

Les 12-14 du Toit

Recueil de synthèses 2021

LES CAHIERS DE L'OBSERVATOIRE

Cahier 10
Décembre 2021



PARTENAIRES
DE LA FONDATION
ABRIE YVERHOISE

OBSERVATOIRE
DE L'HÉBERGEMENT
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.

Le présent cahier rassemble l'ensemble des synthèses issues des « 12-14 » d'Un Toit Pour Tous ayant eu lieu entre janvier et novembre 2021.

Les « 12-14 » sont des tables-rondes publiques organisées mensuellement pour débattre d'une thématique du mal-logement en présence, selon les sujets, d'acteurs associatifs, institutionnels, politiques, et universitaires.

Entre janvier et octobre 2021, six 12-14 ont été organisés :

- Dalo-Daho, où en sommes-nous ?
- L'hébergement chez un tiers : entre mal-logement et alternative au sans-abrisme
- L'obligation pour les communes de produire du logement social : quel avenir pour la loi SRU ?
- L'accueil des demandeurs d'asile en Isère : entre précarité administrative et résidentielle
- Utiliser les transitions urbaines : une solution pour loger les plus vulnérables ?
- La situation de l'hébergement d'urgence en Isère. Les évolutions depuis 2020

Les cahiers de l'observatoire sont réalisés par l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement (OHL) de l'Association Un Toit Pour Tous.

LES AUTEURS : Chloë Mollard, Anissa Ghiouane

RELECTEURS ET CONSEILS : René Ballain, Arthur Lhuissier

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

Le Dalo-Daho, où en sommes-nous ?	4
I. Introduction au débat	4
II. Etat et évolution de l'application des droits opposables au logement et à l'hébergement en Isère	6
III. Des requérants au Dalo de plus en plus fragiles	12
IV. Et en 2020 ? des obstacles qui persistent	12
V. Pour aller plus loin :	14
L'hébergement chez un tiers : entre mal-logement et alternative au sans-abrisme	15
I. Introduction au débat	15
II. L'hébergement contraint chez un tiers est un phénomène majeur mais largement méconnu	15
III. L'hébergement chez un tiers constitue souvent une forme aggravée de mal-logement	16
IV. Les divers profils d'hébergés chez des tiers	17
V. Conclusion et perspectives	19
L'obligation pour les communes de produire du logement social : Quel avenir pour la loi SRU ?	21
I. Introduction au débat	21
II. Historique de l'article 55 de la loi SRU	22
III. Quel bilan en Isère ?	23
IV. L'application des obligations SRU : entre difficultés et opportunités	25
V. La question des attributions : l'angle mort des obligations SRU	26
VI. Conclusion : la prolongation des obligations SRU, un enjeu de société	27
VII. Annexes	28
L'accueil des demandeurs d'asile en Isère : Entre précarité administrative et résidentielle	31
I. Introduction au débat	31
II. Une précarité résidentielle qui résulte d'un décalage fort entre l'offre et la demande d'hébergement	31
III. Quand précarités résidentielle et administrative se répondent	34
IV. Conclusion	37
Utiliser les transitions urbaines : une solution adaptée pour loger les plus vulnérables ?	38
I. Introduction au débat	38
II. L'habitat intercalaire, une forme alternative de réponses aux besoins non couverts par le système classique de l'hébergement et du logement social	38
III. De l'habitat intercalaire à l'urbanisme transitoire, penser autrement la ville pour la rendre inclusive	42
IV. L'habitat intercalaire une solution temporaire significative mais limitée pour répondre à l'ampleur du sans-abrisme	44
La situation de l'hébergement d'urgence en Isère. Les évolutions depuis 2020	46
I. Introduction au débat	46
II. De la logique d'une mise à l'abri temporaire	46
III. A un parc d'hébergement contenu	50
IV. Principales recommandations des associations présentes lors de ce « 12-14 »	52

LE DALO-DAHO, OU EN SOMMES-NOUS ?

I. Introduction au débat

Depuis la loi du 5 mars 2007, le droit au logement est passé d'une affirmation de principe à une obligation de résultat pour l'Etat. Il devient opposable (Dalo) avec l'institution de voies de recours administratif et contentieux dont peuvent se saisir les demandeurs de logement social pour faire reconnaître la priorité et l'urgence de leur demande. S'ils obtiennent une décision favorable de la Commission de Médiation, instance en charge de l'étude de ces recours, alors l'Etat doit répondre à leur demande en leur proposant une offre de logement. A ce droit au logement vient s'ajouter un droit à l'hébergement opposable (Daho).

Qu'en est-il cependant de l'application de ces droits en Isère ?

Chaque année, le Comité de suivi de la mise en œuvre de la loi Dalo en Isère organise avec Un toit pour tous, un 12-14 pour rendre compte de l'application du Dalo et du Daho sur le département.

Cette année, le 12-14 réunissait autour de la table :

- **Jean-François Lapière** animateur du Comité de suivi de la mise en œuvre de la loi Dalo en Isère
- **Cécile Legendre**, responsable de la permanence Dalo d'Un toit pour tous
- **Chloë Mollard**, chargée d'études à l'Observatoire de l'hébergement et du logement (OHL)
- **Christian Le Brun**, membre de la permanence Dalo d'Un toit pour tous
- **Pierre-Luc Fayolle**, responsable de l'Equipe juridique mobile (EJM)
- **René Dutrey**, secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD)

• *Le rôle du comité de suivi en Isère*

*« Le Comité Dalo Isère est, je dirais, quand même quelque chose d'assez exceptionnel, parce que déjà c'est unique en France, il y a aucun Comité Dalo qui réalise un rapport annuel aussi précis, qui mobilise autant d'acteurs (...). Nous on a vraiment incité depuis la création du Comité de suivi Dalo national que localement se montent des Comités de suivi, aujourd'hui on a un Comité de suivi en Isère qui est très clairement le plus actif en France. **Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HLCP)** »*

L'Isère est l'un des quelques départements français doté d'un Comité de suivi de la loi Dalo de 2007. Ce comité a pour objectifs de :

▪ **Créer un large partenariat autour du DAHO/DALO.**

Si la loi de 2007 faisait suite à une réclamation forte d'un certain nombre d'associations, elle a été accueillie avec plus de craintes par d'autres acteurs du logement. Dans ce contexte, le Comité de suivi isérois a souhaité regrouper de façon large, « tous les acteurs du logement, les associations d'insertion par le logement, les associations qui s'occupent de l'hébergement, d'accueils de jour, les associations de locataires, les associations d'aide à l'accès aux droits mais aussi les collectivités territoriales et les bailleurs », pour essayer d'engager des échanges autour de ce sujet-là.

- **Fournir une observation locale, en lien avec l'observation nationale**

A partir de ce regroupement d'acteurs, le Comité de suivi s'est donné comme mission de réaliser une observation locale pour savoir comment cette loi était mise en œuvre sur le département. Alors que l'Etat communique peu à ce sujet, il était intéressant qu'il puisse y avoir des structures qui aillent chercher l'information et qui puissent la rediffuser plus largement.

- **Etre un lieu de concertation et de vigilance sur l'application de la loi**

En s'appuyant sur ce travail d'observation collective, le Comité de suivi s'est ensuite donné pour mission de veiller à la juste application de la loi « et de ses dérives » en interpellant les responsables concernés lorsque cela est nécessaire.

- **Être une force de proposition pour un droit plus réel**

Au-delà de son travail de veille, le Comité de suivi souhaite aussi être force de proposition pour que ces droits opposables soient davantage effectifs. Il travaille depuis cette année à renforcer ce volet d'action, en essayant d'élargir ses partenariats et de construire des positions communes entre les différentes associations locales.

- *Le Dalo-Daho, de quoi parle-t-on ?*

La loi Dalo de 2007 marque une avancée essentielle pour la reconnaissance du droit au logement

- Elle réaffirme le droit individuel à un logement décent et indépendant, de même qu'à un hébergement,
- Elle garantit ce droit à toute personne qui n'est pas en mesure d'y accéder ou de s'y maintenir par ses propres moyens,
- Elle organise des modalités de recours
 - Amiable auprès de la Commission de Médiation
 - Contentieux devant le Tribunal Administratif
- Elle désigne l'Etat comme garant du droit au logement et lui impose une obligation de résultat

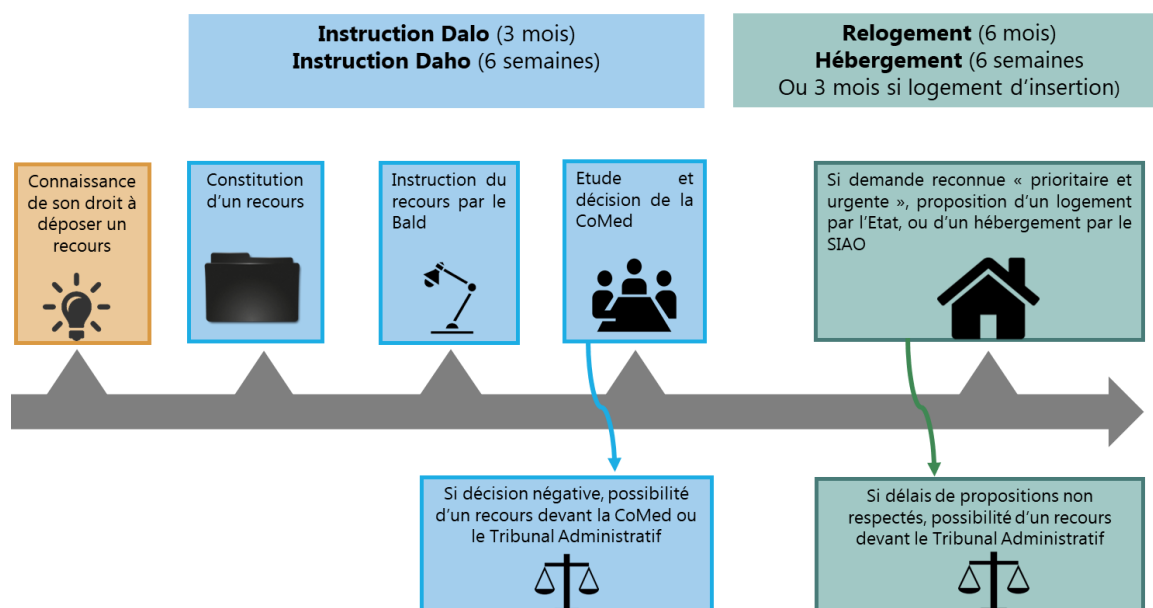
Le droit au logement opposable se destine aux personnes :

- Dépourvues de logement ou hébergées chez des tiers
- Menacées d'expulsion sans relogement
- Logées en hébergement d'insertion ou logement de transition
- Logées dans des locaux insalubres ou dangereux
- Vivant dans un logement non décent ou sur occupé, sous condition d'enfant mineur ou de handicap
- Dans l'attente d'un logement locatif social depuis un délai « anormalement long »

Le droit à l'hébergement opposable se destine aux personnes qui ont fait une demande d'hébergement restée sans réponse, **quelle que soit leur situation administrative**. Plus précisément, ce droit concerne les personnes :

- « à la rue, en habitat de fortune, en hébergement chez des tiers, etc ;
- accueillies par le dispositif d'accueil sans respect de leur intimité (dortoirs) ou sans pérennité (hébergement de nuit ou limité à quelques jours, expulsion d'un CADA ou fermeture d'un centre hivernal sans proposition d'un nouvel hébergement) » (Association Dalo, « guide du Daho »)

Le parcours du requérant Dalo ou Daho



II. Etat et évolution de l'application des droits opposables au logement et à l'hébergement en Isère

1. Les chiffres clés 2008-2019 en Isère

2008-2019	Moyenne 2008-2019
Recours déposés	
11 339 2 198 Daho 9 141 Dalo	972 210 Daho 762 Dalo
Décisions favorables	
3 967 766 Daho 3 201 Dalo	331 64 Daho 267 Dalo
Requalifications recours Dalo en Daho	
199	17
Ménages relogés/hébergés	
1 983 190 Daho 1 799 Dalo	166 16 Daho 150 Dalo

Le Dalo est **un indicateur de l'ampleur des besoins**, avec plus de 11 000 recours déposés auprès de la Commission de Médiation de l'Isère en 11 ans. Ces recours traduisent autant de situation de mal-logement et de difficultés rencontrées par les ménages pour accéder à un logement ou à un hébergement.

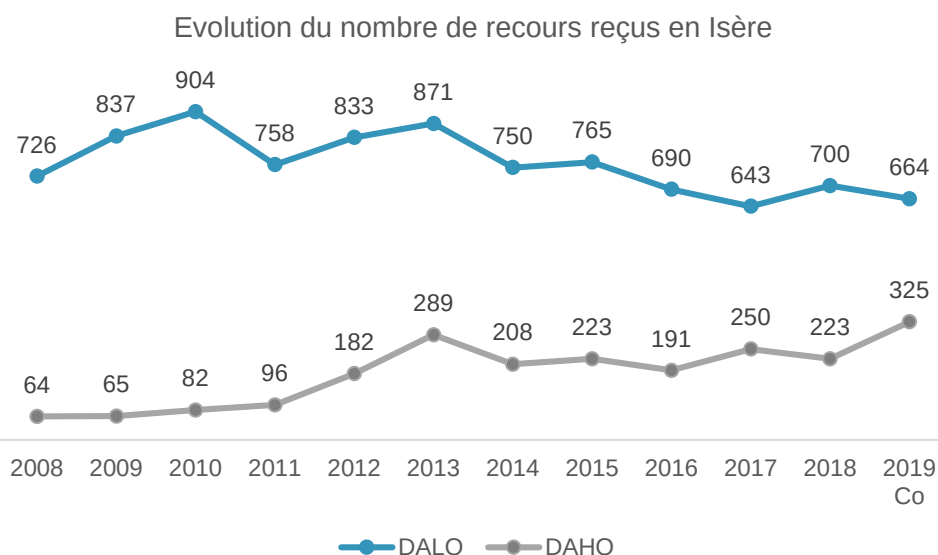
Mais le Dalo c'est surtout l'institution **d'un droit qui permet une avancée concrète pour les ménages qui y recourent**, avec 4 000 d'entre eux qui ont pu faire reconnaître la priorité et l'urgence de leur situation, et 2 000 qui ont pu, par ce biais, accéder à un hébergement ou à un logement.

Une marge de progrès persiste néanmoins : davantage de ménages pourraient recourir au Dalo et au Daho, faire reconnaître la priorité de leur demande, et accéder ainsi au logement ou à un hébergement. **Comment expliquer, en effet, que sur les 4 000 ménages reconnus prioritaires, ils soient seulement 2 000 en bout de course, à être effectivement logés ou hébergés ?**

2. Des avancées positives en 2019 en Isère

Vers une plus forte mobilisation du Daho

En 2019, le nombre de recours Daho reçus est le plus élevé depuis l'entrée en vigueur de la loi, avec 325 recours (contre une moyenne annuelle iséroise de 210 recours Daho reçus depuis 2008). Le nombre de recours Dalo connaît quant à lui une tendance à la baisse depuis 2014, avec 24% de recours en moins.



Mais un non-recours qui reste très fort

Malgré la hausse des recours Daho déposés, le non-recours à ce droit opposable reste massif : les requérants au Daho ne représentent que 10% des 3 195 requérants potentiels (ménages dont la demande d'hébergement d'urgence ou d'insertion est restée sans réponse). Concernant le Dalo, une estimation à minima comprenant les 5 841 demandeurs de logement social ayant déclaré une situation de privation de domicile et dont la demande n'a pas été satisfaite établit un taux de non-recours à 89%. Cependant la proportion réelle est probablement plus élevée si on ajoute à ce décompte les demandeurs de logement social en habitat insalubre, et ceux qui font face à des délais d'attribution anormalement longs.

	Daho	Dalo
Requérants réels	325	664
Requérants potentiels (à minima)	3 195	5 841 (SD)
Non-recours (à minima)	90%	89%

La permanence d'Un toit pour tous

La permanence d'Un toit pour tous a été créée en 2008 pour aider les ménages à constituer des recours Dalo et Daho. Elle repose sur le travail d'une dizaine de bénévoles.

Elle permet d'accompagner des requérants qui connaissent peu leurs droits, ni le monde de l'hébergement et du logement. Ils rencontrent également des difficultés pour remplir seuls un dossier de recours et répondre aux exigences administratives du Dalo-Daho. Les bénévoles de cette permanence expliquent accompagner un public très divers et « perdu car pas ou peu accompagné ». Il s'agit souvent des ménages qui auraient besoin d'une aide plus globale. L'accompagnement de ce public conduit à des rencontres longues, induit des difficultés de communication, et met en lumière le besoin « d'aller vers ».

Pour René Dutrey, secrétaire général du HCLPD, ce défaut d'information des publics est lié au fait que « *le Dalo n'a jamais fait l'objet d'une grande campagne d'information nationale portée par l'état et porté par les préfectures. Le Dalo a toujours été non présenté et non informé, pour rester quelque chose de confidentielle. Donc là y a vraiment un effort en termes de politiques publiques qui devrait être mis en œuvre pour faire connaître la procédure Dalo et la rendre la plus accessible possible* »

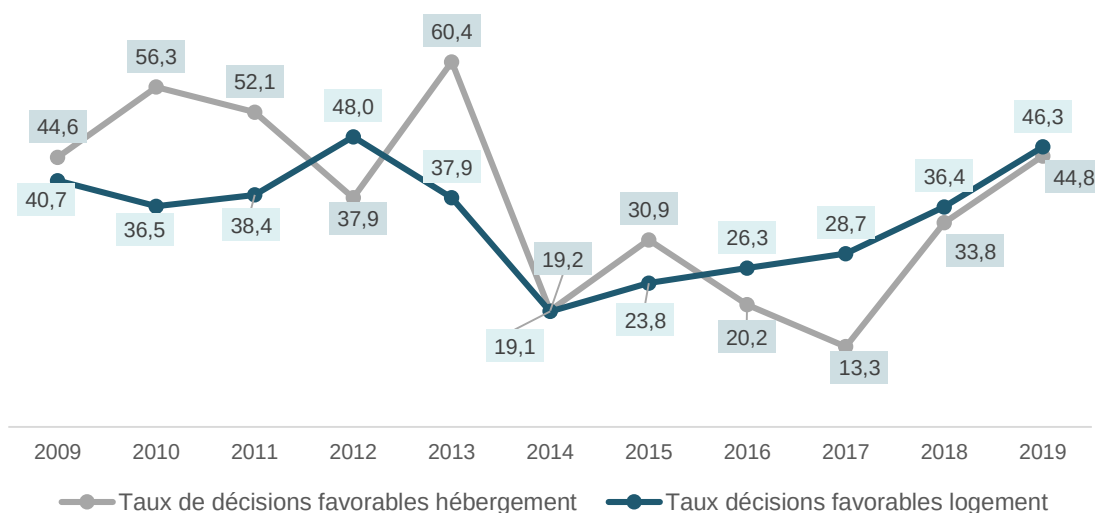
Cette permanence est un **maillon essentiel du processus Dalo en Isère**. En 2019, la permanence a permis de constituer 191 recours, soit 18% des recours Dalo reçus par la CoMed, et 23% des recours Daho reçus par la CoMed. En 2019, elle a permis d'accompagner 233 ménages distincts (contre 185 « contacts » en 2018) et a connu une augmentation du nombre de recours constitués (+43% par rapport à 2018). Cette augmentation concerne à plus forte raison les recours Daho (+71% de recours Daho et +25% de recours Dalo).

A l'échelle nationale, le HCLPD observe d'ailleurs que le nombre de recours Dalo « *n'augmente pas par hasard, il augmente là où il y a des Comités de suivi qui sont montés, là où il y a des pressions associatives, là où il y a des bureaux d'accès au droit qui se sont montés. Parce que l'accès au droit aujourd'hui en matière de droit au logement opposable repose essentiellement sur les permanences associatives. (...) D'où l'importance de faire vivre le Dalo localement, d'où l'importance des Comités de suivi locaux.* »

Et une meilleure reconnaissance des droits : une demande reconnue prioritaire et urgente pour 46% des requérants au Dalo et 45% des requérants au Daho

En 2019, les taux de priorisation Dalo et Daho poursuivent leur évolution à la hausse, initiée depuis plusieurs années. Cette augmentation permet à l'Isère d'avoir un taux de reconnaissance Dalo supérieure au taux national (46% contre 34%).

Evolution des taux de priorisation DALO et DAHO en Isère



Cette évolution fait suite à une chute des décisions favorables en 2014. Pour le Secrétaire général au HCLPD, elle est liée à l'existence en Isère d'un Comité de suivi et des diverses mobilisations d'acteurs locaux en faveur d'une juste reconnaissance et application des droits au logement et à l'hébergement.

« Cette remontée des taux de décisions favorables sur le Dalo et le Daho (...) c'est vraiment le fruit de votre action, je dis pas ça pour vous lancer des fleurs, mais quand vous étiez à 13% de ménages Dalo hébergement reconnus, qui était parmi les taux les plus bas de France, c'est bien la mobilisation d'Un toit pour tous, de l'Equipe juridique mobile, de l'ensemble des acteurs qui ont permis une prise de conscience. (...) La situation du logement elle est dramatique, c'est vrai, chaque année on peut se dire qu'elle est un petit peu plus dramatique que l'année d'avant, c'est vrai aussi. Mais la mobilisation des associations pour l'accès aux droits, pour la lutte contre le non-recours elle a un effet très concret, et je peux vous le dire au niveau de la statistique nationale, partout où des collectifs se sont montés, partout où nous sommes passés avec l'Association Dalo pour former des Commissions de Médiation, partout où entre guillemet « nous avons mis la pression » face à des taux de décisions favorables et à des pratiques extrêmement restrictives des Commissions de Médiation, ça a eu un effet. Et cet effet se voit très clairement là dans les statistiques ».

Secrétaire général au HCLPD

Là aussi néanmoins une marge de progrès demeure, notamment en matière de Daho où le taux de priorisation reste faible comparé à celui enregistré à l'échelle française (59%).

3. Mais des droits qui restent peu effectifs, malgré des possibilités de recours contentieux

En Isère, seuls 15% des prioritaires Daho ont été hébergés et 30% des prioritaires Dalo relogés. Comment expliquer des taux aussi bas ?

En matière d'hébergement, la difficulté réside dans le déséquilibre entre de nombreux besoins en hébergement, y compris des besoins priorités par le Daho et par des Référés Libertés, et le nombre insuffisant d'offres d'hébergement d'urgence adaptées aux personnes seules :

« Suite à la commission de médiation le Bald nous informe de toutes les priorités hébergement, on rentre ces priorités sur notre logiciel, sur le système d'information national qui s'appelle le SI-SIAO, et à partir de là les ménages deviennent prioritaires pour une orientation hébergement, c'est-à-dire qu'ils passent premiers sur la liste d'attente. Au regard des ménages prioritaires Daho, on se rend compte qu'on a de nombreux ménages qui sont sans droit, qui sont sans ressource, et à ce titre-là, malheureusement, dans les pratiques actuelles de l'hébergement on considère qu'ils ne relèvent pas de l'hébergement d'insertion, quand je dis « on » c'est pas spécialement le SIAO, y a aussi les structures d'hébergement qui refusent ce public, et de fait ce public se reporte, même si il est prioritaire Daho, uniquement sur l'hébergement d'urgence. L'hébergement d'urgence on a une carence d'offre pour les personnes isolées, et ce que vous soulignez c'est qu'on a une majorité de personnes isolées qui sont prioritaires Daho, donc là aussi ça explique cette absence de réponse parfois sur les questions d'hébergement. Autre élément d'information, c'est qu'on a également au niveau du SIAO à traiter de la priorité de tous les référés libertés, et du coup, c'est un constat qui est personnel mais je trouve qu'il y a une mise en concurrence de ces publics sur un accès prioritaire à l'hébergement ».

SIAO de l'Isère

Pour le Haut comité au logement des personnes défavorisées « le Daho est le réceptacle des dysfonctionnements des nombreuses politiques publiques » telles que celles qui touchent aux champs de l'Asile, du logement, de l'ASE, de la prison et de la psychiatrie.

« Pour permettre de revenir à une situation d'hébergement détendue, ça demande vraiment une politique transversale touchant à de nombreux domaines du fait des sous dotations chroniques depuis des années ».

Secrétaire général du HCLPD

En matière de logement, le faible taux de relogement observé en Isère peut s'expliquer en partie par les offres de logement qui sont refusées par les ménages prioritaires.

« Pour les refus, il y a un effet psychologique très simple qui est que quand on a pas demandé son avis à quelqu'un depuis 5 ans, qu'il est face à une décision qui va changer sa vie, ou qui peut changer sa vie, on est face à une tendance où il peut dire non, par peur, pour pleins de raisons, ça peut paraître un peu irrationnel mais en tout cas c'est quelque chose qui existe. La façon de lutter contre ça c'est l'accompagnement. (...) La cellule Action Logement elle a mis les moyens d'accompagnement au moment de la proposition. Ils sont bientôt à 18% de ménages Dalo sur les 25%. Ils arrivent à un taux de zéro refus. Ça c'est simplement la preuve que quand le travail est bien fait au moment de la proposition de logement on peut réduire le nombre de refus demandeurs, et de réduire même à zéro »

Secrétaire général du HCLPD

Mais ces refus ne suffisent pas à rendre compte du nombre de ménages non-relogés. A l'heure actuelle, des données nous manquent pour comprendre les faibles perspectives de relogements des ménages Dalo. Alors que l'Isère enregistre un taux de proposition relativement fort (202 offres de logement proposés pour 252 ménages prioritaires), les suites données à ces offres ne sont pas toujours renseignées.

Etats des offres de logements proposées aux ménages Dalo en Isère (2019)

- 252 ménages prioritaires
- 202 offres de logement faites (70% des ménages prioritaires)
 - 85 relogements
 - 40 refus
 - Offres non adaptées aux besoins ?
 - Offres non adaptées aux attentes ?
- **Quid des 77 offres restantes ?**

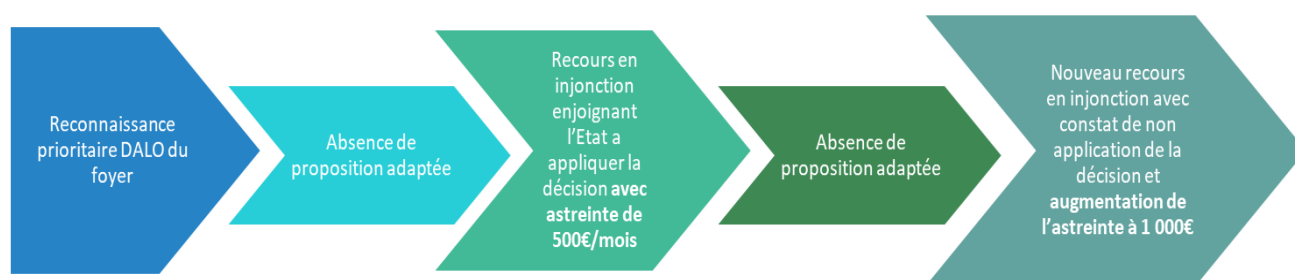
Pourtant, le nombre de logements sociaux disponibles via les différents réservataires devant participer au relogement des ménages Dalo est suffisant pour réussir à reloger l'ensemble de ces ménages.

« Sur le relogement je le répète, l'offre de logements disponibles pour les ménages Dalo prévus dans la loi, c'est-à-dire, le contingent préfectoral, les 25% d'Action logement, les 25% d'attribution des collectivités, les 25% d'attribution des bailleurs, aujourd'hui n'est pas mobilisé. Donc la loi en matière d'attribution des Dalo n'est pas respectée. Si elle était respectée, on pourrait reloger tous les ménages Dalo reconnus, sauf à Paris et en Seine Saint-Denis où effectivement là le flux est tellement important qu'on y arriverait pas. Donc il y a une vraie bataille pour faire appliquer la loi. On est pas dans quelque chose d'impossible, mais c'est seulement faire appliquer la loi. »

A ces faibles taux de relogement et d'hébergement observés en Isère, s'ajoute la faible effectivité des recours en injonction. Si le Tribunal administratif donne raison au requérant lorsque l'Etat ne lui a proposé aucun logement adapté à l'issu du délai prévu, les condamnations qu'il requiert ne semble plus suffire pour amener l'Etat à reloger le ménage. On observe ainsi parfois 1 à 2 ans d'attente pour qu'un ménage reconnu prioritaire accède au logement malgré une décision favorable du Tribunal administratif (contre 6 mois dans la loi). Face à cette difficulté, l'Equipe juridique mobile qui accompagne les requérants dans leurs recours contentieux est parfois amenée à faire un deuxième recours en injonction pour un même ménage, afin de contraindre davantage l'Etat à le reloger.

« Dans la majorité des cas, le juge donne raison au requérant et contraint la préfecture à reloger les personnes. Pour ce faire, le juge fixe une astreinte qui est versée au fond d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL). Mais on se rend compte que cette pression n'est pas forcément suffisante, et à titre d'exemple on en est nous à retourner devant la juge pour un même foyer et demander au juge de reprendre une décision. (...) C'est quelque chose qui n'a jamais été fait. Mais à l'heure où je vous parle il n'y a toujours pas eu de proposition pour ce foyer, donc on ne se réjouit pas trop vite. (...) Sur les recours contentieux ce qu'il faut garder en tête c'est que ce sont des démarches assez longues et fastidieuses. Donc sur les 78 recours contentieux qu'on a pu mener avec les différents foyers qu'on a pu accompagner, il y a 31 recours qui sont en attente d'audience. L'équipe juridique mobile n'est pas un très vieux service certes, mais il y a quand même des délais assez importants, notamment quand on parle d'autres recours : les recours en excès de pouvoir qui ont pour objectif de faire annuler une décision, ou alors les recours indemnitaires qui visent à réparer le préjudice subi par les personnes non-relogées suites à une décision favorable Dalo ou Daho ».

Equipe Juridique Mobile



L'Equipe juridique mobile (EJM)

L'équipe juridique mobile est un service d'accès aux DALO DAHO de la Ville de Grenoble qui a pour objectifs de (1) remobiliser les acteurs et les publics à l'utilisation du DALO DAHO, et (2) permettre une meilleure application de la loi DALO. Il fournit des ressources et propose des formations aux professionnels de l'accompagnement, fais des actions « d'aller-vers » auprès des publics pouvant déposer des recours, et accompagne les ménages dans leurs recours contentieux (devant le Tribunal administratif).

L'équipe est composée d'une travailleuse social, d'une travailleuse paire, d'une juriste et de 2 juristes stagiaires et enfin, d'un responsable d'équipe.

III. Des requérants au Dalo de plus en plus fragiles

Parmi les requérants au Dalo, figure la frange de la population la plus fragile face au logement. En effet, les requérants sont majoritairement des personnes seules qui sont de plus en plus âgées et de plus en plus pauvres. **Les profils de ces ménages soulignent le rôle social du Dalo et rappellent la nécessité d'une plus grande effectivité.**

Une majorité de personnes seules

- Plus d'1 requérant sur 2 est une personne seule (Dalo et Dahlo)
- 1/3 des requérants au Dalo sont des familles monoparentales (contre ¼ dans la demande de logement social)

Des requérants au Dalo de plus en plus âgés

- 62% ont plus de 40 ans (contre 47% en 2012)
- 25% plus de 55 ans (contre 17% en 2016)

Et de plus en plus pauvres

- 56% des requérants Dalo ont des ressources inférieures au smic (contre 52% en 2016)

IV. Et en 2020 ? des obstacles qui persistent

Des délais non respectés qui allongent des procédures déjà peu adaptées à l'urgence des besoins. Cela concerne l'attribution de logement et d'hébergement, mais aussi la communication des décisions prises par la CoMed (le requérant est informé de la décision prise plusieurs mois plus tard). En outre, les délais de procédure se trouvent aussi rallongés par le service instructeur lorsque celui-ci demande au requérant l'envoi de pièces complémentaires pourtant non-obligatoires.

« On est face à une population encore une fois qui très souvent est en errance. Elle n'a pas une valise à roulette avec ses pièces administratives qu'elle trimbale de lieux d'hébergement en lieu d'accueil. La loi est assez claire, pour déposer un dossier dalo, il faut une pièce d'identité, il faut une demande de logement social, et il faut une preuve de la situation dans laquelle on est. Et cette preuve de la situation la loi le précise très clairement, elle peut être apportée par tous les moyens, aussi bien un rapport social que n'importe quel justificatif. Et là où la loi va plus loin, une partie de la loi qui est très souvent ignorée par les Commissions de médiation, c'est que la Commission de médiation peut solliciter tous les services publics pour objectiver la demande. C'est pour ça qu'un refus de dossier Dalo pour l'absence d'une pièce complémentaire facultative n'est pas acceptable car la Commission de médiation peut elle-même solliciter toutes les administrations pour demander un complément. C'est pour ça que cette inflation de pièces complémentaires est assez inquiétante et rend le dépôt d'une demande Dalo complexe et difficile, et c'est une véritable résection d'accès au droit »

Secrétaire général du HCLPD

Des recours Daho qui continuent à être refusés au motif de « garanties d'insertion insuffisantes » malgré le principe d'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence. Ces pratiques ont été condamnées à plusieurs reprises par des tribunaux administratifs, y compris en Isère.

« Dans la loi, il est marqué clairement que le Daho est un droit inconditionnel, quel que soit son statut administratif. Mais la CoMed n'est pas du même avis que nous et nous avons fourni des décisions négatives pour des personnes qui ne sont pas en situation régulière sur le territoire « pour manque de garanties d'insertion permettant d'accéder à un hébergement ». On a là aussi très récemment une décision du juge des référés qui vient suspendre une décision de refus Daho prise sur ce motif. »

Equipe Juridique Mobile

« Sur ces garanties d'insertion, qui sont quand même assez surréalistes, je rappelle que dans la loi on est face à l'accueil inconditionnel. Moi je ne suis pas juriste, mais mettre des conditions à un accueil inconditionnel ça ne fonctionne pas, ça ne va pas, c'est pas bon. Le principe de l'accueil inconditionnel c'est un pilier de la solidarité nationale, et c'est vrai que le mélanger avec le droit du séjour en fait, en considérant que les personnes, du fait de leur absence de droit au séjour, ne vont pas s'installer durablement est une confusion juridique parce que ce sont deux couloirs différents, ce sont deux débats complètement différents. Là, la personne est présente sur le territoire, la question est de savoir où elle va ce soir. »

Secrétaire général du HCLPD

Une confusion qui persiste entre filières de priorisation et droit opposable au logement avec des décisions de la CoMed qui renvoient des requérants vers le Palhdi ou la plateforme Logement d'abord. Pourtant, avoir préalablement sollicité ces filières ne fait pas partie des critères de recours, seule une demande de logement social est nécessaire. C'est précisément parce que ces filières ne sont pas toujours accessibles ou qu'elles ont du mal à fonctionner que le Dalo existe et fixe à l'Etat une obligation de résultat.

Une majorité instable au sein de la CoMed et des décisions qui varient fortement. Les décisions prises se jouent souvent à une voix près. Cela conduit à des décisions variables d'un mois à l'autre. Il est nécessaire que la CoMed ait une interprétation fixe de la loi pour que l'ensemble des décisions rendues soient cohérentes et justes les unes envers les autres.

« Les décisions de la CoMed se prennent souvent à une voix d'écart. Donc malheureusement on est dans une situation où malheureusement des fois selon le moment où le dossier passe à la Commission, y en a un qui est plus là à ce moment-là, y en a un qui est là, c'est telle ou telle structure qui représente, et on peut avoir des décisions assez contradictoires comme ça se joue souvent à une voix près. »

Membre de la CoMed et du Comité de suivi

Et des obstacles nouveaux liés au contexte sanitaire et à la tenue des CoMed par téléphone :

« C'est un détail pour le moment mais c'est quand même pas complètement négligeable malheureusement pour l'exercice du droit de chacun, on est aussi actuellement, depuis le deuxième retour de la CoMed, on est dans de très mauvaises conditions au niveau de la CoMed puisqu'on travaille non pas en visio, mais en audio en CoMed, et qu'on est pendant 4 heures

d'affilées à faire défiler des dossiers individuels, et au bout de 2h, 3h, ça devient très compliqué, et je pense que c'est aussi pénalisant actuellement pour l'exercice du Dalo-Daho. »

Membre de la CoMed et du Comité de suivi

V. Pour aller plus loin :

Comité de suivi de la loi Dalo en Isère, Rapport 2020 : https://www.untoitpourtous.org/wp-content/uploads/2021/02/Cahier_Dalo_2020-comite_de_suivi_isere-1.pdf

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, Rapport Dalo hébergement 2020 : http://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_dalo_hebergement_2020-3.pdf

Equipe Juridique Mobile (EJM) de la Ville de Grenoble : <https://www.solidarites-grenoble.fr/acteur/299/958-equipe-juridique-mobile-ejm.htm>

Permanence Dalo d'Un toit pour tous : <https://www.untoitpourtous.org/devenir-benevoles/dalo-droit-au-logement-opposable/>

L'HEBERGEMENT CHEZ UN TIERS : ENTRE MAL-LOGEMENT ET ALTERNATIVE AU SANS-ABRISME

I. Introduction au débat

En janvier 2019, dans la perspective de la mise en œuvre de la stratégie du Logement d'abord, Grenoble Alpes Métropole réalisait une première Nuit de la solidarité pour procéder à l'évaluation du nombre de personnes privées de domicile personnel sur le territoire métropolitain. Elles étaient alors au moins 1 757 à être dans cette situation, à dormir à la rue, dans des lieux impropres à l'habitation, à l'Hôpital sans logement à la sortie ou dans un hébergement d'urgence n'offrant pas de pérennité d'accueil.

« Au moins 1 757 », car l'enquête révélait que de nombreuses personnes enquêtées avaient été amenées à recourir à un hébergement chez un tiers, à se trouver ainsi dans une situation précaire, sans que l'on soit pour autant en mesure d'estimer leur nombre et de qualifier ce mode d'hébergement. C'est à ce défaut de connaissance qu'a tenté de répondre l'étude réalisée à la demande de la Métro par l'Observatoire de l'hébergement et du logement (OHL), et présentée lors du 12-14 de mars.

Ce document de synthèse propose les résultats les plus saillants de l'étude présentés lors du 12-14 de mars, durant lequel sont intervenus :

- **Safia Elkhatabi**, Grenoble-Alpes Métropole
- **Chloë Mollard**, Observatoire de l'hébergement et du logement

II. L'hébergement contraint chez un tiers est un phénomène majeur mais largement méconnu

Quand un jeune étudiant est hébergé par ses parents ou que des personnes âgées sont accueillies par leurs enfants, il y a là l'expression d'une solidarité familiale dont il faut se féliciter. Cette solidarité qu'affichent ceux qui disposent d'un logement s'élargit souvent au-delà du cercle familial et permet l'accueil des tierces personnes. Cette forme d'hébergement recouvre alors de multiples situations selon la nature de l'hébergement, les caractéristiques sociales de l'hébergé, ou encore le lieu de l'hébergement. En outre, cet hébergement privé ne signifie pas la même chose et ne sera pas toujours le signe d'un habitat dégradé selon les raisons pour lesquelles les personnes y recourent : un jeune qui retourne chez ses parents le temps d'un stage pour économiser le prix d'un loyer n'est pas confronté à la même réalité qu'une mère célibataire qui est hébergée par un proche après avoir été expulsée de son logement avec ses enfants.

L'étude s'est focalisée sur les situations d'hébergement contraint afin de distinguer parmi les hébergés ceux qui souhaitent accéder à un logement mais n'en ont pas la possibilité, du moins à court terme. Ils se retrouvent alors dans une situation difficile puisqu'ils n'ont pas de titre d'occupation, ne disposent pas exclusivement du logement et faute d'un lieu de vie privée, ils ne peuvent entretenir de relations sociales. Ils sont en quelque sorte en suspens, souvent durant plusieurs années.

Le phénomène de l'hébergement chez un tiers est de grande ampleur puisqu'il concernait 643 000 personnes en 2017 selon une estimation nationale de la FAP. A l'échelle de la métropole grenobloise, l'estimation est plus incertaine puisqu'elle se base le plus souvent sur des données déclaratives et le rapprochement de diverses sources d'information. C'est ainsi que près de 3 000 demandeurs de logement social seraient dans cette situation, leur nombre ayant augmenté de 11% entre 2015 et 2019. L'hébergement chez un tiers est aussi une situation répandue parmi les demandeurs d'un hébergement d'insertion (un quart des demandeurs en 2019, soit 262 ménages), ainsi que chez les demandeurs d'hébergement d'urgence (parmi les ménages ayant appelé au moins 2 fois le 115 en 2019, 418 ont déclaré avoir dormi chez un tiers la veille de leur appel et 206 avaient prévu de dormir chez un tiers le soir suivant). Ces données ne sont évidemment pas cumulables mais elles suggèrent que l'estimation des personnes privées de domicile personnel réalisée lors de la Nuit de la solidarité en janvier 2019 (au moins 1 757 personnes) devrait être multipliée par deux ou trois, pour prendre en compte les hébergés chez des tiers.

III. L'hébergement chez un tiers constitue souvent une forme aggravée de mal-logement

Une approche qualitative fondée sur une série d'entretiens réalisés auprès des personnes ayant été hébergées chez un tiers permet d'identifier les traits caractéristiques de l'hébergement chez un tiers qui en font une forme aggravée de mal-logement.

L'hébergement chez un tiers génère une relation asymétrique entre hébergeurs et hébergés qui fragilise ces derniers. Cette asymétrie génère un sentiment de dette chez l'ensemble des ménages hébergés dont l'intensité et la nature peuvent toutefois varier selon l'intimité de la relation. Dette dont les personnes accueillies s'acquittent en « payant des bières et des clopes » ou en « remplissant le frigo », pour autant qu'elles disposent des moyens financiers pour le faire. Si leurs ressources sont suffisantes, elles peuvent participer au paiement du loyer, ce qui a pour avantage de réduire l'asymétrie avec l'hébergeur.

A l'inverse, lorsque l'hébergé n'est pas en mesure de participer financièrement, le déséquilibre de la relation est plus difficile à gérer. Les contreparties prennent la forme de services à rendre, mais leur valeur est difficile à évaluer et à rapporter au coût de l'hébergement. C'est alors que le mal-être de l'hébergé grandit et qu'il peut se trouver exposé à des situations de violence ou d'exploitation.

La dimension négative de l'hébergement chez un tiers se trouve évidemment atténuée quand l'hébergé bénéficie de la solidarité familiale, mais ne va pas pour autant de soi. Elle signe souvent un échec, n'efface pas le sentiment de dette, pas plus que les difficultés liées à la cohabitation à une période de la vie où la personne qui en bénéficie aspire à son autonomie.

L'hébergement chez un tiers constitue une forme de mal-logement, plus ou moins intense selon les modalités d'accueil. Accueillir une ou plusieurs personnes dans un logement déjà occupé génère des situations de sur-occupation avec leurs conséquences psychiques et sociales très pénalisantes. L'organisation fortement contrainte de l'espace et du temps, les difficultés à préparer et partager les repas, à se reposer et dormir, le manque d'intimité... sont autant d'éléments qui impactent la santé

des ménages, et leur quotidien au sein et en dehors du logement. Ces difficultés ayant été exacerbées durant les périodes de confinement.

Les règles tacites que s'imposent les hébergés pour ménager leur hôte, comme celles que l'hébergeur leur dicte, renforcent le sentiment de ne pas se sentir chez soi. Des hébergés peuvent ainsi chercher à s'effacer et à réduire leur impact sur la vie commune : usage parcimonieux des espaces communs, respect des horaires de l'hébergeur, occupation aussi limitée que possible du logement... Soulignant ainsi les difficultés que l'hébergement fait aussi vivre à l'hébergeur.

L'hébergement chez un tiers maintient les ménages dans des situations provisoires sans qu'il soit possible pour eux d'en mesurer la durée et de se projeter dans l'avenir. La rupture d'hébergement peut survenir quand l'hébergeur décide d'y mettre fin, son intimité et son autonomie étant mises à mal. Elle provient aussi de l'hébergé surtout quand il a la possibilité de mobiliser d'autres solutions pour faire face à sa privation de domicile, même si celles-ci sont de moindre qualité (squat ou même un retour à la rue). Mais c'est parfois un autre hébergement chez un tiers pour des durées parfois très courtes, qui apporte une nouvelle solution provisoire. Pour certains, la recherche d'un hébergeur se répète plusieurs fois par an, ou même plusieurs fois par semaine, et cela pendant plusieurs années avec de faibles perspectives d'accès à un logement.

Pour les personnes qui cherchent à éviter les nuits passées à la rue, cette situation génératrice d'angoisse les pousse à prendre des risques ou à se soumettre à des violences pour pouvoir dormir chez quelqu'un. Cela peut advenir pour des femmes isolées qui échangent quelques nuits au chaud contre des faveurs sexuelles, ou engagent des relations amoureuses avec leur hôte pour prolonger leur hébergement le plus longtemps possible.

Pouvoir accéder à un hébergement chez un tiers appelle des ressources économiques et sociales dont ne disposent pas toutes les personnes privées de domicile personnel. Les ressources financières permettent au ménage hébergé de participer aux frais du logement et de réduire ainsi l'asymétrie de la relation entretenue avec l'hébergeur. Les ressources sociales quant à elles, sont essentielles pour avoir des opportunités d'hébergement et éviter les situations de dépendance et les violences qui peuvent en découler, ne serait-ce qu'en changeant d'hébergement.

IV. Les divers profils d'hébergés chez des tiers

Si l'hébergement chez un tiers se caractérise par les traits communs que nous venons d'évoquer, il recouvre une grande diversité de situations qui tient à la plus ou moins grande perspective d'accéder à un logement, mais aussi à la stabilité de l'hébergement qui relève pour beaucoup de la nature de la relation à l'hôte. L'hébergement qui relève de solidarités citoyenne ou familiale se révèle plus stable que celui qui repose sur des ressources amicales et la mobilisation de pairs parfois presque aussi fragiles que ceux qu'ils hébergent. Au total, quatre profils ont été identifiés.

Profil 1 - L'hébergement citoyen, un hébergement long pour des étrangers en situation administrative complexe

L'hébergement citoyen est organisé à l'initiative de personnes, souvent constituées en collectifs, qui acceptent de partager une partie de leur logement pour mettre à l'abri les ménages sans-domicile. Parce qu'il repose sur des convictions religieuses ou politiques dans un souci de fraternité, cet

hébergement est stable et constitue une ressource importante pour les personnes qu'il permet d'accueillir¹. Cette forme d'hébergement concerne surtout un public étranger en situation administrative complexe qui ne peut accéder ni à un emploi, ni à un logement et éprouve de grandes difficultés pour bénéficier d'un accompagnement social. La durée de la procédure dans laquelle ces personnes sont engagées appelle un hébergement long puisque la perspective d'accès à un logement tient à la régularisation de leur situation administrative. Malgré cette contrainte, l'hébergement citoyen se révèle être une ressource sociale importante pour les hébergés qui peuvent ainsi bénéficier d'un support pour trouver des petits boulots, être orientés vers des lieux ressources et ainsi s'engager dans un processus d'intégration.

Profil 2 - L'hébergement parental, un parachute pour faire face à des ruptures biographiques

L'hébergement parental est un hébergement qui repose sur des valeurs familiales fortes qui permettent un accueil stable. Il concerne principalement des ménages qui ont perdu leur logement suite à une séparation, ou autre rupture biographique. Ces ménages sont en capacité administrative et économique d'accéder à un logement (très) social. En raison des longs délais d'attribution, ils sont néanmoins amenés à être hébergés durant plusieurs années chez leurs parents. Ce retour au domicile familial est difficile à vivre parce qu'il est souvent perçu comme une descente sociale, mais également parce qu'il relève lui aussi du mal-logement, générant un sentiment de dette, un manque d'intimité et d'autonomie. De par sa stabilité, cet hébergement préserve le ménage accueilli d'un retour à la rue, mais l'éloigne du même fait des dispositifs d'accompagnement, d'hébergement, et d'accès aux logements existants. Il y recourt souvent tardivement, lorsque sa situation d'hébergement parental devient trop difficile, ou lorsqu'elle prend fin.

Profil 3 – L'hébergement amical, une alternative à la rue pour des ménages aux portes du logement

L'hébergement amical repose sur des valeurs moins fortes que celles qui sont à l'origine de l'hébergement familial ou citoyen. Cela donne lieu à des hébergements de plus courte durée et de moindre qualité. Pour les faire tenir malgré tout, les hébergés essaient de réduire leur présence dans le logement et le coût qu'elle représente pour l'hébergeur en alternant entre des nuits dans une voiture, à la rue, ou chez un autre tiers. Ces ménages aussi seraient en mesure, économiquement et administrativement, d'accéder à un logement mais sont éloignés des dispositifs d'accompagnement et d'hébergement existants. Ils y recourent lorsque leur situation résidentielle et économique se dégrade, impactant en retour leurs perspectives d'accès au logement. Parmi ce profil d'hébergement, figure entre autres des personnes « de la rue », c'est-à-dire, des personnes qui ont appris à y vivre au fil des années. En raison de cet apprentissage, elles sont moins dépendantes que d'autres à l'hébergement chez un tiers, et peuvent s'en extraire facilement dès lors que la situation devient trop difficile. Si l'hébergement chez un tiers leur offre un temps de répit pour s'extraire de la rue de temps en temps, l'hiver en revanche, c'est une solution recherchée pour compenser le nombre insuffisant d'hébergement d'urgence répondant à leurs attentes.

Profil 4 – L'hébergement chez des connaissances, pour éviter la rue « coûte que coûte »

Ce dernier type d'hébergement concerne un public en grande précarité économique, administrative, et sociale. Il se compose principalement de personnes étrangères qui, en raison de leur migration, ne peuvent s'appuyer ni sur un soutien familial, ni sur un soutien amical. Elles appellent le 115 très

¹ Une enquête réalisée par l'OHL en 2017 recensait 426 personnes hébergées par des collectifs citoyens en Isère. Le chiffre est en cours d'actualisation pour l'année 2020.

régulièrement, et faute de réponse, se tournent vers des compatriotes qui les accueillent souvent pour des périodes de très courtes durées. Ces derniers étant eux-mêmes accueillis dans des hébergements institutionnels, les conditions d'accueil du tiers sont particulièrement difficiles : cohabitation de deux ménages dans une seule pièce, tensions liées aux usages de l'hébergement ou de la nourriture... Malgré cela, les ménages accueillis tentent de maintenir leur hébergement le plus longtemps possible de crainte de retourner dans la rue, quitte à s'exposer à des formes d'exploitation et à des violences. En raison de leur situation administrative, ils sont maintenus dans ces situations durant plusieurs années et souffrent de cette absence de perspective.

V. Conclusion et perspectives

Cette étude a mis en lumière la variable d'ajustement invisible au sans-abrisme que constitue l'hébergement chez un tiers : face à la crise de l'offre publique et privée de logements abordables, ainsi qu'à la crise de l'offre d'hébergement, ce sont les solidarités interpersonnelles qui sont mobilisées pour échapper à la rue. Cependant, en restant cantonnée dans ce rôle et dans la sphère privée, les réalités que recouvrent l'hébergement chez un tiers et les conséquences qu'elles ont sur l'accès au logement des ménages demeurent méconnues. La souffrance des personnes hébergées chez un tiers mais aussi l'ampleur du phénomène nécessitent de maintenir la vigilance sur ce thème. Ces hébergements privés appellent durablement notre attention puisque qu'ils représentent dans une estimation basse autant de places que celles qu'offre l'hébergement d'urgence institutionnel, et sans doute deux fois plus.

Cette attention doit se poursuivre et plutôt se tourner vers les parcours des ménages et leur plus ou moins grande fluidité. Face à la privation de domicile personnel, les solutions auxquelles recourent les ménages sont instables et poreuses : si l'accès à l'hébergement chez un tiers est lié aux ressources sociales et économiques des ménages, son maintien n'est jamais garanti au vu de la temporalité dans laquelle s'inscrit l'accès au logement social. Ces ménages sont tous confrontés au risque, plus ou moins fort, de voir leur situation d'hébergement se détériorer ou se terminer par un retour à la rue. Penser en termes de parcours nous permet de comprendre les raisons du passage d'une solution à une autre, parfois d'une solution institutionnelle à une solution privée, ou l'inverse, de repérer les blocages à l'accès au logement et de pouvoir identifier les moyens à mobiliser pour une plus grande fluidité des parcours.

Profil 1 – L'hébergement citoyen, un hébergement long pour des étrangers en situation administrative complexe**Caractéristiques**

- Un public étranger
- Hébergement stable
- Hébergement comme ressource d'insertion
- N'appelle plus le 115 – bien que conseillé par le collectif hébergeur

Ressources + : ressources sociales renforcées par l'hébergement

Ressources - : situation administrative complexe et longue qui empêche l'accès à un emploi, au logement, et à un accompagnement social

Profil 2 – L'hébergement familiale, un parachute pour faire face aux ruptures biographiques**Caractéristiques :**

- Eloigné de la possibilité de passer une nuit dans la rue
- Confronté à des délais d'attente d'une ou plusieurs années avant de bénéficier d'un logement social
- Peu informé des services d'accompagnement et d'accès au logement existants
- Ne connaît pas le 115

Ressource + : solidarité familiale forte, en emploi ou bénéficiaire des minima sociaux

Ressource - : peu informé de ses droits et sentiment d'illégitimité à y recourir

Profil 4 – L'hébergement chez des connaissances, une dépendance pour éviter la rue « coûte que coûte »**Caractéristiques :**

- Public étranger
- A dormi au moins une fois à la rue (plusieurs fois si homme isolé)
- Dormir à la rue est synonyme d'angoisse
- Dépendance vis-à-vis de l'hébergement chez un tiers
- Appel le 115 très régulièrement

Ressources + : proche des associations, réseau social de compatriotes, parfois élargi au public migrant

Ressources - : situation administrative complexe et longue qui empêche l'accès à un emploi, au logement, et à un accompagnement social

Profil 3.a – Une alternative à la rue**Caractéristiques**

- Hébergement instable et conditions de vies précaires
- Perte de logement suite à une rupture biographique ou à une sortie d'institution
- Plus ou moins éloigné des services d'accompagnement → en prend connaissance lorsque leur situation se détériore
- Connait tardivement le 115

Ressources + : ressources économiques précaires qui peuvent néanmoins permettre un accès au logement (chômage, rsa, travail non déclaré)

Ressources - : éloignement des services sociaux et associatifs

Profil 3.B – Une ressource pour le public de la rue**Caractéristiques**

- Un public qui a appris à vivre sans logement
- Hébergement instable mais pouvant servir de ressource pour accéder au logement
- Hébergement chez un tiers comme temps de répit ou solution pour faire face à l'hiver
- Appelle peu ou plus le 115

Ressources + : ressources sociales, économiques, symboliques permettant de recourir souvent à de l'hébergement chez un tiers

Ressources - : démarches administratives préalables qui peuvent retarder l'accès au logement

L'OBLIGATION POUR LES COMMUNES DE PRODUIRE DU LOGEMENT SOCIAL : QUEL AVENIR POUR LA LOI SRU ?

I. Introduction au débat

En décembre 2000, l'article 55 de la loi SRU est adopté. Il fixe une part de logement social obligatoire (20% d'abord, puis 25% après la réforme de 2013) pour les communes de plus de 3 500 habitants situées dans une agglomération ou une EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. A l'échelle nationale, l'application de ces obligations s'est révélée cruciale dans la production de logements sociaux et son rééquilibrage sur les territoires, puisque sur la moitié des logements sociaux produits en 20 ans « l'ont été dans des communes soumises à obligation de rattrapage de leur déficit en application de ce texte »².

Malgré l'efficacité de cette loi, les obligations qu'elle fixe prendront fin en 2025, date butoir prévue par la réforme de 2013. Si cette échéance est maintenue, des objectifs ne seront pas atteints. En Isère, cela pourrait concerner quelques-unes des 27 communes encore en déficit au 31/12/2019 et impacter la production des 8 330 logements sociaux aujourd'hui manquants.

La fin de cette obligation légale risque en outre de démobiliser les territoires, y compris les plus volontaires. Or, en l'absence d'une attention portée en continu par chaque commune sur la proportion de logements sociaux de leur territoire, les efforts réalisés jusqu'à présents risquent de s'effacer sous l'augmentation du nombre de résidences principales privées.

Suite aux échanges issus du 12-14 d'avril 2021, cette synthèse revient sur les enjeux de cette loi à travers la parole des bailleurs, des maires, et de la recherche en science politique.

- Quel bilan tirer de l'application de cette loi sur le département ?
- A quelles difficultés sont aujourd'hui confrontées les communes déficitaires et quels sont les leviers existants pour les dépasser ?
- Quelles questions pose l'arrêt prévu de ces objectifs en 2025 ?

Invités au débat :

- **René Ballain et Chloë Mollard**, Observatoire de l'hébergement et du logement
- **Isabelle Rueff**, Présidente de l'Association des bailleurs sociaux de l'Isère Absise
- **Christian Coigné**, Maire de Sassenage et vice-président du conseil départemental en charge du logement
- **Philippe Cardin**, Maire de Meylan
- **Fabien Desage**, Maître de conférence en Science Politique à l'Université de Lille

² Rapport de la commission nationale SRU, Therry Repentin, 2021. <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/278361.pdf>

II. Historique de l'article 55 de la loi SRU

1. Une loi qui s'inscrit dans un contexte d'évolution du logement social...

Voté en décembre 2000, l'article 55 de la loi SRU et l'idée de mieux répartir les logements sociaux dans les villes s'inscrivent dans un contexte d'évolution du logement social avec :

- une concentration de l'habitat social dans quelques communes au sein des agglomérations
- l'arrêt, en 1974, de la construction des grands ensembles
- la mise en place du regroupement familial, avec l'arrivée de familles amenées à être logées dans des logements sociaux

Ce besoin de mieux répartir l'offre sociale sur les territoires va d'abord donner lieu à la loi sur l'orientation pour la ville (LOV) en 1990. Celle-ci va prévoir pour la première fois la répartition de 20% de logements sociaux dans un certain nombre de communes urbaines. Mais en 1993, cette loi est vidée de son sens avec une définition du logement social élargie à l'accession sociale à la propriété – les plafonds de ressources étant proches de ceux du logement locatif social. En conséquence, la loi de 1990 aura peu d'effets. La question de la répartition des logements sociaux est finalement reprise en 2000 par Louis Besson alors Secrétaire d'Etat au logement, et se traduit par les obligations fixées par la loi SRU.

2. ... et qui traduit le droit pour tous de vivre partout

L'obligation de production et de répartition des logements sociaux vise à répondre au droit de chacun de vivre où il le souhaite. Cette loi est liée aux principes d'égalité et de fraternité, et fait écho au Droit au logement qui ne peut être effectif en l'absence d'un nombre suffisant de logements sociaux sur tous les territoires.

Les obligations de la loi SRU

- Une obligation pour les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 pour la région parisienne) dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants dont la ville centre a plus de 15 000 habitants.
- Une définition stricte du logement social inscrite dans la loi
- Une obligation qui se décline par période triennale
- Des pénalités liées au respect des objectifs triennaux (avec des dérogations)

Renforcées par la loi de 2013

- Taux de logements sociaux porté à 25 % (dans certaines communes)
- Introduction d'objectifs qualitatifs (un minimum de 30% de PLAI)
- Délais repoussés de 2020 à 2025
- Pénalités augmentées pour les communes en retard

3. Une obligation qui a suscité des oppositions mais qui est aujourd'hui plutôt acceptée

Les oppositions à l'article 55 n'étaient pas des oppositions frontales sur les objectifs compte tenu des enjeux d'égalité et de fraternité de cette loi, mais elles ont porté sur :

- L'atteinte que porterait cette loi sur la libre administration des collectivités locales. Toutefois, si cette libre administration existe effectivement, elle ne peut s'exprimer que dans le respect des lois de la République.
- La volonté d'élargir la définition du logement social avec l'intégration de l'accession sociale et du logement intermédiaire, au détriment du logement très social et des besoins auxquels il est le seul à pouvoir répondre
- Souhait de porter l'obligation non plus au niveau communal mais à l'échelle des agglomérations. Or, si tel était le cas, aucune ne serait concernée par l'obligation puisque le taux de 20% a été choisi en 2000 précisément car il s'agissait du taux de logement social moyen dans les agglomérations.

Malgré ces oppositions, on constate une acceptation croissante des obligations de production et de répartition du logement social. Cette acceptation est le résultat de :

- Une accentuation des pénalités
- Une banalisation du logement social, souvent porteur de qualités architecturale et environnementale, avec des opérations de petite taille
- Des maires sensibles à la demande de logement de leurs administrés
- Les obligations de la loi SRU relayées par les intercommunalités dans leurs PLH

III. Quel bilan en Isère ?

1. Perspectives nationales et locales

En Isère 56% des communes concernées par la loi n'ont pas atteint leurs objectifs en 2017 quand, à l'échelle de la France, la proportion est de 53%. Cela concerne 27 communes iséroises. Elles représentent 18% des 147 communes de la région Auvergne Rhône-Alpes encore en déficit de logements sociaux et soumises à des objectifs de rattrapage.

A l'échelle nationale, 2 091 communes sont concernées par les obligations SRU. En 2017, **1 100 sont déficitaires** et soumises à des objectifs de rattrapage pour la période 2017-2019.

➔ Après 20 ans, et à 5 ans du terme des obligations, **53% des communes de France n'ont pas encore atteint leurs objectifs finaux.**

A l'échelle régionale, 252 communes sont concernées par ces obligations. En 2017, **147 sont déficitaires** et soumises à des objectifs de rattrapages pour la période 2017-2019.

Parmi ces 147 communes, 18% se trouvent en Isère. Ce département se classe à la troisième place des « mauvais élèves » d'Auvergne-Rhône-Alpes derrière la haute Savoie avec 29 communes encore déficitaires, et le Rhône avec 46 communes.

➔ Après 20 ans, et à 5 ans du terme des obligations, **58% des communes d'AURA n'ont pas encore atteint leurs objectifs finaux.**

A l'échelle iséroise, 48 communes sont concernées par les obligations SRU. En 2017, **27 sont déficitaires** et soumises à des objectifs de rattrapages pour la période 2017-2019.

Parmi ces 27 communes, 16 sont sur la métropole grenobloise (soit 59%).

➔ Après 20 ans, et à 5 ans du terme des obligations, **56% des communes de l'Isère n'ont pas encore atteint leurs objectifs finaux.**

2. Bilan triennal 2017 -2019 : des disparités fortes entre les communes iséroises

RAPPEL : Les objectifs triennaux se déclinent par :

- Des objectifs quantitatifs : nombre de logements sociaux à construire par période de 3 ans pour atteindre les 20%/25% d'ici 2025
- Des objectifs qualitatifs : parmi ces logements, produire un minimum de 30% de PLAI, et un maximum de 30% de PLS

a) 52% des communes en déficit ont atteint leurs objectifs triennaux

A l'issue de la période triennale 2017-2019, en Isère, sur 27 communes toujours en déficit :

- **14** ont atteint leurs objectifs quantitatif et qualitatif, soit 52%
- **13** communes n'ont pas atteint leurs objectifs
 - **10** n'ont atteint qu'une partie de leurs objectifs
 - **3** n'ont atteint ni leur objectif quantitatif ni leur objectif qualitatif

52% ont atteint l'ensemble de leurs objectifs
85% ont atteint leur objectif qualitatif (> = 30% PLAI)
56% ont atteint leur objectif quantitatif

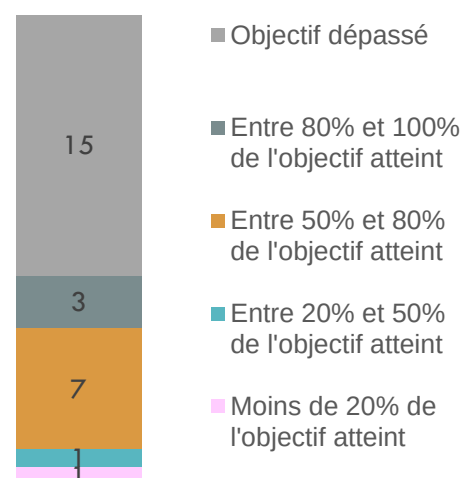
b) Un bilan quantitatif mitigé

Si les objectifs qualitatifs sont globalement respectés (85% des objectifs atteints en la matière), le bilan quantitatif fait quant à lui apparaître des disparités fortes entre les communes : si 15 communes ont dépassé leur objectif triennal, 9 communes sont en dessous des 80% de réalisation (Claix, Corenc, Jarrie, Meylan, Montbonnot, Varcès, Vif, avec moins de 50% pour Saint-Ismier et Seyssinet-Pariset)

En Isère, 8 communes sont proposées à la carence en 2019. La mise sous carence est un levier inscrit dans la loi pour accentuer les obligations SRU avec une majoration de l'amende.

Le placement en carence représente 62% des communes n'ayant pas atteints leurs objectifs triennaux en Isère, contre 46% à l'échelle nationale (251 communes).

Nombre de communes ayant atteint ou non leur objectif quantitatif 2017-2019 (n=27)



IV. L'application des obligations SRU : entre difficultés et opportunités

1. Une opportunité pour les bailleurs

Pour les bailleurs, les obligations SRU ont joué le rôle d'accélérateur dans la coopération avec les communes. Isabelle Rueff³ constate les progrès permis par cette loi en rappelant que si 8 communes iséroises sont carencées aujourd'hui, elles étaient beaucoup plus nombreuses par le passé. Pour elle, les obligations SRU sont à ce titre un indicateur des communes avec lesquelles travailler en priorité :

« Du point de vue des bailleurs ça va aussi nous indiquer avec quelles communes il faut aller travailler prioritairement sous l'angle du conseil, sous l'angle des produits qu'on peut apporter (...) ce qui me paraît prioritaire c'est d'engager ce dialogue avec les collectivités qui sont en carence actuellement et de voir avec elles, quelles sont les solutions qu'on peut apporter, et de travailler ensemble ces solutions pour que ça réponde au mieux aux besoins du territoire. »

2. Mais une série de difficultés auxquelles sont confrontés les maires

Lors de ce débat, les maires des communes de Meylan et de Sassenage étaient présents pour faire part des contraintes auxquelles ils sont confrontés pour appliquer les obligations de production. Parmi elles, on note :

-La disponibilité du foncier, d'un point de vue économique d'abord, avec des coûts élevés qui rendent les opérations de logement social difficilement réalisables, et d'un point de vue matériel ensuite, avec des zones non-constructibles en raison des risques naturels – notamment des risques d'inondation pour plusieurs communes de la métropole grenobloise. Pour Christian Coigné, Maire de Sassenage, s'ajoute à ces difficultés la suppression des COS⁴ qui n'a pas été anticipée et qui réduit aujourd'hui la taille des parcelles de terrain à vendre et donc la possibilité de construire des projets immobiliers collectifs.

-Les recours des riverains qui allongent la durée des projets immobiliers. Ces recours sont issus de riverains qui ne souhaitent pas que des logements sociaux se construisent dans leur quartier, par peur des nuisances que cela pourrait occasionner selon eux, et par crainte d'une dévalorisation de leur bien.

-L'amende comme « double peine » pour les nouveaux élus, lorsque l'équipe précédente n'a pas respecté les obligations de production de logement social. C'est le cas de la commune de Meylan dont la nouvelle équipe municipale, volontaire pour construire du logement social, est contrainte financièrement par, d'un côté, le paiement de l'amende des deux années précédentes, et de l'autre, par la nécessité d'investir dans la production de logement social le montant qui sera à payer dans deux ans s'il n'est pas ainsi mobilisé.

3. Des leviers existants encore trop peu mobilisés

Face aux contraintes des maires, plusieurs leviers existent, notamment pour contourner ou limiter la cherté du foncier. Ils restent néanmoins insuffisamment mobilisés.

³ Directrice d'Alpes Isère Habitat, et présidente de l'association des bailleurs sociaux de l'Isère (Absise)

⁴ Coefficient d'occupation des sols.

-La mobilisation du parc privé à des fins sociales pour contourner la question du coût de production, y compris du foncier, en louant des logements privés existants au prix du logement social. Cela favorise en même temps la mixité sociale avec des logements déjà présents dans le diffus. Ce levier est déjà mobilisé en Isère par Un toit pour tous qui gère plus de 200 logements privés loués aux prix du logement social. La Métropole grenobloise œuvre également en ce sens via son projet de plateforme de captation de logements privés.

-La création des OFS⁵ qui permet de séparer l'acquisition du bâti de celle du foncier. De la sorte, l'accédant ou le bailleur n'achète que le bâti. Le foncier n'est plus acquis, mais il est loué à un prix réduit en étant financé par un prêt de très longue durée.

-Le retour à des constructions collectives et élevées, en acceptant « l'étage de plus qui permet sur une même quantité de foncier de mettre un peu plus de logements »⁶. Fabien Desage, maître de conférence à l'université de Lille, partage ce constat en invitant à repenser une politique du logement dans une logique quantitative pour répondre à l'ampleur des besoins. A partir des travaux de recherche existants, il rappelle que « l'échec de la politique des grands ensembles » repose davantage sur la montée de la pauvreté que sur la morphologie de ces espaces :

« On pense que le problème c'est la concentration des populations davantage, qu'éventuellement, la montée de la pauvreté, la montée des inégalités dans la société française qui ont contribué aussi à rendre ces grands ensembles problématiques. (...) La morphologie urbaine, le fait que ce soit des grands ensembles, qu'il y ait de la concentration c'est une variable très secondaire dans les problèmes que vivent les populations. »

-La régulation du marché privé pour limiter l'inflation des prix du foncier et relancer la production de logement social. La maîtrise des prix du parc privé améliorerait également la fluidité des parcours résidentiels entre parcs social et privé, et permettrait ainsi une diminution des besoins actuels qui pèsent sur le logement social.

-Créer des zones à aménagement différées (ZAD) pour préempter du foncier à l'échelle de l'EPCI par exemple, avant que les logiques spéculatives n'agissent sur le prix du terrain.

V. La question des attributions : l'angle mort des obligations SRU

Si l'article 55 de la loi prévoit effectivement des objectifs qualitatifs pour permettre une production et une répartition des logements très sociaux, il n'agit pas directement sur les attributions. Bien que les lois suivantes ont apporté des réponses en la matière, Fabien Desage constate que la voix prépondérante des maires lors des Commissions d'attribution des bailleurs sociaux leur donne la possibilité d'appliquer une préférence communale et maintien de la sorte des formes de ségrégation sociale.

« Cette loi elle a été appliquée, elle a permis de construire des logements sociaux, 50% des logements sociaux en France ont été construits dans des articles communes 55, sauf que la ségrégation spatiale depuis 20 ans non seulement elle n'a pas baissé mais elle a plutôt augmenté. Comment expliquer ce paradoxe ? C'est que les attributaires des logements dans les communes SRU ce sont majoritairement des habitants qui ont des liens avec la commune (...) Et c'est un angle mort qui ne permet pas à la politique d'avancer. »

⁵ Organisme foncier solidaire

⁶ Extrait de l'intervention d'Isabelle Rueff.

Cette marge de manœuvre laissée aux maires explique entre autres, pourquoi les obligations SRU ont finalement été acceptées par les élus locaux qui y étaient à priori réticents :

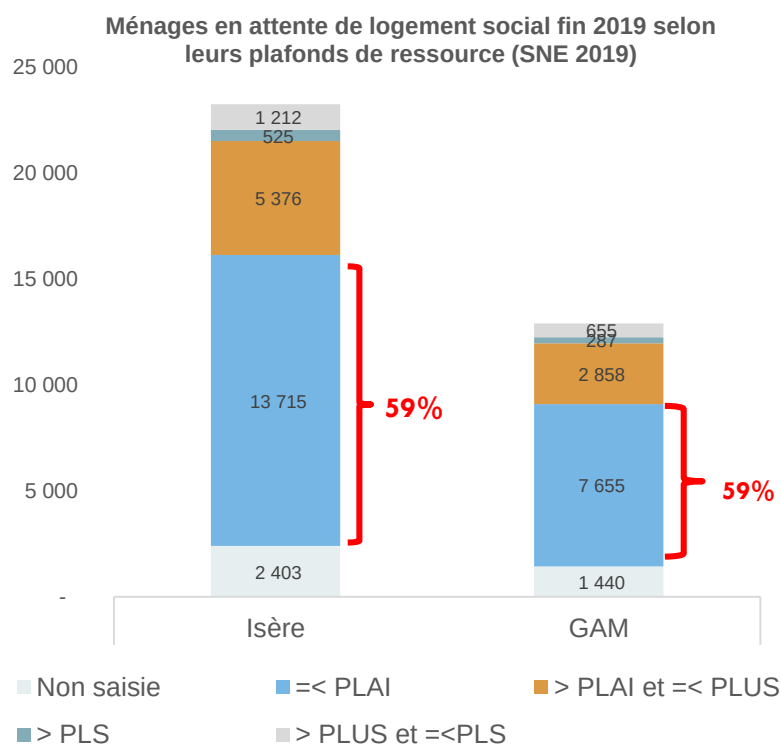
« C'est que globalement les maires, ils ont commencé à construire du logement social quand ils ont compris, quand on leur a montré qu'il y avait un besoin local, qu'il y avait un besoin dans leur commune, qu'il y avait des décohabitations qu'il y avait des divorces, que le marché immobilier devenait inaccessible pour une partie des jeunes de la commune et que donc il y avait besoin de construire des logements. Pour le dire de manière cru, construire du logement social ça voulait pas dire forcément faire venir des ménages d'autres quartiers, et notamment des quartiers prioritaires qui étaient stigmatisés, avaient mauvaise réputation »

VI. Conclusion : la prolongation des obligations SRU, un enjeu de société

Après 20 ans de mise en œuvre, les obligations SRU ont permis la production de 900 000 logements sociaux dans les communes assujetties. Cela représente la moitié des logements sociaux produits en France sur cette période. Cela a conduit à une meilleure répartition du logement social, même si l'effet correcteur reste lent. Les impacts sont néanmoins plus incertains sur la mixité sociale, la répartition des logements sociaux restant insuffisante pour combattre la ségrégation sociale en l'absence d'une politique forte sur les attributions.

Malgré les acquis déjà permis par cette loi, la mobilisation des acteurs sociaux, politiques, et des autorités morales, doit se maintenir dans la durée autour de la production de logement social. Il semble ainsi important pour les acteurs présents lors de ce 12/14, de prolonger les obligations SRU, voire de les accentuer pour être à la hauteur des besoins réels.

Ce besoin semble avoir été pris en considération pour le gouvernement qui propose de rendre les obligations SRU permanentes dans le cadre du projet de loi 4D⁷ actuellement étudié par le Sénat. Il est également question de renforcer les compétences des intercommunalités en matière d'attribution pour favoriser la mixité sociale. A cet égard, l'Union Sociale pour l'Habitat préconise que les obligations SRU s'appliquent également aux arrondissements pour que l'offre de logements sociaux se répartisse également au sein des grandes villes. Pour rappel, 23 231 ménages étaient en attente de logement social en Isère fin 2019, un nombre en hausse de 34% en 4 ans. Et parmi eux, 13 715 ménages sont sous les plafonds PLAI (59%)⁸.



⁷ 4D pour décentralisation, déconcentration, différenciation et décomplexification

⁸ Plafond PLAI = moins de 930 euros/mois pour un ménage d'une personne (source : Grenoble-Habitat)

VII. Annexes

1. Communes en déficit

Communes	EPCI	Taux SRU	Objectif	Taux logement sociaux	Objectif triennal fixé	Objectif triennal réalisé	Taux de réalisation de l'objectif quantitatif	Taux atteint PLAI (>30%)	Taux atteint PLS (<30%)
Claix	GAM	25%	Déficit	13,8	138	99	71,74%	43,43%	1,01%
Corenc	GAM	25%	Déficit	11,8	67	44	65,67%	38,64%	0%
Coublevie	GAM	25%	Déficit	7,8	107	145	135,51%	23,36%	19,63%
Domène	GAM	25%	Déficit	22,2	24	50	208,33%	33,33%	0%
Eybens	GAM	25%	Déficit	22,6	48	235	489,58%	31,25%	4,17%
Gières	GAM	25%	Déficit	20,3	70	212	302,86%	30,00%	30%
Grenoble	GAM	25%	Déficit	23,3	848	2099	247,52%	30,07%	18,75%
Jarrie	GAM	25%	Déficit	15,1	30	24	80,00%	33,33%	0,00%
La Tronche	GAM	25%	Déficit	17,3	81	72	88,89%	48,65%	0,00%
Le Versoud	Le Grésivaudan	25%	Déficit	20,7	25	80	320,00%	24%	0,00%
Meylan	GAM	25%	Déficit	16,0	281	217	77,22%	24,00%	5,33%
Moirans	CAPV	25%	Déficit	18,6	40	100	250,00%	20%	30%
Montbonnot-Saint-Martin	Le Grésivaudan	25%	Déficit	11,9	102	58	56,86%	39,66%	0%
Rives	CAPV	25%	Déficit	22,8	15	75	500,00%	33,33%	0,00%
Roussillon	Bièvre Rhône	20%	Déficit	17,9	37	45	121,62%	32,43%	13,51%
Ruy-Montceau	CAPI	20%	Déficit	7,8	95	81	85,26%	18,75%	23,75%
Saint-Clair-du-Rhône	Bièvre Rhône	20%	Déficit	12,6	44	67	152,27%	31,82%	0,00%
Saint-Egrève	GAM	25%	Déficit	19,5	138	285	206,52%	30,43%	0,00%
Saint-Ismier	Le Grésivaudan	25%	Déficit	11,0	147	34	23,13%	38,24%	0%
Salaise-sur-Sanne	Bièvre Rhône	20%	Déficit	19,0	18	74	411,11%	33,33%	27,78%
Sassenage	GAM	25%	Déficit	11,5	220	236	107,27%	30%	30,00%
Seyssinet-Pariset	GAM	25%	Déficit	11,8	278	55	19,78%	43,37%	0%
Seyssins	GAM	25%	Déficit	15,9	111	89	80,18%	31,46%	0%
Varces-Allières-et-Risset	GAM	25%	Déficit	19,0	62	41	66,13%	41,46%	0%
Vif	GAM	20%	Déficit	13,0	104	69	66,35%	39,13%	1,45%
Villard-Bonnot	Le Grésivaudan	25%	Déficit	20,7	41	56	136,59%	31,71%	7,32%
Voreppe	CAPV	25%	Déficit	21,3	35	69	197,14%	31,43%	28,57%

2. Communes proposées à la carence

Communes	EPCI	Taux logement s sociaux	Objectif triennal fixé	Objectif triennal réalisé	Part de réalisati on	Atteinte de l'objectif quantitatif	Taux atteint PLAI (>30%)	Taux atteint PLS (<30%)	Atteinte de l'objectif triennal qualitatif	Nombre de logements sociaux à atteindre pour 2025	Taux de majoration de prélèvement
Claix	GAM	13,8	138	99	72%	Non	43%	1%	Oui	853	20%
Corenc	GAM	11,8	67	44	66%	Non	39%	0%	Oui	421	60%
Meylan	GAM	16,0	281	217	77%	Non	24%	5%	Non	2 192	20%
Seyssinet- Pariset	GAM	11,8%	278	55	20%	Non	43%	0%	Oui	763	101%
Varces- Allières-et- Risset	GAM	19,0	62	41	66%	Non	41%	0%	Oui	714	40%
Vif	GAM	13	104	69	66%	Non	39%	1%	Oui	248	60%
Montbonnot- Saint-Martin	CC du Grésivaudan	11,9	102	58	57%	Non	40%	0%	Oui	596	60%
Saint-Ismier	CC du Grésivaudan	11,0	147	34	23%	Non	38%	0%	Oui	767	200%

3. Communes ayant atteint leurs objectifs ou exemptées

Communes	EPCI	Taux SRU	Objectif	Taux logement sociaux
Saint-Savin	CAPI	20%	Exempté	7,0
Vaulnaveys-le-Haut	GAM	20%	Exempté	2,6
Bourgoin-Jallieu	CAPI	20%	Atteint	30,6
Chasse-sur-rhône	Vienne Condrieu	25%	Atteint	31,2
Echirolles	GAM	25%	Atteint	42,1
Fontaine	GAM	25%	Atteint	28,1
L'isle-d'abeau	CAPI	20%	Atteint	52,4
La verpillière	CAPI	20%	Atteint	21,5
Le Péage-de-Roussillon	Bièvre Rhône	20%	Atteint	24,4
Le Pont-de-Claix	GAM	25%	Atteint	30,2
Pont-Evêque	Vienne Condrieu	25%	Atteint	40,3
Renage	Bièvre Est	25%	Atteint	25,7
Saint-Martin-d'Hères	GAM	25%	Atteint	39,2
Saint-Martin-le-Vinoux	GAM	25%	Atteint	25,7
Saint-Maurice-l'Exil	Bièvre Rhône	20%	Atteint	21,8
Saint-Quentin-Fallavier	CAPI	20%	Atteint	31,2
Tullins	CAPV	20%	Atteint	20,0
Vienne	Vienne Condrieu	25%	Atteint	34,4
Villefontaine	CAPI	20%	Atteint	68,9
Vizille	GAM	20%	Atteint	24,2
Voiron	CAPV	25%	Atteint	25,3

L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE EN ISERE : ENTRE PRECARITE ADMINISTRATIVE ET RESIDENTIELLE

I. Introduction au débat

L'accueil des demandeurs d'asile, encadré par des textes européens et internationaux, se traduit en France par la mise en place de conditions matérielles d'accueil comprenant :

- des places d'hébergement dont le nombre et la répartition sur le territoire sont définis par le schéma national d'accueil (ensuite décliné à l'échelle régionale),
- une allocation mensuelle (ADA) dont le montant varie selon la composition familiale et la proposition d'un hébergement par l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration).

Cependant, les capacités d'hébergement prévues sont limitées : en décembre 2019, moins de 40% des ménages bénéficiaires de l'ADA étaient hébergés à l'échelle nationale⁹. Si le 115 peut compenser une partie de ces besoins, la saturation des dispositifs d'hébergement laisse des dizaines de milliers de demandeurs d'asile sans réponse, contraints de recourir à des solutions interpersonnelles très précaires (hébergement par un particulier, squat, rue).

Alors que les conditions matérielles d'accueil devraient permettre à chacun de bénéficier de la sécurité et de la stabilité nécessaires pour répondre aux exigences administratives et juridiques de l'asile, les demandeurs d'asile sont en réalité confrontés à une errance résidentielle qui les maintient durant plusieurs années dans une extrême précarité.

Cette synthèse reprend les échanges qui se sont tenus en juin 2021 dans le cadre du 12-14 d'Un toit pour tous « L'accueil des demandeurs d'asile en Isère : entre précarité administrative et résidentielle » qui réunissait autour de la table :

- Observatoire de l'hébergement et du logement (OHL) – Chloë Mollard
- Accueil Demandeurs d'Asile (ADA) – Fanny Braud
- Apardap – Monique Vuillat
- Apardap – Denis Hatzfeld

II. Une précarité résidentielle qui résulte d'un décalage fort entre l'offre et la demande d'hébergement

1. Plus de 2 000 nouveaux demandeurs d'asile par an mais une offre d'hébergement qui reste stable

Depuis 2017, plus de 2 000 personnes par an, déposent une demande d'asile à la préfecture de l'Isère¹⁰. Si ce chiffre ne témoigne pas du nombre de demandeurs d'asile présents à un instant T sur ce département, il suffit cependant à prendre la mesure du décalage entre l'offre et la demande d'hébergement.

⁹ Rapport d'activité de l'OFII, 2019.

¹⁰ Rapport Ofpra 2017,2018,2019

Des besoins en hébergement Asile probablement sous-estimés

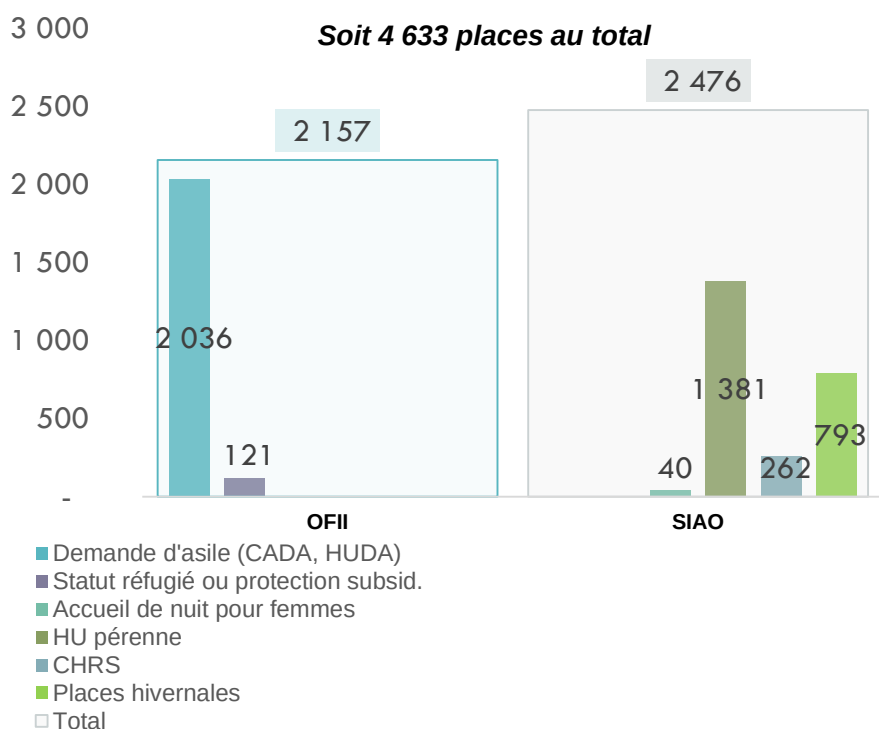
Le nombre de personnes ayant enregistré une demande d'asile sur le département de l'Isère nous permet seulement d'approcher un ordre de grandeur des besoins en hébergement Asile. Il reste imprécis pour plusieurs raisons :

- Il ne rend pas visible les déplacements des demandeurs d'asile : si le premier dépôt de demande a lieu en Isère, la personne concernée peut par la suite aller s'installer sur un autre territoire. De la même manière, ce chiffre ne tient pas compte de l'arrivée sur le territoire de demandeurs d'asile venus d'autres départements.
- Il ne permet pas de nous informer sur le nombre de demandeurs d'asile présents à un instant T sur le territoire. Pour approcher ce chiffre il faudrait cumuler le nombre de nouveaux demandeurs d'asile à celui des personnes ayant déposé leur demande la ou les années précédentes et pour lesquelles la procédure est encore en cours.

Une connaissance qui suffit malgré tout à constater l'écart entre les besoins et les réponses

Type de places en Isère, 2020

Source : "Dispositif hivernal 2020-2021" DDETS



Malgré cette sous-estimation, le nombre de nouvelles demandes d'asile déposées en Isère suffit à mesurer le décalage entre (1) les besoins en hébergement des demandeurs d'asile dont l'allocation et le statut administratif ne permettent pas, de toute façon, de prétendre à autre chose qu'à de l'hébergement, et (2) l'offre d'hébergement géré par l'OFII¹¹ qui se destine spécifiquement à ce public. En effet, alors que les nouvelles demandes d'asile enregistrées en Isère ont augmenté de 59% entre 2016 et 2019, l'offre d'hébergement en destination de ce public augmente quant à elle très peu. **Dès lors les besoins se reportent sur l'hébergement généraliste : 61% des demandes au 115 sont issues de personnes hors UE, et parmi elles, 39% sont des demandeurs d'asile (SIAO 2019).**

2. Une gestion de la pénurie de places

Compte tenu de ce décalage entre l'offre en hébergement et les besoins, l'Etat a mis en place un système d'orientation et de priorisation axé sur des critères de vulnérabilité.

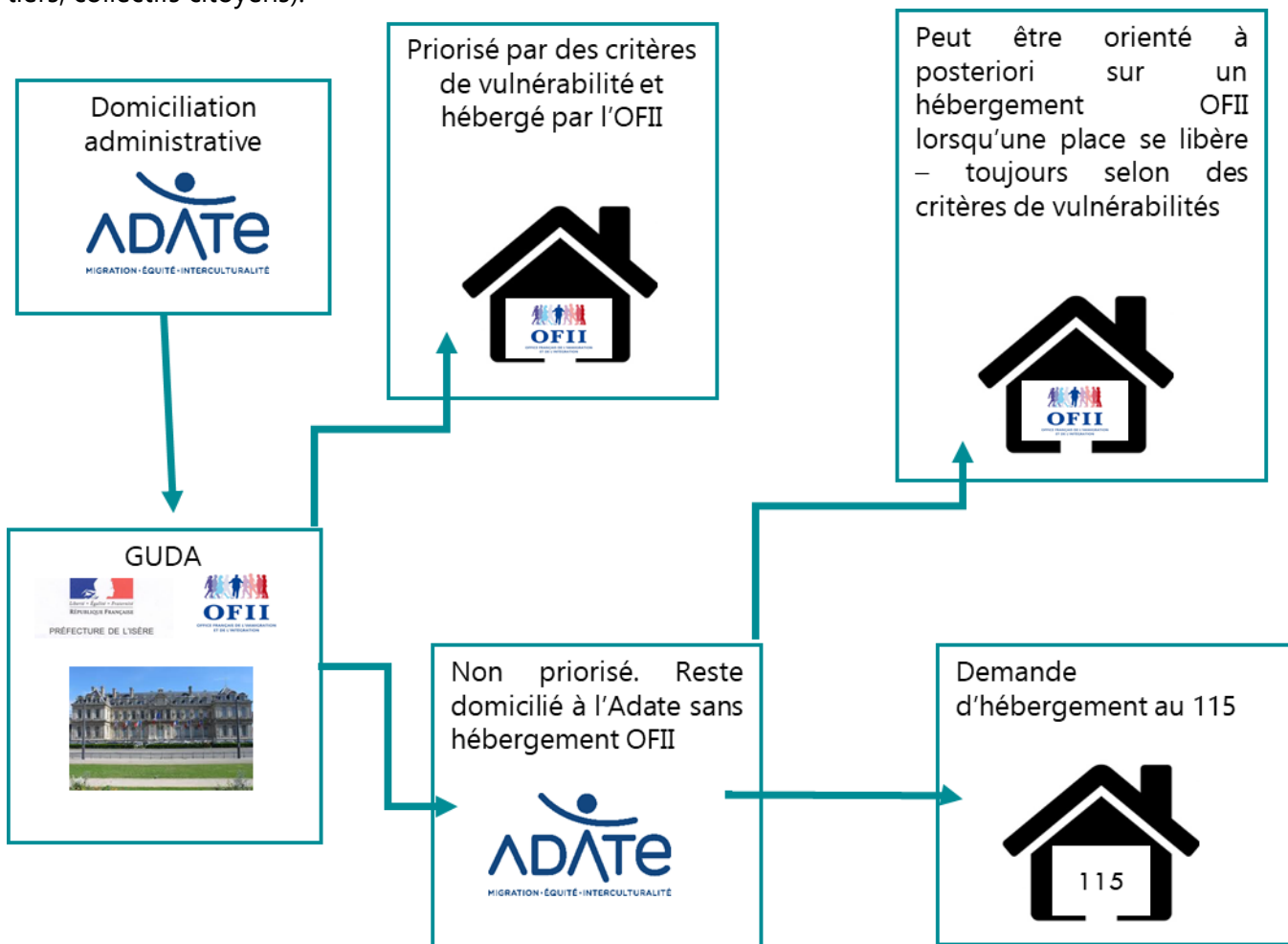
¹¹ Office Français de l'immigration et de l'intégration

Une organisation complexe

Dans le cadre du traitement de la demande d'asile, la personne est reçue au guichet unique de la demande d'asile (GUDA), où elle est reçue en un même lieu pour déposer sa demande d'asile (services de la préfecture), et évaluer ses chances de bénéficier d'un hébergement au regard de sa vulnérabilité (entretien réalisé par l'OFII). Dans les faits cependant, très peu d'hébergement sont proposés lors de cette étape.

Les demandeurs d'asile sont donc orientés à nouveau vers l'Adate qui gère en Isère la domiciliation administrative de ce public. Lorsqu'une place d'hébergement Asile se libère, l'OFII en informe l'Adate. En 2020, 729 orientations ont pu être réalisées de la sorte.

Les autres sont invités à solliciter le 115 et à trouver des solutions individuelles (squats, hébergement chez un tiers, collectifs citoyens).



Priorisation à partir des vulnérabilités

Ce décalage offre-demande donne lieu à une priorisation de certains publics sur d'autres. Comme pour l'hébergement d'urgence généraliste, c'est le critère de vulnérabilité qui est retenu, conformément à la Directive européenne sur l'accueil des demandeurs d'asile (2013/33/UE) : « **Les États membres tiennent compte de la**

situation particulière des personnes vulnérables »¹². Cependant, elle n'est pas définie en tant que telle à l'échelle européenne.

En France, **plusieurs vulnérabilités sont prises en compte par l'OFII : la présence de jeunes enfants ou de femmes enceintes, et la condition médicale du demandeur**. Pour faire valoir ce dernier critère néanmoins, la personne doit établir un certificat médical auprès d'un médecin généraliste, avant qu'il soit validé par un médecin de l'OFII. Cette procédure est d'autant plus longue que depuis 2018, les demandeurs d'asile doivent être présents sur le territoire français depuis plus de 3 mois pour demander une protection universelle de santé.

« L'entretien de vulnérabilité, théoriquement c'est les personnes les plus vulnérables qui ont un accès favorisé à l'hébergement, sauf que (...) paradoxalement des fois être reconnu comme vulnérable ne permet pas d'avoir accès à un hébergement plus rapidement dans le dispositif national d'accueil »

ADA

3) 625 personnes accueillies grâce à la solidarité citoyenne

En Isère, comme sur d'autres territoires, des citoyens réunis en collectifs ou en association essayent de pallier le manque d'hébergement en accueillant eux-mêmes les demandeurs d'asile, ainsi que les étrangers en situation administrative complexe (mineurs non reconnus, déboutés de la demande d'asile, en cours de démarches auprès de la préfecture, etc.). Une étude réalisée en janvier 2021 par l'OHL pour l'antenne régionale de la Fondation Abbé Pierre¹³ a permis d'établir qu'en 2020, 338 ménages, soit 625 personnes, ont été accueillis par 33 collectifs différents en Isère. 54% d'entre eux ont pu être hébergés dans des logements autonomes grâce au financement des collectifs. Les autres ont été accueillis au sein de famille ou sur des dispositifs temporaires pour quelques nuits.

En plus de mettre en lumière les solutions que ces collectifs citoyens ont permis d'apporter à plus de 600 personnes, **l'enquête rend également visible l'ampleur des besoins en hébergement qui reste sans réponse institutionnelle, et leur temporalité : 40% des ménages concernés par cette enquête sont accueillis depuis plus de 2 ans par les collectifs.**

III. Quand précarités résidentielle et administrative se répondent

1. Le rôle de l'hébergement dans l'accès aux droits

La question de l'accueil des demandeurs d'asile se révèle cruciale pour l'obtention d'une protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire) et donc pour leur insertion. On observe en effet, à partir des données de France Terre d'Asile à l'échelle nationale, que 56% de leurs publics accueillis en CADA ont bénéficié d'une protection, alors que cela ne concerne que 23% des demandeurs d'asile toute solution d'hébergement confondue. Plusieurs hypothèses peuvent expliquer cela :

- **Le fait d'abord que les hébergements Asile fournissent une certaine stabilité.** Les personnes y sont en effet accueillies pour la durée de leur procédure ce qui leur permet plus facilement de se reposer,

¹² Boubilil, Elodie. (2018) The Ethics of Vulnerability and the Phenomenology of Interdependency. JOURNAL OF THE BRITISH SOCIETY FOR PHENOMENOLOGY, 49. DOI: [10.1080/00071773.2018.1434952](https://doi.org/10.1080/00071773.2018.1434952)

¹³ https://www.untoutpourous.org/wp-content/uploads/2021/06/Enquete_hebergement_citoyen_ohl.pdf

éventuellement de faire face aux traumatismes vécus, et de préparer leur audition devant l’OFPRA ou la CNDA, contrairement aux demandeurs qui sont confrontés à une errance résidentielle.

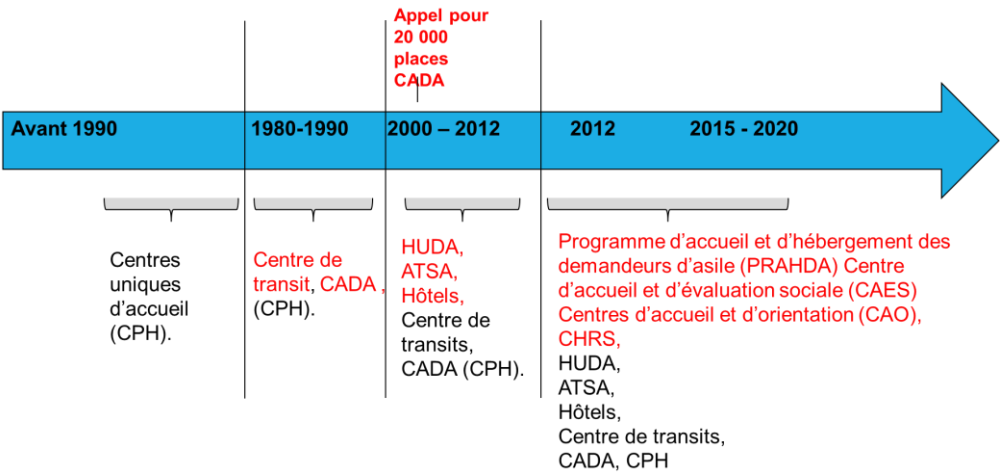
- L'autre hypothèse considère que le taux de protection est supérieur dans les hébergements Asile, ici des CADA, **en raison de l'accompagnement spécifique qui est prévu dans ces structures pour aider les demandeurs à préparer leur audience devant l’OFPRA et la CNDA. Cette hypothèse tend néanmoins à s'affaiblir compte tenu de la raréfaction des moyens alloués à ces structures pour accompagner les personnes dans leur procédure de demande d'asile.**

Le rôle que semble jouer l'hébergement Asile sur la protection des demandeurs d'asile alerte en retour sur l'absence d'hébergement et ses effets sur l'accès aux droits. Pour reprendre les chiffres de 2020 à l'échelle nationale, **77% des demandeurs d'asile ont été déboutés de la demande d'asile¹⁴, une proportion forte qui témoigne des besoins qui, de par la durée des procédures de régularisation hors demande d'asile, sont amenés à peser longtemps sur l'offre d'hébergement.**

2. Evolution du Dispositif National d'Accueil et ses impacts sur les parcours

a) Vers des dispositifs de gestion de l'attente

Comme mentionné ci-dessus, les moyens alloués aux centres d'hébergement Asile pour accompagner les personnes dans leur procédure d'asile se sont réduits au fil des années, en même temps que se sont multipliés les dispositifs spécifiques.



« Il y a une multiplication des dispositifs d'hébergement, avec à chaque fois une spécificité du dispositif. A titre d'exemple, les Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile PRAHDA qui ont vocation à accueillir des personnes sous procédure Dublin pour favoriser le transfert, dans le cahier des charges les accompagnateurs de ces centres d'hébergement sont des accompagnements pour aider le pôle régional Dublin à transférer les personnes. Les centre d'accueil et d'évaluation sociale (CAES) (...) sont des hébergements courts d'un mois qui visent à héberger dans un premier temps pour évaluer et réorienter dans d'autres dispositifs d'hébergements gérés par l'OFII. Dans une logique de mise à l'abri, voire de mise sous contrôle pour les PRAHDA et les autres centres d'hébergement dans la mise à l'abri, on est de moins en moins dans de l'accompagnement. »

ADA

¹⁴ Sources : rapport Ofra et CNDA 2020

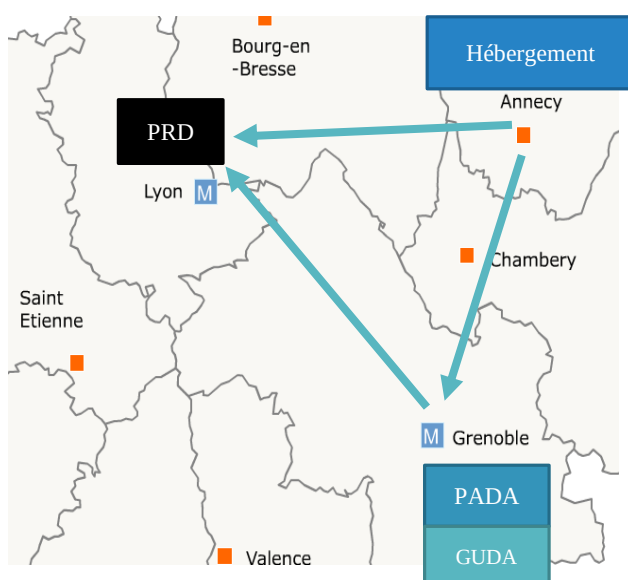
Aujourd'hui, non seulement les CADA, qui se distinguaient des autres dispositifs spécifiques par leur accompagnement, ne sont plus majoritaires parmi l'offre d'hébergement du Dispositif National d'Accueil, mais eux même n'ont plus les ressources suffisantes pour continuer ce travail d'accompagnement.

« On a moins de places de CADA que d'autres places d'hébergement qui sont plus low-cost avec moins d'accompagnement, et au sein même des CADA, **on a les postes de juristes qui sont supprimés, on se retrouve à avoir que des travailleurs sociaux qui sont là pour gérer l'attente du demandeurs d'asile sans essayer de l'accompagner vers la protection.** C'est-à-dire que le seul accompagnement qui est proposé c'est une aide à l'aide juridictionnelle, c'est-à-dire que les personnes vont pas être accompagnées dans la rédaction de leur recours ou aidées dans la façon de présenter leur demande d'asile, elles vont être orientées vers un avocat, les avocats souvent sont sur Paris et rencontrent pas nécessairement les personnes qu'ils vont suivre, donc sans poste de juriste et sans vraiment d'axe sur la protection on est dans de la gestion de l'urgence et de la mise à l'abri, et on se retrouve aussi avec beaucoup de déboutés, et le fait que les procédures soient raccourcies les personnes ont moins de temps pour se reconstruire et pouvoir présenter leur demande d'asile pour des personnes aussi très traumatisées »

ADA

3. Une instabilité résidentielle renforcée par la régionalisation de la demande d'asile

Un certain nombre d'étapes de la demande d'asile, auparavant départementales, ont été régionalisées. Pour les personnes, cela implique un nombre de déplacements importants entre les différents territoires de la Région. Dans l'exemple ci-dessous, la personne est hébergée à Annecy, mais c'est à la préfecture de Grenoble qu'elle a déposé sa demande d'asile et où elle doit se rendre notamment pour renouveler ses récépissés. Sous procédure Dublin, elle doit également aller régulièrement à Lyon pour répondre à ses convocations¹⁵.



- Un lieu de domiciliation : Grenoble
- Un lieu de convocation : Lyon
- Un lieu de vie : Annecy

¹⁵ PRD : pôle régional Dublin ; PADA : Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile (géré en Isère par l'ADATE) ; GUDA : Guichet unique de la demande d'asile

Ces déplacements obligatoires ajoutent de la complexité au parcours des demandeurs d'asile. Ils génèrent un stress important et leur coût est à la charge du demandeur d'asile qui dispose pourtant de ressources économiques très faibles. En effet, ce statut administratif limitant fortement leur chance d'obtenir une autorisation de travail, les seules ressources dont il dispose résident dans l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) d'un montant de 6.80€ par jour pour une personne hébergée, et de 14,20€ pour une personne sans proposition d'hébergement¹⁶.

IV. Conclusion

Les difficultés que rencontrent aujourd'hui les demandeurs d'asile en Isère sont le fait des politiques migratoires nationales qui, depuis plus de 30 ans, tentent d'allier « humanité et fermeté ». L'humanité envers ceux qui ont prouvé la légitimité de leur présence en France en correspondant aux critères d'obtention du statut de réfugié ou d'un titre de séjour ; et la fermeté envers ceux qui n'y sont pas parvenu. Les demandeurs d'asile étant toujours en cours de procédure, ils se trouvent dans cet entre-deux, oscillant entre la figure du « du bon » et « du mauvais » migrant. Dès lors, si leur statut de demandeur d'asile leur donne accès à des droits, ceux-ci font régulièrement l'objet de restrictions, l'idée étant de décourager ceux dont la présence se révélerait par la suite illégitime.

En Isère comme sur le reste du territoire français, cela se traduit par un nombre de places d'hébergement insuffisant, la baisse des financements de missions d'accompagnement, l'attribution d'assignations à résidence dans des départements différents du lieu de vie, ou encore, une restriction des usages de l'allocation pour demandeur d'asile.

Cette dégradation des conditions d'accueil génère une forte précarité économique, résidentielle et sociale chez les demandeurs d'asile, et complique du même fait l'obtention d'un titre de séjour. **Cette fabrique de la précarité se répercute sur le parc d'hébergement généraliste (115), avec des personnes qui, faute d'avoir l'autorisation de travailler et d'accéder au logement, restent durant plusieurs années sur une même place ce qui limite le fonctionnement par turn-over de l'hébergement d'urgence.**

¹⁶ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F33314>

UTILISER LES TRANSITIONS URBAINES : UNE SOLUTION ADAPTEE POUR LOGER LES PLUS VULNERABLES ?

I. Introduction au débat

Ce 12-14 a souhaité s'intéresser aux formes d'habitat intercalaire qui consistent à mobiliser des terrains ou des locaux inoccupés dans le cadre d'une transition urbaine, pour y héberger ou pour y loger temporairement des personnes vulnérables le temps de la réhabilitation des bâtiments. Il s'agit ainsi d'une forme alternative à l'hébergement d'urgence et d'insertion qui relève des compétences de l'Etat.

La discussion a permis de s'interroger sur l'intérêt de cette forme alternative comme réponse adaptée aux besoins en logement des personnes vulnérables dans un double contexte : celui de la crise du logement et de la crise sanitaire qui a révélé l'ampleur des besoins en la matière mais aussi de la mise-en-œuvre accélérée du logement d'abord sur le territoire de la métropole grenobloise, politique publique de lutte contre le sans-abrisme.

Les échanges ont ainsi permis de mieux appréhender les processus de création de cet habitat intercalaire en revenant sur les enjeux qu'il représente, notamment dans son rapport aux transitions urbaines dans un contexte d'intérêt croissant pour l'urbanisme transitoire selon deux angles d'approche : celui de l'habitat des plus fragiles mais aussi du point de vue de l'urbanisme et des pratiques de la fabrique de la ville.

Ce 12-14 réunissait autour de la table :

- William Lafond, chef de projet aménagement au GIE Ville Autrement
- Méline Revellin, chargée de mission Logement d'abord et mobilité résidentielle au GIE Ville Autrement
- Aurélie Duffey, cheffe de service Gestion du Logement social et de l'Hébergement à Grenoble Alpes Métropole
- Monique Vuailat, membre de l'association de l'APARDAP
- Adriana Diaconu, maîtresse de conférence à l'Institut d'Urbanisme de Géographie Alpine, chercheuse au laboratoire Pacte

II. L'habitat intercalaire, une forme alternative de réponses aux besoins non couverts par le système classique de l'hébergement et du logement social

1. Une opportunité d'utiliser le potentiel de logements vacants dans un contexte de tension forte de l'hébergement et du logement

Face à une augmentation des besoins non couverts par le système de l'hébergement d'urgence classique et spécialisé (asile notamment) et à une présence de plus en plus importante des personnes en situation d'exil, qui constituent une grande part des personnes sans domicile sur le territoire, l'habitat intercalaire représente une solution nécessaire et complémentaire.

Il constitue une alternative à la mobilisation de logements dans le parc privé avec une autre manière de faire en impliquant une maîtrise des logements et/ou du foncier par les acteurs publics, para publics et leurs partenaires.

C'est ce que réalise le GIE Ville Autrement depuis 2013, sur l'agglomération lyonnaise. Leur travail a débuté à l'occasion d'opérations urbaines où le bailleur avait pour projet de construire un immeuble à la place d'une maison, de mettre à disposition ce logement durant les 2 à 3 années nécessaires à l'étude du projet, période durant laquelle il restait inoccupé. L'objectif était d'utiliser le potentiel de ces logements vacants le temps de la réalisation de projets urbains, en les proposant sous forme de collocation à des personnes sans-abris. Depuis, une dizaine de projets de la sorte a été menée dans le but d'offrir aux personnes sans domicile de nouvelles solutions, complémentaires des places d'hébergement financées par l'Etat.

Sur le territoire grenoblois, différents projets ont également été portés par la Métropole, avec notamment la création temporaire d'un site d'hébergement d'urgence durant la crise sanitaire en mobilisant un bâtiment laissé vide plusieurs mois dans le cadre d'une opération d'aménagement portée par l'EPFL et des bailleurs sociaux.

La logique reste la même : mobiliser des logements, des terrains, des bâtiments qui restent inoccupés plusieurs mois ou plusieurs années du fait de la temporalité des projets d'aménagement, pour apporter des solutions aux personnes sans domicile personnel.

2. L'habitat intercalaire, une solution passerelle dans le parcours résidentiel des ménages

L'habitat intercalaire est une solution temporaire qui ne vise pas à loger durablement les personnes puisque, comme son nom l'indique, il s'intercale dans les temps de développement des projets d'aménagement, avant que les travaux ne débutent et que l'espace mobilisé se destine au public initialement visé. Ainsi, l'habitat intercalaire est une offre qui répond davantage aux besoins des personnes pour qui la pérennité du logement n'est pas essentielle.

C'est le cas de certains publics qui n'arrivent pas à se projeter dans un logement, ou qui ont besoin d'un premier temps d'accueil et de repos pour régler diverses problématiques qui les empêchent d'accéder rapidement à un logement. Le caractère temporaire de l'habitat intercalaire est compatible avec les besoins de ces publics.

« Est-ce que le temporaire c'est toujours par défaut ou pas » et je prendrais cet exemple – on travaille avec une association qui accompagne les jeunes sortants de l'ASE (aide sociale à l'enfance) et ils avaient monté un dispositif logement d'abord qui donnait un accès au logement social au parc pérenne aux jeunes et on s'est rendu compte très vite que les jeunes, forts de cette première expérience, souhaitaient aller sur un autre type de logement. On s'est donc rendu compte que la pérennité du logement pour ce public-là n'était pas centrale et donc ce même dispositif était finalement très adapté à l'occupation temporaire.

Le transitoire n'est pas toujours utilisé par défaut et grâce à ses nouvelles offres foncières que l'on peut avoir sur le territoire ça nous permet de multiplier les offres d'hébergement et de logement et de les rendre plus adaptées à la diversité des publics et des situations de vie. »

GIE Ville Autrement

Ces solutions sont notamment utiles pour apporter des solutions aux personnes en situation administrative complexe : l'habitat intercalaire constitue une offre supplémentaire à mobiliser pour ces publics qui ne peuvent prétendre qu'à de l'hébergement d'urgence, et peinent à y avoir accès compte tenu de la pénurie des places. Il leur offre un accueil et un accompagnement qui leur permet de faire face plus sereinement à leurs démarches administratives pour obtenir un titre de séjour, comme en témoigne ce jeune qui a pu bénéficier d'un logement au sein du dispositif de l'Abri jeunes.

« Je suis inscrit dans un établissement scolaire, je suis à l'école, je suis en 1^{ère} année de CAP maçonnerie. Depuis que j'ai commencé ma formation j'ai rencontré des difficultés à trouver un hébergement, un abri où je pouvais me reposer, faire mon travail, mes exercices après les cours me reposait et tout. Du coup je me débrouillais à gauche à droite. J'ai eu des potes aussi qui m'ont dépanné quelques jours et tout. Mais ça a toujours été compliqué. Après je suis passé par la cimade et j'ai appris qu'il y aurait une initiative des associations en partenariat avec la municipalité. Il y a 8 appartements et 24 jeunes donc j'ai eu la chance d'être retenu et voilà je suis bien content. Je suis même venu avec quelques affaires pour m'installer et voilà quoi et y aller comme ça crescendo et m'adapter petit à petit et c'est vraiment une très bonne chose pour moi en fait c'est quelque chose que j'apprécie bien là ça arrive à un moment où j'étais où j'arrivais vraiment à bout de souffle parce voilà depuis le début j'ai tenu bon et j'ai été courageux et tout mais arrivé à un moment je me la fatigue commence à se faire ressentir sur moi et tout parce que c'est compliqué le fait d'avoir au quotidien ce problème ce stress de se dire tout le temps où est-ce que je vais dormir – comment est-ce que je vais faire cette nuit et tout et le lendemain de partir à l'école de faire ses rendez-vous administratifs et tout donc ça commence à être pesant ce stress ce stress qu'on a au quotidien de pas savoir de pas savoir jusqu'à la dernière minute en fait dès fois jusqu'à 18h-19h et donc on se demande comment est-ce que je vais faire où est-ce que je vais dormir on a toujours pas de solution et tout, donc c'est pesant c'est stressant et voilà. Et au bout d'un moment ça commence à nous ça commence à fatiguer ça commence aussi à jouer sur l'esprit et tout. »

Témoignage d'une personne hébergée à sein du projet de
l'Abri jeunes dans le quartier de l'Abbaye à Grenoble

Ces solutions temporaires ne sont qu'une étape dans le parcours résidentiel des personnes qui en bénéficient. Cela implique d'anticiper l'après. Plusieurs éléments sont donc à prendre en compte pour éviter que ces personnes ne soient à nouveau confrontées à la rue en sortant des habitats intercalaires :

- *Fixer des critères d'accès, au regard des perspectives de sorties des ménages :*

Dans le cadre du projet Abri Jeunes, l'anticipation des sorties a conduit les associations en charge de l'accompagnement à fixer des critères d'entrée liés aux perspectives d'insertion de chacun, en plus des critères de vulnérabilités prévus pour apporter des solutions aux plus précaires :

On a défini des critères qui consistent à dire, l'âge naturellement, mais aussi le fait qu'ils soient sans-abri depuis longtemps, le fait qu'ils soient aussi engagés dans des processus qui leur permettent de s'insérer soit à des formations soit à des stages de façon à ce qu'ils puissent bénéficier du logement avec un certain nombre de perspectives et on est arrivé donc à 24 candidatures.

Association Apardap

- *Mobiliser du bâti et/ou du foncier sur un temps suffisamment long pour permettre une durée d'accueil et d'accompagnement pertinente*

Les projets d'habitat intercalaire impliquent un temps assez long pour permettre au public de dépasser les freins à l'accès au logement auquel il est confronté (situation administrative, accès à l'emploi etc.).

Pour être en mesure de répondre à ce besoin d'accompagnement, les acteurs du GIE lyonnais se sont mis d'accord autour d'une durée minimum requise de mise à disposition du foncier nu ou bâti de 18 mois.

- *Penser les modalités d'accompagnement*

Anticiper les sorties implique également de penser les modalités d'accompagnement à mettre en œuvre. Lors de ce 12-14, les acteurs présents ont ainsi souligné l'importance de travailler collectivement et en partenariat pour trouver des réponses adaptées aux besoins des publics.

« La situation des ménages n'appartient pas seulement à l'association qui les accompagne. On se saisit collectivement de cette question-là. Parfois la solution en intercalaire a permis d'avancer sur le reste de la situation du ménage, et a permis de débloquent quand on a suffisamment de temps une situation administrative qui était enkystée, a permis de travailler sur l'accès à l'emploi et donc quand tout va bien c'est d'accéder à du logement pérenne dans le social ou le privé »

GIE Ville Autrement

« On a fait en sorte que chaque appartement soit suivi par 2 bénévoles associatifs, de façon à ce que le lien soit rapide et direct – le lien avec les habitants est essentiel alors nous on a essayé de le construire à partir de la maison des habitants et de son équipe - »

Apardap au sujet de l'Abri jeunes

3. L'habitat intercalaire, un outil au service du décroisement de l'hébergement-logement porté par la politique Logement d'abord

Face à la montée en puissance des acteurs locaux, des collectivités locales, et notamment des métropoles sur les questions d'hébergement qui font à l'origine partie des compétences étatiques, l'habitat intercalaire est un outil opérationnel qui participe au décroisement des politiques publiques entre les champs de l'habitat, de logement, de l'hébergement et de l'action sociale, historiquement séparés. Pour les métropoles, il s'agit notamment de répondre au défi de déconnexion entre les politiques d'aménagement et de l'habitat en les articulant avec des questions plus larges telles que la recherche d'attractivité et de qualité de vie, en y intégrant également la question sociale.

Cela fait écho à la politique et à la logique du Logement d'abord qui porte cette ambition de décroisement entre le secteur de l'hébergement et du logement. Grenoble Alpes Métropole et la métropole lyonnaise, en tant que territoire d'accélération de mise en œuvre de cette politique, sont ainsi au cœur de cet enjeu. Et la crise sanitaire a renforcé l'importance de cet objectif de décroisement. Sur le territoire lyonnais, elle a été l'occasion de donner une forme plus institutionnelle à l'urbanisme transitoire.

« La crise covid a eu un effet booster, parce qu'on a été sollicités une nouvelle fois par la Métropole de Lyon pour coordonner une plateforme qui réunissait les porteurs de foncier et les associations qui sont sur les questions d'hébergement et de logement, au niveau de l'accompagnement social, et en fait l'idée c'était de répondre à l'objectif conjoint de l'Etat et de la Métropole du 0 remise à la rue. Donc dans l'urgence cette plateforme sur l'urbanisme transitoire s'est montée, a permis d'apporter des solutions assez rapidement parce qu'on avait déjà les outils en main et on a pu mobiliser l'inter-bailleurs – les 3 OPH (office public du logement – organisme HLM) de la métropole de Lyon pour mettre à disposition du foncier. Suite aux réponses apportées pour le 0 remise à la rue la plateforme sur l'urbanisme transitoire s'est maintenue – on a pu constater collectivement un vrai intérêt à se rencontrer porteurs de foncier et porteurs de projets sociaux assez régulièrement dans l'objectif de mutualiser les expériences de chacun, d'harmoniser les pratiques et de faire part des expériences que nous on avait depuis des années et ça a permis à des bailleurs sociaux de mettre à disposition des biens en nous sollicitant pour connaître les outils types quelles conventions utilisées, à savoir en tant que propriétaires quels sont nos responsabilités, quels niveaux de travaux on faisait. Il est intéressant pour faire le lien avec la suite mais en tout cas le covid a accéléré ce travail parce qu'il fallait répondre à des problématiques qui relevaient de l'urgence. Ça a permis de mettre en place sur le territoire une vraie dynamique entre les différents acteurs. »

GIE Ville Autrement

III. De l'habitat intercalaire à l'urbanisme transitoire, penser autrement la ville pour la rendre inclusive

Suite au lancement d'un dispositif d'habitat intercalaire en 2013, le GIE Ville Autrement a élargi son spectre d'action en faisant un maximum d'opérations tiroirs avec l'enjeu de proposer des solutions à échelle humaine pour répondre à des besoins qui se révèlent sur le territoire, mais aussi d'apporter une réflexion urbaine globale sur des opérations plus grandes comme celle de l'Autre Soie, qui est un projet d'aménagement de 3 hectares. On parle alors d'urbanisme transitoire, avec des projets d'occupation temporaire où on lie à la fois, de l'habitat avec un centre d'hébergement d'urgence par exemple, et des projets culturels et d'économie sociale et solidaire. Cela dans l'esprit de renforcer un maximum la capacité d'agir des personnes qui sont logées.

L'urbanisme transitoire constitue ainsi un volet plus large que la question de l'habitat intercalaire, qui se fait aussi bien au niveau du bâti quand une maison déjà construite est récupérée, que sur des terrains vides où le GIE Ville Autrement développe sur la métropole lyonnaise des solutions modulaires, qui permettent d'occuper du terrain nu, sur du foncier en attente de projet, pour pouvoir reloger des familles ou des personnes à la rue.

1. Une prise en compte des temps intermédiaires au processus de fabrique d'une ville plus inclusive

En plus d'apporter des solutions aux personnes sans logement, le GIE Ville Autrement se saisit aussi de l'habitat intercalaire dans une dynamique plus globale du transitoire en considérant que la présence des personnes logées sur les projets constitue un atout dans la manière de construire la ville. Cela représente une richesse qui permet d'ancrer le projet au sein du territoire et d'en discuter dès le début avec les riverains.

C'est donc en partant de l'opportunité d'utiliser la vacance des logements ou des terrains sur des projets d'habitat intercalaire impliquant de manière opérationnelle l'ensemble des membres du GIE Ville Autrement, que l'activité s'est développée pour donner naissance à des projets urbains plus inclusifs, avec un fort volet social.

« On se place ainsi dans un moment de transformation des pratiques, qui prend en compte les intermédiaires du projet urbain. Il s'agit de ne pas seulement s'intéresser au devenir du territoire de la ville, avec des projets urbains qui suivent leurs cours, mais aussi à ses moments intermédiaires qui ne sont pas uniquement une parenthèse. Ces temps intermédiaires peuvent alors jouer un rôle pour tester des usages, pour répondre à des besoins parfois urgents. Cet enjeu pour l'urbanisme amène l'obligation d'intégrer ces activités dans le quartier et de les prendre en compte dans le devenir des territoires. »

Adriana Diaconu,

Maîtresse de conférence à l'institut d'urbanisme et de Géographie Alpine

« On peut faire de la concertation dès le départ et à terme, au fil du projet, notre enjeu c'est d'arriver à maintenir cette capacité d'accueil de tout le monde au sein du projet définitif, avec des projets qu'on essaye de faire vraiment dans la dentelle, dans l'accompagnement on essaye d'accueillir, d'adapter nos logements à plusieurs typologies de familles, des grands isolés, des grands exclus. Et puis notre volonté c'est aussi d'arriver à accompagner ça le plus possible – de ne pas faire que du logement et d'arriver quand on peut à le coupler – quand on a des échelles d'actions suffisantes – avec des actions culturelles et d'économie sociale et solidaire. En se disant que c'est essentiel de retisser du lien avec ses personnes qui sont souvent invisibilisées dans la ville. La culture sociale et solidaire elle permet de recréer cette culture commune qu'on fait qu'on a envie de vivre ensemble dans la perspective d'une ville inclusive qu'on cherche à mener à terme. »

GIE Ville Autrement

2. Des projets de transformation de la ville qui associent les riverains

Pour que les projets d'habitat intercalaire soient acceptés, lorsqu'ils s'insèrent dans de l'urbanisme transitoire, l'association des riverains est primordiale. Des temps de concertations sont ainsi organisés, souvent autour d'événements culturels, pour discuter des transformations du quartier afin que les riverains adhèrent au projet.

En évoquant les choses paisiblement en amont on passe d'une dynamique de crainte et de rejet, et de protestation très diverses mais qui peuvent être violentes, à une logique d'adhésion et nous ce qu'on a constaté sur le projet de l'Autre Soie les voisins sont même impatients que le projet arrive et ils ont tous compris que l'urbanisme transitoire a participé à des temps de concertation beaucoup plus variés autour du projet à terme, et que l'urbanisme transitoire a permis de faire vivre le lieu. Je pense que cet enjeu de la concertation aujourd'hui est fondamental pour éviter qu'ensuite les associations, les riverains et les usagers des différents lieux se retrouvent dans une opposition sur un malentendu, et quand on arrive à créer un espace de dialogue ça se passe très bien.

GIE Ville Autrement

Il est toutefois important de préciser que la concertation et les marges de négociations ont leurs limites. Il ne s'agit pas de remettre en question la dimension sociale et inclusive du projet d'habitat intercalaire :

On parle de concertation et la question, je crois, parlait de négociation, que l'on soit très clair sur l'espace de la concertation et aussi ce qui n'est pas de l'ordre de la concertation. Par exemple on ne concerte pas pour savoir si vous êtes d'accord que tel type de famille vienne, mais sur comment on va se rencontrer, à quel moment, à l'occasion d'un événement culturel, d'un marché et je pense que c'est important d'être clair là-dessus.

GIE Ville Autrement

Lorsque ce travail d'association des riverains n'est pas suffisant, il peut conduire à des oppositions fortes. Cela a été le cas du projet Abri Jeunes à Grenoble. Un travail de discussion est donc à nouveau engagé avec les habitants du quartier pour réexpliquer le caractère transitoire de cet hébergement.

Il y a eu des agressions ouvertement racistes qui ont touché un jeune de l'abri jeune. Mais on est vraiment accompagné par la ville pour que des initiatives soient prises pour expliquer le caractère transitoire de cet hébergement.

Apardap

3. Des expériences qui permettent d'affiner les besoins et d'ouvrir le champ des possibles

Le caractère temporaire de l'habitat intercalaire fait de lui un outil expérimental, qui permet de tester de nouvelles solutions pour répondre au mieux aux besoins. En ouvrant de la sorte le champ des possibles, le GIE Ville Autrement s'est rendu compte que les acteurs exprimaient des besoins plus librement :

Les associations se permettent parfois davantage d'imaginer des projets, ils rencontrent un public, des personnes qui vont lui dire « moi ce que j'aimerais c'est être dans un caravane à tel endroit ou un vrai appartement ». Ils nous font part beaucoup plus facilement de ces projets qui sont vraiment aux prémices en disant pourquoi pas monter quelque chose parce qu'on a rencontré des personnes qui nous font remonter les mêmes besoins les mêmes envies et le temporaire va leur permettre de tester ça (...) le

temporaire va permettre aussi aux gens de tester un habitat un peu plus atypique. En tout cas le champ des possibles est un peu plus ouvert et les porteurs de projet nous font remonter beaucoup plus les besoins sans filtre de ce qui est possible et pas possible par ce qu'il y a des choses à l'heure actuelle qui le sont pas, et demain en fait on va acquérir une maison avec un immense terrain en réserve foncière et donc là potentiellement ce qui n'était pas possible hier le sera aujourd'hui.
D'où l'intérêt de partager les projets d'avoir une sorte de banque de projets et donner à voir un maximum l'offre foncière.

GIE Ville Autrement

IV. L'habitat intercalaire une solution temporaire significative mais limitée pour répondre à l'ampleur du sans-abrisme

1. Des montages de projet encore trop complexes

- *Un nombre important d'acteurs autour de la table*

Les projets d'urbanisme transitoire impliquent d'associer un nombre d'acteurs important, venant de champs différents (urbanisme, logement, hébergement, accompagnement), et ayant des logiques d'actions qui leurs sont propres. Pour que le partenariat fonctionne, il faut donc que le projet puisse répondre aux intérêts de chacun. Ce modèle partenarial permet de décloisonner des secteurs, mais implique un montage de projet complexe, et sur un temps long :

« Il y a des stratégies d'alliance entre acteurs aussi dans un contexte donné. Ce que je voulais souligner aussi c'est aussi que tout ça prend du temps aussi, c'est-à-dire que de là où on est parti sur un pragmatisme, des opportunités immobilières et de façon très opérationnelle on a fait la démonstration que c'était possible progressivement on a pu élargir la relation de confiance entre les membres du GIE. Le GIE il permet ça c'est d'avoir une communauté de destin et de complémentarité entre les acteurs où tout le monde est impliqué dans les projets. »

GIE Ville Autrement

- *Des financements non pérennes*

Pour que ces projets puissent voir le jour et tenir dans le temps, la question des financements est essentielle. Quand bien même des bâtiments peuvent être mis à disposition à titre gratuit, des financements restent nécessaires pour couvrir le coût des travaux d'adaptation des locaux, et surtout, le coût des charges courantes. Si les ménages accueillis peuvent mobiliser des aides au logement lorsque leurs droits sont ouverts, cela ne suffit pas à couvrir les coûts d'occupation. Des subventions privées sont donc généralement mobilisées par les associations qui portent ces projets, tels que la Fondation de France, ou Les petites pierres. En parallèle, des levées de fonds sont parfois nécessaires, soulignant les difficultés de financements qui entourent ces projets.

« Je peux donner l'exemple de la façon dont on arrive à financer les charges des logements prêtés de l'Abri jeunes, par l'EPFL. Ils sont financés par des demandes d'aides aux fondations. Certaines fondations sont très sensibles à la question des sans-abris quelque qu'il soit et notamment des migrants donc c'est ainsi qu'on arrive à financer l'électricité, l'eau, les assurances pour ses logements. Ça suppose beaucoup d'énergie, la fondation de France est très investie, les fondations comme les Petites pierres plus locales sont très sensibles à ses questions d'hébergement. En même temps, il faut des gens aient le courage de remplir les lourds formulaires ».

Apardap

2. La difficulté d'intégrer ces nouveaux processus de fabrique de la ville aux politiques publiques d'urbanisme et de l'habitat

Sur le territoire grenoblois, les projets d'habitat intercalaire ont souvent été le fruit d'opportunités à saisir. La difficulté aujourd'hui est de sortir de ce fonctionnement pour avoir une réflexion de long cours sur la manière d'intégrer pleinement l'habitat intercalaire dans les politiques du logement et d'urbanisme.

« Néanmoins on a tous touché les limites de ses projets que l'on construit par opportunité, et pour lesquels pour l'instant sur le territoire on n'a pas de stratégie, ou du moins pas encore et notamment ce qui me paraît une limite forte c'est le manque de partage de vue globale des potentialités sur le territoire métropolitain. Ce qui se fait sur l'est de la Métropole lyonnaise doit se faire à minima à l'échelle de la métropole grenobloise pour pouvoir jongler et avoir cette vue stratégique sur ce qui est disponible. »

Grenoble-Alpes Métropole

Sur le territoire lyonnais, l'organisation en plateforme du GIE permet d'aller dans ce sens, en structurant une stratégie partenariale de mobilisation de l'habitat intercalaire :

« Le GIE (...) vient formaliser un partenariat ou être un soutien au partenariat qui préexistait, il lui donne une forme, il lui donne un nom, il peut lui donner une régularité. »

Grenoble-Alpes Métropole, au sujet de la plateforme du GIE Ville Autrement

Au-delà de ses effets sur l'organisation locale et son efficacité, réussir à intégrer l'habitat intercalaire dans les politiques d'urbanisme et de l'habitat pourrait aussi servir à le promouvoir en tant que réponse complémentaire et structurée à la privation de domicile personnel, en faisant de lui un outil à part entière, déconnecté des volontarismes politiques locaux desquels il dépend aujourd'hui, à Grenoble comme sur l'Est Lyonnais.

3. Une solution significative mais qui ne peut être que complémentaire à une réponse structurelle à la crise du logement

L'habitat intercalaire est un outil important dans la lutte contre le sans-abrisme, en offrant de nouvelles solutions aux personnes privées de domicile qui n'ont ni accès à de l'hébergement, ni au logement, faute de droits ouverts ou de places disponibles. En prenant place à l'interstice de programmes urbains, elle permet d'ouvrir de nouvelles possibilités d'hébergement en faveur des plus vulnérables. Cependant, en étant très dépendante des opportunités, elle ne permet pas d'apporter de réponse structurelle à la privation de domicile.

« Ce sont des réponses qui ne sont pas anecdotiques, qui peuvent même être assez significatives et il faut pouvoir les mettre en œuvre sur un marché tendu mais ce n'est pas ça qui va résoudre quantitativement la question du sans-abrisme et de la crise du logement et de de l'hébergement dans l'agglomération. Ça reste encore une fois significatif mais ça doit rester en complémentarité de réponses qui quantitativement doivent être plus significatives. »

GIE Ville Autrement

LA SITUATION DE L'HEBERGEMENT D'URGENCE EN ISERE. LES EVOLUTIONS DEPUIS 2020

I. Introduction au débat

Tous les ans, un 12-14 est dédié à la situation de l'hébergement d'urgence. Cette année, la discussion a porté sur les évolutions vécues et à venir dans un double contexte : celui de la crise sanitaire et celui de la transformation du modèle d'hébergement dans le cadre de la « Trajectoire 2022-2024 » qui prévoit la fin de la gestion au « thermomètre ».

Le 12-14 réunissait autour de la table :

- Francis Silvente, Vice-Président de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) AURA
- Chloë Mollard, Chargée d'étude à l'Observatoire de l'hébergement et du logement
- Alice Lecompte, Chargée de prévention à la MRSI et pour le Dispositif d'appui à l'hébergement d'urgence en santé (DAHUS)
- Angélique Giannini, Chargée de mission à Médecin du Monde
- Maïwenn Abjeand, Directrice de Femmes SDF

II. De la logique d'une mise à l'abri temporaire

1. Evolution de l'offre d'hébergement d'urgence dans le cadre de la crise sanitaire

La crise sanitaire et notamment le premier confinement ont mis en lumière le danger que constituait la privation de domicile. Dans ce contexte, le nombre de places d'hébergement d'urgence a été augmenté pour pouvoir mettre à l'abri davantage de personnes. Cette ouverture de places s'est faite sur le modèle de la trêve hivernale, l'objectif étant de mobiliser rapidement et temporairement un maximum de places pour mettre à l'abri le plus de personnes possible. Dès lors, ce sont des places peu coûteuses – du moins à court terme – qui ont été choisies, telles que des chambres d'hôtel.

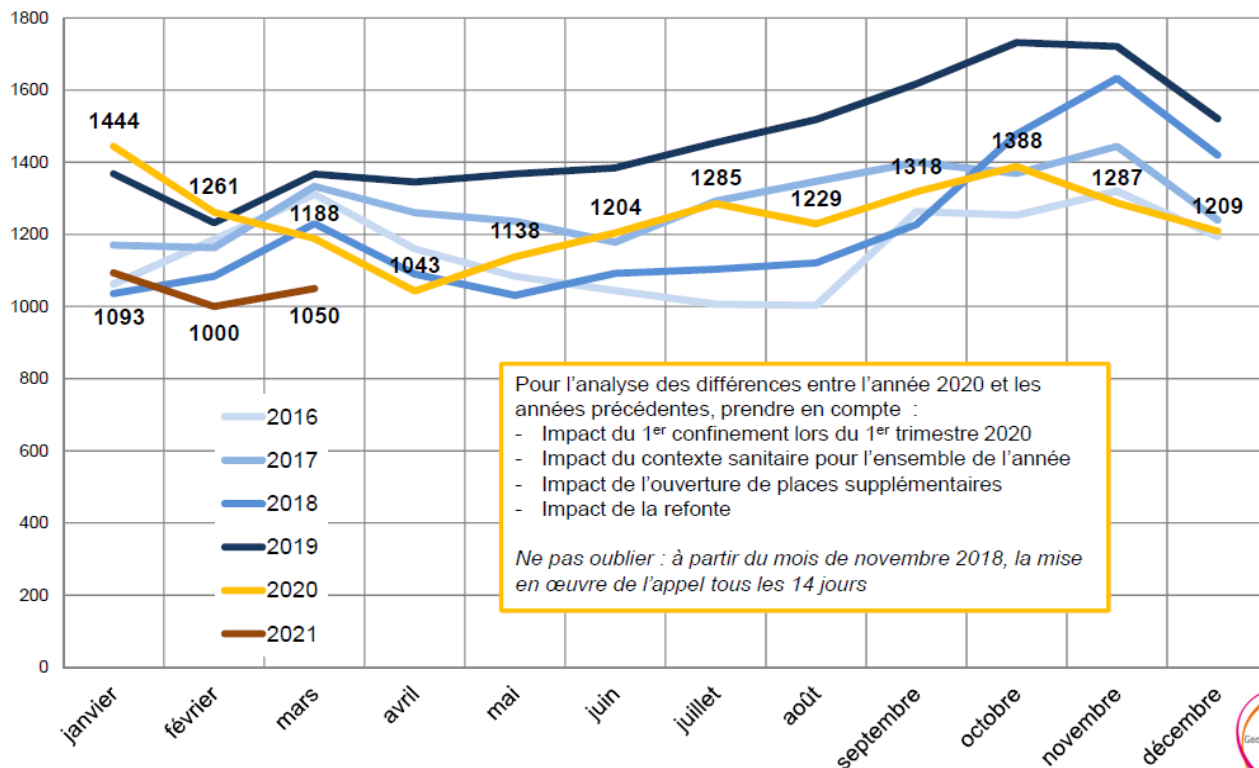
Comme l'indique le graphique ci-dessous, l'augmentation de ces places de mise à l'abri a permis d'apporter plus de réponses aux besoins en hébergement et a ainsi participé à faire diminuer le nombre de personnes en demande d'hébergement auprès du 115¹⁷.

¹⁷ L'évolution du nombre de personnes distinctes en demande d'hébergement peut aussi être lié à la diminution des arrivées sur le territoire isérois du fait des restrictions de déplacements durant l'année 2020.

Nombre de places¹⁸ de mise à l'abri ouvertes dans le cadre des plans hivernaux, puis de la crise sanitaire :

- Hiver 2018-2019 : 549 places ouvertes,
- Hiver 2019-2020 : 806 places ouvertes
- Hiver 2020-2021 : 873 places ouvertes

115_Nombre de personnes distinctes en demande d'hébergement auprès du 115 par mois et selon l'année
Source : ProGdis de 2016 à 2017; SI-SIAO115 de 2018 à 2021



Si cette logique d'action axée sur la quantité et la rapidité est légitime en période de crise, elle reste problématique du point de vue de la qualité des places mobilisées et de ses impacts sur les conditions de vie des ménages accueillis. Par ailleurs, cette logique perd son sens lorsque ces réponses pensées comme temporaires, sont finalement amenées à durer plusieurs années. C'est ce qu'il se passe depuis 2020, avec des ménages accueillis sur des places hôtelières depuis plus d'un an et demi.

« L'Etat lui-même dit que les places hôtelières c'est une drogue dure pour l'Etat, c'est-à-dire que c'est dur de s'en passer pour lui puisqu'en fait c'est toujours l'illusion qu'il peut les arrêter à tout moment contrairement à un dispositif d'hébergement ».

Vice-Président de la FAS AURA

¹⁸ DDETS - « Plan pluriannuel du parc d'hébergement et d'une offre pour mise en œuvre du logement d'abord », Réunion trajectoire 2021 (13 juillet 2021)

Lors de ce 12-14, les acteurs ont insisté sur les conséquences que peuvent avoir ces places de moindre qualité sur les conditions de vie et la santé des personnes accueillies, et ont ainsi alerté sur l'ampleur du travail qui est à réaliser pour améliorer l'offre en vue de la « trajectoire 2022-2024 ».

2. Une mise à l'abri qui n'offre pas des conditions de confinement satisfaisantes

Durant le confinement, les limites de ces réponses temporaires ont été particulièrement visibles : alors que ces places ont été ouvertes en urgence pour mettre à l'abri des personnes privées de domicile personnel et leur permettre de se protéger de l'épidémie, les conditions de vies qu'elles offraient aux personnes se sont en réalité révélées problématiques en ne leur permettant pas d'appliquer les mesures sanitaires en vigueur.

Lors du « 12-14 », l'équipe du DAHUS a listé les manquements suivants, constatés sur les places de mise à l'abri ouvertes avant et pendant la crise sanitaire :

- Points d'eau manquants
- Douches en nombre insuffisant
- Pas de machine à laver
- Accès difficile à l'alimentation en toute sécurité

Mais au-delà du contexte épidémique, les conditions de vies sur ces places d'hébergement de mise à l'abri ont des conséquences sur l'état de santé général des personnes qui y vivent, en terme de santé physiologique, psychique et sociale.

3. La sécurité alimentaire : premier besoin exprimé par les personnes accueillies

Pour réaliser sa mission de prévention et de médiation en santé, l'équipe du DAHUS a souhaité partir des besoins en santé exprimés par les personnes accueillies sur les sites d'hébergement. Sur les principaux sites d'intervention, c'est la question de l'alimentation qui est abordée comme principale problématique par les ménages qui y vivent.

Selon eux, l'accès à une alimentation de qualité et en quantité suffisante n'est pas garanti sur ces dispositifs de mise à l'abri. Cela est lié au fait que les conditions de distribution de ces denrées ne permettent parfois pas à chaque personne de bénéficier d'un repas, mais aussi et surtout, parce qu'elles ne leur permettent pas de choisir ce qu'elles mangent. L'équipe du DAHUS constate que ces difficultés liées au choix du repas se font moins sentir dès lors que les personnes reçoivent un colis alimentaire et disposent d'un espace et du matériel nécessaire pour cuisiner – plutôt que lorsqu'elles bénéficient d'un plat préparé sous forme de barquette. Toutefois, ces colis ne répondent pas toujours aux besoins des personnes et surtout, ils les privent également de la possibilité de choisir la manière dont elles souhaitent se nourrir. Cette difficulté est particulièrement remontée par les mères de famille qui regrettent de ne pas pouvoir alimenter leurs enfants selon leurs conditions, parfois de ne pas savoir ce qu'elles leur donnent, et de ne pas pouvoir appliquer le processus de diversification alimentaire que devraient suivre leurs plus jeunes enfants. Cette absence de choix dans les produits consommés nuit également à la santé des personnes qui devraient suivre un régime spécifique.

Ces problèmes liés à l'accès à une alimentation de qualité et en quantité suffisante génèrent de la fatigue mentale mais aussi des situations de sous-alimentation, constatées par l'équipe du DAHUS et par les professionnels en santé qui suivent certains de ces ménages mis à l'abri.

« On observe chez certains enfants, des **courbes de croissance staturo-pondérales insuffisantes**. [...] La plupart des parents nous disent que leurs enfants de plus de 2 ans ne mangent que des laitages, du fromage notamment, des compotes et du pain. Le fait d'avoir une alimentation si peu diversifiée n'est pas adaptée et est délétère pour leur santé et leur développement. Ils peuvent ainsi **développer du diabète, une obésité ou des troubles du comportement alimentaire** : sélection des aliments avec rejet pour les légumes, la viande, le poisson et les féculents alors que l'on sait que la petite enfance est importante pour la découverte des saveurs et le développement du goût. »

Témoignage d'un médecin de la PMI partagé par l'équipe du DAHUS lors de ce « 12-14 »

L'équipe du DAHUS a ainsi insisté lors de son intervention le rôle physiologique, psychique et social que joue la sécurité alimentaire, en rappelant la définition de la sécurité alimentaire telle qu'adoptée par un consensus international au Sommet Mondial de l'Alimentation à Rome en 1996.

« La **sécurité alimentaire** existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité physique, sociale et économique de se procurer **une nourriture suffisante, saine et nutritive** leur permettant de satisfaire leurs besoins et **préférences alimentaires** pour mener une vie saine et active. »

4. Des dispositifs de mise à l'abri qui nuisent au développement des enfants

L'équipe du DAHUS et la PMI constatent également que les conditions de vie dans les dispositifs de mise à l'abri nuisent au développement des enfants. Cela est lié au manque d'espace et de stimulation dont ils disposent, en particulier lorsqu'ils sont accueillis avec leur famille dans des chambres d'hôtel.

« Il ressort également **qu'un hébergement exigü dans une chambre d'hôtel n'est pas adapté au bon développement psychomoteur d'un enfant**. [...] On observe ainsi des enfants qui présentent tout petits des **plagiocéphalies** (car laissés tout le temps dans un lit sans stimulation motrice), **des retards de développement moteur ainsi qu'une maladresse corporelle**. (...) Pour toutes ces raisons, les conditions de vie dans ces hôtels ne sont pas adaptées à l'accueil d'enfants. **On observe des répercussions négatives sur leur santé, leur développement et leur éveil**. »

Témoignage d'un médecin de la PMI partagé par l'équipe du DAHUS lors de ce « 12-14 »

A cela s'ajoute les impacts de la précarité résidentielle sur la scolarité des enfants, avec des changements de lieu d'hébergement qui peuvent impliquer des transferts entre écoles, voire des périodes de déscolarisation. L'association Femmes SDF souligne également les difficultés quotidiennes que ces ménages hébergés rencontrent avec des lieux de mise à l'abri géographiquement éloignés des écoles et des services de transports en commun.

« La difficulté souvent qui nous est remontée par des mamans qui sont hébergées pour la scolarisation des enfants, avec un hébergement hors Grenoble, avec des enfants qui sont scolarisés sur Grenoble, donc des mamans qui viennent emmenées leurs enfants et qui attendent, toute la journée pour pouvoir les ramener. Des parcours scolaires des enfants souvent hachés, avec des scolarisations, déscolarisations, re-scolarisation dans plusieurs établissements. »

Directrice de Femmes SDF

5. L'enjeu de la mixité et de la prise en compte, sur les lieux d'hébergement, des besoins spécifiques des femmes

La mixité dans les structures d'hébergement est de plus en plus mise en avant comme un objectif. Toutefois, selon Femmes SDF, pour fonctionner, la mixité doit faire l'objet d'une réflexion et d'un travail spécifique. Or aujourd'hui, ce travail n'est pas suffisamment réalisé. Aussi, les femmes hébergées témoignent d'un fort sentiment d'insécurité dans des structures mixtes, d'autant que nombreuses d'entre elles ont déjà subi des violences de genre par le passé.

« Un sentiment très fort d'insécurité qui emmène encore une fois des femmes à quitter ou à fuir ces hébergements et d'autres carrément à les refuser parce que cette mixité est trop insécurisant pour elles »

Directrice de Femmes SDF

Ce sentiment d'insécurité et les difficultés que peut générer la mixité doivent donc être prises en compte dans les réponses apportées en termes d'hébergement, dans le cadre de vie, l'aménagement des espaces et dans l'accompagnement proposé pour offrir notamment des espaces de paroles aux femmes.

Ces constats de mauvaises conditions de vie sur les sites d'hébergement d'urgence, en particulier ceux de mises à l'abri, doivent être pris en compte en vue de la « trajectoires 2022-2024 » de manière à ce que les hébergements pérennes qui composeront l'offre stable des prochaines années assurent une qualité d'accueil et d'accompagnement pour les ménages hébergés.

III. A un parc d'hébergement contenu

1. Evolution de l'offre d'hébergement d'urgence dans le cadre de la « Trajectoire 2022-2024 »

Suite à la crise sanitaire et face aux dysfonctionnements cités, le ministère du logement a souhaité transformer le modèle de l'hébergement d'urgence en mettant un terme à la gestion « au thermomètre » en faveur d'un parc d'hébergement pluriannuel. Il s'agit de rompre avec la logique de l'ouverture de places temporaires en période hivernale, qui sont des places de moindre qualité mais en nombre important pour faire face à l'ampleur des besoins, pour aller vers une réponse stable, offrant de meilleures conditions de vie et d'accompagnement mais avec des capacités plus limitées.

Plusieurs objectifs sont affichés :

- Contrôler les coûts de l'hébergement d'urgence avec une enveloppe de crédit fermée
- Transformer les places d'hébergement pour améliorer la qualité d'accueil et d'accompagnement
- Développer le logement d'abord pour favoriser la fluidité de l'hébergement d'urgence

Trois étapes sont prévues :

- Un premier objectif pour 2021-2022 de maintien du parc d'hébergement à un niveau « haut » de 200 000 places au niveau national, jusqu'à fin mars 2022, marquant « la fin de la gestion au thermomètre » (et une diminution de 50 places hôtelières à l'échelle de l'Isère)
- Un deuxième objectif de plus long terme de programmation et transformation pluriannuelle et territorialisée de l'offre d'hébergement, de logement adapté et d'accompagnement, à horizon 2024

- Un dernier objectif de court terme d'objectivation des coûts de l'hébergement d'urgence, avec le lancement d'un questionnaire à l'échelle nationale destiné à identifier les déterminants de ces coûts et établir des niveaux de financements « soutenables »

2. Un nouveau modèle qui répond en partie aux revendications portées par le monde associatif

Ce nouveau modèle répond aux demandes exprimées depuis de nombreuses années par le monde associatif concernant :

- le maintien du parc à un niveau relativement haut, même si une diminution est annoncée,
- l'amélioration des conditions de vie sur les places d'hébergement
- et surtout, l'arrêt de la gestion saisonnière qui se traduisait, à la fin de l'hiver, par de nombreuses remises à la rue.

Le souhait affiché par le ministère d'investir davantage en faveur de l'accompagnement et de l'accès au logement est également un enjeu partagé par les associations qui constatent à l'heure actuelle de gros dysfonctionnements en la matière.

Malgré ces objectifs partagés, le monde associatif porte plusieurs alertes.

3. « Une enveloppe fermée » qui interroge sur les capacités d'amélioration visées

La première alerte concerne les moyens financiers qui seront mis en œuvre pour que les objectifs affichés soient applicables. En particulier, les associations s'interrogent sur la compatibilité entre un meilleur accompagnement et le développement de services répondant aux besoins des personnes accueillies, et l'enveloppe financière fermée sur laquelle insiste l'Etat. Or, peu d'éléments ont été transmis aux acteurs locaux concernant la méthode à suivre pour y arriver ou encore le dispositif souhaité, si ce n'est que cela passera par une diminution des places hôtelières.

Deux questions sont soulevées :

- La diminution du parc d'hébergement suffira-t-elle à proposer un accompagnement et des conditions de vies à la hauteur des besoins ?
- Que deviendront les personnes qui bénéficiaient de ces places hôtelières, qui, si elles étaient certes de mauvaises qualités, leur offraient néanmoins un lieu d'accueil et de repos ?

4. Avec la crainte que les besoins des ménages les plus éloignés du logement soient moins pris en compte

La deuxième alerte fait échos à la première, et concerne les réponses qui pourront être apportées aux personnes ne pouvant pas accéder au logement. Sachant que la trajectoire qu'entend suivre l'Etat est axée sur une transformation de l'hébergement d'urgence au profit du logement d'abord, à travers le développement d'intermédiation locative notamment, les associations craignent que ces changements ne se fassent au détriment

des personnes qui ne réunissent pas les conditions administratives et/ou financière pour bénéficier de ces dispositifs.

Cette alerte porte d'une part sur la qualité des places qui seront accessibles pour ces ménages. A cet effet, le Vice-Président de la FAS AURA a mentionné l'exemple de la Bretagne où une réponse à deux vitesses s'est mise en place avec d'un côté, pour les personnes sans droit au séjour ou aides au logement, des places de mise à l'abri telles qu'on les connaît aujourd'hui, avec des conditions de vies difficiles et peu d'accompagnement, et en face, une offre d'hébergement d'insertion proche du logement d'abord.

En Isère, les groupes de travail qui se sont réunis pour travailler sur ces orientations ont fortement insisté sur ce risque, en rappelant la nécessité de prendre en compte les besoins des personnes avec des droits dits « minorés » et développer aussi des réponses en leur sens.

Au-delà de la qualité des places qui seront proposées à ces ménages, l'alerte porte aussi sur leur nombre. Or les objectifs de diminution affichés par l'Etat sont trop importants vis-à-vis des besoins qui existent actuellement sur les territoires. Les préfets de régions et de départements sont en cours de négociation à ce sujet, pour maintenir une offre suffisante.

Il convient ici de rappeler qu'en apportant une mise à l'abri, l'hébergement d'urgence constitue par ailleurs un maillon important de l'accès au logement et qu'il est donc bel et bien nécessaire de maintenir un nombre de places suffisant. La directrice de Femmes SDF a rappelé en ce sens qu'en l'absence d'un premier espace de repos et de mobilisation, les femmes à la rue ou chez des tiers sont prises dans « l'urgence du quotidien » et rencontrent de fortes difficultés pour s'engager dans des parcours d'accompagnement et des démarches administratives souvent longs et complexes.

« Une insécurité très forte et permanente. Un éparpillement aussi, parce que impossibilité de se poser quelque part, de poser ses affaires, de se poser moralement aussi quelque part. Alors ça va être par exemple des mamans qui ne dorment pas la nuit pour veiller sur leurs enfants, qui arrivent dans nos accueils en étant épuisées, avec vous vous imaginez bien toutes les conséquences que ça peut avoir aussi sur le lien entre ces mamans et leurs enfants (...) Nous ce qu'on constate c'est que dans ce parcours vers le logement, l'importance de l'hébergement elle est vraiment très forte pour permettre cette sécurité de base encore une fois, qui permette aux personnes de tenir et de s'impliquer dans des démarches vers le logement qui sont parfois très compliquées et longues. Cette sécurité permet à ces personnes de se mobiliser ces aspects là et plus seulement sur l'urgence du quotidien. »

Directrice de Femmes SDF

IV. Principales recommandations des associations présentes lors de ce « 12-14 »

Compte tenu des dysfonctionnements actuels de l'hébergement d'urgence, et en particulier des dispositifs de mise à l'abri, et face aux objectifs fixés par la « Trajectoire 2022-2024 », plusieurs recommandations ont été énoncées lors de ce « 12-14 ». Elles ne sont pas exhaustives mais reprennent les principaux points d'alertes des acteurs locaux :

Concernant le fonctionnement même de l'hébergement d'urgence, il a été rappelé la nécessité que les modifications du modèle ne dérogent pas aux principes fixés par le code de l'action sociale et des familles, à savoir :

- L'inconditionnalité de l'accueil,
- Des prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène,
- Une première évaluation médicale, psychique et sociale,
- Un accompagnement personnalisé,
- Une orientation adaptée et le maintien dans la structure d'hébergement jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée (principe de continuité).

Concernant les conditions de vie sur les structures d'hébergement, le DAHUS a présenté lors de ce « 12-14 » les recommandations suivantes, qu'il a par ailleurs formulé auprès de la DDETS :

- Implantation géographique adaptée pour permettre l'accès aux soins
- Chambre adaptée à la taille du ménage et pas de cohabitation entre des personnes qui ne se connaissent pas
- Présence de toilettes et de douches en nombre suffisant et en accès permanent en toute sécurité
- Distribution suffisante de produits d'hygiène et d'entretien
- Accessibilité aux équipements permettant de s'alimenter en toute sécurité (chaîne du froid, hygiène générale, nombre suffisant d'équipements)
- Conditions de travail adéquates sur les lieux (bureau pour les équipes sociales, lieu confidentiel de consultation et de rdv)

L'Observatoire de l'hébergement et du logement

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.





POUR EN SAVOIR PLUS

OBSERVATOIRE DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT

17b avenue Salvador Allende,
38 130 Échirolles

CONTACT

observatoire@untoitpourtous.org
04 76 22 66 05 / 07 84 03 92 89

www.untoitpourtous.org



Décembre 2021

Conception :
Observatoire de l'hébergement et du logement

Les 12-14 du Toit Recueil des synthèses (2021)

- Dalo-Daho, où en sommes-nous ?
- L'hébergement chez un tiers : entre mal-logement et alternative au sans-abrisme
- L'obligation pour les communes de produire du logement social : quel avenir pour la loi SRU ?
- L'accueil des demandeurs d'asile en Isère : entre précarité administrative et résidentielle
- Utiliser les transitions urbaines : une solution pour loger les plus vulnérables ?
- La situation de l'hébergement d'urgence en Isère. Les évolutions depuis 2020.

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.