
La situation de l'hébergement d'urgence en Isère : les évolutions depuis 2020

I. Introduction au débat	2
II. De la logique d'une mise à l'abri temporaire	2
1. Evolution de l'offre d'hébergement d'urgence dans le cadre de la crise sanitaire	2
2. Une mise à l'abri qui n'offre pas des conditions de confinement satisfaisantes	4
3. La sécurité alimentaire : premier besoin exprimé par les personnes accueillies	4
4. Des dispositifs de mise à l'abri qui nuisent au développement des enfants	5
5. L'enjeu de la mixité et de la prise en compte, sur les lieux d'hébergement, des besoins spécifiques des femmes	6
III. A un parc d'hébergement contenu	6
1. Evolution de l'offre d'hébergement d'urgence dans le cadre de la « Trajectoire 2022-2024 »	6
2. Un nouveau modèle qui répond en partie aux revendications portées par le monde associatif	7
3. « Une enveloppe fermée » qui interroge sur les capacités d'amélioration visées	7
4. Avec la crainte que les besoins des ménages les plus éloignés du logement soient moins pris en compte	8
IV. Principales recommandations des associations présentes lors de ce « 12-14 »	9

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
- Mäiwenn 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.

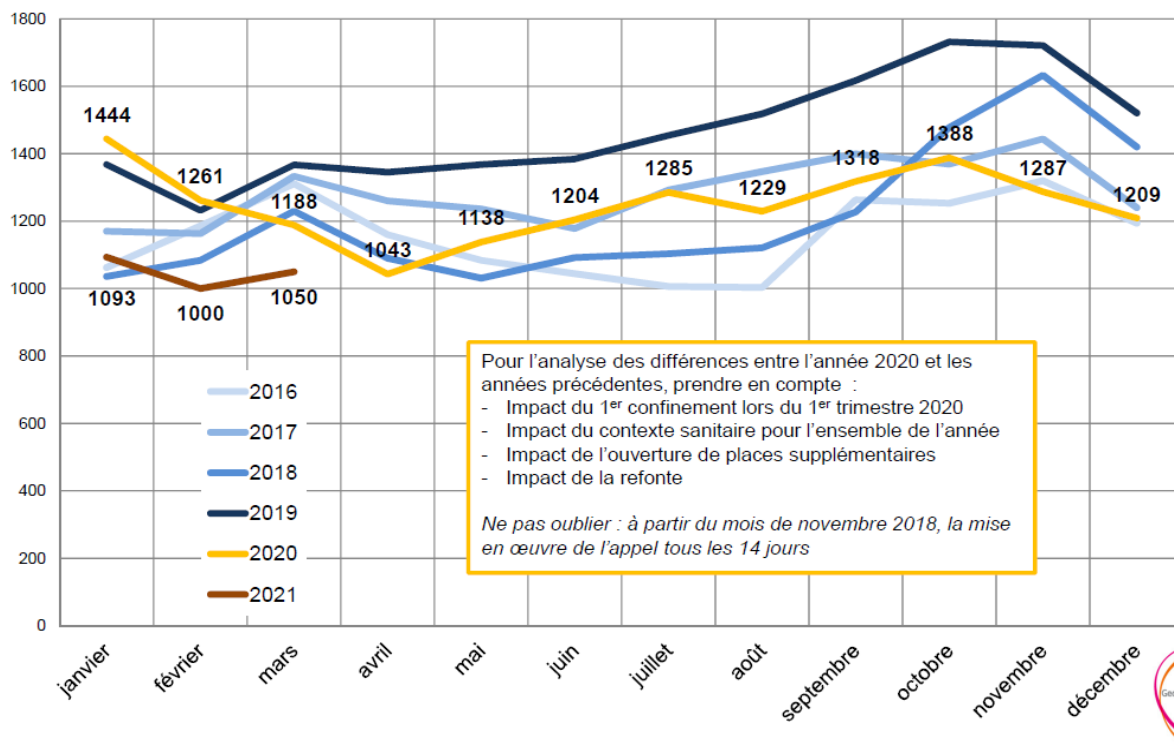
Comme l'indique le graphique ci-dessous, l'augmentation de ces places de mise à l'abri a permis d'apporter plus de réponses aux besoins en hébergement et a ainsi participé à faire diminuer le nombre de personnes en demande d'hébergement auprès du 115¹.

¹ 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 places² 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

I15_ 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

² 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. Or, sur les principaux sites d'intervention, c'est la question de l'alimentation qui est abordée par les ménages qui y vivent.

Selon eux, l'accès à une alimentation de qualité et en quantité suffisantes 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, constatés 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 pris 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)



OBSERVATOIRE DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT

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



Octobre 2021

Conception :
Observatoire de l'hébergement et du logement

Les 12-14 du Toit

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

Les « 12-14 » sont organisés par l'association Un Toit Pour Tous, avec l'appui de 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 oeuvrant contre le mal-logement, une agence immobilière à vocation sociale : Territoire AIVS®, et une société foncière : Un Toit Pour Tous-Développement.