

« Loger les plus vulnérables en Isère »

Retour sur une semaine de webinaires

LES CAHIERS DE L'OBSERVATOIRE

Cahier 7
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, « **Loger les plus vulnérables en Isère : Retour sur une semaine de webinaires** » fait le bilan de l'événement partenarial organisé autour de la question du logement des plus vulnérables et synthétise les échanges auxquels il a donné lieu. Ce cahier revient sur les enjeux et les clés de compréhension des quatre thématiques abordées dans les 10 webinaires proposés :

- Mieux connaître pour agir
- Le logement social et les plus vulnérables
- Les systèmes de réponses : les politiques d'attribution
- L'accompagnement lié au logement, de quoi parle-t-on ?

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

LES AUTEURS : René Ballain, Chloë Mollard

RELECTEURS ET CONSEILS : Arthur Lhuissier

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

INTRODUCTION.....	4
BILAN DE L'EVENEMENT.....	5
1. <i>Une initiative locale et partenariale pour rapprocher réflexion et action...</i>	5
2. <i>...Autour du logement des plus vulnérables</i>	6
3. <i>Un événement réussi, et des enseignements pour une nouvelle édition</i>	6
LOGGER LES PLUS VULNERABLES EN ISERE : ENJEUX ET CLES DE COMPREHENSION	7
I. CONNAITRE LES BESOINS : QUI SONT LES OUBLIES DU LOGEMENT ?.....	7
1. <i>Partir des « oubliés du logement »</i>	7
2. <i>Prendre la mesure des effets de la crise sanitaire.....</i>	7
3. <i>Au-delà des oubliés, identifier les évincés du logement.....</i>	8
II. UNE CONDITION PREMIERE POUR LOGER LES PLUS VULNERABLES : PRODUIRE DES LOGEMENTS ACCESSIBLES	9
1. <i>Un parc social essentiel pour répondre aux besoin mais une production de logement qui se dégrade</i>	9
2. <i>Des solutions existent</i>	9
III. L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX FAIT-ELLE UNE PLACE SUFFISANTE AUX PLUS VULNERABLES ?	10
1. <i>Une évolution de la réglementation plutôt favorable</i>	10
2. <i>La montée en régime des EPCI, et notamment de Grenoble-Alpes Métropole</i>	11
3. <i>Les effets de la location active sur l'accueil des plus vulnérables</i>	11
IV. LES ENJEUX DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL LIE AU LOGEMENT.....	11
1. <i>L'accompagnement social : des finalités qui évoluent</i>	11
2. <i>Le Logement d'abord, une opportunité pour réduire la complexité des dispositifs d'accompagnement lié au logement</i>	12
3. <i>L'accompagnement lié au logement vu par les bailleurs sociaux</i>	12
4. <i>Totem et Un chez soi d'abord : tirer les enseignements des expériences réussies, axées sur la logique du « Logement d'abord »</i>	13
CONCLUSION	14

INTRODUCTION

« Loger les plus vulnérables en Isère » est un événement partenarial qui a été organisé par Un toit pour tous, l'association des bailleurs sociaux de l'Isère Absise, la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), la Fédération des associations et des acteurs pour la promotion de l'insertion par le logement (FAPIL), les accueils de jour de l'Isère, le Groupement des possibles, la Fondation Abbé Pierre et des chercheurs du laboratoire Pacte issues de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble et de l'Université Grenoble-Alpes. Cet événement est né de la volonté de relancer une mobilisation collective autour d'enjeux partagés par les acteurs de l'accompagnement et du logement pour réfléchir et agir en faveur du logement des plus vulnérables, pour donner des clés de compréhension et rendre accessibles ces enjeux, et pour sensibiliser les nouvelles équipes municipales aux enjeux de la production de logements abordables et de l'accompagnement dans un contexte de crise et paupérisation de la population.

Contexte sanitaire oblige, l'événement « Loger les plus vulnérables en Isère » a pris la forme d'une semaine digitale. Ce sont ainsi 10 webinaires qui ont ainsi eu lieu du 7 au 11 décembre 2020, organisés autour des thèmes de la connaissance des besoins, de la production de logements sociaux, de leur attribution, et de l'accompagnement social lié au logement. L'ensemble de ces conférences sont disponibles en replay [à cette adresse](#). Vous y trouverez aussi les productions publiées par l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement à l'occasion de cet événement et une bibliothèque de documents ressources proposés par les acteurs du logement et de l'accompagnement.

Webinaires de la semaine « Loger les plus vulnérables en Isère »

Mieux connaître les besoins sociaux pour agir

- Les oubliés des politiques sociales du logement
- Le mal-logement au prise de la crise du covid-19 : les précaires et les jeunes, premières victimes ?

Le logement social et les plus vulnérables

- La nouvelle donne du logement social
- Produire du logement social sur ma commune : la parole des élus

Les systèmes de réponses : les politiques d'attribution

- L'attribution des logements sociaux fait-elle une place suffisante aux plus vulnérables ?
- Focus sur un système d'attribution innovant : la location active

L'accompagnement lié au logement, de quoi parle-t-on ?

- L'accompagnement social lié au logement, une action sociale à réinventer ?
- Accompagner du point de vue des bailleurs : quelle vision ? avec quels moyens ?
- De la rue au logement : les enseignements de deux expériences grenobloises

Clôture avec des grands témoins : les politiques sociales du logement en action

BILAN DE L'ÉVÉNEMENT

Le bilan de l'événement s'appuie sur l'analyse des participants qui ont assistés aux webinaires via la plateforme zoom, et sur les retours qu'ils ont pu faire à travers les questionnaires d'évaluation auxquels ils étaient invités à répondre.

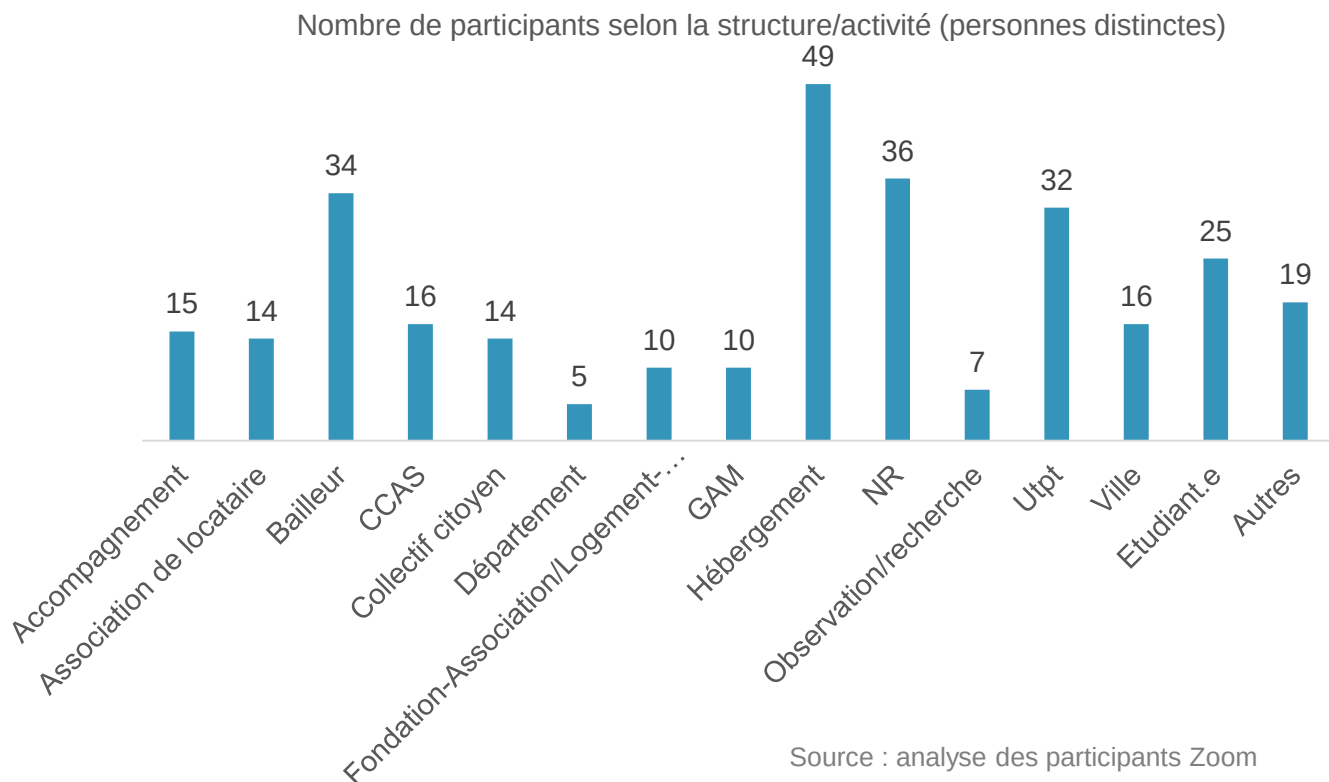
1. Une initiative locale et partenariale pour rapprocher réflexion et action...

L'événement « Loger les plus vulnérables en Isère » traduit **une démarche partagée** qui associe de nombreux acteurs du champ de l'hébergement, du logement et de l'accompagnement. Il illustre ainsi la qualité des liens tissés localement entre ces acteurs, et les renforce. Il donne aussi à voir le réseau d'acteurs locaux qui coopèrent dans le cadre de diverses actions et dispositifs.

Cet événement a également **rapproché la réflexion de l'action** en ayant permis de donner la parole à 40 intervenants distincts et en attirant 302 participants d'horizons différents, opérateurs, élus, associations, universitaires, bénévoles et citoyens. Cette diversité d'intervenants a donné lieu à des échanges riches, en mettant en discussion des analyses et des points de vue différents. Le regard des acteurs de terrain a été particulièrement apprécié en permettant de rendre compte des difficultés concrètes auxquels eux et leurs publics sont confrontés, mais aussi en ouvrant des perspectives sur ce qu'il est possible de faire :

« La façon dont les participant(e)s collent à la réalité et à l'actualité, en particulier les acteurs de terrains très réalistes qui dépeignent les réels manquements, affirment le recul des droits, mesurent le manque de prise en compte des publics et de leur capacité à co-construire et s'attaquer à une partie de la résolution des problèmes (hébergement d'urgence en particulier) »

Participant ayant répondu au questionnaire d'évaluation



Si l'événement a particulièrement intéressé les personnes salariées dans les secteurs de l'hébergement et du logement, il a eu plus de peine à toucher des élus locaux, notamment en raison de son calendrier. Ils étaient néanmoins 16 à avoir assisté à un moins un webinaire et leurs retours témoignent de l'utilité de cette mobilisation partagée et des ressources qu'elle a offert.

« J'ai assisté à 9 webinaires. Je suis nouvelle élue et très inculte sur la thématique logement. Je vous félicite pour cette formation gratuite entre partenaires qui enrichira notre pratique d'un gain inestimable en nous faisant connaître des personnes très impliquées : chercheurs, militants associatifs, travailleurs sociaux, techniciens... Réflexion et esprit critique ! La visio convient parfaitement pour ce genre d'exercices. Beaucoup reste à faire pour répondre aux besoins en logement. » Elue ayant répondu au questionnaire d'évaluation

2. ...Autour du logement des plus vulnérables

Il convient de souligner que c'est **autour du thème du logement des plus vulnérables que cette importante mobilisation a pu avoir lieu**, et qu'il a été possible de **couvrir un large éventail de thématiques** abordées trop souvent de façon séparée : besoins, production, accès au logement à travers les attributions, accompagnement des personnes pour les aider dans leur parcours jusqu'au logement et à s'y maintenir. L'intérêt de traiter ces questions conjointement s'est traduit par un ensemble de webinaires qui a attiré des publics hétérogènes et décloisonnés des champs dans lesquels ils interviennent à titre professionnel. C'est d'ailleurs par intérêt professionnel (64%) que les participants ont suivi cette semaine de webinaire. Cela souligne le rôle que joue cet événement dans le champ local du logement, de l'hébergement et de l'accompagnement, en étant un lieu de ressources et d'échanges pour les professionnels.

C'est la question de l'accompagnement qui a attiré le plus de public, avec 103 participants pour la conférence sur l'accompagnement social lié au logement et 77 pour celle sur l'accompagnement vu par les bailleurs. Elle est suivie par l'enjeu de connaissance des besoins, avec 93 participants réunis autour des oubliés des politiques sociales du logement, et par la question de la production de logement social avec 75 participants lors du webinaire « La nouvelle donne du logement social ».

3. Un événement réussi, et des enseignements pour une nouvelle édition

Au regard des objectifs que s'étaient fixés les partenaires à l'initiative de cet événement, « Loger les plus vulnérables en Isère » est une réussite en ayant réussi à mobiliser 302 participants autour d'enjeux partagés par les acteurs de l'accompagnement et du logement pour réfléchir et agir en faveur du logement des plus vulnérables. A l'issue de cette semaine d'échanges, 93% d'entre eux sont satisfaits des webinaires auxquels ils ont assisté et 97% se disent prêt à revenir l'année prochaine.

Les retours des participants proposent néanmoins des améliorations possibles qu'il convient de prendre en considération. Le premier point concerne le format de l'événement : une semaine dense de 10 webinaires avec lesquels il a parfois été difficile d'articuler ses activités professionnelles. Si les replay permettent d'organiser son visionnage selon ses horaires, certains regrettent de ne pas avoir pu assister en direct aux webinaires et prendre part aux échanges. Le deuxième axe d'amélioration concerne la cible des webinaires, parfois mal identifiée par les participants. Cela a conduit certains d'entre eux à assister à des webinaires dont ils maîtrisaient déjà le contenu et les enjeux. Améliorer la définition des publics à qui se destine chaque webinaire permettrait aux participants de mieux de se saisir du programme et pouvoir aisément piocher les ressources dont ils ont besoin.

LOGER LES PLUS VULNERABLES EN ISERE : ENJEUX ET CLES DE COMPREHENSION

Cette semaine d'échanges a permis d'identifier tout ce qu'il faut mobiliser pour que les personnes éloignées du logement, ou mal prises en compte, puissent y accéder. Elle a également permis de mesurer les enjeux, d'ouvrir des boîtes noires et d'éclairer des processus qui paraissent obscurs.

I. Connaître les besoins : qui sont les oubliés du logement ?

Deux webinaires étaient dédiés à la connaissance des besoins en matière d'accès et de maintien au logement. Ils ont ouvert cette semaine d'échange en rappelant qu'au-delà d'une approche statistique, il y a des hommes, des femmes, des enfants qui souffrent d'être privés de domicile, qui sont en attente de logement depuis trop longtemps, qui vivent dans de mauvaises conditions d'habitat ou en surpeuplement ou qui risquent de perdre leur logement quand ils en ont un.

1. Partir des « oubliés du logement »

Les oubliés du logement étaient au centre du premier webinaire. Ils ne représentent pas la totalité de la demande d'hébergement ou de logement, mais ils constituent une bonne porte d'entrée pour, d'une part interroger l'effectivité des droits quand ils sont reconnus (comme le droit au logement par exemple) ou identifier ceux qui n'en disposent pas, et d'autre part mesurer les limites des politiques et de l'action collective. Il est important de prendre le temps et de se donner les moyens de mesurer l'ampleur et la diversité des besoins, d'explorer des chemins pour mieux les connaître et contribuer à « remettre les politiques à l'endroit », au risque comme c'est le cas aujourd'hui en Isère (et pas seulement) de mesurer **l'écart entre les besoins et les réponses apportées**. Et de ce point de vue, la situation n'est pas satisfaisante en Isère, loin s'en faut, 1 demande d'hébergement d'urgence sur 4 satisfaite, et quasiment le même score inquiétant pour la satisfaction de la demande de logement social. D'où un processus de sélection des demandeurs qui nécessite de vérifier que les plus vulnérables se sont pas oubliés.

Mais parmi les oubliés, il y a aussi ceux qui n'apparaissent pas dans la statistique publique parce qu'ils ne bénéficient pas de l'offre publique de droits, de services auxquels ils pourraient pourtant prétendre. **Le phénomène du non-recours** insuffisamment connu et pris en compte masque ainsi une partie des demandes et contribuent à rendre invisibles des besoins sociaux (exemple des recours Dalo). Concernant le RSA, le phénomène pourrait concerner 1,6 million de personnes. Parmi les solutions pour réduire ce phénomène de non-recours, figure l'implication, la participation des personnes.

2. Prendre la mesure des effets de la crise sanitaire

La connaissance des décalages entre l'échelle des besoins et l'échelle des réponses est indispensable et au-delà de la statistique officielle il faut être attaché à saisir les évolutions qui se dessinent pour adapter nos modes d'action. De ce point de vue, il faut sans tarder **prendre la mesure des effets de la crise du Covid 19** et anticiper autant que possible sur les évolutions qui se dessinent. La crise sanitaire a permis comme le montre le second webinaire de rendre visibles les fragilités qui traversent la société française qu'il s'agisse de **l'aggravation de la situation des personnes privées de domicile personnel ou du basculement dans la précarité de personnes**

disposant d'un logement et le plus souvent d'un emploi. Celles dont les fins de mois se terminent à quelques euros près et doivent arbitrer entre des dépenses toutes nécessaires. On le savait mais ces populations passaient sous les radars de l'action sociale.

Un autre enseignement de la crise sanitaire réside dans **le rôle du logement dans l'aggravation des inégalités.** Le logement en étant la source et le réceptacle. Les premiers de corvée qui disposent des emplois les moins qualifiés et les plus exposés, vivent parfois en surpeuplement et doivent continuer à se déplacer pour travailler, et sont de ce fait les plus exposés.

Enfin toujours à propos de la crise sanitaire, **tous ses effets ne sont pas encore perçus.** Ses effets économiques et leur impact sur les ressources des ménages et l'emploi vont inévitablement générer des impayés de loyers et susciter des risques d'expulsion. D'où la nécessité de repenser, renforcer les protections dans le domaine du logement. Mais aussi des effets psychologiques liés à la déstabilisation que la crise sanitaire a provoqué chez certaines personnes.

3. Au-delà des oubliés, identifier les évincés du logement.

Les oubliés sont en quelque sorte ceux qui, du fait de la concurrence entre demandeurs, ne passent pas à travers les filtres de l'accès à un hébergement ou à un logement, et il importe de vérifier qui ils sont (cf. la cotation de la demande de logement social qui permet de vérifier les écarts entre candidats au logement retenus et ceux qui ne le sont pas). Les évincés, ce sont **ceux qui pour des raisons administratives ou financières, ne peuvent prétendre à un logement** (a priori, l'inconditionnalité de l'hébergement devrait limiter les évincés dans ce domaine).

Evoquer les évincés du logement c'est mettre en évidence des **processus d'éviction** qui privent de nombreuses personnes de la possibilité d'accéder à un logement (ils ne présentent pas les conditions pour que leur demande soit prise en compte) :

- les jeunes évincés du RSA et ne disposant pas des ressources nécessaires,
- les demandeurs d'asile privés du statut administratif leur permettant de travailler, de se loger,
- les exclus de la prise en charge par l'institution psychiatrique du fait de la diminution des capacités d'accueil et de suivi,
- ...

Ces évincés nous rappellent que le logement n'est pas « une île », mais qu'il est encadré dans la société et que s'y projette les évolutions économiques et sociales. Ce que montrent aussi les coopérations entre secteurs d'activité, entre acteurs qui se sont noués durant la crise sanitaire, avec l'exemple du renforcement des coopérations entre hébergement et santé, ou entre hébergement et logement dans le cadre du Logement d'abord. Il ne s'agit pas que tout le monde fasse tout, mais que des coopérations puissent se nouer et se renforcer en faveur des personnes éloignées du logement.

Malgré notre incapacité collective à répondre à tous les besoins, il faut garder l'ambition de mieux identifier les oubliés et les évincés dans leur diversité, car tout abandon en la matière, tout refus de porter un regard lucide sur la situation, serait d'abord préjudiciable aux plus vulnérables d'entre nous.

II. Une condition première pour loger les plus vulnérables : produire des logements accessibles

Le développement d'une offre de logement accessible constitue « la mère de toutes les batailles ». La condition pour répondre à des besoins qui ne sont pas tous satisfaits, la condition pour mettre en œuvre le Logement d'abord et plus généralement le Droit au logement.

1. Un parc social essentiel pour répondre aux besoin mais une production de logement qui se dégrade

Le rôle du logement social est essentiel pour loger à des coûts raisonnables les ménages à bas revenus surtout dans les agglomérations où la demande de logements est très forte. 50% des locataires de l'agglomération grenobloise ont un taux d'effort supérieur à 35% de leurs revenus : les loyers du secteur privé sont en moyenne deux fois supérieurs à ceux du logement social et les locataires du secteur privé alimentent la demande Hlm (pour un tiers environ).

Malgré ce rôle clé, la production de logements à vocation sociale se dégrade sur l'agglomération grenobloise. Ces trois dernières années, la production totale de logements a été supérieure aux objectifs (112%), mais avec une insuffisance de logements sociaux (88% de l'objectif), et surtout une insuffisance de logements sociaux dans les communes qui n'en ont pas suffisamment (60%) par rapport aux objectifs de la loi SRU. Cette tendance s'accroît avec la baisse de la programmation de nouvelles opérations en 2020 (environ 500) qui permet d'anticiper une baisse de la production de logements sociaux dans les prochaines années, loin de l'objectif de 1000 logements sociaux par an.

Du côté du parc locatif privé, le conventionnement de nouveaux logements privés qui permet de mobiliser des logements à loyer accessible est en baisse, la Métropole n'ayant pas encore trouvé une solution attractive pour convaincre des propriétaires qui ne soit pas trop coûteuse budgétairement.

Les causes de cette situation inquiétante sont diverses :

- le ralentissement de la production lors des années avec des échéances électorales locales,
- l'impact de la crise sanitaire qui a ralenti la construction partout en France,
- mais **surtout des mesure législatives structurelles** qui depuis 2017 qui ont perturbé le secteur du logement social, contribuant à réduire leur capacité d'intervention (amputation de 1,3 milliard d'euros par an au titre de la RLS) en coupant leurs fonds propres pour construire de nouveaux logements, réhabiliter ou entretenir le patrimoine. **C'est ainsi que la production de logements sociaux est passée sous la barre des 100 000 logements/an au niveau national, alors qu'il en faudrait 150 000.**

2. Des solutions existent

Parmi les solutions existantes, il est régulièrement souligné que la mobilisation du parc privé à des fins sociales pourrait contribuer au développement d'une offre locative accessible. Une perspective qui présente des intérêts multiples (rapidité de la mobilisation, insertion dans la ville, mixité sociale, etc.) mais les résultats sont limités. La contribution de la FAPIL, a indiqué que le problème ne porte pas sur la gestion (en mandat de gestion) de ces logements, la gestion locative adaptée (GLA) pratiquée par les agences immobilières à vocation sociale (Territoires) ou les agences immobilières sociales (SOLIHA) ayant montré qu'elle permettait de sécuriser les

propriétaires et d'accompagner les locataires. **Le problème porte davantage sur la captation des logements et la mise en place de conditions attractives pour les propriétaires privés** afin qu'ils confient leurs logements en gestion à des fins sociales.

Une autre solution consisterait à se mobiliser à l'échelle des EPCI pour agir sur le foncier, notamment en réinvestissant progressivement mais massivement dans des outils de maîtrise du foncier dans le temps. A l'échelle de l'Etat, il conviendrait également de se réengager sur les aides au logement, et de réellement compenser la diminution des fonds propres des bailleurs, induite par les récentes législations.

Sans pouvoir décliner toutes les leviers existants dans cette synthèse – mais ils pourront être reprises dans un document et transmises aux autorités responsables – ce qui importe c'est que l'on puisse considérer que « **le logement social est d'intérêt général comme l'hôpital ou l'école** », et garder à l'esprit que « **le logement est un domaine dans lequel on ne peut pas faire plus avec moins** ».

III. L'attribution des logements sociaux fait-elle une place suffisante aux plus vulnérables ?

L'attribution des logements sociaux constitue un sujet hautement sensible mais au fond assez méconnu, au point que certains parlent de « boîte noire » à son propos. Il faut donc remercier les trois intervenantes du webinaire consacré à ce thème d'avoir permis par la qualité de leurs interventions, de disposer d'une meilleure connaissance du cadre d'action (national et local) et de l'évolution des pratiques.

Les critères d'accès au logement social sont peu discriminants et permettent finalement à 65% des ménages d'être éligibles au logement social (modèle généraliste). Mais comme le stock de logements sociaux disponibles augmente moins vite que la demande, il s'en suit un allongement de la file des demandeurs, et une sélection et un tri des demandeurs. Dans ce contexte, la question des attributions prend une place centrale et de fait, on assiste depuis une dizaine d'années à une importante production législative (lois Alur en 2014, Egalité et citoyenneté en 2017, ELAN en 2018) qui tente de trouver un équilibre entre deux impératifs : celui du droit au logement et celui de la mixité sociale. Ces lois ont aussi conduit à affirmer le rôle des EPCI dans la mise en œuvre des politiques d'attribution sur leurs territoires (création des conférences intercommunales du logement, élaboration de plans partenariaux de la gestion de la demande et de l'information des demandeurs (PPGDI) et des conventions intercommunales d'attribution (CIA). Cette évolution a-t-elle permis de donner une place suffisante aux plus vulnérables dans les politiques d'attribution ?

1. Une évolution de la réglementation plutôt favorable

La loi Egalité et citoyenneté a permis de clarifier la notion de mixité sociale qui n'était pas vraiment définie et était « une norme molle », qui se prêtait à des traductions locales diverses ouvrant la porte à des discriminations dans l'accès au logement. Avec cette loi, c'est le critère de niveau de revenu qui a été pris en compte pour assurer un meilleur équilibre social dans le parc Hlm. Les quartiers hors QPV devant accueillir au moins 25% de ménages appartenant au premier quartile de la distribution des revenus (tandis qu'au moins 50% des attributions en QPV doivent concerner des ménages appartenant aux 3 quartiles supérieurs aux ressources les plus élevées).

On peut débattre du choix de la norme retenue (l'appréhension des difficultés à travers le seul critère du revenu), mais elle rend possible l'action publique en faveur de la mixité sociale en privilégiant les ménages à bas revenus. Il reste évidemment à en apprécier les effets.

2. La montée en régime des EPCI, et notamment de Grenoble-Alpes Métropole

La montée en régime de la Métro (cela est vrai pour d'autres intercommunalités) constitue un autre élément favorable à la prise en compte des ménages vulnérables. Avec la loi Alur, elle est ainsi devenue l'autorité organisatrice des attributions sur son territoire, et a conduit un travail important pour mieux informer les demandeurs de façon équitable sur l'ensemble du territoire et mettre en œuvre les objectifs de la loi Egalité et Citoyenneté (2017). La Métro a cherché à qualifier socialement l'ensemble des secteurs géographiques de l'agglomération et à ainsi identifier leur capacité à accueillir des ménages à bas revenus. La mise en œuvre de cette démarche est en cours et devra être évaluée après un temps suffisamment long (5 ans). Mais à ce stade, il faut souligner le travail de concertation qui a ainsi été entrepris.

3. Les effets de la location active sur l'accueil des plus vulnérables

On peut aussi s'interroger sur **les effets de la location active sur l'accueil des plus vulnérables** dans le parc Hlm. L'expérience d'Alpes Isère Habitat en la matière est intéressante car elle est suffisamment ancienne (5 ans) et suffisamment massive (plus de 60% des attributions en 2018 et 2019) pour qu'il soit possible de tirer des enseignements. Du point de vue du statut par rapport à l'emploi, du niveau de revenu, de la structure familiale ou de l'âge des entrants, la location active ne provoque pas de déformation de la structure des attributions. Par contre, les effets en termes de mixité sociale ne sont pas suffisamment appréhendés.

IV. Les enjeux de l'accompagnement social lié au logement

L'accompagnement social lié au logement (ASLL) s'est imposée depuis une trentaine d'années comme une pratique indispensable pour favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes défavorisées (comme les nommait la loi Besson de mai 1990). L'ASLL est intégré dans les FSL¹ qui prévoyaient le financement de mesures d'ASLL (troisième volet des FSL). Il s'est progressivement déployé dans le cadre de nombreux dispositifs et trouve un nouveau support de développement avec le Logement d'abord.

3 webinaires étaient consacrés à ce thème. Le premier à partir d'une approche générale et historique, les deux autres à partir des attentes de bailleurs sociaux ou d'un retour d'expériences. Ils ont fait apparaître **une tension entre une approche fondée sur la personne**, la restauration de son autonomie, de sa capacité à agir pour accéder aux droits... et une autre dont la finalité est de favoriser plus précisément l'accès et surtout le maintien dans le logement. La première approche étant portée par les acteurs du travail social, la seconde par les bailleurs sociaux.

1. L'accompagnement social : des finalités qui évoluent

Le premier webinaire consacré à l'accompagnement a très peu traité de ce qui concerne le lien au logement, l'essentiel des interventions portant sur l'accompagnement social ou le travail social en général, avec davantage de questionnements généraux (sur la démarche, la relation, la posture) plutôt que la présentation des pratiques, des modes d'action et de leurs effets.

¹ Fond de solidarité pour le logement

L'approche historique de l'accompagnement a toutefois permis de mieux prendre la mesure de l'évolution des finalités de l'accompagnement social. Elle tient à la transformation des paradigmes qui orientent l'action sociale. Elle montre que l'on est passé d'une approche socio-éducative qui a dominé des années 1950 aux années 1970, à une approche fondée sur la notion d'insertion à partir de la fin des années 1980. Cette évolution était en phase avec la transformation du contexte socio-économique et notamment avec l'augmentation du chômage et les difficultés croissantes d'accès au logement qui crée un écart entre les demandeurs d'emploi ou de logement et l'offre disponible dans l'un et l'autre domaine. D'où la nécessité de combler cet écart et de mobiliser le travail social à cette fin dans une logique d'accès aux droits. Avec la complexité des dispositifs d'accès à l'emploi comme au logement, il faut redonner aux personnes les codes de compréhension du système et les clés pour agir. Mais, même si elles ne sont plus dominantes, les notions d'assistance et d'approche socio-éducative continuent toutefois à inspirer les pratiques. Et dans la période actuelle, l'accompagnement social apparaît en tension entre une approche globale, personnalisée, transversale et une approche plus limitée centrée sur l'accès et le maintien dans le logement.

2. Le Logement d'abord, une opportunité pour réduire la complexité des dispositifs d'accompagnement lié au logement

La politique du Logement d'abord constitue une opportunité pour réduire la complexité des dispositifs d'accompagnement social lié au logement qui se sont multipliés ces dernières années ainsi que pour repenser le contenu de l'accompagnement et mutualiser les moyens. Cet accompagnement est à l'évidence indispensable si l'on veut que les personnes sans domicile ou en hébergement d'urgence accèdent directement au logement (sans passer par toutes les marches de l'escalier), mais doit se garder d'un élargissement inconsidéré.

Le Logement d'abord s'est mis en place notamment pour contrecarrer le développement de solutions d'hébergement ou de logement intermédiaire et faciliter l'accès direct à un logement. Il ne faudrait pas que l'accompagnement prenne en quelque sorte leur place, qu'elle occupe cette position intercalaire entre hébergement d'urgence et logement, et devienne ainsi la condition de l'accès au logement. Un propos comme celui évoqué lors d'une intervention, « d'un droit inconditionnel à l'accompagnement » s'affranchissant des dispositifs semble plaider dans le sens d'une extension de l'accompagnement.

3. L'accompagnement lié au logement vu par les bailleurs sociaux

Concernant les finalités et le contenu de l'accompagnement social il a été intéressant d'entendre **les attentes des bailleurs sociaux** qui fixent en quelque sorte un cadre pour l'accompagnement social lié au logement. Leur représentante (SDH/ABSISE) a clairement positionné leur attente qui ne se limite pas à l'accès mais concerne tout autant le maintien (pour que l'accès soit une réussite), puisque la paupérisation des entrants et des locataires en place les met en situation de fragilité. Une situation qui peut les faire basculer dans la précarité, et générer des impayés de loyer. Ces situations sont très majoritairement traitées en interne (notamment par les CESF des organismes). Cependant elles ne résultent pas seulement de la précarité financière mais parfois aussi d'autres difficultés : inexpérience du statut de locataire dû à un parcours chaotique, troubles du comportement, difficulté à vivre en collectif.

Le recours à un tiers extérieur qui va accompagner socialement le ménage est limité (pour la SDH, en 2019, 49 mesures d'accompagnement sollicitées pour 3 976 attributions) et ciblé comme le montre l'expérience du « Logement toujours ». Ce dispositif traite en moyenne 80 situations par an, ce qui est faible par rapport au nombre de locataires, mais important si on rapporte ce chiffre au nombre d'expulsions évitées.

Au fond, les attentes des bailleurs sont bordées par **le contenu du contrat de bail** qui définit les droits et devoirs des propriétaires et des locataires. En ce sens, elles sont incontournables et légitimes. Elles concernent :

- le paiement du loyer, la gestion des impayés et la prévention des expulsions locatives,
- l'appropriation du logement, la réduction des risques de dégradation du patrimoine,
- les troubles de voisinage.

Pour répondre à ces exigences, les bailleurs se sont dotés de travailleurs sociaux (le plus souvent de CESF) et font appel à des tiers extérieurs pour mettre en œuvre des mesures d'accompagnement social. La logique du bailleur est plus tournée vers des actions favorisant le maintien dans le logement que l'accès. Il s'agit d'une action finalisée dont on mesure le résultat, d'une réaction rapide (la réactivité gage de succès).

4. Totem et Un chez soi d'abord : tirer les enseignements des expériences réussies, axées sur la logique du « Logement d'abord »

Les expériences comme Totem ou Un chez soi d'abord, conduites auprès des personnes qui sont passées directement de la rue au logement, permettent d'enrichir les propos précédents. Le webinaire consacré à ces expériences a notamment permis :

- de conforter l'approche précédente développée par les bailleurs et de donner à l'accompagnement assuré par les porteurs de ces projets, une fonction importante pour aider les locataires à respecter les exigences du contrat de bail (notamment pour la gestion des troubles de voisinage et l'acceptation du locataire par son environnement) ;
- d'enrichir la réflexion sur l'accompagnement social qui s'adresse à des personnes aux difficultés multiples, en mettant en avant un certain nombre de principes : la réactivité nécessaire de l'accompagnement, la séparation entre logement et accompagnement, l'intensité variable de l'accompagnement selon les besoins qui ne sont pas prédictifs ...

Avec ces expériences, un certain nombre de finalités de l'accompagnement concernant notamment la relation avec les personnes (pas de préjugé sur la capacité à habiter, reconnaissance de la capacité de la personne à agir, absence d'injonction...) trouvent à se concrétiser et sont porteuses d'évolutions intéressantes. Ces expériences représentent un bon exemple d'une démarche fondée sur la situation des personnes (et en l'occurrence elles sont complexes et difficiles), dans laquelle on tisse des réponses autour d'elles, avec elles.

Pour terminer sur ce thème, signalons le risque qu'un écart s'instaure entre les personnes qui, pour accéder à un logement ou s'y maintenir, doivent bénéficier d'un accompagnement – celles dont le parcours est en quelque sorte administré –, et celles qui disposent de plus en plus d'une forte autonomie dans l'accès au logement par la location choisie.

CONCLUSION

En conclusion, deux axes de propositions ressortent pour donner suite à cette semaine d'échanges axée sur le logement des plus vulnérables en Isère :

1 - En direction de l'ensemble des acteurs associés à la présentation de cet événement

Renforcer le mouvement impulsé pour :

- continuer à associer la réflexion et l'action, qui est une des spécificités de cette démarche,
- renforcer les coopérations pour conforter les actions en cours,
- imaginer de nouvelles initiatives pour adapter l'action aux besoins émergents.

Et au-delà, il est important de continuer à faire mouvement ensemble, de constituer en quelque sorte **une coalition locale d'acteurs**, chacun intervenant dans son domaine avec ses spécificités et modes d'action, pour promouvoir la mise en œuvre du Droit au logement.

2 - En direction des responsables des politiques de l'habitat

Quelques points à souligner qui pourront être adressés aux responsables des politiques de l'habitat, en charge des PLH, comme du PAHDI qui est en cours de renouvellement.

- Donner une forte impulsion pour contrer l'aggravation des choses et construire un cadre collectif. Le logement social doit être repositionner/conforter comme une mission d'intérêt général.
- Accorder des moyens (production et accompagnement social) appropriés pour des réalisations concrètes et d'ampleur au regard des objectifs
- De la stabilité (pause normative, financement pluriannuels). C'est gage de compétences pour les acteurs, de prise d'initiative, de se donner le temps de mettre en place une politique publique qui doit se construire avec une vision de long terme)

Enfin, lors de différents webinaires, la nécessité de désenclaver les dispositifs d'action et les pratiques a souvent été soulignée. Pour conclure, il apparaît aussi important d'insister sur **la nécessité de désenclaver la question du logement des plus vulnérables même si dispositifs et moyens d'action sont spécifiques.**

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

📞 04 76 22 66 05 / 07 84 03 92 89

LOGGER LES PLUS VULNERABLES EN ISERE **Retour sur une semaine de webinaires**

Ce cahier fait le bilan de l'événement partenarial de décembre 2020, organisé autour de la question du logement des plus vulnérables et synthétise les échanges auxquels il a donné lieu. Il revient sur les enjeux et les clés de compréhension des quatre thématiques abordées dans les 10 webinaires proposés :

- Mieux connaître pour agir
- Le logement social et les plus vulnérables
- Les systèmes de réponses : les politiques d'attribution
- L'accompagnement lié au logement, de quoi parle-t-on ?

Vous pouvez visionner les webinaires et lire les autres cahiers de l'observatoire publiés dans le cadre de cette événement [ici](#).

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.

Décembre 2020

Conception :

Observatoire de l'Hébergement et du Logement