès effectif au logement des personnes privées de domicile personnel. Le principal acquis réside dans la reconnaissance de la nécessité d'un travail d'accompagnement auprès des personnes en hébergement d'urgence pouvant prétendre à un logement. Sans ce travail, l'ambition de faire passer les personnes de l'urgence au logement reste vaine.

### **Emergence de nouveaux dispositifs partenariaux**

Dans le cadre de la crise sanitaire, la Métropole grenobloise a mis en place, avec les associations **le Habert Saint Paul et Territoires AIVS**, un dispositif de mise à l'abri d'urgence via la location de 5 logements auprès des bailleurs sociaux. Ce dispositif vise à compléter l'action de l'Etat en accueillant des ménages privés de domicile personnel. S'il est apparu au moment de la crise du Covid.19 pour mettre à l'abri des ménages vulnérables dans le contexte sanitaire donné, ce dispositif a pour vocation de perdurer après la période de crise jusqu'à ce que la situation des ménages puisse aboutir à un accès au logement, dans un délai maximum de 3 ans

#### **Le Cadran Solaire**

Au titre de la politique Logement d'abord, la Métropole grenobloise s'est impliquée durant la crise dans la sphère de l'hébergement d'urgence en participant directement à la mise à l'abri des personnes par l'ouverture mi-avril d'une structure d'une capacité de 34 places d'hébergement d'urgence : le Cadran Solaire.

Cette ouverture a été possible grâce au partenariat avec l'EPFL (Etablissement public foncier local) qui a mis à disposition des lieux, l'Etat qui a financé le fonctionnement de la structure gestionnaire du site (association Ajhiralp) et la Métropole qui a garanti la mise à disposition du site et assuré les travaux d'aménagement et d'équipement des lieux.

La Métropole a également financé la mobilisation de deux travailleuses sociales, au-delà des financements classiques d'accompagnement social prévus par l'Etat sur des places d'urgence.

Cet accompagnement social supplémentaire s'inscrit dans la perspective du Logement d'abord, avec l'objectif de construire un projet logement avec les personnes hébergées dès lors que leur situation administrative permet l'accès au logement

#### **Un appel global aux bailleurs qui a permis de développer des dispositifs expérimentaux malgré un impact limité quant au nombre de personnes concernées\***

- 1) La signature d'une convention d'occupation précaire durant la crise à une signature de bail en direct par le locataire à l'issue du confinement avec le bailleur Actis
- 2) Entrée directe dans le logement, en partenariat avec plusieurs organismes HLM (SDH, Pluralis, CDC Habitat, Actis) pour une mise à l'abri grâce à un tiers (Un Toit Pour Tous qui signe le bail et prend en charge le loyer et les dépenses qui y sont relatives) avec un objectif de signature du bail par le locataire, suite à l'accompagnement global du ménage, selon ses besoins, réalisé par une autre association, le Habert Saint Paul.
- 3) Une entrée en direct, avec signature du bail, pour les personnes victimes de violence dans les logements de Grenoble Habitat alors qu'elles étaient hébergées jusqu'à présent.

*\*A noter que pour l'ensemble de ses dispositifs développés durant la crise, les personnes qui pouvaient en bénéficier devaient remplir à minima les conditions administratives pour accéder au logement et quelque fois des conditions de ressources.*

### **L'Observatoire de l'Hébergement et du Logement (OHL)**

L'Observatoire de l'Hébergement et du Logement (OHL) est une cellule d'étude et d'observation qui intervient dans le champ de l'analyse de la précarité et des difficultés de logement. Elle fait partie de l'ensemble « Un Toit Pour Tous » qui rassemble une association œuvrant contre le mal logement, une agence immobilière à vocation sociale : Territoire AIVS®, et une société foncière : Un Toit Pour Tous Développement.





**OBSERVATOIRE  
DE L'HERBERGEMENT  
ET DU LOGEMENT**

## **POUR EN SAVOIR PLUS**

---

### **OBSERVATOIRE DE L'HEBERGEMENT ET DU LOGEMENT**

17b avenue Salvador Allende,  
38 130 Echirolles

<https://www.untoitpourtous.org/observatoire-de-l-hebergement-et-du-logement/>

### **CONTACT**

✉ [observatoire@untoitpourtous.org](mailto:observatoire@untoitpourtous.org)

📞 04 76 22 66 05 / 07 84 03 92 89

---

Décembre 2020

Conception :

Observatoire de l'Hébergement et du Logement

OBSERVATOIRE DE L'HEBERGEMENT ET DU LOGEMENT

# **LE SYSTEME TERRITORIAL DE REPONSE AUX BESOINS DU SANS-ABRISME AU PRISME DE LA CRISE SANITAIRE ET SOCIALE**

A travers la désorganisation des services de première nécessité puis l'émergence de solutions pour y faire face et continuer à répondre aux besoins des personnes sans domicile en temps de crise, cette première période de confinement a permis de souligner à nouveau la nécessité qu'il y a à formaliser un réseau du premier accueil en Isère pour organiser une réponse territorialisée aux besoins des publics en situation de précarité, en même temps qu'elle a mis en avant les retombées positives du décroisement du secteur de la rue de ceux du logement, de l'hébergement et de la santé.

Ce cahier revient sur les obstacles rencontrés dans le cadre des réponses apportées aux besoins des personnes privées de domicile personnel durant le premier confinement et fait le bilan des initiatives qui se sont créées ou renforcées depuis, pour nourrir une réflexion en faveur de la formalisation d'un système territorial de réponse aux besoins du sans-abrisme.

## ***Les Cahiers de l'Observatoire***

*Les cahiers de l'Observatoire traitent de la thématique du mal-logement en Isère et des problématiques qui la traversent telles que l'accès et le maintien au logement, ou encore la précarité des ménages. Cette année les cahiers abordent ces enjeux sous le prisme de la crise sanitaire, au regard des inégalités de logement qu'elle a révélées et des impacts qu'elle a eus sur la fragilisation économique des ménages.*