



FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement

en France 2021

RAPPORT ANNUEL #26





FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement en France 2021

RAPPORT ANNUEL #26



PRÉFACE DU PRÉSIDENT

L'État du mal-logement en France 2021

Depuis le début de l'année 2020, notre pays, le monde, traversent une période de turbulence dont nous n'avons pas encore mesuré toute la portée. Chacun d'entre nous est affecté, d'une façon ou d'une autre, par l'inquiétude, la maladie, la crise sanitaire ou les conséquences sociales et économiques que génère cette période. Nous pouvons dès lors facilement mesurer ce que cela signifie aujourd'hui pour toutes celles et tous ceux qui, déjà avant cette crise, vivaient dans le dénuement, le besoin ou la peur du lendemain.

Il nous faut désormais prendre toute la mesure de ces réalités, leurs origines comme leurs conséquences, pour en tirer un maximum d'enseignements et réorienter autant que nécessaire nos réponses et nos manières d'agir. C'est ce que nous proposons de faire dans cette 26^e livraison du rapport sur « L'État du mal-logement en France ».

Qui a été frappé et avec quelle intensité par la crise sanitaire et ses conséquences ? Qu'est-ce que les confinements nous ont enseigné sur l'importance du logement dans la vie quotidienne des ménages les plus fragiles ? Quelle efficacité, mais aussi quelles limites dans notre protection sociale ou nos politiques du logement, se sont manifestées au cours de ces crises sanitaire, sociale et économique qui ont fini par se superposer ?

Ne pensons pas simplement que cette crise « finira bien par passer », car ses séquelles risquent d'apparaître encore pendant longtemps. Regardons plutôt ce qu'elle révèle de nos fragilités, de nos insuffisances collectives, comme de nos forces politiques, associatives, citoyennes et nos capacités à « venir en aide aux plus souffrants », comme nous l'invitait à le faire sans relâche notre fondateur.

Cette nouvelle édition du rapport de la Fondation Abbé Pierre est aussi l'occasion de revenir sur le niveau d'ambition des politiques publiques mises en œuvre au cours de l'année écoulée, au cœur de la crise sanitaire lorsqu'elle a surgi, comme en rythme de croisière ou au moment de faire des choix pour la « relance » de notre pays et son économie. Politiques sociales, politiques du logement, de lutte contre les inégalités. Mais aussi politiques écologiques, à travers l'ambition de réduire nos émissions de gaz à effet de serre, de rénover les passoires thermiques et lutter contre la précarité énergétique. Sans oublier les politiques locales, six mois après les élections municipales, en cherchant à apprécier dans quelle mesure les élus (nouveaux ou confirmés) ont intégré les enjeux liés à la construction, la rénovation, la mise en œuvre du Logement d'abord en direction des personnes sans domicile...

Nous le savons, il est possible de construire un monde plus solidaire et plus respectueux de notre planète. Possible et surtout indispensable. Mais à l'évidence le compte n'y est pas, malgré les alertes répétées et les souffrances que cela génère pour un nombre croissant de nos concitoyens. La question qui nous est posée est donc de savoir si nous allons enfin nous donner effectivement les moyens d'y parvenir. C'est à la Fondation Abbé Pierre, notre vœu le plus cher en cette nouvelle année pas comme les autres.

LAURENT DESMARD

Président de la Fondation Abbé Pierre



Aidez la Fondation à agir...

La Fondation Abbé Pierre soutien et finance près de 900 projets par an pour lutter contre le mal-logement et l'exclusion et agit chaque jour aux côtés des plus démunis.

Consciente que mettre un terme à la grande précarité générée par le mal-logement nécessite les efforts de tous, la Fondation interpelle les pouvoirs publics sans relâche pour remettre à sa juste place la question du logement dans les priorités politiques.

Reconnue d'utilité publique, la Fondation Abbé Pierre a toujours veillé à son indépendance, laquelle est indispensable au combat dont elle a hérité de son fondateur. Cette indépendance est une force qui perdure grâce à la générosité de ses donateurs et à leur fidélité.

Sans vous, nous ne pouvons rien faire...

« Continuons ensemble ce juste et indispensable combat contre l'exclusion, pour offrir à chacun un toit digne et décent. Continuons ensemble d'agir pour et avec les personnes sans abri et mal logées. En respect de l'héritage qu'il nous a laissé, nous devons à l'abbé Pierre de ne pas baisser les bras... »

Laurent Desmard,
Président de la Fondation Abbé Pierre.

Soutenez les actions de la Fondation Abbé Pierre à l'adresse suivante : don.fondation-abbepierre.fr

Déduction fiscale

Si vous êtes imposable, 75 % du montant de vos dons à la Fondation Abbé Pierre sont déductibles de votre impôt sur le revenu, dans la limite de 1 000 euros par an. Au-delà, la déduction est de 66 % dans la limite de 20 % de votre revenu.

Ont participé à la préparation de ce Rapport :

Comité de pilotage

René Ballain, Alice Best, Yves Colin, Sarah Coupechoux, Hélène Denise, Noria Derdek, Manuel Domergue, Jean-Claude Driant, Florian Huyghe, Frédérique Kaba, Patrice Lanco, Frédérique Mozer, Pauline Portefaix, Christophe Robert, Gilbert Santel, Bruno Six, Joaquim Soares, Didier Vanoni, Anne-Claire Vaucher.

Contributeurs externes

PACTE : René Ballain, Anissa Ghiouane (OHL), Chloé Mollard (OHL).

FORS-Recherche Sociale : Ariane Alberghini, Adèle Aubry, Alice Best, Clément Boisseuil, Justine Lehmann, Pauline Mouton, Clémence Petit, Didier Vanoni.

Institut d'Urbanisme de Paris : Jean-Claude Driant.

Groupes de travail internes à la Fondation Abbé Pierre

Le Président, Laurent Desmard et les administrateurs de la Fondation Abbé Pierre.
Salariés et bénévoles : Sylvie Chamvoux, Patrick Chassignet, Eric Constantin, Julie Courbin, Véronique Etienne, Véronique Gilet, Matthieu Hoarau, Florent Houdmon, Stéphane Martin, France Michel, Pascal Paoli, Marion Rémy, Marie Rothhahn, Florine Siganos, Lisa Taoussi.

Chercheurs auditionnés

Louis Bourgois, Pascale Dietrich-Ragon, Nicolas Duvoux, Pierre Madec.

Aide à la relecture : Sylvie Leroux, Lauriane Silvestri.

Directeur scientifique : René Ballain.

Responsable de la rédaction : Manuel Domergue.

Directeur de la publication : Christophe Robert.

SOMMAIRE

PRÉFACE DU PRÉSIDENT3

INTRODUCTION : Les plus modestes fragilisés par la crise sanitaire et sociale, négligés par les politiques : 12

CHAPITRE 1 : Double peine et bombe à retardement : les mal-logés face au choc du Covid 34

Introduction 35

Partie 1 : Mal-logés et confinés : « la double peine » 37

> A. Une période très difficile à vivre pour les personnes mal-logées37

> B. Le confinement : facteur de ruptures dans l'accès aux droits et l'accompagnement social, mais aussi opportunité de pratiques nouvelles ... 65

Partie 2 : Après les confinements : la bombe à retardements de la crise sociale82

> A. À la sortie du confinement : un système engorgé82

> B. Des ménages durablement fragilisés par la crise91

> C. Des projets de logements retardés, voir ajournés 100

Conclusion 107

CHAPITRE 2 : Quelle place pour les mal-logés dans « le monde d'après » ? 110

> 1 - Une lutte contre la pauvreté peu ambitieuse 112

> 2 - La relance de la politique du logement : une occasion manquée... 124

> 3 - Des signaux encourageants sur les territoires, et quelques inquiétudes 137

Conclusion 147

CHAPITRE 3 : Zoom : Le Plan de relance sera-t-il l'opportunité d'un changement d'échelle pour la rénovation énergétique des logements ? 152

1 - Des objectifs de rénovation ambitieux, des résultats et des investissements décevants 154

2 - Un système d'aide inadapté à la réalisation de travaux performants 159

| | |
|---|------------|
| 3 - Les copropriétés et le parc locatif privé, laissés-pour-compte de la rénovation énergétique | 170 |
| 4 - Le secteur de la rénovation : un déficit d'information et de confiance ... | 175 |
| Conclusion | 182 |

| | |
|--|------------|
| TABLEAU DE BORD DU MAL-LOGEMENT | 187 |
| > 1 ^{re} dimension | |
| L'absence de domicile personnel | 193 |
| > 2 ^e dimension | |
| Les difficultés d'accès au logement | 223 |
| > 3 ^e dimension | |
| Les mauvaises conditions d'habitat | 254 |
| > 4 ^e dimension | |
| Les difficultés pour se maintenir dans son logement | 286 |
| > 5 ^e dimension | |
| Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales | 307 |

| | |
|---|------------|
| ANNEXES..... | 331 |
| Les chiffres du mal-logement | 332 |
| > L'enracinement du mal-logement | 338 |
| Glossaire | 345 |
| Bibliographie | 350 |





**Les plus modestes,
fragilisés par la crise
sanitaire et sociale,
négligés par les
politiques**

En novembre 2020, la Fondation Abbé Pierre estimait qu'au moins 300 000 hommes, femmes et enfants étaient privés de domicile en France, au sens de l'Insee. Parmi eux, 27 000 seraient sans-abri, 180 000 en hébergement généraliste, 100 000 hébergés dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile¹. Ce nombre a doublé depuis 2012 et triplé depuis 2001, dates des deux dernières enquêtes Sans-domicile de l'Insee. Même si les modalités du décompte ont évolué, la tendance est certaine et particulièrement inquiétante. D'autant plus qu'elle ne prend que marginalement en compte la fragilisation de pans entiers de la société depuis le début de la crise sanitaire et sociale.

Cet inquiétant constat est dressé au terme d'une année 2020 marquée par l'incertitude avec un risque sanitaire toujours présent, l'isolement et le délitement des liens sociaux dus au confinement, la perte de revenus liée au ralentissement de l'activité économique et le chômage qui devient l'horizon de millions d'actifs. Les sources d'inquiétude apparues dès le début du confinement sont toujours présentes et les signes de fragilisation de très nombreuses personnes se multiplient.

C'est ainsi que les demandes d'aide auprès du Secours populaire ont rapidement augmenté de 45 %. De leur côté, les Restos du Cœur enregistrent une explosion de la demande (+45 % en Seine-Saint-Denis, +30 % à Paris), et prévoient d'accueillir plus d'un million de personnes au cours de l'hiver 2020-2021 (contre 875 000 l'an dernier). Une même évolution est enregistrée du côté des banques alimentaires qui au 30 juin 2020 avaient accueilli 20 % à 25 % de bénéficiaires supplémentaires et qui constatent que la demande augmente à nouveau depuis l'automne. Témoignant déjà de « l'onde de choc » provoquée par la crise sanitaire, le nombre d'allocataires du RSA a augmenté de près de 10 % durant l'année 2020, passant de 1,9 million à 2,1 millions de personnes, et ce n'est qu'un début puisque l'on attend entre 800 000 et 900 000 chômeurs supplémentaires, dans un pays qui comptait déjà 9,1 millions de pauvres en 2019 (14,5 % de la population).

¹ Manuel Domergue, « Combien y a-t-il vraiment de SDF en France ? », Alternatives économiques, 18 novembre 2020.

Évolution du nombre d'allocataires du RSA



Source : CAF.

Derrière les statistiques, des personnes de chair et d'os aux parcours déjà fragiles sont déstabilisées, brutalement, par des événements sur lesquels elles n'ont aucune prise. La Fondation Abbé Pierre et ses partenaires associatifs, à travers la mobilisation de fonds d'urgence débloqués grâce à la générosité du public, les accompagnent depuis des mois dans leurs lieux d'accueil. L'Espace Solidarité Habitat à Paris, par exemple, a reçu **dès l'automne 2020 des ménages précipités dans des procédures d'expulsion en raison d'impayés accumulés dès le premier confinement**, montrant la mécanique qui risque de se poursuivre dans les prochains mois si rien n'est fait pour l'enrayer.

Auto-entrepreneurs, artisans, intermittents, aides à domicile, intérimaires, travaillant dans l'évènementiel, la restauration ou encore le bâtiment, ces ménages affrontent pour beaucoup les premiers impayés de loyer de leur vie, et se retrouvent assignés en justice... On peut évoquer Mme B., assignée en janvier 2021 pour une dette locative depuis que le confinement l'a empêchée de travailler (artisane pour la haute couture depuis 20 ans). M. D., sans titre de séjour, n'a plus trouvé de travail dans le bâtiment depuis le printemps et a accumulé 5 000 euros de dette, incapable depuis lors de payer les 500 euros mensuels pour son 15 m². Mme L., aide-soignante à domicile à qui ses employeurs ne font plus appel, sans pour autant accomplir les démarches qui pourraient lui permettre de bénéficier des aides de l'État, est assignée pour une dette de 5 000 euros. Même montant pour Mme C., guide touristique vacataire, sans emploi depuis le printemps. Intermittente du spectacle, Mme M. n'a pu payer son loyer pendant trois mois ; pour 3 000 euros d'impayés, son bailleur a tenté de défoncer sa porte, avant que la police intervienne. Les forces de l'ordre n'ont pas pu empêcher en revanche l'expulsion illégale de Mme R. dont le bailleur a changé la

serrure. Le confinement l'avait privée des revenus informels qui lui permettaient de payer son loyer, de la main à la main.

Parfois aussi, ce sont des dettes préexistantes qui se creusent à cause des conséquences des confinements, hypothéquant les chances de rétablir sa situation. Comme pour le couple M., qui paie 1 200 euros de loyer pour 60 m², depuis que monsieur a perdu un de ses deux emplois, dans l'événementiel. C'est aussi le cas de Mme H., locataire de 30 m² pour 750 euros par mois, qui a perdu son emploi dans la restauration pendant le premier confinement avant que le second lui fasse perdre à nouveau celui qu'elle avait retrouvé, sa dette locative s'élève désormais à 9 000 euros. Autant de « **nouvelles** » **situations de mal-logement qui viennent s'ajouter à celles, plus habituelles**, de personnes victimes d'habitat indigne, de surpeuplement ou de menace d'expulsion, qui étaient déjà nombreuses avant la crise du Covid.

Toutes ces évolutions inquiétantes plaident pour qu'on ne considère pas la crise sanitaire comme une parenthèse qui pourrait se refermer rapidement avant le retour de jours heureux. Elle va durablement marquer la réalité de millions de nos concitoyens, parce que le risque sanitaire perdurera encore un certain temps, mais aussi parce que la crise économique qu'elle a engendrée aura des effets profonds et durables qui ne s'effaceront pas rapidement. Il n'est pas attendu un retour au niveau d'activité de l'année 2019 avant 2022.

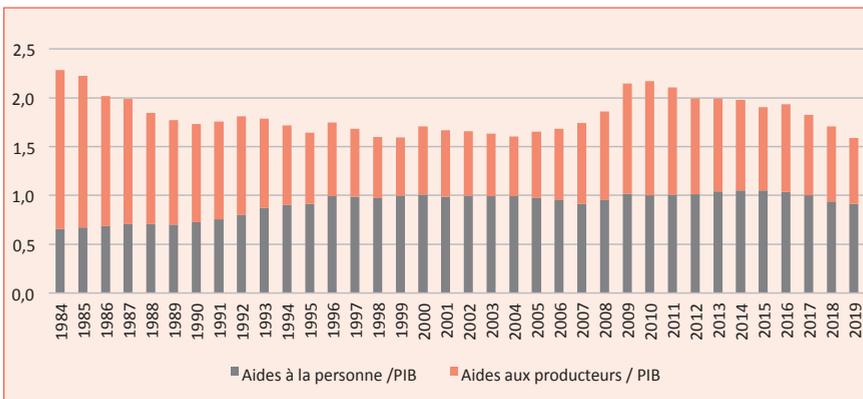
Durant la période de confinement du printemps 2020, la crise sanitaire a brusquement fait apparaître la précarité extrême des personnes privées de domicile personnel. Elle a conduit à une aggravation de leurs conditions de vie, et rendu l'accès à une aide alimentaire, à l'hygiène et aux soins, plus difficile et plus incertain. Elle a ainsi révélé l'extrême fragilité des systèmes de survie, et de façon symétrique la fragilité des réponses qu'apportent en temps ordinaire les acteurs de la solidarité et de la veille sociale.

Très rapidement aussi, durant la période de confinement, de nouvelles personnes qui passaient précédemment sous les radars de la politique sociale, ont basculé dans l'incertitude et la précarité. Celles qui, disposant d'un logement et d'un travail fût-il précaire, arrivaient plus ou moins à s'en sortir mais que la crise a poussées à solliciter une aide alimentaire ou à s'adresser aux associations et structures qui interviennent essentiellement auprès des plus pauvres. Celles qui jusque-là s'en sortaient grâce à des petits boulots, à la possibilité de disposer de revenus complémentaires, déclarés ou non, mais aussi des auto-entrepreneurs, des commerçants et artisans, des intermittents du spectacle, tous pénalisés par la rétraction de l'activité économique. Ce mouvement inquiétant sera-t-il durable ou s'estompera-t-il ? Ce qui est sûr, c'est qu'il est déjà engagé.

La crise sanitaire, notamment dans les périodes de confinements, a aussi mis en lumière le rôle et l'importance du logement (*a fortiori* pour ceux qui n'en disposaient pas), ce qui semble avoir été rapidement oublié quand on constate la

faible place qu'il prend (exception faite de la rénovation thermique des logements, qui fait l'objet d'un chapitre spécifique de ce rapport) dans le Plan de relance annoncé par le gouvernement en septembre 2020. Les prélèvements décidés en 2018 sur les bailleurs sociaux sont maintenus contribuant à limiter d'autant leurs capacités d'action. Et les choix politiques des derniers mois n'apportent pas de réponse à la hauteur des enjeux révélés par la pandémie : **le logement n'apparaît pas comme une priorité de ce gouvernement, comme c'est le cas au fond depuis 2017**. À tel point que les aides publiques au secteur du logement, exprimées en pourcentage de PIB, n'ont jamais été aussi basses (1,59 % du PIB).

Aides publiques au logement (en % du PIB)



Source : Comptes du logement.

Bref, si le plan de relance a fait une place mineure à la question sociale et aux plus démunis, l'acte 2 de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté présenté en octobre 2020 est lui aussi décevant. Les responsables politiques ont certes pu mettre en place des mesures ponctuelles et conjoncturelles indispensables au plus fort de la crise (augmentation du nombre de places d'hébergement, prolongement de la trêve hivernale des expulsions, allocations ciblées sur les personnes les plus fragiles), mais ils opposent toujours de fausses bonnes raisons à l'adoption de mesures structurelles (augmentation du RSA et des minima sociaux, élargissement de ces aides aux jeunes, revalorisation des aides au logement, etc.), alors que la crise en a révélé l'urgence. **Relance économique et relance de la solidarité ne pourraient-elles pas aller de pair ?**

Cette introduction met d'abord en évidence « l'effet loupe » de la crise sanitaire et du confinement sur les personnes les plus modestes ou éloignées du logement. Elle montre ensuite que la crise sanitaire a renforcé les inégalités dans une période où elles progressaient déjà de manière inquiétante. Puis, elle souligne les effets probablement durables de cette crise, moins une parenthèse qu'un point de rupture tant pour les personnes les plus fragiles que pour les dispositifs leur venant en aide, en l'absence de réponses sociales pérennes. Enfin, elle analyse les

réponses apportées aux plus démunis depuis le début de la crise sanitaire, qu'elles soient innovantes et porteuses de transformations ou qu'elles soient insuffisantes ou défailtantes.

1 - Des fragilités plus graves et plus profondes révélées par la crise

1.1 - DES FRAGILITÉS RENFORCÉES POUR LES PERSONNES PRIVÉES DE DOMICILE

La crise sanitaire, notamment au cours des périodes de confinement, a contribué à **une aggravation de la situation des personnes sans domicile** vivant à la rue, dans des squats ou campements, hébergés chez des tiers ou dans des structures d'urgence. Le premier chapitre de ce rapport en fournit une présentation inquiétante. Il souligne notamment **l'accentuation des vulnérabilités** pour les personnes dont les principales ressources se trouvent dans la rue et qui dépendent d'associations souvent fragiles pour tenir la tête hors de l'eau.

Dès le début du premier confinement, la situation des personnes sans domicile a basculé. Avec la restriction du nombre de maraudes et la fermeture d'un certain nombre de lieux qu'elles fréquentent habituellement, qu'ils soient publics (accueils de jour, médiathèques, bains douches...) ou privés (centres commerciaux, fast-foods, cafés...), elles se sont retrouvées dans l'incapacité de satisfaire leurs besoins de première nécessité. Leur accès à l'alimentation, à l'eau, à l'hygiène, à un lieu permettant de se poser, a ainsi été fortement restreint. Ces mêmes difficultés se retrouvent pour les personnes vivant en bidonvilles ou dans des campements. Et au total, la majorité ont subi de nombreux mois des conditions de vie totalement inadaptées à une crise sanitaire sévère.

Le confinement a aussi renforcé l'isolement et la solitude de personnes privées de leurs repères, de leurs ressources et occupations habituelles, parfois amenées à se cacher pour échapper aux contrôles, moins protégées du risque sanitaire et moins informées avec l'affaiblissement de leurs liens avec les structures d'aide.

Dès les premières semaines de la crise sanitaire, des besoins qui n'étaient pas couverts jusque-là ou qui ne s'exprimaient pas, sont devenus plus visibles. La gravité du risque sanitaire comme l'ouverture de nouvelles places d'hébergement ont en effet fait surgir les demandes, notamment des hommes pour lesquels les solutions d'hébergement sont limitées, ainsi que des personnes hébergées chez des tiers, du fait du risque sanitaire lié à ce mode d'hébergement. Deux catégories pour lesquelles on observe habituellement un non-recours très important.

Au-delà de son effet aggravant, la crise sanitaire a aussi révélé **l'extrême fragilité du système de survie dans lequel se trouvent les personnes**

privées de domicile. Le confinement, surtout à ses débuts, a été marqué par le retour de la faim, certaines personnes ayant parfois attendu deux ou trois jours avant de pouvoir se nourrir. De même, la crise a mis en évidence l'instabilité de l'hébergement chez des tiers qui tient pourtant une place importante dans la gamme des solutions auxquelles recourent les personnes privées de domicile personnel.

En réduisant le nombre de points d'accueil et d'accès à des services de base, ouverts, ainsi que la possibilité d'accéder à un référent social, la crise a souligné l'importance des échanges qui se déploient à travers l'accès à un conseil, ou à un service. La perte du lien occasionnée a été à l'origine d'un renforcement des difficultés psychologiques rencontrées par de très nombreuses personnes privées de domicile personnel (renforcement du sentiment de solitude, privation du cadre de vie habituel, absence de lien avec les associations ou services habituellement fréquentés). Au-delà des demandes de prestations (distribution alimentaire, de vêtements...), les personnes rencontrées par les maraudes durant le confinement ont exprimé un besoin d'écoute et de soutien dans un contexte difficile et d'isolement².

Mais c'est aussi **la fragilité du système qui leur vient en aide qui est révélée** ; système fondé sur l'engagement des structures de première ligne (mal équipées, sous-dotées...) et de ceux qui les animent, parmi lesquels on compte de très nombreux bénévoles, souvent retraités.

1.2 - DES FRAGILITÉS RÉVÉLÉES POUR LES PERSONNES LOGÉES MAIS QUE LE CONFINEMENT A FAIT BASCULER DANS LA PRÉCARITÉ

Un des effets majeurs de la crise a été de rendre visibles ceux qui sont logés mais se retrouvent sur le fil, terminent le mois avec quelques dizaines d'euros, le plus souvent en moins, et que la baisse des ressources engendrées par le confinement fait basculer dans la précarité. **La crise a ainsi déstabilisé des publics jusqu'ici protégés** et le phénomène est suffisamment massif pour inquiéter.

Le Secours populaire indiquait en septembre 2020 que près de 600 000 personnes, jusqu'alors inconnues de l'association avaient sollicité une aide alimentaire durant le premier confinement, soit près de la moitié (45 %) de l'ensemble des bénéficiaires de l'association durant cette période. La Fédération française des banques alimentaires, qui approvisionne 5 400 structures, a augmenté sa distribution de 25 % pour faire face à l'afflux de nouvelles demandes. Même après le premier confinement, elles n'ont pas faibli au cours de l'été 2020, à tel point que l'organisation a été contrainte de piocher dans ses stocks de longue durée. Le ministre des Solidarités et de la Santé, Olivier Véran, avançait le 8 septembre

² « *Impact du Covid-19 sur l'activité du 115 et le public pris en charge* », Fédération des acteurs de la solidarité.

dernier le chiffre de 8 millions de personnes ayant besoin de cette aide alors qu'elles n'étaient que 5,5 millions en 2019³.

De très nombreuses personnes ont été confrontées à une diminution de leurs ressources plus ou moins durable qui n'a pas été compensée par les allocations de chômage partiel ou les aides ponctuelles mises en place par le gouvernement. Se croisent ainsi dans les files de distribution d'aides, à côté des publics traditionnels, des étudiants qui ont perdu leurs petits boulots dans la restauration et l'animation, des apprentis qui n'ont pas trouvé de contrat, des personnes dont le CDD n'a pas été renouvelé ou avec un contrat d'intérim non prolongé, mais aussi des salariés qui avaient un travail plus stable mais ont vu leurs revenus diminuer avec le chômage partiel ou l'impossibilité de bénéficier de revenus complémentaires (petits boulots, travail non-déclaré, etc.), comme des auto-entrepreneurs, commerçants, artisans ou intermittents du spectacle fragilisés par la rétraction de l'activité économique.

Au fond, ce qui caractérise toutes ces personnes c'est la faiblesse et l'instabilité de leurs ressources ; le moindre incident les fait basculer dans la précarité, les expose à un arbitrage impossible entre des dépenses toutes nécessaires et à des choix dramatiques (payer son loyer ou se nourrir) avec au bout la nécessité de solliciter une aide sociale ou alimentaire. Mais toutes ces personnes ne sont pas familiarisées avec le système des aides sociales, souffrent souvent en silence, éprouvent la peur du lendemain et poussent avec réticence les portes des centres de distribution d'aides (« *Jamais je n'aurais pensé venir ici après avoir travaillé toute ma vie* », dit un retraité).

Cette évolution souligne les limites du système de protection sociale, qu'il s'agisse du chômage qui ne couvre pas toutes les pertes d'emploi (et même de moins en moins avec les réformes de l'assurance chômage), du RSA et des autres minima sociaux insuffisants pour vivre décemment, sans compter que les jeunes de 18 à 25 ans en sont exclus. Dans le domaine du logement, les dispositifs de prévention des impayés sont insuffisamment dotés pour faire face à leur augmentation et la prévention des expulsions locatives n'arrive pas à en tarir le flux.

2 - La crise sanitaire et sociale renforce les inégalités

La crise sanitaire et sociale a généré de nouvelles inégalités notamment en matière de santé et de logement, vulnérabilité sanitaire et vulnérabilité sociale allant souvent de pair, **le logement étant à la fois la source et le réceptacle d'inégalités profondes.**

³ Isabelle Rey-Lefebvre, « *Un million de nouveaux pauvres d'ici à fin 2020* », Le Monde, 3 octobre 2020.

2.1 - DES INÉGALITÉS SOCIALES FACE À LA MALADIE

Dès le début du mois d'avril, le Collectif des associations unies alertait les pouvoirs publics sur les conditions d'hébergement collectif et le risque de transmission de la maladie qu'elles faisaient peser sur les personnes accueillies. Une étude de Médecins sans Frontières portant sur les migrants et les plus précaires en Île-de-France est venue confirmer que les lieux de vie collectifs, en gymnase, foyers de travailleurs migrants ou campements, ne permettent pas de protéger les habitants une fois que le virus y a fait son apparition.

Sur les quelque 800 personnes interrogées à l'été 2020 (dont 540 dans des centres d'hébergement), le pourcentage de cas positifs était de 52 %, alors qu'il n'était que de 10 % dans le reste de la population francilienne. De tels résultats confirment que **les conditions de vie précaires comptent parmi les principaux facteurs d'exposition au virus** et plaident pour la solution du Logement d'abord. La Finlande, pays phare de ce nouveau paradigme, n'a pas connu les difficultés de la France à faire respecter les gestes barrières dans des lieux d'hébergement collectif, toute la population étant déjà logée.

Être logé ne suffit pas, encore faut-il l'être correctement. D'après l'Inserm⁴, le surpeuplement constitue un facteur propice à la circulation du virus. Alors que le taux de contamination est de 2,1 % pour les personnes seules dans leur logement, il est de 8,5 % pour celles habitant un logement avec au moins quatre autres personnes. Les catégories professionnelles les plus exposées à ces situations de logement surpeuplé sont celles considérées comme essentielles au fonctionnement du pays au quotidien, notamment pendant la crise sanitaire. Arrivent en premier lieu le personnel de nettoyage (21 %), les ouvriers du bâtiment (20 %) et les personnels d'aide à domicile (18 %). **Toutes ces personnes cumulent deux risques de contamination, celui lié à un travail exposé et celui qui tient à la suroccupation de leur logement.** Dans les quartiers de la politique de la ville « deux fois plus de personnes sont positives que dans les autres quartiers, avec une séroprévalence de 8,2 % contre 4,2 % hors Quartier politique de la ville ».

Cette dimension socialement inégalitaire du Covid apparaît aussi avec l'évolution temporelle de la contamination : si les 10 % les plus riches étaient les plus touchés par le virus en mars compte tenu de leur mode de vie et de la densité de leurs interactions sociales, en mai ce sont les plus pauvres du fait des conditions dans lesquelles s'est déroulé le confinement, alors que la contamination a reflué chez les plus riches, mieux logés et pouvant plus facilement télétravailler. **Finalement les pauvres, urbains, mal-logés, immigrés ont été les plus affectés par la maladie.**

⁴ L'enquête EpiCov (épidémiologie et conditions de vie) de l'Inserm, parue le 9 octobre 2020.

2.2 - DES INÉGALITÉS FACE AU LOGEMENT

Les enquêtes de MSF et de l'Inserm ont souligné le lien entre la santé, le contexte social et les conditions d'habitat. Plus ces dernières sont dégradées ou précaires, plus la contamination par le Covid est importante, plus la détresse psychologique des personnes vivant dans ces conditions est grande⁵.

Le premier chapitre de ce rapport apporte de ce point de vue des informations essentielles en soulignant notamment que les difficultés vécues au cours de la période de confinement ont été amplifiées pour les personnes vivant dans des logements dénués de confort ou surpeuplés. Dans l'un et l'autre cas, le mot d'ordre « restez chez vous » n'est pas allé de soi. La cohabitation en continu, à plusieurs dans un espace restreint, avec ses conséquences sur le sommeil, le rythme de vie et l'intimité des différents membres de la famille⁶, s'est révélée difficile et a été source de tensions voire de violences intra-familiales. Une étude récente⁷ montre que les hospitalisations d'enfants de zéro à cinq ans suite à des violences physiques ont connu une hausse de 50 % en mars et avril 2020, comparées à la même période en 2017, 2018 et 2019.

L'équipement du logement en matériel informatique et la qualité du réseau internet ont également constitué un élément favorable pour vivre le confinement, accéder à l'enseignement pour les enfants ou à la possibilité de télétravailler pour les parents. Sans compter que certains ont pu changer de logement pour bénéficier de meilleures conditions d'habitat et de l'accès à un espace extérieur. La part des Français résidant dans une maison est passée de 56 % en temps normal à 63 % durant le confinement, reflétant l'accès très inégal à une résidence secondaire, possédée ou mise à disposition par des proches.

Au total, l'appréciation portée sur son logement au temps du confinement est apparue strictement corrélée au revenu : seules 37 % des personnes qui vivent avec moins de 1 250 euros par mois jugent leur logement « tout à fait adapté au confinement », contre 61 % des personnes disposant de revenus supérieurs à 3 000 euros par mois⁸. Pour ceux qui disposaient de bonnes conditions de vie, le logement a ainsi pu être vécu comme une « bulle » confortable, alors qu'il a constitué un « enfermement » pour tous les mal-logés.

⁵ Premiers résultats de l'enquête COCLICO du 3 au 14 avril 2020, Questions d'économie de la santé, n°249, juin 2020.

⁶ Fondation Abbé Pierre, « *Le surpeuplement, un problème de taille* », Rapport annuel sur l'état du mal-logement, 2018.

⁷ Étude réalisée par une équipe scientifique du CHU de Dijon et du Centre de recherche en épidémiologie et santé des populations Paris-Saclay de l'Inserm, citée par Le Monde du 23 décembre 2020.

⁸ « *Les actifs et le télétravail à l'heure du confinement* », Étude Ifop pour la Fondation Jean Jaurès réalisée par questionnaires auto-administrés en ligne, du 21 au 23 mars 2020 auprès de 1 600 actifs issus d'un échantillon de 3 011 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

2.3 - LA CRISE SANITAIRE, ACCÉLÉRATRICE DES INÉGALITÉS DE REVENUS

La crise sanitaire et sociale a non seulement permis de révéler de profondes inégalités, mais elle les a aussi exacerbées. Certains ont perdu leur emploi, d'autres ont vu leur activité s'effondrer pendant des périodes plus ou moins longues. Les Français les plus modestes travaillent dans les secteurs les plus durement touchés par les restrictions sanitaires (hébergement, restauration, services, transports). Ce sont aussi ces « premiers de corvée » qui occupent des postes les moins susceptibles de télétravailler, les exposant soit à une prise de risque sanitaire accrue soit à une baisse d'activité et de revenus, malgré la généralisation du chômage partiel. Enfin, comme le signale l'Institut des politiques publiques (IPP), ils sont moins protégés par leurs contrats (moins de 50 % de CDI chez les 20 % le plus modestes, contre plus de 70 % parmi les plus aisés).

La crise sanitaire et sociale reflète des inégalités qu'elle conforte, qu'il s'agisse du poids des revenus du patrimoine, des mutations de l'emploi (ubérisation des emplois, auto-entrepreneurs, emplois à durée déterminée de courte durée, temps partiels subis, etc.), de la flexibilisation du marché du travail qui ouvre la voie à l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres, ou de l'insuffisante progression des salaires, qui s'accompagne d'une dépendance accrue aux transferts sociaux (surtout au bas de l'échelle sociale). Parallèlement à ces transformations, le logement joue un rôle considérable dans l'augmentation des inégalités puisque son poids dans le budget des ménages contribue à accentuer les écarts de niveau de vie qui se sont creusés en dix ans⁹.

Loin de combattre ces écarts, la politique menée depuis le début de ce quinquennat a eu tendance à les accroître. Un rapport récent du Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité¹⁰ montre que les mesures fiscales et sociales du gouvernement adoptées depuis 2017 (dont la suppression de l'ISF et l'instauration de la « flat tax ») ont eu pour effet de faire exploser les revenus des 0,1 % les plus riches. Sous la pression du mouvement des gilets jaunes, le gouvernement a été amené à rééquilibrer, en 2019, les premières mesures inégalitaires du début du quinquennat. Il a augmenté la prime d'activité, diminué l'impôt sur le revenu, défiscalisé les heures supplémentaires et élargi le chèque énergie. Autant de choix qui profitent plutôt aux couches moyennes en emploi, très peu aux plus pauvres, et en tout état de cause ne suffisent pas à compenser les mesures fiscales mises en œuvre au début du quinquennat et à inverser le mouvement d'aggravation de la pauvreté perceptible avant même l'irruption de la crise de 2020. D'autant que, dans les prochaines années, 10 milliards d'euros supplémentaires seront rétrocédés aux 20 % les plus riches quand ils commenceront à bénéficier à leur tour de la suppression de la taxe d'habitation.

⁹ Les dossiers de la DREES, « Dépenses pré-engagées : quel poids dans le budget des ménages ? », 2018.

¹⁰ Publié le 8 octobre 2020.

Alors que tous les effets de la crise sanitaire et sociale ne sont pas encore perceptibles dans les données statistiques, de nombreuses informations soulignent que **l'aggravation de la situation des plus modestes est en cours** puisqu'ils sont les plus touchés par la réduction de l'activité économique et la dégradation du marché de l'emploi. Et il ne s'agit pas seulement de ceux qui sont sous le seuil de pauvreté, mais aussi de ménages appartenant aux couches intermédiaires fragilisés par la crise. Le Conseil d'analyse économique (CAE) souligne ainsi qu'entre mars et août 2020, les 20 % des ménages les plus aisés ont concentré 70 % de la croissance du patrimoine financier, tandis que les 20 % les plus modestes se sont endettés.

3 - Une crise aux effets durables

À l'évidence, la parenthèse de la crise sanitaire et sociale n'est pas prête de se refermer, le risque épidémique est encore présent et sans doute pour un moment encore, et les effets économiques de cette crise ne sont pas tous encore visibles, ni clairement perçus. L'OFCE estime ainsi que l'emploi salarié s'est contracté de 790 000 personnes en 2020 par rapport à la situation du dernier trimestre 2019, portant ainsi le taux de chômage à 9,5 % fin 2020. Et le mouvement se prolongerait en 2021, malgré le rebond de l'activité économique, pour atteindre un taux de chômage de 10,6 % fin 2021 (+ 2,7 points par rapport à 2019), principalement sous l'effet des faillites d'entreprises. En effet, de nombreuses entreprises « zombies » échappent pour l'instant artificiellement à la faillite grâce à des aides publiques forcément temporaires, mais de nombreux emplois seront supprimés dans les prochains mois (180 000 en 2021 du fait de faillites d'après les prévisions de l'OFCE)¹¹.

La crise sanitaire va laisser des traces durables : des entreprises et des emplois disparaissent, des compétences sont perdues, des jeunes voient leurs formations perturbées et restent aux portes de l'emploi. Il convient donc de **prêter attention aux premiers signaux d'une déstabilisation durable** des ménages les plus vulnérables qui seront les premiers affectés par les impacts économiques de la crise sanitaire. Des populations sont plus touchées que d'autres et malgré les aides mises en place en 2020, leur situation reste plus qu'incertaine. L'accès aux droits a été réduit le temps des confinements et a sans doute provoqué une augmentation du non-recours, la montée des impayés de loyer, déjà visible, est appelée à s'accroître ; enfin le ralentissement de la construction va entraîner une diminution de la mobilité résidentielle et contribuer à réduire l'offre de logements disponibles.

¹¹ Bruno Ducoudré et Eric Heyer, « *Quel rebond de l'emploi en 2021 ?* », blog de l'OFCE, 18 décembre 2020.

3.1 - DES POPULATIONS PLUS EXPOSÉES : LES LAISSÉS-POUR-COMPTÉ DE L'HÉBERGEMENT ET LES JEUNES

Malgré l'augmentation du nombre de places d'hébergement, toutes les demandes n'ont pas pu être prises en compte durant la crise sanitaire, d'autant que l'absence de solutions alternatives pour les hébergés et la non remise à la rue n'ont pas permis de libérer des places. Les hommes seuls, comme le montrent les données consolidées du 115¹², ont la proportion la plus importante de demandes non satisfaites au cours de la période du confinement (27 % le 13 mars, 36 % le 13 mai).

Les jeunes sont également nombreux à avoir été fragilisés. Occupant plus souvent des emplois temporaires, arrivés plus récemment sur le marché du travail, ils ont été les premières victimes de la crise économique payant ainsi un lourd tribut, sans pour autant bénéficier de certaines aides puisqu'ils n'ont généralement pas acquis le minimum de droits pour y accéder et que le RSA est réservé aux plus de 25 ans.

Une analyse réalisée par Prism'Emploi, en octobre 2020 montre que la crise sanitaire a entraîné une baisse des ressources pour plus de 4 jeunes sur 10, les obligeant à réduire leur niveau de vie et à compter sur les aides de leur famille (quand celle-ci est en capacité de le faire) et de l'État. Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'elle frappe une population qui se paupérise (20 % des 18-29 ans étaient déjà sous le seuil de pauvreté avant la crise). La crise sanitaire aggravera sans aucun doute leur situation au moins pour un temps, avec le risque qu'une entrée ratée sur le marché du travail suscite un « effet-cicatrice » de plusieurs années sur les jeunes, comme l'ont montré de précédentes crises. Bref, pour eux la crise du Covid met en péril leurs projets, les affecte durablement et peut les conduire à des renoncements à poursuivre leurs études ou à des bifurcations de trajectoires.

Plus largement, comme nous l'avons déjà évoqué **les personnes qui sont hors travail et dépendent des minima sociaux pour vivre** constituent une autre population dont la situation s'est aggravée. Et ce ne sont pas les mesures qui privilégient les personnes en emploi qui sont de nature à infléchir cette évolution inquiétante. Le ciblage des mesures sur les personnes en emploi ou qui peuvent y accéder rapidement risque d'accentuer le fossé entre le monde des salariés stables et ceux qui sont dans le halo du chômage ou éloignés de l'emploi.

De manière générale, si la crise met en avant les « nouveaux pauvres », il ne faut pas oublier ceux qui sont plus nombreux, à savoir ceux qui étaient déjà pauvres. Même si leur situation monétaire ne s'est pas forcément dégradée au cours de l'année, ils ont perdu avec la crise des perspectives de s'en sortir. À cet égard, la montée de la pauvreté ou du nombre de chômeurs ou d'allocataires du RSA ne s'explique

¹² Fédération des acteurs de la solidarité, « Impact du Covid-19 sur l'activité du 115 et le public pris en charge ».

pas uniquement par l'apparition de « nouveaux pauvres » mais, au moins autant, par la persistance des anciens alors qu'en temps normal, les personnes entrent et sortent régulièrement de ces statistiques.

3.2 - DES DIFFICULTÉS RENFORCÉES POUR L'ACCÈS AUX DROITS

Le confinement a incontestablement constitué un frein pour l'accès aux droits, notamment pour les plus fragiles. Avec le confinement, moins au cours de la seconde période que de la première, de nombreux lieux d'accueil essentiels pour l'accès aux droits des personnes les plus fragiles (services sociaux départementaux, CCAS, etc.) ont été fermés ou ont connu une activité réduite qui n'a que très progressivement repris et souvent sur un mode dégradé avec prises de rendez-vous systématiques et entretiens téléphoniques. Sans compter que les moyens humains réduits dans les centres d'hébergement ont privé les personnes accueillies de l'aide habituelle.

La situation s'est révélée encore plus difficile pour les demandeurs d'asile. Entre la rue qui exposait aux contrôles de police et la fermeture des services préfectoraux ou de traitement de la demande d'asile (OFII, OFPRA, CNDA), ils se sont retrouvés dans une situation particulièrement précaire, de même que les personnes en attente de régularisation.

Mais de façon plus générale la fermeture des services sociaux ou leur fonctionnement à distance ou uniquement sur rendez-vous, a pénalisé de nombreuses personnes occasionnant des retards pour faire valoir leurs droits et prestations, solliciter une aide, faire une demande d'hébergement ou de logement. Le risque étant qu'un retard se transforme en non-recours, en abandon des démarches ou en perte du contact avec les services sociaux.

Les dispositifs d'aide au maintien dans le logement et de prévention des expulsions ont également fonctionné au ralenti, pénalisant ceux qui avaient besoin d'y avoir recours et reportant à plus tard le traitement de situations urgentes, notamment d'impayés de loyers, qui se sont alors aggravées.

3.3 - LA PRÉVISIBLE AUGMENTATION DES IMPAYÉS DE LOYER

Les données disponibles à la fin de l'année 2020 n'indiquent pas une envolée des impayés de loyers, mais fournissent des indices d'une situation fragile. Les organismes Hlm ne constatent pas de progression significative mais ils ont accompagné leurs locataires dans les premiers mois de la crise sanitaire et maîtrisent relativement bien les différents dispositifs d'aide qui peuvent être mobilisés. La perte de loyers enregistrée durant le premier confinement s'est en partie résorbée, mais en octobre il manquait encore 65 millions d'euros de loyers par rapport à l'avant-crise, et la vigilance reste de mise. En fin d'année, les représentants du secteur locatif privé n'enregistrent pas de dérive importante mais ils craignent une augmentation des impayés à venir provoquée par la dégradation

de la situation économique de locataires qui consacrent une part très importante de leur budget aux dépenses de logement. Les constats de l'ANIL invitent également à la vigilance puisque ses agences départementales ont enregistré une hausse de 15 % des consultations pour impayés pour les locataires du parc privé entre septembre-octobre 2019 et 2020.

Même si l'impact des impayés paraît encore limité, **il faut tout faire pour suivre l'évolution de la situation et pour que les dettes de loyers ne nourrissent pas les expulsions de demain.** Comme l'a montré la crise de 2008, une dépression économique ne se traduit en impayés, puis en expulsions, que plusieurs années plus tard (après avoir épuisé les aides des proches, liquidé l'épargne familiale, épuisé l'assurance-chômage et s'être serré la ceinture sur les autres postes de consommation).

C'est pourquoi la situation actuelle est inquiétante. De nombreux impayés de loyers émanent de personnes qui n'avaient pas de difficultés avant la crise sanitaire, comme le montrent les sollicitations du fonds d'urgence débloqué par la Fondation Abbé Pierre auprès de ses partenaires associatifs.

Il est à craindre que les difficultés économiques des ménages apparaissent avec encore plus de netteté dans les mois à venir. Les banques qui n'enregistraient pas, jusqu'à l'automne 2020, de dégradation de la situation de leurs clients, avaient mis en place pendant plusieurs mois des mesures de report des échéances de crédit, avaient modéré les rejets de prélèvements et différé les contentieux. Cette période de répit touche à sa fin. Et les crédits à la consommation souscrits après le premier confinement risquent d'être difficiles à rembourser. La Banque de France s'attend ainsi à une hausse des dépôts de dossiers de surendettement en 2021, alors que depuis 2014 leur nombre était orienté à la baisse. De même, selon le baromètre de la pauvreté Ipsos pour le Secours populaire publié le 30 septembre 2020, 18 % des sondés déclaraient vivre à découvert. Parmi eux, 8 % craignaient alors de basculer dans la précarité (+2 points par rapport à 2019). Il est aussi probable que les plus précaires soient particulièrement touchés par l'ajustement à la baisse du marché du travail en cours.

Compte tenu du poids des dépenses de logement dans leurs budgets qui vont devenir encore plus contraints¹³, on ne voit pas ce qui pourrait enrayer la hausse prévisible des impayés de loyer.

3.4 - LA RÉDUCTION DE L'OFFRE DE LOGEMENTS DISPONIBLE ET LE BLOCAGE DES MOBILITÉS RÉSIDENTIELLES

Un autre effet de la crise sanitaire qui risque d'être durable réside dans le blocage des mobilités sur toute la chaîne de l'hébergement et du logement. Il y a sans

¹³ « Dépenses pré-engagées, quel poids dans le budget des ménages ? », Les Dossiers de la DREES, n°25, mars 2018.

doute eu moins de personnes à la rue durant la période du confinement, mais plus de personnes bloquées en hébergement sans perspectives. Soit parce que leur statut administratif ou l'insuffisance de leurs ressources ne leur permettaient pas d'accéder à un logement social, soit parce que les services de traitement des demandes et les commissions d'attribution des bailleurs sociaux avaient fortement réduit leur activité. Un rapport de la Cour des comptes signale ainsi que seulement 6 600 logements ont été attribués à des ménages issus de l'hébergement généraliste au cours du premier semestre 2020, ce qui représente un recul d'un quart par rapport à 2019¹⁴.

La crise a eu aussi pour effet de réduire les sorties du parc Hlm, de ralentir la libération des logements et donc de restreindre l'offre disponible pour de nouveaux demandeurs, puisqu'environ 85 % des logements à attribuer le sont suite au départ d'un locataire. Il est donc à prévoir que le nombre d'attributions réalisées en 2020 soit bien inférieur aux 500 000 réalisées régulièrement depuis 2011. Le taux de rotation dans le parc social qui mesure le nombre de départs de locataires, est en effet passé de 10,3 % en 2011, à 8,8 % en 2019 et probablement moins de 8 % en 2020 d'après l'USH¹⁵. La situation est encore plus dramatique en Île-de-France, pour ces mêmes années (passé de 7 % à 6 % puis à 5 %). Au total, **les demandeurs en attente ont bénéficié d'environ 100 000 attributions Hlm de moins en 2020.**

Nous ne disposons pas de données sur l'évolution de l'offre locative privée durant la même période, mais il est probable qu'elle ait été confrontée à une même tendance, la crise sanitaire n'incitant évidemment pas les locataires à déménager, sans compter que durant les trois mois de confinement du printemps 2020, il a été difficile de procéder aux actes techniques permettant la libération et la mise en location des logements, et que le deuxième confinement en novembre 2020 a temporairement empêché les visites de logement.

De son côté le **ralentissement de la construction**, en limitant à moyen terme le développement d'une offre nouvelle, a affecté autant la production sociale que privée. Le nombre de logements Hlm financés en 2020 se situera autour de 95 000, à un niveau inférieur aux 105 000 à 125 000 financés chaque année depuis 2016. Le marasme est le même concernant le parc privé puisque le nombre de ventes de logements neufs a, sur les 11 premiers mois de 2020, comparé à la même période de 2019, reculé de 33 %¹⁶ (de 45 % en Île-de-France). Au total, le nombre de logements commencés est repassé sous la barre de 400 000 et les anticipations pour 2021 ne sont pas bonnes puisque le nombre de logements autorisés a chuté encore plus fortement (- 15 % en 2020). Ces évolutions ont contribué à différer de

¹⁴ Cour des comptes, « *Relevé d'observations provisoires : l'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020* ».

¹⁵ Rapportée à un parc social qui compte environ 5 millions de logements, une baisse de 1 % du taux de rotation entraîne une diminution annuelle de 50 000 du nombre de logements qui peuvent être proposés à la location.

¹⁶ Estimation établie par le bureau d'études Adéquation, citée par Le Monde du 23 décembre 2020.

nombreux projets d'accession à la propriété mais ont aussi provoqué une moindre libération de logements occupés et contribué ainsi à une contraction de l'offre de logements.

Bref, **c'est toute la chaîne du logement qui s'enraye**. On peut penser que la situation va progressivement se débloquer mais elle va laisser des traces. Des projets résidentiels ont dû être différés, parfois abandonnés, des trajectoires résidentielles infléchies.

4 - Les défis que la crise sanitaire fait surgir pour l'action publique

4.1 - LA MOBILISATION DES ACTEURS ET L'INNOVATION SOCIALE

Dès les premiers jours, la crise sanitaire a mis en lumière le travail des acteurs de l'urgence sociale mobilisés pour répondre aux besoins de base des personnes les plus vulnérables, bien qu'il s'agisse pour la plupart d'associations à l'équilibre budgétaire fragile, recourant largement au bénévolat.

La crise sanitaire, à travers les pratiques qu'elle a suscitées, a fait apparaître le besoin de coordination des acteurs associatifs et publics qui intervenaient chacun dans leur « couloir » et contribué à renforcer les solidarités et l'organisation territoriale de l'urgence sociale. Le contexte de crise a en effet révélé **le rôle majeur des acteurs de l'urgence sociale** qui, après une période de sidération, ont fait preuve d'une capacité d'adaptation et d'initiative souvent remarquable alors que de très nombreux services publics étaient fermés ou fonctionnaient au ralenti. De nombreuses coordinations se sont ainsi mises en place pour apporter une réponse aux besoins de base essentiels, parfois entre associations, parfois sous l'égide de CCAS ou des DDCS, soulignant ainsi l'engagement du secteur associatif, des collectivités locales et des services de l'État. Les coopérations développées durant la période ont ainsi dessiné les contours de systèmes d'action locale de l'urgence sociale qu'il convient aujourd'hui de renforcer.

La période du confinement a aussi favorisé **l'émergence de nouvelles initiatives et coopérations** entre les acteurs de différents domaines d'action. Parmi les initiatives les plus intéressantes, il faut noter le rapprochement entre le secteur de l'accueil et de l'hébergement et celui de la santé. Cela s'est notamment traduit par la création d'équipes mobiles d'appui sanitaire pour intervenir auprès des personnes en hébergement d'urgence.

La crise a fait apparaître la nécessité d'une action de proximité en capacité de faire preuve de souplesse et d'adaptabilité, comme celle de développer une démarche d'« aller vers » pour favoriser l'accès aux droits. Elle a aussi montré **l'importance de donner de l'autonomie** aux personnes aidées, en particulier via l'accès à un logement et des revenus, et de les libérer de leur dépendance quotidienne à l'égard du 115 ou des distributions alimentaires.

Mais les associations de « première ligne » qui ont maintenu une activité durant le confinement et ainsi assuré le contact avec les personnes les plus vulnérables sont toujours fragilisées après plusieurs mois de crise sanitaire. Elles n'ont pas toutes redéployé l'ensemble de leurs services et ont pour certaines d'entre elles encore une activité réduite. Elles ont souvent dû engager des dépenses nouvelles qui les fragilisent financièrement malgré la solidarité citoyenne, et n'ont pas retrouvé tous les bénévoles souvent âgés, mobilisés avant la crise. Elles se retrouvent donc confrontées à l'épuisement des travailleurs sociaux et des bénévoles moins nombreux, et à l'insuffisance de leurs ressources.

4.2 - LE DROIT AU LOGEMENT, COMME RÉPONSE À LA CRISE

Sont recensés ici les principaux défis relatifs à l'hébergement et au logement qu'a fait apparaître la crise sanitaire. Défis pour les acteurs et plus généralement pour les politiques publiques.

Le logement social a fait la preuve de son rôle d'amortisseur face à la crise sanitaire et sociale du fait du niveau du reste à charge des locataires, mais aussi de sa capacité à les accompagner. Certains bailleurs sociaux ont assuré un suivi de leurs locataires les plus âgés, ont renforcé leur accompagnement des locataires les plus fragiles et proposé des remises de quittance ou des échéanciers à ceux qui étaient en difficulté pour payer leurs loyers dans un moment où l'accès aux dispositifs d'aide et notamment aux FSL était ou suspendu ou plus difficile.

Les organismes Hlm ont de ce fait dû engager des dépenses nouvelles (ou supporter le poids des impayés) qui réduisent les ressources qu'ils avaient prévu de consacrer à des travaux d'entretien ou de sécurité comme à des améliorations de leurs logements. Si certaines collectivités locales sont en capacité de leur apporter une aide financière, comme la Ville de Paris, toutes ne le peuvent pas.

La situation des organismes Hlm est d'autant plus difficile qu'ils sont soumis à des ponctions financières importantes, notamment celle qui est liée à l'application de la réduction de loyer de solidarité (RLS) qui ampute leurs ressources de 1,3 milliard d'euros par an. Ponction maintenue pour 2021 malgré la crise et la nécessité de soutenir, davantage qu'avant, l'amélioration du parc existant et la construction de nouveaux logements. On peut donc déplorer le fait que le logement soit aussi peu présent dans les mesures du Plan de relance annoncé par le gouvernement, si ce n'est une aide aux rénovations lourdes.

Le chiffre dramatique de 300 000 personnes sans domicile évoqué au début de cette introduction justifierait à lui seul une relance et une mise à niveau de la stratégie du Logement d'abord. Faute de sortie vers le logement, le nombre de personnes en hébergement augmente, et le provisoire se prolonge, l'urgence se pérennise dans des conditions totalement inadaptées. La baisse du nombre de personnes sans domicile devrait s'appuyer sur la stratégie prometteuse du Logement d'abord lancée en 2017. Mais trop de freins et des

moyens insuffisants l'empêchent de se déployer suffisamment pour obtenir des résultats significatifs à la hauteur de l'ambition affichée. La crise de 2020 peut expliquer les difficultés du plan Logement d'abord, mais celui-ci était déjà bien à la peine avant, comme l'explique le rapport de la Cour des comptes, regrettant que ses « *avancées revêtent encore un caractère davantage expérimental ou marginal que systémique, loin du changement d'échelle et de la transformation structurelle des politiques en faveur de l'accès au logement des personnes sans domicile*¹⁷ ».

La crise sanitaire a pu apparaître comme une occasion manquée pour promouvoir le Logement d'abord alors que l'accueil dans des structures dédiées à l'urgence augmentait dans des proportions importantes, sans pour autant satisfaire toutes les demandes qui s'exprimaient à l'occasion des confinements. La légitimité de cette stratégie est en quelque sorte confirmée.

Mais, comme souvent, l'urgence a tout emporté et a constitué la priorité absolue pour apporter des réponses à des personnes qui n'avaient pas de chez-soi pour se confiner. La question de l'accès direct au logement est passée au second plan, même si, ici ou là, malgré la mise en sommeil des dispositifs d'attribution et d'accès au logement, des solutions ont pu être trouvées. Encore une fois, en santé publique comme en matière de logement, la prévention est toujours négligée, alors que l'accès direct au logement et la prévention des expulsions constituent un excellent investissement en termes de protection de la santé des personnes, d'insertion sociale ou même d'économies budgétaires, à condition de réfléchir à plus long terme.

4.3 - INSUFFISANCES ET INADAPTATIONS DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le gouvernement a choisi de privilégier des réponses ponctuelles et conjoncturelles au plus fort de la crise sanitaire, des mesures indispensables (augmentation du nombre de places d'hébergement, prolongement de la trêve hivernale des expulsions, aides exceptionnelles...), mais insuffisantes pour lutter efficacement contre la précarité. Pour compenser la réduction de l'activité, pour soutenir un plan d'investissement sans réelles contreparties sociales ou environnementales, ou pour baisser les impôts de production sans s'assurer de leur effet bénéfique pour l'emploi ou l'investissement, les dépenses publiques ont été bien plus généreuses. Mais seulement 0,8 % des 100 milliards du Plan de relance ont été consacrés aux « personnes vulnérables ».

Or, la lutte contre la pauvreté et la précarité appelle l'adoption de mesures structurelles (augmentation du RSA et des minima sociaux, élargissement aux jeunes, revalorisation des aides au logement, etc.), grandes absentes du Plan de relance. Les mesures adoptées dans le cadre du Plan de lutte contre la pauvreté sont, elles aussi, décevantes.

¹⁷ Cour des comptes, « *La politique du Logement d'abord* », 2020.

Alors que l'argent public mobilisé pour faire face à la crise « quoi qu'il en coûte », tout au long de l'année 2020, va se raréfier, la priorité qui aurait dû être donnée aux plus vulnérables au cœur de la crise a peu de chance de s'imposer. Bref, l'occasion manquée d'investir dans la solidarité et le Logement d'abord risque de ne pas se représenter de sitôt.

Plus généralement, l'envolée de la dette publique ouvre une autre période de risque. Le premier serait de vouloir la réduire rapidement, comme en Europe en 2011, alors que le service de la dette n'est pas très coûteux aujourd'hui, au risque de prolonger la crise économique. Le second risque serait de chercher à la réduire à terme sans mettre à contribution les plus aisés. Or, l'exécutif refuse d'augmenter la fiscalité de ces ménages et continue à réduire les impôts des entreprises sans contreparties sociales ou environnementales. Sans compter que les mesures engagées avant la crise sanitaire pour réduire les dépenses sociales, qu'il s'agisse de la baisse des APL, de la ponction sur les bailleurs sociaux, de la réforme de l'assurance chômage et des retraites, suivent leur cours. De telles orientations, auxquelles il faut ajouter le refus du gouvernement de donner un « coup de pouce » au SMIC début 2021, ne sont pas rassurantes et laissent craindre que, lorsque viendra le temps des économies, ce sont les budgets sociaux qui risquent d'être une fois de plus sollicités. Ceux qui ont été fragilisés par la crise sanitaire au point de basculer parfois dans la pauvreté, seraient alors non seulement les grands oubliés des politiques publiques mais aussi les grands perdants de la séquence ouverte par la crise sanitaire.

Conclusion

Alors que la crise sanitaire n'est pas terminée et que ses effets économiques et sociaux ne sont pas encore tous perçus, quels enseignements pouvons-nous en tirer, quelles orientations pour l'action publique peut-on dégager ?

Qu'avons-nous appris ? Rien que nous ne sachions déjà, pourrait-on dire, tant nos précédents rapports sur l'état du mal-logement ont souligné l'isolement des personnes sans domicile (2020), les effets délétères du surpeuplement (2018), le cercle vicieux entre problèmes de santé et de logement (2016). Mais la crise sanitaire a révélé au grand jour le caractère violent, injuste ou fragile de situations que vivent nombre de nos concitoyens. Le confinement a souligné jusqu'à l'absurde que « **pour rester chez soi, il faut un chez soi** ». Et les hébergements précaires, accordés par l'État ou des proches, ne constituent pas un véritable chez soi protecteur. Il faut aussi un « **chez soi habitable** ». Habiter dans des logements surpeuplés, dépourvus de confort, trop petits ou insalubres constitue une épreuve cruelle pour les personnes qui ont vécu et vivent encore ainsi le confinement, les soumettant en quelque sorte à une double peine.

Un troisième enseignement tient à la nécessité de « **rendre la ville habitable** ». La crise sanitaire et plus particulièrement les confinements ont souligné la plus grande exposition au virus des ménages vivant dans des espaces trop denses, trop loin des lieux de travail et obligés de recourir à des durées de transport trop longues.

Pour être connus par ceux qui font de la lutte contre le mal-logement une priorité, ces enseignements de la crise n'en sont pas moins essentiels et doivent être plus largement partagés. **Toutes ces difficultés** qui constituent les différentes facettes du mal-logement ne sont pas nouvelles et viennent de loin. **Mais la crise sanitaire les exacerbe, accentuant durablement leur intensité.** Le repli du mal-logement n'est donc malheureusement pas pour demain, d'autant que les mesures adoptées tout au long de l'année 2020 ne sont pas de nature à enrayer cette tendance, privilégiant des mesures ponctuelles et conjoncturelles (utiles mais insuffisantes) alors que la situation appelle un autre niveau de réponse en mesure de **peser sur les déséquilibres structurels du secteur du logement.**

Le chemin est pourtant connu et les démarches permettant une autre politique du logement existent et doivent être complétées et développées. Avec la stratégie du **Logement d'abord** pour peu qu'elle soit renforcée, financée et élargie, nous disposons des leviers pour lutter contre l'absence de domicile personnel. Avec **l'encadrement des loyers et la mise en œuvre d'une garantie universelle des loyers**, il serait possible de mieux maîtriser la dérive des loyers et les difficultés d'accès à la location pour les plus modestes, tout en **évitant le drame qui se profile à partir de la reprise des expulsions locatives le 1^{er} avril 2021.** À cette date, les quelque 13 000 expulsions de 2020 n'ayant pas été réalisées

pourront l'être, en plus du flux habituel des expulsions et des premières expulsions liées aux impayés dus aux différents confinements. Il est urgent de **créer un fonds national d'aide aux impayés et d'empêcher enfin les expulsions sans relogement**, quitte à indemniser les bailleurs en attendant.

Les solutions face au mal-logement passent forcément également par le monde Hlm. Si on revient sur les ponctions financières opérées sur les organismes Hlm et que l'Etat refinance l'aide à la pierre, il devient possible **d'augmenter de façon significative la production de logements sociaux et très sociaux** à destination des ménages pauvres et de mettre en œuvre de façon efficace le Logement d'abord. Dotés de moyens financiers plus importants et avec des APL revalorisées, les bailleurs sociaux pourraient être moteur dans l'amélioration des conditions de vie pour les locataires et accueillir davantage de ménages parmi les plus exclus dans leur parc. À cet égard, il serait également juste d'utiliser les économies générées par la réforme dite de la « contemporanéité » des APL pour annuler les coupes subies par les APL ces dernières années. De même, un **plan de soutien au monde Hlm** serait d'autant plus urgent que l'année 2020 a été une année noire pour la production et les attributions Hlm.

Enfin, la crise actuelle a montré que, parmi les secteurs propices à une relance économique socialement juste et écologiquement soutenable, la rénovation énergétique des logements devrait faire l'objet d'une priorité nationale. **Pour lutter efficacement contre la précarité énergétique, les incitations ne suffisent plus et de véritables obligations de rénover**, progressives, réalistes et adaptées aux particularités des situations, auraient besoin d'être adoptées dans le projet de loi climat prévu en 2021. Il en va de l'efficacité des politiques et de la parole donnée à la Convention citoyenne pour le climat et à l'égard de nos engagements internationaux pour le climat.

Au-delà du logement, c'est aussi la protection sociale tout entière qui doit être améliorée, afin de mieux protéger les plus démunis. Il est en particulier urgent d'augmenter les minima sociaux, d'ouvrir le RSA aux 18-25 ans et de lutter contre le non-recours à ces aides. L'abandon du projet de Revenu universel d'activité (RUA), promis et élaboré depuis deux ans, constitue à cet égard un aveu d'échec pour le gouvernement et la preuve de son manque de volonté d'améliorer structurellement un système largement perfectible.

Que manque-t-il alors pour que ces mesures contribuent efficacement à la mise en œuvre du droit au logement ? La crise sanitaire nous apprend qu'il faut donner au logement une autre place dans les priorités de l'action publique, notamment dans son budget, se dégager des présupposés idéologiques qui empêchent de saisir la réalité (les arguments opposés à la création d'un revenu minimal pour les jeunes en constituent malheureusement une bonne illustration) et avoir la volonté politique d'agir en prenant en compte les personnes les plus fragiles.

Non la crise sanitaire n'est pas une parenthèse, elle est même sans doute une bombe à retardement, en raison des conséquences à long terme de la baisse de la production de logements, de l'embolie du secteur de l'hébergement, des ruptures de parcours de personnes vulnérables, de la hausse du chômage à venir, des impayés de loyer et des procédures d'expulsions en perspective, ainsi que des menaces liées à la hausse de la dette publique si celle-ci devait provoquer des politiques d'austérité budgétaire. Il ne peut être question pour la Fondation Abbé Pierre de taire les exigences qu'a fait naître la crise. Au-delà des mesures d'urgence attendues pour 2021, le rendez-vous électoral de 2022 constituera un moment déterminant pour exposer nos attentes, en souligner l'urgence économique et sociale et mettre en débat les orientations qui pourraient fonder une autre politique du logement plus soucieuse des plus défavorisés et du bien commun. Une politique qui garantisse un accès universel, notamment des plus démunis, à un bien aussi essentiel que le logement. Il en va de même concernant l'impérieuse nécessité de déployer des politiques plus sociales et plus écologiques. Cela doit conduire à repenser les politiques publiques et à les recentrer sur l'essentiel comme y incite la crise sanitaire : se nourrir, se soigner, se loger, se déplacer, s'éduquer, se cultiver. Pour qu'elles retrouvent l'humanité nécessaire.

CHAPITRE 1

**Double peine et bombe
à retardement : les mal-logés
face au choc du Covid**

Introduction

Deux expressions reviennent fréquemment depuis quelques mois pour qualifier l'impact de la crise sanitaire sur les conditions de logement : *double peine* pour ce qui concerne les personnes sans abri ou mal-logées ; *bombe à retardement* pour les ménages modestes et, par extension, pour tous les acteurs du secteur « de la rue au logement », de l'urgence et de l'hébergement, du logement social et de l'immobilier.

À l'heure où nous écrivons, en janvier 2021, les phénomènes de « double peine » peuvent être largement documentés car ils sont, pour la plupart, déjà advenus même s'ils connaissent une évolution singulière avec le deuxième confinement. Mais les semaines passant, devant le prolongement des mesures de précaution sanitaire qui continuent à perturber la vie économique et sociale de notre pays, des millions de ménages sont fragilisés, certains plus encore qu'ils ne l'étaient déjà. Ils sont susceptibles de subir le contrecoup des effets de cette crise et des ruptures qu'elle provoque (perte d'emploi massive, diminution des ressources et des embauches, interruption des suivis sociaux, arrêts des démarches administratives...) et nombreux sont ceux qui risquent, à tout moment, de basculer dans la précarité, voire pour certains dans une grande exclusion. Des ménages qui vivaient « sur le fil », qui parvenaient à peine à assumer leurs dépenses en combinant petits salaires, aides sociales, travail non déclaré et économie informelle, sont revenus sur leurs projets de déménagement ou d'installation, ont cessé de payer leur loyer... voire ont grossi les rangs de l'aide alimentaire et de l'hébergement d'urgence.

À l'analyse et après avoir rencontré des acteurs de première ligne et des personnes ayant subi le confinement-déconfinement-reconfinement, **on peut affirmer qu'avec la crise sanitaire, la crise du logement est devenue plus grave et plus profonde. Les deux « crises » se conjuguent** pour mettre en lumière la gravité du mal-logement et les impasses des politiques censées y répondre. En tout état de cause, le logement ne semble guère une priorité du gouvernement actuel et aucune « prise de conscience » ne laisse espérer une mobilisation accrue. Les politiques publiques en faveur des personnes les plus défavorisées demeurent essentiellement des politiques palliatives destinées à limiter les effets les plus violents de la crise du logement, et aujourd'hui de la crise sanitaire, et restent majoritairement cantonnées à des solutions d'urgence qui apportent trop rarement des solutions à long terme aux sans-abri et aux mal-logés.

Le confinement a rendu visible - et nous a obligés à voir - ceux qui sont dehors (sans-abri, hébergés chez des tiers sommés de partir, occupants de bidonvilles) et ceux qui se sont manifestés par peur du Covid, pour échapper aux dangers sanitaires de leur logement, rechercher de l'aide quand leurs pratiques habituelles de survie n'étaient plus possibles, ou tout simplement poussés par la faim. Ils sont venus rejoindre toutes les situations non résolues avant

l'état d'urgence et se confronter à des dispositifs qui dysfonctionnent quasi-structurellement, conséquences des errements persistants des politiques du logement et de l'hébergement depuis plusieurs années.

Parallèlement, c'est une « ouverture vers d'autres possibles » que la crise sanitaire occasionne. La démonstration a été faite qu'une meilleure réactivité face à l'urgence est une question de volonté et que les mises à l'abri peuvent être démultipliées. **Plusieurs initiatives locales ont su mobiliser des moyens, des méthodes et des partenariats renouvelés**, et parfois en portant une attention aux conditions de vie et de logement de personnes généralement peu prises en compte (jeunes en errance, personnes sans domicile, migrantes, dites « Gens du voyage », vivant en bidonville et en squat, personnes âgées isolées...). La Fondation a tenu à les mettre en avant pour montrer que la crise n'a pas empêché par endroits de faire naître des réponses innovantes. **Il reste à questionner** la pérennité de ces avancées liées à la conjoncture très particulière du confinement et surtout **les perspectives qu'elles offrent en termes de logement, pour passer de l'urgence au pérenne.**

Le propos de ce chapitre se déclinera en deux parties. Une première s'emploie à **rendre compte des difficultés rencontrées durant les confinements** par les personnes privées de logement ou confrontées à de mauvaises conditions de logement. Une seconde partie met au jour ce que sont - et pourraient être - **les séquelles de la crise**, tant immédiatement, à la sortie de l'état d'urgence sanitaire, que de façon plus structurelle et à plus long terme.

PARTIE 1. Mal-logés et confinés : « la double peine »

« *Il faut rester chez vous et limiter les contacts* ». Le mot d'ordre prononcé par le Président Emmanuel Macron lors de son discours télévisé du 16 mars 2020 par lequel il a annoncé le début du confinement en France, résonne de manière particulièrement cruelle pour ceux qui ne disposaient pas d'un « chez soi » ou pour qui le logement ne permettait pas de vivre sereinement cette période de repli sur la sphère privée, parce qu'il était inadapté, dépourvu de confort, trop petit ou insalubre.

Les enquêtes menées pour ce rapport ont confirmé que le confinement, dans la durée, s'est avéré insupportable pour de nombreux ménages, mais qu'il a aussi fait émerger de nombreuses situations de mal-logement ou d'exclusion peu connues et mal appréhendées quantitativement.

La crise sanitaire révèle l'ampleur de la crise sociale et du logement, mais les aggrave également, dès aujourd'hui et sans doute hélas à l'avenir. Face à cela, l'intervention sociale montre ses limites, en se repliant sur l'aide humanitaire, relayée par de nombreux gestes de solidarité.

A - Une période très difficile à vivre pour les personnes mal-logées

1. Sans-abri, des besoins premiers non satisfaits dans un isolement accru

a) *Des difficultés pour se nourrir, boire, se laver...*

Dans les premiers temps du confinement mais aussi parfois durant toute la période du premier confinement, entre le 17 mars et le 11 mai 2020, les personnes sans abri ont pu se retrouver dans l'incapacité de satisfaire leurs besoins de première nécessité.

« *Pendant le confinement, toutes mes astuces sont tombées à l'eau : par exemple quand il fait chaud ou froid je vais dans une médiathèque jusqu'au soir, je rentre ici vers 20h, mais là ce n'était pas possible.* » (Homme vivant en bidonville)

Les personnes sans abri ont tout d'abord rencontré d'importantes difficultés pour **se nourrir**, en raison de la fermeture de certains accueils de jour et restaurants sociaux, de la restriction du nombre et de la fréquence des maraudes (notamment

durant les premières semaines) et de la perte des revenus issus de l'économie informelle (mendicité, travail non déclaré, etc.)

« Les personnes nous disaient qu'elles n'avaient aucune information, ne savaient pas où manger. Pour la première fois, pendant le confinement, on a eu des gens qui nous disaient « j'ai faim, je ne sais pas où manger », ce qui est très rare en France. » (La Cloche)

L'accès à l'eau, pour boire, se laver, cuisiner et respecter les mesures barrières, s'est également révélé très complexe en raison de la fermeture des fontaines, douches et toilettes publiques durant les premiers jours et semaines du confinement, liée à la fois au manque de personnel pour les entretenir et aux exigences de décontamination de ces lieux.

« Soi-disant il fallait se laver les mains, c'est ce qu'on nous disait partout, mais laissez au moins les fontaines, comment on fait pour se laver les mains quand on n'a pas accès à l'eau ? Tous les parcs étaient fermés, toutes les douches étaient fermées, Rosny 2 était fermé, donc je ne pouvais plus aller aux WC, j'allais faire pipi sur les poteaux comme on dit. Donc ceux qui n'avaient pas accès à l'hygiène, comme moi, on se sentait en danger. » (Personne accueillie à la Boutique Solidarité de Gagny)

« Les gens n'avaient pas à boire, la mairie de Toulouse avait fermé toutes les fontaines donc les gens ne pouvaient pas non plus se laver les mains. Toutes les sanisettes étaient fermées aussi donc certains se sont fait verbaliser pour avoir fait leurs besoins dans la rue. » (Boutique Solidarité de Toulouse)

Une fois le « choc » passé, quelques solutions ont été proposées dans certaines villes (ouverture des douches et sanitaires des gymnases, stades ou piscines) et les maraudes et distributions alimentaires ont progressivement repris, comme l'explique ce bénévole de La Cloche à Marseille : « Le stade Vallier proposait des douches pour les sans-abri, donc j'ai fait passer l'information pendant mes maraudes. Mais ça c'était au bout de 2-3 semaines, au début il n'y avait personne que ce soit pour la nourriture, l'hygiène... rien ».

Les personnes vivant en bidonvilles ont souffert de l'absence de points d'eau dans la majorité des terrains. De nombreuses communes, poussées à agir par les services de l'État et les interpellations associatives, en ont progressivement installé, mais les raccordements se sont souvent révélés insuffisants (un robinet par lieu de vie, par exemple), ont parfois été retirés après le confinement¹ et quelques sites sont restés sans solution², comme l'illustre le témoignage ci-dessous.

¹ Observatoire des expulsions des lieux de vie informels, Note d'analyse détaillée, 2020.

² CNDH Romeurope, Cellule de crise Covid-19, Situation des personnes vivant en squats et bidonvilles en France métropolitaine, Situation au 24 avril 2020.



Dans l'Essonne, confinés dans un bidonville sans accès à l'eau

Ileana, son mari et leurs deux enfants de 7 et 4 ans vivent dans un bidonville installé sur un terrain entre une autoroute et une bretelle de sortie, dans l'Essonne. Ils vivent à quatre dans la seule pièce de leur baraque en tôle et partagent un seul lit double. Ils n'ont pas d'eau courante, doivent recueillir l'eau à la borne incendie derrière le supermarché et l'électricité provient d'un groupe électrogène qu'ils alimentent en fioul. Le terrain est très bruyant et infesté par les rats et autres nuisibles.

Le ménage apprend le confinement par la télévision. Des associations l'appellent pour expliquer les mesures barrières et apporter des attestations de sortie. C'est un coup dur pour la famille, qui aggrave ses difficultés quotidiennes. Alors que le couple tire ses revenus de la mendicité dans les transports en commun (30 à 40 euros par semaine) et de la vente d'objets d'occasion sur la brocante de Massy (100 à 150 euros par brocante mensuelle), ces deux activités sont interrompues pendant le confinement. La famille parvient à survivre grâce aux distributions alimentaires de la Croix-Rouge, qui passe environ une fois par semaine sur le terrain. Elle ne reçoit pas de tickets services et les colis distribués ne suffisent pas toujours à tenir la semaine. Ileana et son mari ont donc dû puiser dans leurs économies et aider financièrement un membre de la famille. « *Avant le confinement, on avait un peu d'argent de côté, et on a tout fini...* »

Le terrain, connu de la mairie, reçoit plusieurs visites des services de la Ville et de la police municipale pour la distribution de masques et de gel hydroalcoolique. Cependant, et malgré les demandes répétées des habitants, aucun point d'eau n'est ouvert et le ramassage des poubelles sur place n'est pas mis en place. « *On se douche comme on peut, en chauffant de l'eau dans des casseroles et ensuite avec des bassines. Et les sanitaires sont communs, ils sont très sales. Je vais vous dire, j'ai attrapé des maladies en les utilisant.* »

Epuisés, Ileana et son mari appellent le 115 fin mars pour obtenir un hébergement. La famille est mise à l'abri dans un hôtel infesté de punaises de lit à Athis-Mons où elle ne reste qu'une seule nuit. Elle signale cette situation au 115 qui ne leur donne pas d'autre choix. « *On a été une nuit dans une petite chambre, le 31 mars, mais il y avait tellement de punaises de lit ! Ça grattait ! On n'a pas dormi de la nuit ! J'ai dit « c'est mieux de rentrer dans notre baraque, au moins on peut cuisiner »... Là-bas à l'hôtel on ne pouvait pas. Pour nous le 115 c'est fini, on ne va plus rappeler !* »

Ces difficultés se retrouvent dans le nord-est parisien où vivent plusieurs centaines de personnes exilées. Début juin, la justice a été saisie en urgence par 16 associations et collectifs. Le tribunal administratif a ordonné aux communes d'Aubervilliers et de Saint-Denis, en lien avec l'EPT Plaine Commune, d'installer

sur trois lieux de vie des points d'eau, des cabines de douches, des sanitaires et des bennes, et les a enjoint de renforcer le dispositif de collecte des ordures. Il a également demandé au préfet de région, au préfet de police de Paris et au préfet de Seine-Saint-Denis, de distribuer des masques et du gel hydroalcoolique en quantité suffisante³.

b) *Des personnes isolées et peu informées*

L'isolement que les personnes sans abri connaissent d'ordinaire a été d'autant plus marqué que les liens sociaux qu'elles avaient pu développer (avec les riverains, les commerçants, les bénévoles des maraudes...) ont souvent été subitement rompus. En manque d'informations sur l'épidémie, de consignes de protection, de structures restant ouvertes, d'autant plus avec la fermeture des accueils de jour et médiathèques, elles n'avaient plus accès à un ordinateur, aux médias, ou ne pouvaient plus recharger leur téléphone. Cette rupture a eu plusieurs conséquences dont celles de renforcer leur isolement mais aussi de brouiller leurs repères.

« *J'ai cru que la France était en grève, je ne savais pas qu'il y avait ce truc.* »
(B., sans domicile fixe, propos recueillis par l'association Le Relais à Bourges)

« *Au départ il n'y avait pas de maraudes, personne n'en faisait. Pendant deux semaines il n'y avait rien. Les gens ont eu peur, les associations, la population. Donc les gens de la rue se sont retrouvés tous seuls. Il n'y avait qu'eux et moi, personne d'autre, c'est ça qui m'a fait bizarre. J'avais l'impression que c'était l'apocalypse.* » (Bénévole de La Cloche à Marseille)

« *Ce qui est le plus dur, c'est sans doute la solitude : ici, même si les gens vont faire leurs courses, je ne vois quasiment personne ; les gens se mettent de l'autre côté du parking. Il y a les gens qui promènent leur chien, qui courent un petit peu : mais à part dire bonjour, c'est tout ce qu'il y a. Avec le confinement, maintenant, même si tu es à un mètre, les gens se méfient de toi. Déjà que quand tu vis dans un camping-car, les gens se méfient de toi... Là, c'est encore pire.* » (Fred, en région bordelaise, plateforme « récits de (dé)confinement »)

La fermeture et la réorganisation de nombreux services de premier accueil ont bousculé les routines, un quotidien souvent organisé autour des horaires d'ouverture des structures, comme l'explique ce travailleur social isérois : « *Ça a quand même percuté le quotidien de la rue ; pas trop pour les jeunes, mais pour les plus âgés qui ont un parcours de la journée : ils vont commencer au «Vieux Temple» avec le petit déj', puis à «Point d'eau» avec la douche... Et là, tout était bouleversé. C'est venu complètement impacter leur routine et du coup psychologiquement c'est super compliqué de ne plus savoir où tu dois aller, comment tu dois faire pour arriver à te nourrir a minima. Et ça, c'était hyper angoissant* ».

³ « *Campements du canal Saint-Denis : la justice souligne les défaillances de l'État et des communes* », publié en ligne par Médecins du Monde le 9 juin 2020.

« Tout d'un coup il n'y avait plus rien, plus aucune activité, j'avais l'impression d'être en prison, j'avais besoin de liberté, on se croyait en temps de guerre. »
 (Personne accueillie à la Boutique Solidarité de Gagny)

Des associations ont mis en place des outils d'information répondant aux besoins des personnes sans abri durant le confinement : La Cloche a édité un livret recensant les commerçants du réseau du Carillon restés ouverts et proposant des services aux personnes sans abri (accès à l'eau, aux toilettes, à un repas, à de l'information...), a mis en place des permanences téléphoniques afin de préserver un lien et informer sur les structures ouvertes ou sur l'actualité⁴, a distribué des kits d'hygiène⁵... Les associations Bagag'Rue et Alynéa, dans le Rhône, ont été à l'origine d'un « document contributif » conçu en ligne, alimenté par des professionnels afin de partager et tenir à jour les différentes ressources disponibles sur le territoire (fontaines ouvertes, douches possibles, lieux de livraison de bouteilles d'eau et de nourriture, lieux de restauration ouverts, etc.), dont l'animation est aujourd'hui reprise par la Métropole de Lyon.

L'isolement a pu être renforcé par **la crainte des contrôles et des amendes**⁶. Certaines personnes sans abri ont cherché à se faire les plus discrètes possibles, s'éloignant ainsi des professionnels et bénévoles susceptibles de les aider, indique la responsable de la Boutique Solidarité de Toulouse : « *Ce qui s'est passé aussi, c'est que les gens, très angoissés, ne sont pas restés au centre-ville à cause des verbalisations, au début, ils se sont dispersés, ont ouvert des petits squats... Il y a donc une partie de sans-abri dont on ne sait rien... C'est une complication supplémentaire. On ne sait pas si ça va ou pas, au niveau des consommations, de la réduction des risques...* »⁷.

C'est également le cas des **personnes vivant dans des bidonvilles et autres lieux de vie informels**, dont nombre d'entre elles ont été expulsées ou évacuées de manière souvent illégale durant le confinement sans qu'aucune alternative ne leur soit proposée (170 expulsions et évacuations durant le confinement à Calais et Grande-Synthe⁸, quatre évacuations dans le nord-est parisien sans proposition de relogement entre le 7 avril et le 15 mai). Ces opérations ont été réalisées sans concertation ni information préalables et accompagnées de la destruction presque systématique des tentes et des effets personnels⁹.

⁴ Au total 400 personnes ont ainsi pu être régulièrement appelées par des salariés, services civiques ou bénévoles de l'association.

⁵ Dans le cadre d'un programme de mobilisation en partenariat avec makesense. Mille kits d'hygiène ont ainsi été constitués par 800 participants puis distribués à des personnes sans abri ou à des associations.

⁶ Dans plusieurs villes, des cas de verbalisation de personnes sans abri ont été recensés au début du confinement.

⁷ Témoignage extrait de VST, Vie sociale et confinement : à la Boutique Solidarité de Toulouse, publié sur le blog *Mediapart* des Ceméa le 6 mai 2020.

⁸ Observatoire des expulsions des lieux de vie informels, Note d'analyse détaillée, novembre 2020.

⁹ Médecins du Monde, « *Les droits fondamentaux des personnes vivant sur les campements du canal Saint-Denis sont quotidiennement bafoués* », publié en ligne le 26 mai 2020.



Dublinés, hospitalisés et remis à la rue : le cycle des évacuations sans mise à l'abri

Dalir et Farzad sont deux Iraniens arrivés mi-2019 en France. Leur demande d'asile a été classée en procédure Dublin pour un renvoi vers la Suède, pays duquel ils ont cependant été expulsés. Ils habitent sous une tente dans le nord-est de Paris ou à Aubervilliers, en fonction des expulsions.

Au début du confinement, ils sont tous deux testés positifs au Covid-19. Alors que Dalir est hospitalisé quelques jours à l'Hôtel-Dieu, Farzad est placé dans un centre d'hébergement pour personnes sans domicile contaminées pendant une semaine. Une fois guéris, ils doivent tous les deux retourner à la rue. *« J'avais une chambre tout seul, des visites médicales tous les jours. À la fin de la semaine, ils ne m'ont pas proposé d'hébergement. Ils m'ont juste demandé si j'avais un endroit où dormir. J'ai dit «dehors sous la tente, avec des amis» ; ils ont dit ok. »*

Dalir et Farzad n'ont pas pu bénéficier de la mise à l'abri proposée aux personnes exilées au début du confinement. Ils sont retournés dans leur bidonville, sans sanitaires ni points d'eau, dépendants de distributions de nourriture désorganisées, subissant une pression policière angoissante. Farzad : *« Ils sont venus plusieurs fois et ont déchiré les tentes. On leur a demandé de nous trouver un endroit, sans succès. Partout où on s'installait les policiers venaient et détruisaient tout. Sans propositions d'hébergement ».*

Les expulsions lors du confinement ont également touché des personnes dites « Gens du voyage » qui stationnaient sur des terrains de manière « illicite », n'ayant pas trouvé de places sur les aires d'accueil : *« nous avons été témoins d'une expulsion d'un groupe de voyageurs sur la commune de Riom, sans aucun cadre juridique d'intervention et sans qu'aucune alternative de lieu de stationnement ne leur soit proposée alors que les consignes données par la Dihal étaient de permettre le stationnement et de limiter les déplacements. Ces familles se sont retrouvées en errance, n'ayant aucun lieu pour stationner »* (membre d'AGSGV 63).

c) Malgré des efforts indéniables, tous n'ont pas pu être hébergés dignement

La crise sanitaire a rendu impératif de proposer un hébergement à toutes les personnes sans abri. Il faut à cet égard rappeler que, dans la plupart des grandes agglomérations, les capacités d'hébergement d'urgence étaient déjà saturées et qu'un grand nombre de personnes restaient sans solution après avoir appelé le 115, alors même que l'on était encore dans le « Plan hiver » (jusqu'au 31 mars

2020). Dès l'annonce du confinement, **les pouvoirs publics ont trouvé dans l'urgence de nouvelles solutions de mise à l'abri.**

En complément des 157 000 places d'hébergement déjà financées et des 14 000 places hivernales prolongées, plus de 20 000 places d'hébergement supplémentaires ont ainsi été ouvertes durant le confinement, dont 11 000 à l'hôtel.

Les personnes ont parfois été rassemblées dans **des espaces collectifs (de type gymnase) avant qu'ils ne soient proscrits par le Comité scientifique Covid-19¹⁰** en raison du « risque épidémique majeur » qu'ils représentent (à Toulouse, 19 personnes sur 30 mises à l'abri dans un gymnase ont été contaminées). Ainsi, la majorité de ces lieux ont fermé progressivement, mais un certain nombre sont restés ouverts tardivement, comme à Menton ou à Avignon (jusqu'à mi-avril) ou à Nîmes (deux gymnases de 20 et 60 places étaient encore ouverts le 11 mai 2020).

D'autres solutions ont été mobilisées dans **des bâtiments collectifs offrant des chambres individuelles** : hôtels, internats, auberges de jeunesse, villages-vacances, bâtiments publics ou privés vacants... Des bailleurs ont aussi proposé d'héberger des personnes sans abri.



Un hébergement temporaire dans le cadre de projets d'urbanisme transitoire à vocation sociale

« Ville autrement » est un Groupement d'intérêt économique (GIE) de la région lyonnaise regroupant plusieurs acteurs du logement et de l'hébergement (organismes Hlm, associations). Déjà très impliqué dans le « Logement d'abord », le GIE a pu ainsi mobiliser dans les premiers jours du confinement, plusieurs logements (des meublés sans occupant, souvent désertés par des étudiants en début de confinement, des logements vacants destinés à la démolition) et offrir en moins de 15 jours, moyennant quelques travaux, des solutions pour une dizaine de ménages en sortie d'insalubrité, sortant de prison ou d'ASE, avec une gestion locative et un suivi des ménages dispensés par Habitat et Humanisme.

Ces logements temporaires bénéficient des financements en GLA (Gestion locative adaptée) ce qui permet au bailleur de louer à de très faibles loyers (200 euros) couverts par les aides individuelles au logement. La mise à disposition de ces logements a été envisagée dès le départ comme devant être transitoire, avec un projet de relogement à terme dans le parc social d'Est Métropole Habitat.

¹⁰ Avis du 2 avril 2020.

Des locaux ont été réquisitionnés par l'État dans différents territoires, l'instruction du 27 mars 2020 sur la prise en charge et le soutien des populations précaires face à l'épidémie du Covid-19 ayant permis de lever certains blocages financiers¹¹. À Montpellier, le travail mené avec le collectif de Luttopia, appuyé par la Fondation Abbé Pierre, a permis de repérer puis mobiliser des locaux appartenant au CNFPT, vides depuis deux ans. Cet ancien dispositif hôtelier composé de 80 chambres avec sanitaires a accueilli en tout près de 110 personnes. Le propriétaire a signé une convention de mise à disposition avec une association gestionnaire jusqu'à fin septembre 2020, laissant le temps de travailler avec chaque personne accueillie sur un projet cohérent de sortie du dispositif. À Saint-Denis de la Réunion également, la réquisition des locaux du CREPS a été négociée par l'État auprès de la direction de l'établissement et de la Région. La Fondation Abbé Pierre a contribué à la coordination des acteurs pour ouvrir le lieu avec la DJSCS et le CCAS, et mobilisé des partenaires dans une logique pluridisciplinaire pour répondre aux besoins des personnes hébergées.

Cette volonté de rechercher de nouvelles solutions d'hébergement s'est cependant heurtée à **des blocages importants** qui ont ralenti leur mobilisation, comme le manque d'hôtels restés ouverts à Marseille, et plus globalement l'absence d'équipes pour accompagner les personnes hébergées ou de personnel pour mettre en œuvre les protocoles sanitaires. À Lyon, la création de 500 places supplémentaires a été perçue comme un rattrapage partiel par rapport au manque de places chronique que connaît l'agglomération, même si parfois elles ont aussi été l'opportunité de bénéficier d'un suivi social et d'ouvrir la perspective d'obtenir un logement social.



Une mise à l'abri et un accompagnement social durant le confinement qui ont permis d'accéder à un logement

Marc, célibataire de 54 ans, préparateur cariste de profession, était au chômage et percevait le RSA au moment du confinement. Jusqu'alors, il était hébergé chez sa mère en attente de logement social. Le 115 lui a proposé une chambre partagée dans l'EPIDE (Établissement pour l'insertion dans l'emploi) de Meyzieux, mis à disposition en raison du Covid-19. Accompagné par l'association Alynéa, il considère avoir « *eu la chance d'être suivi* ». Il s'est rapidement vu proposer un appartement, dans lequel il a emménagé depuis, ce qui va lui permettre de « *se poser* » et d'entreprendre une recherche active d'emploi.

Mais tous sont loin d'avoir eu cette chance, car à Lyon comme ailleurs, **les hébergements supplémentaires se sont révélés insuffisants pour répondre à l'ampleur des besoins**. Selon le Collectif des Associations Unies, le 9 avril

¹¹ « Dans un souci de simplification et au titre de l'urgence, l'ensemble des places exceptionnelles d'hébergement ouvertes pendant la crise sanitaire seront prises en charge par le programme 177. Un tarif journalier maximal cible de 30 euros sera recherché. »

plus de la moitié (53 %) des demandes au 115 n'avaient pu être satisfaites. Parmi les 3 418 personnes (hors Paris) ayant sollicité le 115 ce jour-là, 1 794 n'ont pas bénéficié d'un hébergement, et ce chiffre n'inclut pas les personnes ayant renoncé à appeler la plateforme¹². À Toulouse, le SIAO alertait fin avril sur la situation de 235 personnes restées sans solution d'hébergement malgré leurs appels au 115 entre le 10 et le 16 avril, un chiffre qui ne comptabilisait pas les demandes émanant de partenaires (CAARUD, accueils de jour, maraudes, missions locales...). Dans la grande majorité des cas et des territoires, les solutions de mise à l'abri proposées étaient souvent inadaptées aux besoins et à la situation des personnes. En l'absence de places disponibles, le 115 ne parvenait pas à répondre à des personnes en danger demandant à être mises à l'abri car victimes de violences intrafamiliales.



Michel, confiné dans une tente

Michel habite dans une tente le long du canal Saint-Denis depuis 2019. Ancien chauffeur routier, il perd son emploi suite à une maladie. Il vit quelque temps des indemnités chômage, puis passe au RSA, qu'il perçoit encore aujourd'hui. À la suite d'un incendie dans l'immeuble où il louait un T2 à Saint-Ouen, il a dû quitter l'appartement. Pour se loger, il achète un camping-car à 200 euros, en 2007, mais celui-ci finit par être enlevé par la police. Il se retrouve à la rue, et s'installe sous une tente le long du canal Saint-Denis, derrière un talus à l'écart des autres campements.

Michel continue d'aller à Saint-Ouen, tous les jours, même pendant le confinement. Il y retrouve ses amis sur la place, à côté de l'église. « *Pendant le confinement j'allais quand même à Saint-Ouen, mais la police me disait de partir ! Je leur disais : « Mais où ? » et ils me répondaient « Partez, et revenez dans 10 minutes quand on ne sera plus là ! » pour montrer qu'ils avaient fait leur boulot ! De toute façon moi je ne peux pas rester enfermé 24 heures dans ma tente ! J'y suis que quand je dors. »*

Pendant le confinement, Michel ne reçoit aucune proposition d'hébergement où il se sente en sécurité. « *On m'a proposé un truc avec 300 personnes mais tu es obligé de dormir avec tes chaussures sinon au matin tu ne les retrouves pas ! Et tout le monde boit !* » Il préfère rester sous la tente. La municipalité n'a installé des sanitaires à proximité que fin mai, et il n'y a aucun point d'eau. « *Pour les douches c'est le pire. Pendant le confinement, les baignoires de la porte de Pantin étaient fermées donc je me lavais ici avec des bouteilles d'eau. Et il n'y a même pas de WC ! C'est une honte pour la société. »*

¹² Collectif des Associations Unies, Dossier de presse « *Les oubliés du confinement* », 16 avril 2020.

Michel appréhende l'épidémie de Covid-19 et se protège du mieux qu'il peut d'autant plus que sa santé est fragile : « Grâce à Dieu personne dans mon entourage n'est tombé malade mais il y a toujours une appréhension ! En plus moi j'ai une maladie aux poumons... Mais la mairie de Saint-Ouen est passée devant l'église distribuer des masques et du gel, j'en ai pris beaucoup ».

Beaucoup ont été contraints de cohabiter avec un ou plusieurs inconnus dans des espaces restreints, tels qu'une chambre d'hôtel, sans avoir été préalablement testés, de quitter leur quartier et de perdre leurs repères avec ce que cela implique (perte de leurs connaissances et de ressources), tandis que les animaux de compagnie étaient interdits dans la majorité des hébergements. Certains ont ainsi refusé une solution d'hébergement ou l'ont quitté après quelques jours ou semaines.

« J'ai pu accéder au service hôtelier, pendant un mois et demi. Ça m'a fait du bien de me couper un peu de la rue. (...) Mais dès la fin du confinement j'ai choisi de partir de l'hôtel. Ils m'avaient mis très loin de mes habitudes, j'ai préféré les garder, rester près des gens que je connais. Par rapport au choix géographique j'ai préféré partir. » (S., La Cloche)

« Il n'y a eu aucune proposition pour les gens avec les chiens. Il serait temps de trouver des solutions pour ces personnes. Il serait temps de se dire qu'une personne à la rue est comme les autres et donc comme toute personne a le droit d'avoir un animal de compagnie. » (CRPA)

La peur d'être remis à la rue à la levée des mesures de protection ou de la trêve hivernale s'est ajoutée aux nombreuses inquiétudes. Le caractère temporaire des hébergements proposés a même conduit des personnes vulnérables à demeurer en squats ou bidonvilles, malgré leurs très mauvaises conditions de vie, de peur de perdre leur place et de se retrouver « sans rien » à la sortie du confinement.

Les « grands précaires » à la rue (qu'ils soient avec animaux, souffrant d'addictions, de troubles psychiques...) **ont constitué le public pour lequel les réponses ont le plus tardé à se mettre en place.** Dans quelques villes (Rennes, La Rochelle, Toulouse...) des solutions en camping (en tentes ou bungalow) ont été trouvées, en petit nombre. À Strasbourg, une solution d'hébergement « à très haut seuil de tolérance » a été expérimentée pendant le confinement et a permis de répondre à une partie de ces besoins.



À l'hôtel Pax, une expérimentation « à très haut seuil de tolérance » créée durant le confinement

À Strasbourg, trois hôtels ont été mobilisés durant le confinement pour des personnes isolées en grande précarité, parmi lesquels l'hôtel Pax, dont l'objectif était d'éviter un retour à la rue en raison d'un règlement trop strict. Une politique de réduction des risques liés aux addictions a été menée, avec une distribution de tabac et une délivrance d'alcool sur prescription médicale, l'autorisation de la consommation d'alcool dans les espaces communs et d'autres produits dans les chambres, avec du matériel stérile distribué par l'association spécialisée en addictologie ITAC.

130 personnes (dont une majorité d'hommes) y ont été mises à l'abri dans 103 chambres. La majorité avaient donc une chambre individuelle et quelques-unes étaient partagées à deux. Il s'agissait « *de personnes avec 10 ou 15 ans de rue qui ont renoué avec le travail social ; les grands précaires et les exclus de partout* », qui étaient jusqu'ici « hors des radars ». La répartition des chambres s'est faite en veillant à ce que les personnes aux troubles les plus importants restent seules. Les repas étaient livrés par un traiteur et consommés dans les chambres. L'hôtel Pax présente l'avantage d'être situé en plein centre-ville, ce qui permet de maintenir ses habitudes de rue et ses repères.

Une équipe pluridisciplinaire, mêlant professionnels du sanitaire et du social a été mise en place pour les accompagner avec une infirmière parmi les treize intervenants. Par ailleurs, plusieurs permanences de professionnels sont organisées sur site (association d'addictologie ITAC, maraude de ville pour faire le lien avec les personnes rencontrées à la rue, équipe mobile psychiatrie et précarité -EMPP-, PASS et un avocat...).

À la sortie du confinement, les acteurs locaux tirent un bilan très positif de cette structure, qui devrait être maintenue au moins jusqu'à la fin 2020. Grâce à un dialogue transparent sur les consommations de produits et à l'intervention d'équipes spécialisées dans les addictions, une quarantaine de personnes sont entrées dans une démarche de réduction des risques. Les relations avec le propriétaire de l'hôtel sont bonnes car « *finalement il y a eu peu de dégradations, il n'y a pas eu de blessés, peu de bagarres* ». Seules six personnes ont été exclues en raison de violences graves et 17 ont quitté l'hôtel volontairement, des chiffres inférieurs à ceux des autres hôtels ouverts durant le confinement. Un accompagnement a donc pu être amorcé avec la grande majorité des résidents, et un diagnostic social a été réalisé avec chacun d'eux.

d) La crise sanitaire : terreau d'une demande nouvelle

Face à de nouvelles difficultés et avec le développement d'une offre d'urgence, se sont manifestés des besoins qui n'étaient pas couverts jusqu'alors ou qui ne pouvaient pas s'exprimer.

L'ouverture de places d'hébergement supplémentaires, majoritairement dans des chambres individuelles à l'hôtel, ainsi que le contexte de crise sanitaire et la crainte de subir des contrôles des forces de l'ordre ont mené à une **forte augmentation des demandes de personnes chez qui on observe habituellement un non-recours très important**. C'est notamment le cas des personnes seules, nombreuses à ne plus appeler le 115, découragées **face à l'absence de réponses et à l'inadaptation de ces dernières** :

« Les isolés sont très peu servis par le 115 en dehors du début de la période hivernale. Là, on a eu une demande forte des personnes isolées parce qu'on avait une capacité à leur répondre. Très vite l'information a circulé, les gens savaient qu'il y avait des places. On parle du non-recours mais dès qu'on ouvre des places, les gens appellent. Ça faisait longtemps qu'on n'avait pas eu autant de prises en charge d'isolés. » (SIAO 93)

« En Moselle, habituellement, on ne propose pas de places d'hôtel à des hommes isolés mais en hébergement d'urgence et les personnes n'y adhèrent pas. Là, sur les 265 personnes supplémentaires mises à l'abri durant le confinement, il y avait 92 % d'isolés. » (SIAO 57)

« Au fur et à mesure du confinement, on a vu sortir des gens : des greniers, de caves, de cabanes de jardin... des gens sans désir d'accompagnement et qui ne nous sollicitaient plus, mais qui avaient une routine avec les Restos du cœur qui ont fermé leurs permanences, donc ils se sont rapprochés du centre-ville. Il y a des gens que mon équipe n'avait pas vus depuis dix ans et qui sont réapparus ; ils étaient totalement invisibles. Dans les évaluations sociales des personnes mises à l'abri, on avait plein de personnes avec des droits ouverts ou ouvrables mais sans demande d'hébergement et extrêmement loin de l'accompagnement. » (SIAO 67)

Les données nationales relèvent cette tendance : les demandes des hommes seuls sont les moins bien pourvues (27 % le 13 mars et 36 % le 13 mai), mais les isolés sont aussi ceux pour qui la hausse des nuitées hôtelières attribuées a été la plus forte (+564 % d'hommes seuls, +119 % de femmes seules par rapport à début mars)¹³.

¹³ Fédération des acteurs de la solidarité, impact du Covid-19 sur l'activité du 115 et le public pris en charge. Analyse quantitative et qualitative à partir des données du SI 115 (France entière hors Paris), d'ALOHA (115 de Paris) et des contributions des SIAO.

Le confinement a par ailleurs mis en lumière **la précarité des solutions d'hébergement chez des tiers**. L'analyse des appels au 115 durant le confinement montre que la part des personnes hébergées chez un tiers a augmenté durant le confinement, passant de 16,5 % à 20 % entre le 2 mars et le 13 mai¹⁴.

« À la veille du confinement on a eu un certain nombre de nouvelles familles orientées que personne ne connaissait, qui ont appelé le 115 pour la première fois. On a été très surpris. En fait très souvent elles étaient hébergées par un ami, et durant les quelques jours qui ont précédé le confinement, on leur a demandé de partir, alors que parfois cela faisait des mois, des années, qu'elles étaient sans logement et inconnues des services d'urgence. » (Représentante d'une association gestionnaire de structures d'hébergement)

Cette situation a notamment concerné de nombreux jeunes précaires : « La majorité de nos jeunes vivent chez leurs parents ou chez des amis ou de la famille. Certains hébergeurs anticipaient le confinement et ont demandé aux jeunes de partir, leur ont donné un délai. Pendant le confinement on a aussi eu plusieurs ruptures d'hébergement pour des jeunes qui étaient chez des amis, de la famille, etc., et pour qui ça n'a pas tenu, dans un petit espace en continu. Ces situations sont toujours précaires et ça a accéléré les choses. » (Mission locale de Seine-Saint-Denis)

Des « hébergements solidaires »¹⁵ ont été parfois proposés, pour de courtes périodes seulement, la cohabitation « en continu », notamment entre familles, dans un même logement s'avérant vite compliquée.



Mme M. et ses trois enfants, confinés chez des amies, à l'hôtel et dans les cages d'escalier de leur ancien immeuble de Sarcelles

Mme M. a 46 ans et est auxiliaire de vie auprès de personnes âgées. Suite aux difficultés financières de son dernier employeur, son nombre d'heures de travail a diminué, ses revenus ont chuté et elle n'était plus en capacité de payer son loyer dans le parc privé, aboutissant à son expulsion en septembre 2019. Depuis, elle enchaîne les solutions précaires avec ses trois enfants (de 12, 16 et 19 ans) : ils sont parfois hébergés quelques jours chez une amie, puis dorment quelques nuits à l'hôtel quand elle a pu réunir assez d'économies...

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Il semblerait que cette « solution » non institutionnelle qui peut être proposée par des tiers ne connaissant pas ou peu les hébergés, ait fait florès, à Rennes par exemple. L'hébergement solidaire semble avoir gagné en notoriété, en figurant dans la panoplie des solutions envisageables par les travailleurs sociaux.

Le confinement a aggravé leurs difficultés, les connaissances de Mme M. étant plus réticentes à l'idée de les héberger, par crainte d'être contaminées : *« Pendant le confinement il y avait plus de gens qui refusaient qu'on vienne dormir chez eux, tout le monde avait peur, surtout que les enfants et moi on prenait les transports ; moi, en plus, comme je travaille avec les personnes âgées et qu'elles étaient très touchées, les gens pensaient qu'il y avait plus de risques. Et même quand ils acceptaient qu'on vienne c'était juste pour quelques jours en dépannage. J'essayais d'aller chez des gens, mais ils disaient « on doit rester sans personne chez nous » ». La cohabitation à plusieurs familles était également plus difficile à vivre avec la présence en continu de ses enfants dans le logement. Durant le confinement, la famille a été hébergée chez quatre personnes différentes.*

Les séjours à l'hôtel sont restés limités en raison de leur coût important, en particulier avec l'augmentation des dépenses de Mme M. liée à la fermeture des cantines. *« À l'hôtel c'est plus facile, on est plus en sécurité mais c'est cher, on ne peut rester que quelques jours à chaque fois. Et parfois ils refusent qu'on prenne une chambre pour quatre donc on doit prendre deux chambres. »*

Quand elle n'avait plus les moyens de financer une nuit d'hôtel, ni d'amis acceptant de les accueillir, Mme M. a dormi dehors avec ses enfants. *« On allait dans les halls d'escaliers à Sarcelles, là où on vivait avant, on restait jusqu'à 6h et ensuite on sortait. C'est beaucoup de stress, les enfants disent tout le temps « mais maman ils vont nous loger quand » ? Là on devient des clochards. »* Mme M. craignait d'être contaminée dans les transports, ou verbalisée : *« Pendant le confinement j'avais encore plus peur que d'habitude. Il n'y avait personne dans les rues, parfois dans les transports il n'y avait que nous. »*

Après plusieurs tentatives, elle n'a plus appelé le 115. *« Il faut rester 2h au téléphone, ils ne répondent jamais. Après à mon travail on me dit « vous êtes tout le temps au téléphone ». Parfois je rappelle tard le soir quand je rentre du travail et qu'on n'a pas de solution, mais ils ne décrochent pas. »*

Mme M. a déposé une demande de logement social il y a trois ans. Avec l'aide de son assistante sociale, elle a été reconnue prioritaire DALO il y a un an, mais n'a toujours pas eu de proposition de logement. *« J'attends toujours qu'on me convoque au tribunal, qu'il y ait une proposition mais le recours a été ralenti par le confinement. »* La situation pèse fortement sur la famille : *« Les enfants ne savent pas, ils croient qu'avoir un appartement c'est simple, alors qu'il y a beaucoup de gens qui ont fait des demandes et qui attendent. Parfois ils pleurent... ils me demandent... mais il faut toujours attendre. »*

Recontactée début novembre 2020, la situation de Mme M. n'a pas changé.

2. Confinés et mal-logés : des conditions de vie encore dégradées et des risques de contamination renforcés

Les personnes vivant en résidences sociales, en foyers ou en centres d'hébergement, celles qui ont été confinées dans leur habitat indigne, vétuste et dangereux, parfois surpeuplé, ont vu leurs conditions de vie se dégrader fortement.

a) Des structures collectives saturées et la crainte de la contamination

Contraintes de partager leur chambre à deux ou trois, voire plus, sans que des tests de dépistage aient été réalisés au préalable, dans des **structures où les cuisines, douches ou sanitaires sont collectifs (FTM, centres d'hébergement, certains hôtels...)**, la majorité des personnes sans domicile ont vécu cette période dans des conditions de vie inadaptées à la situation sanitaire. Celles qui ne se sentaient pas en sécurité ont renoncé à s'alimenter ou se laver régulièrement ou encore à accéder aux soins, par crainte d'être exposées à un environnement potentiellement dangereux.

« Depuis que je suis confinée, je vis dans l'angoisse permanente. J'ai peur de me faire contaminer, on partage les toilettes et la cuisine et on a aussi beaucoup d'espaces publics communs, je me sens en prison. J'ai maintenant peur de ma voisine avec laquelle je partageais tout avant ce confinement. » (Mme A., vit en structure d'hébergement, plateforme « récits de (dé)confinement »)

« J'ai l'impression d'avoir été en danger parce qu'on était 30 ou 40 personnes regroupées au même endroit pour prendre sa gamelle, il n'y avait pas de masque, pas de distance de sécurité, c'était risqué mais enfin c'était mieux ça que de mourir de faim. » (Personne accueillie à la Boutique Solidarité de Gagny)

Les personnes sans abri sont souvent à haut risque sur le plan médical, et une part importante souffre de troubles respiratoires. Des études américaines ont ainsi montré que la prévalence de maladie pulmonaire obstructive se situait entre 20 et 30 % parmi les personnes sans abri, contre 10 % pour la population adulte générale.¹⁶ En cas de contraction du Covid-19, elles ont donc beaucoup plus de risques de développer de graves symptômes ou de mourir.

Pourtant, dans un hôtel en Isère par exemple, 140 personnes se sont partagé une cuisine de 20 m² et une salle à manger de 40 m² pendant des mois et un dispositif hivernal n'offrait que trois douches pour 60 personnes hébergées en Algecos¹⁷.

¹⁶ Culhane D., Treglia D., Steif K., Kuhn R. & al. (2020), 'Estimated Emergency and Observational/Quarantine Capacity Need for the US Homeless Population Related to Covid-19 Exposure by County; Projected Hospitalizations, Intensive Care Units and Mortality'.

¹⁷ CRIC, « Des conditions d'hébergement indignes et inappropriées dans le contexte d'épidémie », communiqué des collectifs et associations publié en ligne le 23 mars 2020.

Dans l'agglomération de Rennes, l'association Un Toit c'est Un Droit a ainsi fait remonter dans un courrier à la maire des conditions d'hébergement extrêmement préoccupantes dans un hôtel : chambres partagées par quatre ou cinq personnes sans espace pour manger ou faire les devoirs des enfants, impossibilité d'aérer les salles de bains, forte humidité...

D'après les données d'une enquête menée par Médecins Sans Frontières (MSF), Épicentre et l'Institut Pasteur, entre le 23 juin et le 2 juillet 2020, sur 14 lieux d'intervention en région parisienne exposés au virus (deux sites de distribution alimentaire, deux foyers de travailleurs et dix centres d'hébergement d'urgence), une forte proportion de personnes y ont été infectées. La séroprévalence du Covid – la proportion de personnes exposées au virus qui ont développé des anticorps – est comprise entre 23 % et 62 % au sein des centres d'hébergement d'urgence enquêtés et entre 82 % et 94 % dans les deux foyers de travailleurs¹⁸. Parmi les 543 personnes ayant participé à l'enquête dans les centres d'hébergement, une personne sur deux était positive, contre une personne sur dix parmi la population générale d'Île-de-France.¹⁹



Jeune homme confiné dans un centre d'hébergement saturé : « Ça déborde ! » (« récits de (dé)confinement » du CNPA)

« J'habite dans un centre d'hébergement d'urgence depuis trois ans. Ce CHU est divisé en plusieurs étages : certains pour les résidents de longue durée, comme moi, et d'autres pour les hébergements temporaires. En temps normal, nous sommes 40 résidents la journée et 99 avec les personnes qui viennent dormir de 19h45 à 11h, après avoir appelé le 115. Mais avec la crise, il y a 99 personnes 24h/24. Le lieu et le personnel ne sont pas du tout adaptés pour autant de personnes. Ça déborde !

Les conseillers sociaux sont en télétravail ou ne travaillent plus. Il n'y a qu'entre trois et cinq personnes pour gérer les 99 personnes. Beaucoup de résidents se sentent enfermés, l'ambiance est très tendue ! Moi je ne descends plus dans la salle commune car il y a beaucoup de personnes en manque ou qui deviennent violentes. Il y a souvent des bagarres. Je préfère rester confiné dans ma chambre plutôt que de voir tout le monde en tension dans les parties communes. Même le personnel que j'aime beaucoup, je ne le vois pas. Je peux parler à une assistante sociale au téléphone, plutôt compétente d'ailleurs. On peut aussi parler à une psy au téléphone.

¹⁸ Thomas ROEDERER et al, High seroprevalence of SARS-CoV-2 antibodies among people living in precarious situations in Ile de France, octobre 2020.

¹⁹ Seroprevalence of SARS-CoV-2 among adults in three regions of France following the lockdown and associated risk factors: a multicohort study, septembre 2020.

Je passe la journée dans ma chambre, de la taille d'une chambre d'hôpital. C'est vraiment un ancien hôpital d'ailleurs ! Il y a un lit une place et une salle de bains. J'ai de la chance, le lit est assez confortable. Je passe mes journées sur internet, sur mon téléphone. Je garde le lien avec mon entourage sur Facebook et en passant des appels mais je me sens très seul.

Le plus dur c'est qu'il n'y a plus aucun atelier organisé et plus de salle TV. Seul le jardin reste accessible.

Ce qui est bien c'est que la nourriture est meilleure ! Par contre pour accéder à la salle de restauration, il y a beaucoup trop de queue... Parfois 1h ou 1h30 parce qu'il y a moins de tables pour respecter la distance d'un mètre. On doit manger en 10 minutes, on ne prend plus aucun plaisir alors qu'avant le moment du repas c'était l'un des seuls moments sympas. »

En réponse aux inquiétudes des personnes hébergées et des acteurs de la veille sociale, des équipes mobiles d'appui sanitaire ont été mises en place dans plusieurs territoires, afin de prévenir les risques de contamination dans les structures d'hébergement. Les personnes présentant des formes non graves de la maladie ont pu être orientées vers les **80 centres d'hébergement spécialisés Covid-19 (CHS)**, ouverts spécifiquement pour les personnes malades sans gravité vivant à la rue ou hébergées mais sans pouvoir être suivies dans leur structure collective (pas d'isolement, risque de comorbidité, etc.).

Le recours à ce dispositif s'appuyait sur une identification rapide des personnes malades afin de les isoler, qui n'était pas toujours simple : les équipes mobiles d'appui sanitaire n'ont pas été généralisées sur tous les territoires, leur intervention nécessitait dans certains cas de longs délais d'attente et rares sont les opérateurs qui disposent d'une double culture sociale et sanitaire ou médico-sociale et d'équipes pluridisciplinaires (infirmiers et travailleurs sociaux). La Cour des comptes²⁰ identifie ainsi plusieurs facteurs qui ont conduit à **la faible utilisation de ces centres** : « cloisonnement entre les gestionnaires des lieux de soin et ceux des lieux de vie, pilotage exclusivement sanitaire des CHS (par les ARS sans coordination avec les SIAO), critères restrictifs posés à l'entrée (impossibilité de rester confiné sur le site d'origine, contamination confirmée par un test), difficulté pour les centres d'hébergement d'accéder pendant le confinement à des tests et à des médecins, durée de la procédure d'admission (obligeant de facto les structures d'hébergement à organiser sans attendre une modalité alternative d'isolement sur site voire à recourir à du personnel médical et infirmier ad hoc) ou encore implantation des CHS parfois éloignée des besoins ». Les CHS n'ont finalement été occupés en moyenne qu'à 10 % de leurs capacités entre le début du premier

²⁰ Cour des comptes, Relevé d'observations provisoires : l'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020.

confinement et le 10 juillet 2020, alors que leur taux d'occupation aurait été de 76 % s'ils avaient pu accueillir l'intégralité des cas de contamination suspectés ou avérés dans l'hébergement ou le logement adapté, d'après la Cour des comptes.

Dans les foyers de travailleurs migrants (dont certains sont pourtant fortement suroccupés et qui accueillent une population âgée et fragile sur le plan de la santé), la détection des cas de contamination a également été retardée par une réticence des résidents à alerter les autorités. Certains craignaient d'être expulsés du foyer (quand ils y sont hébergés sans bail), voire de France (pour ceux en situation irrégulière), ou encore d'être séparés de leur communauté²¹.

L'absence ou la mauvaise qualité du réseau internet et/ou de l'équipement informatique limitait ou empêchait les communications avec l'extérieur, l'école en ligne, l'information, les démarches, les divertissements (les activités collectives étant par ailleurs interrompues dans les structures où elles avaient lieu) ou encore de télécharger ou d'imprimer des attestations pour les déplacements. Plusieurs associations ou collectivités ont mis des ordinateurs portables à disposition des personnes hébergées à l'hôtel, mais sans parvenir à répondre à l'ensemble des besoins.

« *L'école à la maison c'était une catastrophe à l'hôtel pour tous les enfants qui n'ont pas forcément internet, des moyens numériques pour suivre l'école. Il y a eu des initiatives mais c'était un peu anecdotique. On a eu quelques ordinateurs ou tablettes mais ce n'était pas du tout suffisant pour répondre aux besoins.* »
(SIAO 93)

« *Je suis sortie une fois pendant le confinement et j'ai pris une amende, j'ai expliqué la situation au monsieur mais il n'a pas accepté. En plus, j'avais une attestation mais je l'avais faite à la main parce qu'il n'y a pas d'imprimante à l'hôtel et je n'ai pas internet sur mon téléphone, il a refusé en disant que c'était un brouillon.* » (Mme T., 45 ans, vit dans un studio à l'hôtel avec son fils de 19 ans, depuis 5 ans)

« *Je suis en recherche d'emploi, même si tout est à l'arrêt, il est important pour moi de continuer à regarder les offres d'emplois pour pouvoir envoyer ma demande sans attendre la fin du confinement. Et puis bientôt, je dois renouveler mon papier de séjour. Je n'ai aucune possibilité de contacter l'administration chargée de cela. Quand j'appelle, c'est continuellement un disque qui me répond. Je ne peux pas envoyer un sms, ni laisser de message vocal. Si j'avais au moins internet, j'essayerais d'envoyer un mail qui laisserait une trace, comme quoi j'ai fait mes démarches à temps, mais c'est le confinement qui m'a bloquée...* »
(Témoignage d'une famille hébergée à l'hôtel, recueilli par le Secours Catholique)

²¹ Isabelle Rey-Lefebvre et Julia Pascual, « Coronavirus : la crainte d'une contamination rapide dans les squats et foyers de travailleurs », Le Monde, 11 avril 2020 et Hélène Berkaoui, « Dans les foyers, les chibanis meurent à huis clos », Le Bondy Blog, 17 avril 2020.



Bidonville, centre d'hébergement, puis hôtel... avant une remise à la rue ?

Lors du début du confinement, Alin, sa femme et leurs deux enfants de deux et sept mois se trouvent sur un terrain à Villejuif, où ils habitent dans une baraque avec les parents d'Alin. Ils apprennent par hasard, en sortant, que le confinement est décrété. Le ménage rencontre immédiatement de grosses difficultés pour se procurer de la nourriture. *« On ne sortait pas du tout. Mon père est sorti une fois mais il a eu une amende de 135 euros, parce qu'il n'avait pas l'attestation. Il cherchait à manger mais il n'a rien pu récupérer. »*

Alin et sa femme se privent pour nourrir leurs enfants. *« Au début, c'était très dur. On s'attendait à ce qu'on nous amène de la nourriture, mais cela n'a pas été le cas, ou que de temps en temps, par la Croix-Rouge mais ce n'était pas assez. Une fois ils ont ramené des tickets restaurant. Mais c'est le chef du terrain qui a tout pris et il n'a rien donné aux autres. Il y a eu une seule distribution de tickets et donc on n'en a pas eu. Sinon, on a acheté du lait pour les enfants, et nous on n'a pas mangé pendant plusieurs jours. J'ai un salaire de 473 euros, donc ce n'est pas assez. J'économise tout pour mon bébé et ma fille. »*

Echaudés par ces difficultés, les parents d'Alin décident de rentrer en Roumanie le temps de la crise sanitaire, tandis qu'Alin, qui ne peut pas quitter son emploi en France, appelle le 115 pour trouver un hébergement. Début avril, il reçoit une proposition à Rueil-Malmaison, dans une école transformée temporairement en centre d'hébergement géré par la Croix-Rouge. Lors du déconfinement, le centre d'hébergement ferme. La famille est orientée vers un hôtel social aux Ulis, au milieu d'une zone artisanale située à 20 minutes du premier arrêt de bus. *« On a dû accepter ici. Mais c'est très loin ! J'ai même dû payer un taxi pour venir alors que je n'ai pas beaucoup d'argent ! »* La famille est hébergée depuis deux mois dans une chambre de 15 m² avec deux lits doubles superposés et salle de bain privative. Pour Alin, qui a repris le travail dans le 93 et qui a des problèmes à la jambe, les déplacements sont très longs et fatigants. De plus, la situation de la famille est très instable : Alin doit appeler le 115 tous les jours pour savoir si leur séjour est prolongé.

b) Confiné dans un logement suroccupé

Plus de cinq millions de personnes (soit 8,2 % de la population) vivent dans un logement suroccupé, au sens du recensement de la population. Ce pourcentage atteint même 25 % parmi les ménages des quartiers prioritaires d'Île-de-France ou encore parmi les familles monoparentales avec au moins un enfant

de moins de 10 ans²². L'accueil de personnes extérieures durant le confinement a eu pour effet d'augmenter encore la part de ménages vivant dans un logement surpeuplé, qui a atteint les 10 %²³.

Les témoignages de personnes vivant dans un logement surpeuplé²⁴ montrent que l'une des « stratégies » qu'elles développent pour limiter l'impact de cette situation est de passer une part importante de leur journée en extérieur, au travail, dans des parcs ou jardins, ou dans des équipements publics (médiathèque...). À l'inverse, en période de confinement, seule une minorité de ces mêmes foyers n'est plus surpeuplée en journée²⁵.

Or, être **forcé à cohabiter en continu dans un espace très restreint** a des conséquences sur le sommeil et le rythme de vie (des personnes de différents âges ne dorment pas aux mêmes horaires, par exemple), l'intimité, les possibilités de télétravailler, de « faire l'école à la maison » ou de suivre l'école en ligne...

« C'était une situation difficile parce que mon père et moi vivons ensemble dans une pièce de 6 m² et cette pièce n'a pas de vue sur l'extérieur ou la rue (...). Je pense que pour les personnes en situation normale, c'était le bon moment pour rester ensemble à la maison et profiter ensemble, mais pour des gens comme moi et mon père, ce n'était pas vraiment facile (...), nous restions ensemble dans une petite pièce avec deux lits et une table avec deux chaises. » (Plateforme « récits de (dé)confinement »)

D'après l'enquête COCLICO menée du 3 au 14 avril 2020, un tiers de la population a connu une forme de détresse psychologique durant le confinement. Plusieurs facteurs de risques ont été identifiés à ce sujet, tels que l'exposition au virus mais aussi les conditions et conséquences du confinement. Différentes catégories de la population sont particulièrement touchées, dont les personnes vivant dans des logements suroccupés (la promiscuité du logement étant significativement associée à un risque accru de survenue de détresse psychologique) et celles dont la situation financière s'est dégradée durant le confinement²⁶. Pour les très nombreuses familles avec enfants déjà hébergées à l'hôtel avant la crise sanitaire, le confinement dans de petites chambres a eu un impact majeur sur l'ensemble des membres du foyer, parent(s) comme enfant(s).

²² Insee, Conditions de vie des ménages en période de confinement - Occupation des logements, personnes vivant seules, Paru le : 28/04/2020.

²³ Institut national d'études démographiques : Anne Lambert, Joanie Cayouette-Remblière, Elie Guéraud, Catherine Bonvalet, Violaine Girard, Guillaume Le Roux, Laetitia Langlois, « Logement, travail, voisinage et conditions de vie : ce que le confinement a changé pour les Français », Note de synthèse n°10, vague 6.

²⁴ Fondation Abbé Pierre, Rapport sur l'état du mal-logement 2018.

²⁵ Institut national d'études démographiques, *op. cit.*

²⁶ Coralie Gandré, Magali Coldefy (Irdes), en collaboration avec Thierry Rochereau (Irdes), « Les inégalités face au risque de détresse psychologique pendant le confinement. Premiers résultats de l'enquête COCLICO du 3 au 14 avril 2020 », Questions d'économie de la santé, n°249, juin 2020.



**Mme O., confinée en famille dans un studio d'hôtel de 10 m² :
« J'étais tout le temps angoissée »**

Mme O. a 36 ans. Originaire de Côte-d'Ivoire, elle est arrivée en France en 2016 et a d'abord été hébergée par des tiers pendant quelques semaines, avant de se retrouver à la rue avec son fils. Prise en charge par le Samu social, elle a ensuite enchaîné les hébergements dans des hôtels sociaux de la région parisienne. Cela fait maintenant près de trois ans qu'elle vit dans un hôtel du 19^e arrondissement de Paris, dans une chambre de 10 m², avec ses fils de 9 et 2 ans. C'est là qu'elle a dû se résoudre à vivre durant le confinement.

« D'habitude avec les enfants on sort beaucoup, au parc, à des rendez-vous, ça nous permettait aussi de penser à autre chose. Avec le confinement ça a été vraiment difficile. Moi j'ai deux garçons, très actifs. J'avais voulu les sortir sans les exposer au virus mais les débuts étaient trop difficiles parce qu'on avait peur d'être contaminés. Le plus petit je le mettais dans la poussette dans la chambre, j'essayais de faire tourner la poussette comme si on marchait. Il avait envie de sortir, il me montrait tout le temps la porte mais je ne pouvais pas l'emmener dehors. Ce sont des enfants donc ils ne sont pas très conscients, mais c'est comme des éponges, quand j'angoisse, je suis triste, ils le ressentent. Pendant le confinement j'ai vraiment vu que ce n'était pas facile. Un enfant qui demande à être dehors c'est parce qu'il étouffe à la maison, il a besoin d'espace, de jeux... Si j'avais été dans une grande maison, ils auraient eu de l'espace, une chambre, un salon, un espace où jouer... Dans une chambre ils n'ont pas d'autres endroits où aller à part la douche. Pendant le confinement les enfants ne dormaient pas assez, ils étaient très tendus, ils pleuraient tout le temps. »

Si la directrice de l'école a imprimé des exercices pour les donner à Mme O. qui rencontrait des difficultés à accéder au site internet dédié, son fils a eu du mal à se concentrer dans un si petit espace et en présence de son petit frère. *« Le confinement ça l'a vraiment embêté, ça l'énervait, il grognait tout le temps. J'essayais de le rassurer, de lui dire que ça allait passer. Mais ce n'était pas évident surtout avec son frère à côté, quand j'essayais de lui faire faire les exercices il pleurait tout le temps, il n'arrivait pas à se concentrer. À la fin du confinement on a pu rendre les feuilles, ramener le travail. Il a pu reprendre l'école. Il était très content. Il avait hâte de retrouver ses copains. »*

Sans espace pour s'isoler, Mme O. a aussi souffert : *« Cette période je l'ai très mal vécue. J'avais des problèmes de santé avant mais ça a vraiment déclenché de nouvelles choses. J'étais tout le temps angoissée, j'ai eu une grosse tension. Il fallait gérer les enfants, je me suis carrément oubliée parce qu'ils avaient tout le temps besoin de moi. Je n'avais pas de moment de répit, j'avais besoin de souffler mais je ne pouvais pas. »*

En situation irrégulière, Mme O. ne peut travailler et dépend des aides financières accordées par son assistante sociale (environ 150 euros par mois). Elle a également pu bénéficier de tickets services durant le confinement et les semaines suivantes. Le confinement a retardé ses démarches de régularisation et par conséquent son projet d'accès à un emploi et à un logement. « *J'avais fait une demande de titre de séjour, j'ai eu des soucis avec les dossiers donc je devais relancer la demande mais là il n'y avait personne dans les bureaux, donc je n'ai pas pu. Quand j'aurai des papiers la première chose que je ferai c'est travailler, ça me manque trop. Je voudrais être secrétaire médicale. Ensuite le logement ça viendra, je pense.* » En attendant d'avoir des papiers, elle souhaiterait au moins obtenir une chambre d'hôtel plus grande : « *Dans la chambre que j'occupe l'espace est trop restreint et il y a beaucoup d'humidité et mes enfants ont des problèmes de santé à cause de ça. Ça me fatigue, surtout en hiver. Le plus dur c'est de voir mes enfants dans la même galère que moi. Moi je peux supporter de vivre la galère mais pour eux c'est vraiment dur* ».

Début novembre 2020, la situation de Mme O. s'était légèrement améliorée : elle venait de recevoir son titre de séjour et l'aide accordée par son assistante sociale était passée à 300 euros. En attendant de pouvoir trouver un emploi, elle vivait toujours à l'hôtel avec ses deux enfants.

Les personnes vivant en suroccupation sont exposées à un risque accru de contamination en cas de maladie de l'un des membres du foyer, comme cela a été démontré pour d'autres maladies infectieuses²⁷. Dans leur analyse des écarts de mortalité due au Covid-19 entre communes riches et pauvres, des économistes ont ainsi observé que les conditions de logement - mesurées à travers la part de logements surpeuplés par commune - représentaient le principal déterminant des différences de mortalités constatées²⁸. D'après les données de l'enquête EpiCov, 9,2 % des personnes vivant dans un logement surpeuplé (ici défini par moins de 18 m² par personne) avaient été touchées par le virus en mai, contre 4,5 % de la population générale²⁹.

c) Pris au piège d'un logement insalubre

Comme en surpeuplement, les personnes qui vivent dans un logement insalubre, y ont été exposées en continu durant le confinement. Certaines ont préféré quitter leur logement pour le confinement et être hébergées par un tiers, malgré une cohabitation parfois complexe. D'autres se sont retrouvées « bloquées » dans leur logement.

²⁷ Baker M., Das D., Venugopal K., Howden-Chapman P. (2008) Tuberculosis associated with household crowding in a developed country, *J Epidemiol Community Health*, 62(8).

²⁸ Paul Brandily, Clément Brébion, Simon Briole, Laura Khoury. A Poorly Understood Disease? The Unequal Distribution of Excess Mortality Due to Covid-19 Across French Municipalities. 2020.

²⁹ « *Le Covid-19, une maladie socialement inégalitaire* », *Le Monde*, 9 octobre 2020.



Mme X., confinée sans électricité ni eau chaude (« récits de (dé)confinements », CNPA)

Mme X. a 70 ans et vit depuis 30 ans dans des conditions d'habitat indignes que le confinement a rendu insupportables. Déjà presque cinq semaines que cette locataire parisienne se lave à l'eau froide avec une petite bassine. Avant le confinement, elle faisait chaque matin deux heures de trajet pour se rendre aux bains-douches. « Depuis le coronavirus et le confinement, je n'y vais plus... Déjà, avant, ce n'était pas facile, c'est très peu nettoyé et vraiment pas propre. Je suis sûre que ce n'est jamais désinfecté... Alors depuis le confinement, je n'ose pas imaginer dans quel état ce doit être ! »

Depuis la mi-mars, les conditions de vie de Mme X. se sont encore détériorées et l'absence de douche quotidienne pèse beaucoup à cette locataire qui ne peut plus sortir autant qu'avant pour fuir son logement déclaré insalubre et interdit à l'habitation depuis 2019. « Je n'ai pas l'électricité ni l'eau chaude... Avant le confinement, j'arrivais à supporter et je me débrouillais sans ; je restais le plus longtemps dehors et ne rentrais chez moi que pour dormir. Aujourd'hui, c'est devenu vraiment dur. Je fais ma toilette à l'eau froide et heureusement que les laveries restent ouvertes pendant le confinement car je ne sais pas comment je ferais avec le linge ! Pour recharger mon portable, je vais aux bornes de taxis ou aux arrêts de bus, je ne peux plus aller dans les gares. Je suis quelqu'un de dynamique, qui vit beaucoup dehors ; j'ai des amis, je vais au cinéma, aux expositions, dans les cafés. Aujourd'hui, plus rien... C'est difficile car du coup, je reste chez moi où les conditions de vie sont vraiment réduites au minimum. Je lis et je fais des mots croisés avec ma lampe électrique. »

Depuis 30 ans, Mme X. vit dans ces conditions indignes et malgré l'arrêté préfectoral demandant en 2019 au propriétaire de réaliser les travaux de remise aux normes nécessaires, rien n'a été fait. « Heureusement que l'Espace Solidarité Habitat (ESH) et l'avocat avec lequel on m'a mise en relation me soutiennent ! Aujourd'hui, je demande juste que justice me soit rendue car en plus, le propriétaire me demande des loyers que j'ai déjà versés... Toute seule, je ne m'en sortirais pas. (...) J'ai été reconnue prioritaire DALO et début mars, j'ai appris par courrier de la préfecture que j'allais passer en commission pour l'attribution d'un logement social... J'espère juste que la commission se réunira rapidement après le confinement... De toute façon, je n'ai plus qu'à attendre ! »

Cette situation a par ailleurs mené à une **augmentation des risques encourus par les ménages touchés en matière de santé**, ou encore d'accidents domestiques, comme l'indique ce représentant des Compagnons Bâisseurs : « Pour les familles qu'on accompagne et qui sont déjà victimes de situations compliquées, ça a été démultiplié. Les problèmes techniques du logement se sont aggravés : il y avait plus d'humidité puisque les gens étaient plus à l'intérieur, davantage

de problèmes respiratoires, de relais vers les hôpitaux. On a aussi constaté une augmentation des accidents domestiques. »

Parmi les ménages vivant dans de mauvaises conditions d'habitat, certains reconnaissent ne pas avoir réussi à respecter les règles de confinement, et avoir passé un temps important à l'extérieur, à proximité de leur domicile.



Mme A., confinée dans un appartement couvert de moisissures et infesté de cafards

Mme A., 29 ans, a emménagé avec son conjoint dans un logement social de la région parisienne en 2013. Au bout de quelques années, ils remarquent des moisissures dans l'appartement. En 2017, le couple se sépare et Mme décide de partir vivre quelques mois chez sa mère, avec ses trois enfants. À la fin de la procédure de divorce, elle récupère l'appartement, mais le retrouve dans un état encore plus dégradé et infesté de cafards, qu'elle peine à éradiquer seule.

Craignant pour sa santé et celle de ses enfants, Mme A. décide de ne plus dormir dans l'appartement. « La journée j'allais tôt le matin déposer les enfants à l'école. Ensuite je restais à la maison j'essayais de faire du ménage, des travaux pour refaire la peinture, ou bien j'allais travailler. Le soir, je retrouvais les enfants et on allait dormir chez ma mère, elle n'habite pas loin. »

Pendant le confinement cette solution tombe à l'eau, la mère de Mme A. n'ayant pas pu rentrer en France après un séjour à l'étranger. La famille se retrouve coincée dans cet appartement très humide (ce qui les a menés à condamner les chambres des enfants) et infesté de nuisibles : « J'ai vécu avec des cafards qui sortent par milliers pendant les trois mois de confinement. Le soir je les enlève de mon corps, ils marchent sur moi. Ça a été horrible, j'avais peur que les cafards rentrent dans les oreilles de mes enfants, on dormait avec des cotons ou des boules Quies. Ne serait-ce que manger ici c'est horrible, avec les cafards partout j'achetais au jour le jour, je devais à chaque fois acheter ce que je cuisinais, je ne stockais rien du tout. J'ai peur que mes enfants avalent des cafards. On dormait à trois dans un lit parce que, dans leurs chambres, il y a de la moisissure au plafond. J'ai un fils grand prématuré qui fait tout le temps des bronchiolites, qui reste fragile au niveau respiratoire. Aucune bouche d'aération dans l'appartement ne fonctionne ».

Dans ces conditions difficiles, elle admet ne pas avoir vraiment pu respecter les consignes sanitaires. « La journée je n'ai pas trop calculé le confinement honnêtement. Je les sortais en bas de la maison, on sortait sur un petit terrain, on y allait tous les jours l'après-midi. Le matin on faisait les devoirs. »

Mme A. a alerté son bailleur dès l'apparition des moisissures et des cafards mais les délais sont longs (davantage encore suite au confinement) et les interventions restent insuffisantes. « *En janvier mon assistante sociale a fait une nouvelle demande, mais on n'a eu une réponse qu'après le confinement. Ils sont venus, ils ont fait une «petite intervention» mais j'ai jeté tous mes meubles parce que les cafards se mettaient dedans, je suis infestée. Il faut un traitement beaucoup plus important.* » Découragée, elle a puisé dans ses économies pour faire appel à une entreprise de désinfestation privée mais craint d'en ramener à nouveau dans son logement, l'immeuble entier étant infesté (local poubelle, ascenseur, cage d'escaliers...).

Elle essaie également de refaire seule les peintures des murs couverts d'humidité mais souhaite surtout quitter cet appartement : « *J'ai refait une demande de logement social, ils m'ont dit que ça allait prendre du temps* ».

Recontactée début novembre 2020, Mme A. se débattait encore face aux cafards, les interventions du bailleur restant inefficaces. Elle avait refait les peintures, jeté la grande majorité de ses meubles et de son électro-ménager endommagé par l'infestation et acheté un fumigène qu'elle comptait utiliser seule, n'ayant pas les moyens de faire venir un professionnel. Son assistante sociale lui avait donné des adresses lui permettant de remeubler son appartement à coût réduit mais ce projet a été interrompu par le second confinement et la fermeture des magasins de meubles.

Le confinement a démultiplié les effets de l'habitat indigne sur les personnes qui y vivent, notamment pour des propriétaires en milieu rural, qui sont déjà isolés et l'ont été encore plus, renforçant parfois des problèmes psychiques déjà présents. Les difficultés se sont également accrues pour les personnes en incurie ou atteintes du syndrome de Diogène. L'arrêt des chantiers de réhabilitation pendant ce premier confinement a laissé des personnes dans leur logement indigne sans travaux. À l'inverse, quand des travaux avaient été engagés sans être terminés au moment du confinement, les ménages ont fait face à des difficultés financières faute de pouvoir réintégrer leur logement.

3. Des inégalités de logement mises en lumière par le confinement

a) *Des inégalités sociales face au confinement...*

Au-delà des situations d'exclusion et de mal-logement les plus dramatiques, le confinement a souligné et exacerbé les inégalités face au logement. Les Français qui jugent leur logement inadapté au confinement l'expliquent principalement par le manque d'espace extérieur (à 52 %), la taille réduite du logement (49 %) et le

manque d'une pièce pour s'isoler (33 %) ³⁰. L'appréciation de son logement durant la période de confinement est strictement corrélée au revenu : seules 37 % des personnes qui vivent avec moins de 1 250 euros par mois jugent leur logement « tout à fait adapté au confinement », contre 61 % des personnes aux revenus supérieurs à 3 000 euros par mois.

6 % des Français ont changé de résidence principale à la mise en place du confinement, en particulier en région parisienne (12 %) et parmi les 18-24 ans (30 %) ³¹. Ce changement de logement avait notamment pour objectif d'accéder à de meilleures conditions d'habitat et/ou à un espace extérieur : ainsi, la part des Français résidant dans une maison est passée de 56 % en temps normal à 63 % durant le confinement. Tous n'ont pas eu cette opportunité : 24 % des Français ont été confinés dans un appartement avec extérieur (balcon, terrasse, jardin privatif) et 12 % sans extérieur ³².

Les inégalités liées à la taille du logement sont fortes. Ainsi, alors que seuls 5 % des Français ont été confinés dans un logement de moins de 30 m², leur part atteint 18 % chez les jeunes de 18 à 24 ans, 12 % chez les 25-34 ans et 12 % chez les personnes pauvres ³³. De plus, 10 m² séparent, en moyenne, la surface dont dispose un individu appartenant aux ménages les mieux lotis (cadres), des individus appartenant aux ménages plus modestes (ouvriers, employés) ³⁴. La surface est l'un des critères les plus décisifs pour bien vivre le confinement : 12 % des personnes vivant en studio ont jugé leur logement « tout à fait adapté au confinement », contre 77 % des personnes dont le logement fait plus de 120 m² ³⁵.

L'inconfort s'observe également dans la configuration du logement et son nombre de pièces. 84 % des personnes aisées déclarent ainsi que leur enfant a eu accès à une pièce séparée avec un bureau pour faire ses devoirs pendant le confinement, contre 57 % des personnes pauvres ³⁶. Par ailleurs, seuls 58 % des étudiants déclarent qu'ils ont disposé d'un espace de travail à eux (isolé et calme) pour suivre leurs études en ligne durant le confinement, et les problèmes d'environnement et

³⁰ « *Les actifs et le télétravail à l'heure du confinement* » - Étude Ifop pour la Fondation Jean Jaurès réalisée par questionnaire auto-administré en ligne du 21 au 23 mars 2020 auprès de 1 600 actifs issus d'un échantillon de 3 011 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus..

³¹ « *Ma casa va craquer ?* » Enquête sur les conditions de logement des Français confinés et les tensions au sein des foyers – Étude Ifop pour Consolab réalisée par questionnaire auto-administré en ligne du 21 au 23 mars 2020 auprès d'un échantillon de 3 011 personnes.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Fanny Bugeja-Bloch & Anne Lambert, « *Le logement, vecteur des inégalités* », La Vie des idées, 27 avril 2020.

³⁵ Ibid.

³⁶ « *Le regard des parents sur l'école à distance* » - Étude Ifop pour l'association Break Poverty réalisée par questionnaire auto-administré en ligne du 21 au 24 avril auprès d'un échantillon de 801 parents ayant au moins un enfant scolarisé à l'école primaire, au collège ou au lycée.

de lieu de travail (bruit, inconfort...) représentent la première difficulté rencontrée durant les examens du second semestre, qui a concerné 25 % des étudiants³⁷.

L'équipement du domicile en matériel informatique et la qualité du réseau internet représentent de nouveaux vecteurs d'inégalités. 12 % des personnes n'ont pas accès à internet chez elles quel que soit le type d'appareil³⁸ et si 65 % des salariés ayant télétravaillé déclarent que leur logement leur offre un espace et un équipement informatique suffisants pour bien travailler depuis chez eux, ce taux chute à 46 % parmi les personnes pauvres³⁹.

b) ... aux inégalités spatiales : dans les quartiers populaires, des vulnérabilités exacerbées

À côté du logement lui-même, ce sont des quartiers entiers, parmi les plus dépréciés, qui ont vécu le plus douloureusement l'épreuve du confinement. Dans une enquête menée sur internet entre la fin mars et la fin avril par le centre de ressources de la politique de la ville de Seine-Saint-Denis, la quasi-totalité des répondants (professionnels et techniciens des collectivités et des organismes Hlm, responsables associatifs, travailleurs sociaux...) ont indiqué que **le principal frein pour respecter le confinement** avait été constitué par **les mauvaises conditions de logement** et ce, en raison de sa faible qualité, de son manque d'équipement (numérique...), de sa suroccupation et de son rapport avec son environnement immédiat (manque de luminosité, pas de balcon ni de terrasse, bruits environnants, etc.)⁴⁰.

Le **sentiment de vivre enfermé** a été le plus durement vécu. La fermeture des parcs, des squares et des équipements publics a d'autant plus pénalisé les habitants de ces quartiers que leurs logements pouvaient leur apparaître exigus et qu'ils étaient dépourvus de balcons, de terrasses ou de jardins privés. La limitation des déplacements à un rayon d'un kilomètre a littéralement enfermé les habitants dans des quartiers particulièrement denses, avec parfois peu d'espaces verts et peu de moyens de s'aérer en évitant de croiser d'autres personnes⁴¹.

La fracture numérique a, par ailleurs, accentué le sentiment d'enfermement durant le confinement en lui donnant la forme d'une « coupure avec le reste du monde ». En cause, en plus du sous-équipement des ménages, une assez mauvaise couverture de

³⁷ Observatoire nationale de la Vie Étudiante, « *La vie étudiante au temps de la pandémie de covid-19 : incertitudes, transformations et fragilités* », OVE Infos n°42, septembre 2020

³⁸ Données Insee 2019.

³⁹ « *Les actifs et le télétravail à l'heure du confinement* » - Étude Ifop pour la Fondation Jean Jaurès.

⁴⁰ Profession banlieue, Résultats de l'enquête « *Confinement équipes politique de la ville* » 29 avril 2020.

⁴¹ Conférence en ligne du Musée national de l'histoire de l'immigration : « *Migrants, quartiers populaires, les boucs émissaires du Covid-19 ?* », mercredi 10 juin 2020.

certains quartiers, limitant les possibilités de recours aux visioconférences pour le télétravail, ou à l'enseignement en ligne.

Les habitants des QPV ont été très sensibles aux conséquences du confinement sur leur activité professionnelle et leurs revenus. En effet, une partie importante des ressources des ménages vivant dans les QPV repose sur des emplois en intérim, des CDD ou des emplois appartenant au secteur des services « uberisés » (transports, livraisons...) ou des services aux personnes (gardes d'enfants, ménages...) qui se caractérisent par une très grande flexibilité. La période du confinement a souvent sanctionné fortement ces emplois, comme elle a en général perturbé toute l'économie informelle qui constitue une part importante des ressources (mécanique, petite restauration, garde d'enfants, coiffure et esthétique, bâtiment...).

À cela, s'est ajoutée la fermeture des marchés et des cantines bon marché qui ont rendu la question de l'alimentation particulièrement complexe, les supermarchés étant souvent plus loin et plus chers.

« Les épiceries du quartier coûtent beaucoup plus cher que les grandes surfaces et aller en plein confinement faire des courses seule avec trois enfants ce n'était pas possible. Donc j'achetais à l'épicerie du coin. On s'est vraiment restreint. Le paquet de pâtes coûte 1,70 euro, sans vous parler de la viande. » (Mme A.)

« Avant on avait des aides alimentaires, pendant le confinement on les avait toujours mais avec le strict minimum : pas de produits frais, pas de légumes... Juste des pâtes, de la farine, de l'huile, quelques boîtes de conserve... Il a fallu utiliser tout l'argent que l'État nous a versé pour nous aider pour les enfants, les 150 euros sont partis dans la nourriture. » (Mme L.G.)

La crise sanitaire a **dévoilé l'extrême pauvreté d'une population, dans les quartiers prioritaires mais aussi dans les secteurs limitrophes.** « Des gens nous disaient qu'ils avaient faim ! On n'avait jamais entendu ça... », se souvient le représentant d'une association de Seine-Saint-Denis. À Clichy-sous-Bois par exemple, l'association ACLEFEU s'est engagée dans des distributions alimentaires et de chèques services auprès de 2 000 familles en moyenne par semaine dont le reste pour vivre quotidien (autour de 2 euros/jour/personne) était insuffisant pour répondre aux exigences du confinement : « Quand les cantines ont fermé, les familles n'avaient pas les moyens de fournir ces repas supplémentaires à leurs enfants. On a vu arriver des gens qu'on ne voyait pas avant mais pour qui la baisse des ressources et l'augmentation des charges ne permettaient plus de survivre. Il y avait des familles qui travaillaient mais qui ont connu un licenciement, des personnes en attente de régularisation, des jeunes étudiants dans la précarité qui avaient un petit boulot à côté, des familles aux minima sociaux qui subissaient déjà des privations. Ce confinement met en lumière des difficultés que nous dénoncions déjà avant et montre la violence d'un système qui met à mal les gens » (membre de l'association ACLEFEU).

Le réseau national des directeurs des centres de ressources de la politique de la ville (RN-CRPV) rappelle aussi une réalité très souvent oubliée concernant les QPV et qui n'est pas sans effets sur la manière dont la crise sanitaire a impacté ces territoires : **ceux qui sont restés en activité durant le confinement (les soignants, les caissières, les livreurs, les personnels d'entretien...) sont très fréquemment issus de ces quartiers (ou de quartiers limitrophes).** Pour eux, le confinement a impliqué un cumul de contraintes avec des heures de travail nombreuses, des transports collectifs limités, une prise de risque face à la pandémie, dans un contexte où les conditions de vie dans leur logement et dans leur quartier n'étaient pas favorables. Les professionnels ont pu noter ainsi une forte augmentation du stress et certaines répercussions sur la santé des personnes.

De façon générale, au plan sanitaire, les QPV ont payé un lourd tribut au Covid, que cela soit du fait de l'infection ou des effets induits du confinement. Les décomptes des décès fournis par l'Insee montrent que sur la période du 1^{er} mars au 10 avril, comparativement à 2019, la surmortalité est de 118 % en Seine-Saint-Denis⁴², où les QPV sont très nombreux. Elle est particulièrement élevée sur Plaine Commune (168,7 %) et Paris Terre d'Envol (153,8 %)⁴³. Outre la virulence de l'épidémie, c'est toute une série de facteurs aggravants liés aux conditions de vie mais aussi aux caractéristiques des familles pauvres et fragiles qui explique cette surmortalité : des configurations familiales amplifiant les risques psychologiques du confinement (familles monoparentales, familles issues d'une immigration récente...) ; des individus fragiles psychiquement et particulièrement sensibles à la rupture de leurs suivis social et médical, des problèmes de santé propres aux personnes défavorisées (diabète, obésité, addictions rendant l'exposition au coronavirus plus risquée avec l'apparition de comorbidités), une population active peu qualifiée et fréquemment employée dans les métiers les plus exposés. Ainsi, d'après les données de l'enquête EpiCov, 8,2 % des habitants des quartiers prioritaires avaient été touchés par le virus en mai, contre 4,5 % de la population générale.

B - Le confinement : facteur de ruptures dans l'accès aux droits et l'accompagnement social, mais aussi opportunité de pratiques nouvelles

Les démarches engagées par les ménages comme les accompagnements destinés à les aider ont été fortement fragilisés ou interrompus par la crise sanitaire. Certains doivent « tout reprendre à zéro », tandis que d'autres voient l'horizon de l'obtention d'un logement s'éloigner encore...

⁴² ORS Île-de-France, « La surmortalité durant l'épidémie de Covid-19 dans les départements franciliens, premiers éléments d'analyse, focus santé en Île-de-France », Avril 2020.

⁴³ L'Établissement public territorial (EPT) Plaine Commune regroupe les communes de : Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, La Courneuve, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen, Stains, Villetaneuse et l'EPT Paris-Terres d'envol est composé de : Aulnay-sous-Bois, Drancy, Dugny, Le Bourget, Le Blanc-Mesnil, Sevran, Tremblay-en-France et Villepinte.

1. Des barrières à l'accès aux droits, aux services d'aide et à la poursuite de l'accompagnement social

a) De la rupture de droits à l'impossibilité d'y accéder

La période du confinement et les semaines suivantes ont vu **la fermeture de nombreux lieux d'accueil essentiels à l'accès aux droits** des personnes précaires (services sociaux départementaux, CCAS...), reportant les demandes vers les structures restées ouvertes.

La Boutique Solidarité de Toulouse a ainsi fait face à un afflux important de nouvelles personnes en difficulté, venues de Toulouse et d'ailleurs à la recherche du dernier lieu d'accueil ouvert : « *On a eu des publics en appartement, qui ont perdu leur boulot et sont venus chez nous pour avoir à manger, débloquer leur situation administrative, etc. Tous les gens qui étaient bloqués venaient chez nous parce qu'on était les seuls en présentiel. On a eu des gens qui sont venus des villages extérieurs de Toulouse à vélo pour chercher à manger, parce qu'il n'y avait rien chez eux, au risque d'avoir une amende* ».

Si certaines structures, comme les CCAS et la polyvalence de secteur, ont mis en place des permanences téléphoniques, ces dernières ont souvent été surchargées, en l'absence de moyens suffisants.

Les structures d'hébergement ont connu une baisse de 30 à 40 % de leurs effectifs, mettant là aussi en difficulté les personnes qui y résident, comme l'illustre ce témoignage d'une personne en CHRS : « *Depuis le début du confinement vous êtes les seules personnes avec qui je peux vraiment discuter, au foyer les seuls éducateurs qu'il y avait ont été remplacés par des vigiles, pour moi ça en dit long sur notre gouvernement qui passe son temps à contrôler plutôt qu'à soigner. Je n'ai pas touché mon RSA ce mois-ci et la CAF me dit que c'est parce que ma déclaration n'a pas été envoyée ou traitée...⁴⁴* ».

Décrits comme les « oubliés de la crise »⁴⁵, rarement mentionnés par les médias ou pris en compte dans les discours des dirigeants, **les travailleurs sociaux n'ont pas (ou tardivement) été reconnus comme faisant partie des métiers essentiels et prioritaires**, n'ont pas bénéficié des gardes d'enfant ni du matériel de protection (masque, gel...). Cette absence de considération n'est pas nouvelle mais se révèle d'autant plus flagrante en cette période⁴⁶.

⁴⁴ Témoignage recueilli par la plateforme participation Isère et publié sur la plateforme « récits de (dé)confinements ».

⁴⁵ Voir par exemple Vanessa Julien, « Pourquoi les travailleurs sociaux sont-ils oubliés de cette crise ? », Libération, le 21 avril 2020 ; Françoise Lautrec, « Vie sociale et confinement : dans l'ombre, sans bruit », VST, 15 avril 2020.

⁴⁶ Fédération CFTC Santé Sociale, « Covid-19 : les travailleurs sociaux sont-ils les «oubliés de la crise» ? », 27 mars 2020.

Au niveau des institutions comme des associations de terrain, le contexte a conduit à la fermeture des services jugés non-essentiels, afin de réaffecter les moyens disponibles sur les urgences. Beaucoup de professionnels ont décrit leur travail comme ne relevant plus du social mais de l'humanitaire, face à l'explosion des besoins de première nécessité. Les travailleurs sociaux qui n'étaient pas au chômage partiel ou mobilisés par l'urgence étaient en télétravail sans leurs dossiers et injoignables (sans téléphone professionnel). **L'aide aux démarches administratives a donc été globalement suspendue.**

De nombreuses personnes ont ainsi été freinées dans l'accès à une aide d'urgence ou aux droits de manière générale (APL, dossier de surendettement, de demande de logement, etc.), malgré la dégradation de leur situation professionnelle ou financière. Elles n'ont pas non plus pu obtenir de rendez-vous et être conseillées et accompagnées socialement, administrativement et juridiquement.

« Je n'ai pas d'aides de la CAF car mon fils n'est pas né ici, et Pôle emploi ne me donne rien, ils disent que je n'ai pas fait assez d'heures. Pendant le confinement j'ai appelé mon assistante sociale pour savoir si je pouvais avoir une aide, ou le RSA, mais elle ne m'a jamais répondu. » (Mme T., 45 ans, vit dans un studio à l'hôtel avec son fils de 19 ans depuis cinq ans)

Dans ce contexte, les démarches d'accès à un logement adapté n'étaient pas considérées comme urgentes ou prioritaires, comme l'illustre ce témoignage d'un représentant d'un conseil départemental : « Pour les ménages qui n'avaient pas encore fait leur demande FSL, les centres médico-sociaux avaient des horaires d'ouverture restreints et les ménages ont plus sollicité les travailleurs sociaux pour l'aide alimentaire et de subsistance et il y avait plus de dossiers de protection de l'enfance. Du coup, le logement est devenu plus secondaire ».

La fermeture de nombreux services et administrations a également retardé, pour de nombreux ménages relogés ou hébergés en urgence de façon temporaire, l'accès à une solution plus pérenne, comme l'illustre ce témoignage d'une assistante sociale au sujet d'une famille « bloquée » durant plusieurs mois à l'hôtel suite à l'inondation de son appartement.



Une assistante sociale de secteur en Île-de-France face à la situation « bloquée » d'une famille accompagnée

Madame vit dans un F2 avec ses quatre enfants. L'air ambiant est humide, il y a des traces d'infiltrations, beaucoup de moisissures, des fils électriques à nu au-dessus de points d'eau. Un rapport du service hygiène et santé de la commune a été établi en 2017, mais le propriétaire, avisé qu'il devait réaliser des travaux, n'a rien fait. La famille a été reconnue prioritaire DALO mais sans proposition, malgré un recours contentieux. En février 2020, un dégât des eaux a rendu

l'appartement inhabitable et dangereux. Les enfants ont été hébergés chez une voisine mais Madame a dormi dehors pendant une semaine dans la cour de l'immeuble, sans savoir vers qui se tourner.

Elle a fini par aller voir le service hygiène de la mairie, qui a pris contact avec le propriétaire, dont l'assurance a pris en charge en urgence la famille, hébergée pendant un mois dans un « Apart'hôtel » qui était très adapté mais très loin de l'école des enfants, puis par la protection de l'enfance dans une seule grande chambre. *« Mais sans cuisine pour faire à manger c'est très compliqué ».*

« Entre temps j'ai fait la déclaration à l'assurance etc. mais, avec le confinement, tout était en stand-by donc ils sont restés à l'hôtel jusqu'à mi-juin. Là les assurances viennent d'entrer en contact et ont visité le logement, j'attends le compte-rendu pour voir si au moins une prise en charge dans un meilleur hôtel pourrait être envisagée le temps des travaux mais le logement est ravagé, combien de temps ça va prendre ?

J'ai fait une demande d'accompagnement auprès d'une association à qui j'ai passé le relais pour l'accompagnement des prioritaires DALO vers le relogement. La demande a été acceptée début mars mais pareil, pendant le confinement c'était en stand-by. Début juin j'ai rappelé mais ils ont des problèmes de recrutement donc ils ne peuvent pas suivre les personnes, on doit mandater une nouvelle association. Mais on a perdu quatre mois ».

Le confinement a eu **des conséquences particulièrement problématiques pour les personnes en situation administrative complexe**, qui devaient faire face, d'une part, aux contrôles de police accrus, et, d'autre part, à la fermeture des services de préfecture et de demande d'asile. La fermeture des services de l'immigration a particulièrement pesé sur les personnes dont les démarches de régularisation devaient aboutir ou commencer au printemps, souvent après déjà plusieurs mois ou plusieurs années d'attente. L'arrêt des services et le retard que cela risque de générer pendant plusieurs mois les maintiennent en effet dans des situations de grande précarité, les privant notamment du droit à accéder à un emploi déclaré et à un logement.

« Le confinement ça a tout ralenti au niveau de ma demande de papiers. J'avais eu mon récépissé en novembre, pour six mois mais il a été prolongé de six autres mois à cause du confinement, donc je n'ai toujours pas le droit de travailler. Alors que normalement au bout de six mois je devais avoir une réponse. Ma demande de logement est bloquée car officiellement je n'ai pas de revenus. Alors que j'ai des fiches de paie, je gagne entre 700 et 1 000 euros par mois, mais sans les papiers ça me bloque. J'ai même envoyé à la préfecture la promesse d'embauche de mon patron, mais je n'ai rien reçu. En prolongeant mon récépissé de six mois ils m'empêchent de travailler pendant un an, alors que j'avais presque fini mes six mois ! Si j'avais les papiers je ne serais plus dans cet hôtel, j'ai un boulot qui

m'attend. » (Mme D., hébergée depuis quatre ans dans un studio à l'hôtel avec sa fille de 16 ans)

Des jeunes mineurs non accompagnés en cours d'évaluation ou n'ayant pas été reconnus mineurs sont restés sans solution durant le confinement, malgré les déclarations et les recommandations du secrétaire d'État à la Protection de l'enfance, Adrien Taquet, qui affirmait le 24 mars que « *tout jeune évalué mineur ou majeur sera mis à l'abri* ». Les obstacles étant plus importants avec la fermeture de nombreuses structures d'évaluation et l'annulation des audiences leur permettant de faire des recours. Ils auraient été environ 400 à 450 mineurs restés sans solution de mise à l'abri en Île-de-France début avril, la plupart à la rue ou dans des squats⁴⁷.

b) Des personnes mises à l'abri sans accompagnement

La création de places d'hébergement supplémentaires, notamment à l'hôtel, a par ailleurs **rarement été associée au financement de postes de travailleurs sociaux pour accompagner les personnes** mises à l'abri, livrées à elles-mêmes. Bien souvent, leur seul interlocuteur était le SIAO, qui faisait le lien avec les associations d'aide alimentaire. Les hôteliers se sont retrouvés en première ligne, parfois seuls pour rassurer les personnes et les informer, et ont rencontré des difficultés, notamment en cas de tensions entre les personnes hébergées. Comme le reconnaît un salarié du SIAO de Moselle, « *on a essayé de se coordonner avec l'équipe mobile mais il n'y avait pas d'accompagnement global. Ils repéraient les personnes dehors et les signalaient et quand les gens étaient mis à l'abri, ça se limitait à l'aide alimentaire. On a été énormément appelé par les hôteliers dès qu'ils avaient des problèmes de comportement des personnes...* » (SIAO 57)

À l'inverse, certains hôteliers ont pu profiter de la fragilité des ménages : facturation des chambres (bons de réservation) même si les personnes ne se présentent pas, excès de pouvoir et expulsions en cas de non-respect des règles...

« Ça faisait trois ans que j'attendais une réponse du 115 et le 3 mars j'ai eu un hébergement donc on s'est retrouvés avec mes trois enfants dans une chambre d'hôtel Ibis. Deux semaines après c'était le confinement, mais sans nous avertir le portail a été fermé, il y avait des vigiles qui nous empêchaient de sortir, on était traités comme des prisonniers. On n'avait pas assez à manger, il y a même des associations qui nous ont fait passer directement des colis par-dessus le grillage tellement on avait faim. Il y avait deux micro-ondes pour 46 familles et ils fermaient les cuisines à 20h30. Et ça c'était très dur pour nous parce qu'on doit manger après 21h pour le ramadan. » (Personne accueillie à la Boutique Solidarité de Grenoble)

⁴⁷ Jules Rondeau, « *Mineurs étrangers isolés, une situation dramatique pendant le confinement* », Néonmag, 9 avril 2020.

Pour les jeunes qui devaient quitter l'ASE au début du confinement, l'hébergement s'est principalement fait à l'hôtel, sans accompagnement, repoussant simplement leur sortie sèche de quelques mois, comme en témoigne cette membre du collectif Cause Majeur ! : « *Par exemple il y a une jeune qui devait partir pile au moment de l'annonce de la suspension des sorties sèches. Mais du coup ça fait cinq mois qu'elle est en hôtel social, elle aura 21 ans fin janvier, son projet professionnel n'est pas consolidé, elle a des revenus très fluctuants qui ne lui permettent pas d'accéder à un FJT ou à une résidence sociale. Et elle n'est pas accompagnée à l'hôtel* ». (Membre du collectif Cause Majeur !)

Nombre de personnes hébergées n'avaient pas d'accompagnement en cours et vivaient « hors des radars » de l'action sociale depuis des années. « *Si les familles sont reconnaissantes de cette mise à l'abri, elles sont et restent dans le noir absolu pour leur devenir et celui de leurs proches. Après trois mois de confinement, personne ne se sera penché sur la situation de ces personnes pour voir ce qui peut ou doit être mis en place. On a le sentiment d'un grand gâchis. On répond à l'urgence de ne pas laisser à la rue, en période de confinement, des personnes et c'est tout. Les pouvoirs publics n'utilisent même pas ce temps exceptionnel pour évaluer la situation de ces personnes. Les gens se sentent abandonnés, pas considérés.* » (Professionnel de Seine-Saint-Denis)

c) Des difficultés à poursuivre l'accompagnement social

Au sein des services qui ont poursuivi l'accompagnement, il n'a pas été facile pour les travailleurs sociaux **d'entretenir à distance le lien avec les ménages**. Durant le confinement, les échanges ont principalement eu lieu par téléphone, exigeant l'adaptation des pratiques professionnelles.

La relation numérique s'est révélée inadaptée dans bien des cas, notamment pour les personnes ne maîtrisant pas la langue française ou privées d'outils performants (smartphone, ordinateur, internet, scanner de documents...).

« *Remplacer un contact présentiel basé sur une relation de confiance par un contact numérique ne marche que dans un petit nombre de cas, dans un grand nombre le travail social était bloqué. L'accompagnement à distance est très compliqué, pas du tout ancré dans les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux. La fracture numérique, malgré ce qu'on peut croire, concerne aussi les jeunes, si on n'est pas dans le bureau avec eux pour scanner les documents de la demande de logement social ils n'y arriveront pas. L'accompagnement au montage d'un budget, d'un dossier administratif est très compliqué à faire à distance.* » (UNCLLAJ)

« *J'ai accompagné une personne qui était en situation d'expulsion, on était en trêve mais elle était inquiète. On lui a bien expliqué. Et on a ouvert une autre demande de logement social à son nom. Mais tout ça il fallait le faire par internet*

puisque les lieux où on pouvait faire la demande papier étaient fermés. Et son accès à internet était compliqué, elle était sur téléphone, parfois elle n'avait plus de forfait... » (AELH)

La poursuite de l'accompagnement s'est également heurtée au **repli des personnes sur elles-mêmes**, au risque d'interrompre leur suivi ou de ne plus recourir à leurs droits. Certaines ont été découragées par la fermeture de nombreux services et n'ont plus osé les contacter ou se sont isolées par crainte du virus, en manque d'information, en refusant de quitter leur domicile ou d'y accueillir des personnes extérieures, malgré leur besoin d'être accompagnées :

« Il y a eu des impacts sur le logement mais aussi sur la santé mentale des gens. L'absence de possibilité de s'isoler, de sortir, ça a généré pas mal de frustration, de sentiment d'anxiété, et aujourd'hui, il y a encore des gens qui ont du mal à nous ouvrir la porte. » (Compagnons Bâisseurs)

2. Le développement de pratiques nouvelles mais minoritaires

Malgré les difficultés, de nombreux acteurs ont tenté d'adapter leurs pratiques qui, bien qu'exceptionnelles, constituent autant d'enseignements à prendre en compte dans la manière d'aborder le travail social quand, face à l'urgence, l'impératif de répondre aux besoins prend le pas sur les procédures habituelles et s'affranchit pour un temps des contraintes budgétaires.

a) Conserver le lien

À Creil, des médiatrices de l'association Interm'aides, qui interviennent souvent comme interprètes pour les personnes à droits incomplets, ont témoigné dans un journal de bord, de leurs efforts pour maintenir le contact avec des personnes vulnérables⁴⁸.

D., médiatrice – semaine du 25 mars au 10 avril 2020

- Demande de lettre pour la CAF : j'ai dicté une lettre pour la CAF pour l'obtention des allocations familiales bloquées depuis un moment. Le monsieur était paniqué et me demandait un rendez-vous. J'ai insisté en disant qu'il était capable d'écrire la lettre en lui dictant. Puis il m'a dit « j'ai réussi ». La médiation c'est aussi valoriser les personnes.

- Madame est en instance de divorce. Elle a subi des violences conjugales très graves. Elle a perdu ses parents durant la même période. Elle a deux enfants de pères différents. Monsieur a obtenu la garde de son enfant et l'appartement de Madame. Les enfants souffrent de cette séparation. Je l'ai orientée vers le CMPP

⁴⁸ Journal de bord des Médiatrices de l'association « Interm'aides » confié en juin 2020 à la Fondation Abbé Pierre.

en lui donnant les coordonnées ainsi que des sites sur la parentalité. Je lui ai donné également des consignes juridiques pour son divorce car elle souhaite récupérer sa fille. Madame reste très vulnérable. Je la contacterai régulièrement.

Du côté des associations et des opérateurs qui interviennent dans la lutte contre l'habitat indigne (LHI), les professionnels ont cherché à garder le lien par téléphone avec les locataires ou propriétaires occupants les plus fragiles : « *en appelant régulièrement les gens, on a pu identifier certaines situations de dépression renforcée par l'isolement, des locataires confrontés à des tensions accrues avec leurs bailleurs ou même des personnes en détresse alimentaire auprès de qui on a pu trouver des solutions d'urgence* » (SOLIHA Drôme).

Du côté des bailleurs sociaux, trois problèmes se sont posés avec la crise sanitaire : la protection de leur personnel, la continuité de service (de la gestion de proximité à la gestion locative...) et le lien avec leurs locataires. **Des expériences ont permis à certains organismes de maintenir une activité « satisfaisante »** avec des moyens inhabituels, en distanciel. Alpes Isère Habitat, Néolia ou Val-d'Oise Habitat, par exemple, ont renforcé leurs accueils téléphoniques et jugent avoir ainsi amélioré leur « relation client » en développant les contacts avec les ménages jugés vulnérables (les séniors pour ce qui concerne leur isolement et les personnes en fragilité économique pour anticiper les impayés et proposer des solutions)⁴⁹.

Val-d'Oise Habitat a aussi mis en place une démarche de prévention des impayés précoce, dans le prolongement des contacts établis lors du confinement. Le bailleur est ainsi parfois devenu une « personne de confiance » à qui il a été possible de parler de ses problèmes financiers et qui a rendu possible l'obtention d'aides ponctuelles ; il a pu proposer un plan de recouvrement progressif des impayés. Plusieurs organismes (comme ICF Habitat, Néolia, Emmaüs Habitat) se sont rapprochés des associations de quartier pour aider les habitants et financer des actions (enveloppe d'urgence pour les ménages les plus en difficulté, distribution de repas, fabrication de masques, connexions pour l'école à la maison, aides aux vacances post-Covid...). En ce qui concerne la gestion locative, des outils numériques ont pu être mobilisés pour proposer des visites virtuelles de logements à des candidats et tenir un certain nombre de commissions d'attribution.

Ces différents exemples ne peuvent cacher que **les situations ont été très diverses selon les territoires et les acteurs en présence**. Il semblerait que les organismes déjà très impliqués dans la « continuité de service », qui avaient déjà développé des outils numériques ou avaient déjà renforcé leur lien avec les personnes âgées, aient pu faire fructifier ces expériences.

⁴⁹ « La qualité de service en contexte de gestion de crise », Les journées professionnelles de l'Union, 9 juin 2020.

b) Aller vers

Afin d'informer les ménages des nouvelles modalités d'accompagnement par téléphone, les travailleurs sociaux ont été amenés à **prendre contact** avec eux **de manière proactive, au lieu d'attendre d'être sollicités**. Les travailleurs sociaux de certaines CAF et de CCAS, ou encore les personnels de proximité des bailleurs sociaux ont ainsi contacté des ménages identifiés comme vulnérables et certaines structures comme les CLLAJ ont développé **de nouvelles méthodes**, qui pourront pour certaines être pérennisées.

**L'aller vers en période de confinement :
les permanences CLLAJ sur Snapchat**

Durant le confinement, les Comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ) ont réfléchi à de nouvelles façons de contacter les jeunes (habituellement principalement orientés par des partenaires) et de développer une approche « d'aller vers », en utilisant notamment les réseaux sociaux.

À Elbeuf (Seine-Maritime), l'équipe du CLLAJ a ainsi été formée à l'utilisation des réseaux sociaux, puis a mis en place des permanences hebdomadaires sur Snapchat. Si cet outil s'est révélé peu adapté à l'accompagnement, il a néanmoins permis de faire connaître le CLLAJ pour ensuite basculer sur un contact par téléphone ou en visioconférence. Au cours des trois semaines d'expérimentation, plusieurs dizaines de nouveaux jeunes ont ainsi été touchés. À Antibes, l'équipe s'est mise à disposition à travers les groupes Facebook d'entraide pour la recherche de logements ou de colocations, en proposant des entretiens à ceux qui rencontreraient des difficultés.

Des démarches d'aller vers en médiation santé auprès des voyageurs ont pu être mises en place dans plusieurs départements (Puy-de-Dôme, en Bretagne ou dans le Bas-Rhin). En effet, les conditions de vie des personnes dites « Gens du voyage » les exposent particulièrement aux risques de contamination (promiscuité, personnes vulnérables, difficultés d'accès aux ressources de base). L'association AGSGV 63 a ainsi travaillé avec la DDCS, l'ARS et le conseil départemental pour l'élaboration d'un protocole sanitaire destiné aux populations du voyage. Des opérations de dépistage ont eu lieu sur les aires pour identifier les clusters et limiter les foyers épidémiques. Les liens créés avec l'ARS ont permis de mieux prendre en compte les spécificités de ces populations en matière d'accès aux soins. Malgré ces avancées, des sites de desserrement n'ont pas été prévus et l'accélération de la contamination n'a au final pas été suffisamment anticipée.

c) Une « relation d'aide » plus équilibrée ?

Le contexte inédit de crise, auquel chacun est confronté, a pu rapprocher l'espace d'un instant les personnes accompagnées et les professionnels **dans un rapport qui peut apparaître comme plus égalitaire**, comme l'explique cette assistante sociale⁵⁰ : « *(En temps normal) on est, pour caricaturer, nous dans un environnement qu'on connaît et qu'on maîtrise, et on aide les personnes qui, elles, ne maîtrisent pas l'environnement et ne s'y reconnaissent pas forcément. Là face à la crise on était tous sur un pied d'égalité donc la relation d'aide était complètement changée et on n'a jamais entendu autant de personnes accompagnées nous demander, à nous, « comment ça va ? » ».*

Quand le lien a pu être maintenu, **les ménages accompagnés ont exprimé une forte reconnaissance envers les travailleurs sociaux** et y ont vu une preuve de l'importance qu'ils peuvent avoir à leurs yeux, en tant que personnes et non simplement comme des dossiers, ainsi qu'en témoigne ce travailleur social : « *J'ai arrêté de travailler, mais j'ai demandé à ma responsable si je pouvais continuer à appeler les personnes, ça c'était très nouveau parce que du coup certains m'ont dit « mais vous ne travaillez pas, vous êtes chez vous, vous devez prendre soin de votre femme et tout, pourquoi vous m'appellez ? », je leur ai dit « je veux savoir comment vous allez ». Ils pensaient qu'on les contactait uniquement parce qu'on avait des dossiers à faire avec eux, et là le confinement leur a montré qu'on a quand même un intérêt pour eux, même si on ne fait pas de démarches ».*

d) Un recentrage sur l'accompagnement global

La crise a également modifié le contenu des échanges entre travailleurs sociaux et personnes accompagnées. Dans ce contexte inédit, certaines démarches administratives n'ont plus été prioritaires (certains dossiers ou prestations ont été automatiquement renouvelés, l'accès à certains droits a été facilité, d'autres démarches ont été temporairement suspendues) et les professionnels ont parfois pu dégager du temps pour prendre du recul et adopter une **approche globale de l'accompagnement**, qui prend en compte le bien-être de la personne et l'ensemble de ses besoins (santé, parentalité...).

« *Il y a eu dans la première partie du confinement un mélange entre le choc, l'urgence et en même temps quelque chose de très agréable autant pour nous que pour les personnes accompagnées, à savoir une levée générale de toutes les pressions administratives. Les titres de séjour sont renouvelés, la CMU est renouvelée, tout est renouvelé, comme quoi c'est possible de rester un peu calme et d'enlever cette pression sur les gens, pression qui les met dans un besoin*

⁵⁰ Témoignage extrait de la visioconférence « Travail social, que retenir du confinement ? #3 » Fédération des acteurs de la solidarité.

d'assistantat. Nos missions étaient beaucoup moins tournées sur l'avancement de la situation que sur le relationnel : « comment ça va ? ». » (Assistante Sociale)⁵¹

« On a vraiment complètement changé de pratiques. Habituellement on tente d'être centrés sur les démarches liées au logement. Là très clairement on a basculé dans un accompagnement global, parce qu'on traite avec les ménages, pour qui on est parfois le seul interlocuteur, de tous les problèmes qu'ils rencontrent : les relations familiales, les difficultés qu'ils ont dans la scolarité et l'éducation des enfants, des conseils sur la santé... Beaucoup de thématiques différentes sur lesquelles on n'a pas forcément l'habitude d'intervenir et pour lesquelles on a accompagné les gens. » (Chef de service social au sein d'un service d'accompagnement dans le logement)⁵²

« Finalement, on s'est recentré sur notre cœur de métier. On était vraiment dans l'ajustement de l'accompagnement et tout le reste, paperasses, contrôles, administratif, tout ça, ça a été mis de côté. » (Petits Frères des Pauvres)

e) Un changement de pratiques qui peut favoriser l'autonomie des personnes accompagnées

Si la mise en place de l'accompagnement à distance a dans certains cas obligé les travailleurs sociaux à « faire à la place » des personnes au lieu de « faire avec », elle a aussi été l'occasion de constater quelques-unes de leurs capacités « insoupçonnées », par elles-mêmes ou par les professionnels.

« Finalement, il y a des gens qui ont réussi à se débrouiller alors qu'on faisait presque à leur place ; on se rend compte qu'ils peuvent faire plus et ils disaient qu'ils ne pouvaient pas faire. Il y a chez tous les publics des potentialités pour faire. Ça révèle aussi qu'il faut questionner des modes d'accompagnement pour certaines personnes. » (Conseil départemental du Haut-Rhin)

L'utilisation des outils numériques et des réseaux sociaux a développé de **nouvelles modalités de communication et d'entraide**, comme l'explique cette cheffe de service social au sein d'un service d'accompagnement dans le logement⁵³ : « Les modalités de communication avec le public étaient tout à fait différentes. Les travailleurs sociaux ont beaucoup utilisé WhatsApp car les ménages n'ont pas forcément de forfait et maîtrisent beaucoup mieux WhatsApp que les SMS. Donc

⁵¹ Témoignage extrait de la visioconférence « Travail social, que retenir du confinement ? #3 » Fédération des acteurs de la solidarité.

⁵² Ibid.

⁵³ Témoignage extrait de la visioconférence « Travail social, que retenir du confinement ? #3 » Fédération des acteurs de la solidarité

ils ont envoyé beaucoup de messages vocaux sur WhatsApp, ce qui permet aux gens non-lecteurs d'avoir accès à l'information. D'abord c'étaient des échanges individuels avec les ménages et puis après ils ont formé des groupes WhatsApp de plusieurs ménages. Du coup, il s'est passé beaucoup d'interactions entre publics, qui s'envoyaient des activités à faire pour les enfants, des recettes... Au début le travailleur social animait le groupe et puis petit à petit au bout de quelques jours ça arrivait de partout, tous les thèmes étaient mis sur la table : le déconfinement, le retour des enfants à l'école... Tout était discuté entre plusieurs ménages, dont certains qui se sont mis en relation physiquement, qui habitaient les uns à côté des autres. Je pense notamment aux mamans de familles monoparentales qui se sont vu refuser l'accès aux supermarchés avec les enfants, on en a certaines qui allaient faire les courses ou gardaient les enfants les unes pour les autres ».

La relation des personnes aidantes aux personnes aidées a été également bouleversée à certains endroits comme à la Boutique Solidarité de Grenoble qui a pu maintenir son accueil en journée durant le confinement grâce à la présence de « bénévoles-accueillis » présents en plus grand nombre, en passant de 8 à 20 personnes. Habités à fréquenter l'accueil de jour, ils se sont rendus utiles en fabriquant des masques et en participant à l'organisation des distributions alimentaires avec l'équipe salariée.

Enfin, la distribution d'aides d'urgence sous la forme de **chèques services** a également été très appréciée par les ménages comme par les professionnels, qui y voient une réelle plus-value en termes d'autonomie des personnes et d'adaptation à leurs besoins par rapport aux colis ou denrées présélectionnées. Comme l'exprime une personne accueillie à la Boutique Solidarité de Gagny, « *les chèques services c'était bien, on pouvait **acheter selon nos besoins, on pouvait faire nos courses comme tout le monde**, choisir ce qu'on veut dans les rayons... Ça nous a permis de vivre comme des êtres humains* ». De même, un travailleur social de la Boutique Solidarité de Grenoble estime que cela a permis de rompre avec « *la violence alimentaire, le fait qu'on t'impose un certain type d'alimentation* », car « *dans les distributions alimentaires on ne pense pas aux différentes cultures alimentaires* ».

« Les retours des associations destinataires (de chèques services) sont excellents. Le fait de pouvoir donner la possibilité de décider aux personnes de leurs achats est fondamental. Cela permet aux personnes bénéficiaires d'adapter les achats à leur situation de vie (possibilité ou non de cuisiner...). La possibilité d'acheter des produits d'hygiène est essentielle et permet à des familles de se fournir en couches pour les bébés... Beaucoup de familles avec enfants peuvent également acheter des produits spécifiques, qui ne sont pas forcément fournis par les services d'aide alimentaire : lait pour les nourrissons... » (Fondation Abbé Pierre Bilan de l'opération chèques services – Covid).

Le confinement a donc donné lieu à une évolution particulièrement intéressante des pratiques d'accompagnement social et du regard porté sur certains bénéficiaires,

en espérant que ces changements perdureront, malgré **le retour des contraintes qui avait été levées durant cette période** (notamment concernant les démarches administratives).

3. Une coordination des actions par les pouvoirs publics inégale, une société civile réactive

a) Une mobilisation importante mais une coordination inégale de l'action sociale selon les territoires

Dans ce contexte de crise lié au confinement soudain de la population, l'enjeu de la coordination des actions s'est révélé crucial pour les plus précaires. À l'échelle nationale, le ministre du Logement a réuni deux fois par semaine les administrations centrales et les réseaux associatifs pour mobiliser des réponses en urgence. Mais la déclinaison locale de cet indéniable effort a été inégale. Dans les premières semaines, les professionnels de la veille sociale ont regretté le caractère souvent « descendant » des communications avec les services de l'État et le manque de prise en compte des réalités de terrain. Comme le souligne la Cour des comptes⁵⁴, **la coordination** par les DDCS des actions exceptionnelles en faveur des personnes en situation de précarité **ne s'est pas appuyée sur des outils opérationnels de gestion de crise** qui auraient dû être disponibles à titre préventif (plan de continuité d'activité, par exemple), ni sur les enseignements issus de précédentes crises sanitaires. Les administrations sont parties de rien ou se sont fondées sur des expériences personnelles ponctuelles.

Ce contexte inédit a par contre révélé, dès qu'ils bénéficient de marges de manœuvre, la **réactivité des professionnels de terrain favorisée par leur connaissance des publics et l'identification de leurs besoins**, une fonction qui reste pourtant peu reconnue par les institutions. C'est ce qu'explique cette assistante sociale⁵⁵ : « *Sincèrement dans cette crise dans l'action sociale on a vu un gap énorme entre la réactivité très forte des structures de terrain et la neutralisation totale de l'administration et des politiques, qui ne savent pas quoi faire, comment faire, comment réagir, il faut trois semaines pour réfléchir un truc... Alors que vraiment sur le terrain avec les associations, le lendemain c'était en route. LARS et la DDCS ont une place, une fonction, une mission très importante mais ceux qui savent c'est nous. Ceux qui savent comment ça se passe sur le terrain, comment réagissent les gens, de quoi ils ont besoin, c'est d'abord les gens et ensuite nous. Et là on a bien vu qu'il ne fallait pas qu'on attende les administrations pour bouger parce que de toute façon elles ne savaient pas quoi faire* ».

⁵⁴ Cour des comptes, Relevé d'observations provisoires : l'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020.

⁵⁵ Témoignage extrait de la visioconférence « Travail social, que retenir du confinement ? #3 » Fédération des acteurs de la solidarité.

Une enquête menée fin avril par le Secours Catholique auprès des responsables de ses 73 délégations souligne **le caractère inégal de la coordination de l'action sociale selon les territoires**⁵⁶.

« La première chose qui nous a sauté aux yeux ce sont les différences de coordination d'un lieu à l'autre. Dans les territoires où on n'a pas vu de coordination ou bien où elle était très défaillante, ça a été très dur parce qu'on n'avait pas d'informations, de compréhension de ce qui était mis en place. Nos équipes étaient obligées d'aller chercher des réponses à leurs questions, sur l'aide alimentaire, l'accès à l'hygiène... Ça a suscité beaucoup de couacs, d'inquiétudes, et cela a renforcé l'insécurité des personnes. » (Secours Catholique)

« Il y a eu des actions faites par des associations, des salariés, des bénévoles mais on ne savait pas qui faisait quoi, il y avait des gens qui passaient à la trappe parce qu'on ne savait pas et d'autres qui étaient vues 30 fois par des maraudes. Au niveau des accueils de jour j'ai poussé pour qu'on se voie en visioconférence pour se coordonner. Ça a été fait au moment du déconfinement, mais pendant le confinement personne ne portait la coordination. » (Boutique Solidarité de Toulouse)

Selon l'enquête, sur 40 départements analysés, l'existence d'une coordination départementale pilotée par le préfet et/ou la DDCS n'est signalée que dans la moitié des cas. Ces coordinations se font principalement par le biais d'une réunion hebdomadaire en visioconférence, qui permet aux acteurs associatifs d'avoir accès à des informations précises et actualisées de la part des autorités, de faire remonter des besoins et de se coordonner avec les pouvoirs publics mais aussi entre associations. **Elle associe les associations du champ médico-social et de l'entraide mais d'autres acteurs sont plus rarement représentés** (conseil départemental, communes ou intercommunalités ; autres services déconcentrés de l'État, autres organismes sociaux tels que les CAF, MSA, CPAM). Les acteurs associatifs se sont fortement impliqués, mais la participation des organismes publics sociaux est restée faible et pose question (connaissance des publics, anticipation des difficultés des ménages et adaptation des procédures administratives, simplification des dispositifs pour faciliter leur compréhension par les personnes précaires...).

Toutefois, à Mulhouse par exemple, la mobilisation importante de l'État, de la Ville et des associations pendant toute la durée du confinement a permis le redémarrage de la Banque Alimentaire et la réponse à la quasi-totalité des demandes de mise à l'abri. À Grenoble, la Métropole a apporté un appui important aux services de l'État qui a permis d'assurer des fonctions indispensables en direction de squats et des bidonvilles, la coordination alimentaire avec les CCAS et les cuisines centrales

⁵⁶ Secours Catholique-Caritas France, Analyse de la coordination de l'action sociale par les services de l'État, avril 2020.

et la mobilisation de quelques logements sociaux avec le souci d'un accès direct au logement. La préfecture et la DDCS du Rhône, après quelques errements, ont permis de réguler et de coordonner l'ensemble des démarches de mise à l'abri, d'aides aux personnes puis de relogement sur le territoire du Grand Lyon.

Dans d'autres territoires, au contraire, les échanges sont restés occasionnels et d'importants blocages sont apparus. Ce sont parfois les associations elles-mêmes et parmi elles les agences régionales de la Fondation Abbé Pierre qui ont dû exiger et organiser cette coordination (comme à Marseille), et le dialogue avec l'État est parfois resté difficile (notamment à Toulouse, avec des tensions autour des règles d'orientation au 115 et le dénombrement des squats et bidonvilles). Les coopérations avec les villes ont également été complexes ou peu dynamiques dans de nombreux territoires, les pouvoirs publics locaux apparaissant souvent en retrait (à Montpellier, uniquement sur une mobilisation de gymnase et un peu d'aide alimentaire) ou communiquant peu avec les acteurs associatifs (sentiment de « dispersion » à Marseille et à Rennes notamment sur la question alimentaire où la ville n'est pas parvenue à regrouper au sein d'un groupe de travail le SIAO et les partenaires de la ville).

« Ça a été vraiment très variable selon les régions. Parfois, il y avait un contact direct de la personne de l'ARS, dans d'autres on signalait et il n'y avait plus rien. Pareil pour le matériel de protection, on nous balançait entre les conseils départementaux, l'ARS et la CPAM. » (Petits Frères des Pauvres)

« Dans la cellule de crise sur l'aide alimentaire, pendant de nombreuses semaines, ni le Département ni la Ville n'étaient invités alors que l'accès aux droits de proximité, l'information aux personnes ce sont les Maisons départementales des solidarités, que la Ville est impliquée en temps normal sur l'aide alimentaire... On a vu une séparation des institutions, on a beaucoup de mal à voir à la fois la Ville, le Département et l'État, c'est une manière de fractionner, de ne pas faire savoir. Avec des publics qui du coup se retrouvaient oubliés et pour qui on se battait. » (CEDIS, Toulouse)

Les coopérations entre associations elles-mêmes n'ont pas toujours été évidentes, en l'absence de logique « réseau » (« chacun de son côté »). À l'inverse, certains partenariats se sont renforcés dans ce contexte inédit, entre acteurs de la veille sociale (à Lyon et à Grenoble, par exemple).

L'action de l'ARS Île-de-France durant la crise : une volonté de restaurer le mal-logement comme enjeu de santé publique

Craignant une forte propagation de l'épidémie parmi les publics sans domicile, l'Agence Régionale de Santé (ARS) Île-de-France a mis en place plusieurs actions par anticipation. Dès début février, des réunions hebdomadaires ont

été mises en place avec les acteurs de la grande précarité (Aurore, Emmaüs, Samu social, Médecins du Monde...) et l'APHP afin de préparer la crise.

Des équipes mobiles ont ensuite été « bricolées » avec les moyens du bord, comme en témoigne le directeur de la santé publique : *« J'ai mis un message sur twitter, on a appelé des copains infirmiers ou médecins dont l'activité était suspendue, d'autres nous ont appelés, on a pris des voitures du conseil régional, on est allés chercher des stéthoscopes dans des collègues... »*. Ces équipes mobiles, montées avec la Ville de Paris et Médecins Sans Frontières, sont intervenues afin de tester des cas suspects identifiés à la rue ou en centres d'hébergement, signalés par les équipes des structures via une application. Sept cents personnes testées positives ont été isolées dans un centre dédié. Des moyens ont également été mobilisés pour des opérations de dépistages « de rue » (dans des barnums) dans les quartiers prioritaires de la Seine-Saint-Denis, du Val-d'Oise et de Paris.

L'Agence souhaiterait aujourd'hui capitaliser sur cette expérience improvisée et sur cette mobilisation partagée (entre institutions et avec les hôpitaux) pour pérenniser un « grand service public de santé des hébergés », comprenant des équipes mobiles, des lits halte soins santé... La crise a en effet (re)mis en lumière les liens entre mal-logement et état de santé, et a permis de sensibiliser les professionnels (élus, soignants...) à cette question habituellement peu prise en compte.

b) Des initiatives prises par la société civile pour répondre aux besoins non couverts

Face au retrait ou au manque de réactivité des services publics, les **associations ou collectifs d'habitants ont joué un rôle-clé pour soutenir dans l'urgence les personnes fragiles durant la crise.**

Depuis le confinement, les membres du **Conseil représentatif des personnes accueillies et accompagnées (CRPA) Occitanie**, en collaboration avec la Plateforme Santé Précarité, ont distribué des kits santé/prévention Covid-19 aux personnes en situation de précarité. Le fait que ces maraudes soient réalisées par des personnes ayant elles-mêmes connu la précarité favorise par ailleurs la création d'un lien de confiance : *« Les gens disent « je vous connais », ils savent que j'ai vécu la même vie qu'eux, que je viens leur apporter quelque chose mais de manière discrète, sans insister. Comme on ne pose pas de questions, ils sont contents de nous parler »*.

On retrouve ce principe de « pair-aidance » **au sein de l'association La Cloche**. Ludovic, bénévole qui a lui aussi connu la rue, a également réalisé de nombreuses maraudes, durant lesquelles il distribuait des chèques services et

des kits d'hygiène. *« J'ai fait mes tournées tout le confinement. Pour moi c'était normal, on ne voyait qu'eux dans nos rues. Il y en avait beaucoup qui sont restés sans solution. Ça m'a fait mal au cœur. Je faisais beaucoup de choses à côté : j'ai contacté des associations pour les mettre en lien, pour pouvoir donner à manger aux gens. Par exemple j'ai branché l'association Equipe Mars avec Autre regard, le restaurant social Noga, ils ont pu faire quelque chose, mettre des gens à l'abri dans des hôtels et leur amener à manger tous les jours. J'ai fait en sorte de créer un petit réseau. »*

À Pantin, le **collectif Solid'19**, né fin 2019 d'une coordination entre les habitants des quartiers populaires et des associations de solidarité, a créé des groupes de quartier avec un référent par quartier, pour organiser des collectes et distributions de colis alimentaires, matériel scolaire et kits d'hygiène. Pour repérer les familles en difficulté et se faire connaître, le collectif a sollicité tous les acteurs locaux (bailleurs, clubs sportifs, associations de solidarité, groupes d'entraide entre familles...) et utilisé les outils d'information (affichage, réseaux sociaux, presse locale...). Trois cent cinquante familles (soit 1 150 personnes) ont ainsi reçu un colis toutes les deux semaines. 35 000 euros ont été récoltés grâce à une cagnotte en ligne fortement médiatisée. Grâce au soutien d'associations (Habitat-cité, Le Grand Maghreb), des denrées ont également pu être récupérées à la Banque Alimentaire une fois par semaine et des AMAP en ont également offert. Les distributions portées par Solid'19 ont duré jusque fin-juillet. La dernière distribution de fournitures scolaires, en lien avec le programme de réussite éducative, a eu lieu en septembre. Ensuite les associations sont revenues à leurs activités habituelles mais elles restent en lien et partagent des informations. Un coordinateur du collectif conclut ainsi : *« Il y a une grande fierté du quartier des 4 Chemins d'avoir su se mobiliser pendant le confinement. On sait faire, se mettre en branle pour se sauver »*.

En milieu rural, la fermeture des services publics et d'épiceries sociales et le manque d'acteurs a conduit certaines agences régionales de la Fondation Abbé Pierre à apporter des aides d'urgence grâce à la distribution de tickets-services, par exemple en Nouvelle-Aquitaine, ou pour soutenir des maraudes auprès des personnes en habitat précaire dans la Drôme ou en Ardèche...

Toutefois, la forte mobilisation d'associations et collectifs a parfois engendré pour eux des frais engagés dans l'urgence et une fatigue générale. Sans financements publics dédiés à la hauteur des efforts consentis, il est possible que certains ne puissent pas maintenir leur action dans la durée.

PARTIE 2. Après les confinements : la bombe à retardement de la crise sociale

« À la veille du déconfinement, je me dis que le confinement n'est pas terminé pour moi. D'autres confinements continueront d'exister dans ma vie : les confinements dans la précarité, le chômage, les nuisances sonores... »
(Témoignage de P., recueilli par le CRPA Pays de la Loire, issu de la plateforme « récits de (dé)confinement »)

Si, pour une partie de la population, le premier confinement restera une parenthèse avant un retour à la vie « normale », pour les personnes les plus vulnérables, premières victimes de la crise, ses effets seront durables. Pour des millions de personnes, le confinement a constitué une rupture, qui annonce des lendemains qui déchantent, avec une crise sanitaire qui se transforme en crise économique et sociale aux effets probables mais encore difficiles à cerner avec précision. Cette partie recense **les premiers signaux d'alerte et identifie les questions qui se posent pour l'avenir.**

Dix mois après le début du premier confinement, les professionnels et ménages interrogés dans le cadre de cette enquête restent prudents dans leur analyse : les données qui permettraient de révéler l'ampleur des difficultés ne sont pas encore disponibles et elles risquent d'être encore aggravées par les effets du second confinement en novembre-décembre 2020. **Les équipes, professionnelles comme bénévoles, sont épuisées** alors qu'il faut faire face à des demandes plus nombreuses et à des tensions avec les publics dont certains, fragilisés par ces mois de « galère », sont fortement déstabilisés, alors même que la période hivernale débute et que le second confinement a encore renforcé les difficultés.

A - À la sortie du confinement : un système engorgé

Les personnes sans domicile ont été les premières impactées par le confinement, qui a donné lieu au développement et à la réorganisation exceptionnelle de l'offre d'hébergement d'urgence. Après le premier confinement, globalement, la continuité de l'hébergement a été à peu près respectée (pas de remises massives à la rue, maintien des places d'hôtel ouvertes pendant le confinement), avec pour corollaire aujourd'hui l'absence quasi-totale de réponse aux nouvelles demandes de mise à l'abri.

1. Une doctrine de non-remise à la rue globalement respectée après le déconfinement

Comme cela a été évoqué, la crise sanitaire, le confinement et le développement de nouvelles propositions d'hébergement ont fait émerger une demande chez des personnes qui n'avaient plus recours aux institutions, faute d'obtenir des réponses satisfaisantes. Ainsi, par endroit, la **vision du nombre de personnes sans domicile semble plus fiable et partagée entre les acteurs** (même si elle reste en-deçà de la réalité, avec un non-recours qui a persisté même durant la crise pour certains publics) et peut constituer une nouvelle base de discussion avec les services de l'État et les collectivités. À d'autres égards, cependant, les acteurs de terrain ont au contraire beaucoup de peine à faire reconnaître aux pouvoirs publics l'ampleur nouvelle des besoins.

De manière générale les acteurs de terrain, interrogés entre juin et novembre sur les enjeux qu'ils identifient pour les prochains mois, ont exprimé leur inquiétude au sujet du devenir des personnes ayant bénéficié des 20 à 30 000 places d'hébergement supplémentaires ouvertes durant le confinement. Malgré la prolongation initiale du Plan hiver jusqu'au 10 juillet, certaines personnes ont en effet été remises à la rue dès les mois de mai et juin, notamment en Seine-Saint-Denis.

Ce n'est que le 2 juillet 2020 qu'une instruction ministérielle a annoncé le maintien des mises à l'abri exceptionnelles ouvertes pendant la période hivernale et la crise sanitaire, tant que des solutions alternatives n'étaient pas trouvées. « *Notre souci majeur aujourd'hui c'est : « Que vont devenir toutes ces personnes après ? » Pour l'instant ça tient, quelques ménages se retrouvent dehors pour des raisons techniques mais sinon on a maintenu toutes les places supplémentaires à l'hôtel. On nous annonce pour début septembre des fins de conventions hôtelières qui risquent de mettre fin à des prises en charge, des fermetures importantes, même si la circulaire prévoit de garder tout le monde à l'abri. Les services de l'État disent : « La circulaire ce n'est pas pour nous, nous on ne pourra pas la mettre en place donc a priori on aura des mises à la rue », indiquait ce représentant du SIAO 93. Ce témoignage, recueilli à la fin de l'été, indique bien l'état d'esprit dans lequel se trouvent les professionnels des grandes métropoles depuis quelques mois, travaillant dans une incertitude permanente pour eux et bien sûr en premier lieu pour les personnes prises en charge.*

Cependant, ici ou là, des prises de position ont permis d'envisager l'avenir avec un peu plus de sérénité, comme dans la Métropole de Lyon. Le 2 juin 2020, le préfet du Rhône et le président de la Métropole de Lyon, lancent conjointement, avec des acteurs sociaux, de l'habitat social et Action Logement, une démarche visant à ce qu'il n'y ait aucun retour à la rue pour les personnes mises à l'abri pendant la période de confinement. Une mobilisation immédiate de 500 logements est annoncée avec une poursuite de l'effort sur trois ans, afin de loger 1 500 personnes

(ce qui correspond peu ou prou aux 1 000 places mobilisées dans le cadre du « Plan froid » et aux 500 places du « Plan Covid »).

« Au 1^{er} juillet 2020, personne n'avait été remis à la rue », confirme une responsable d'une association lyonnaise, « mais le prix à payer est que plus personne n'entre dans l'hébergement ». Le système est « embolisé », comme en témoigne le nombre de ménages ayant appelé le 115 restés sans solutions : 800 par jour avant le déconfinement de mai 2020, 1 200 début juillet et près de 1 400 fin octobre. En effet, il faut rappeler que le dispositif exceptionnel mobilisé à Lyon au début de la crise sanitaire ne permettait déjà pas de répondre à tous les besoins... Pour ceux-là comme pour les personnes qui avaient quitté leur hébergement avant le démarrage de l'opération « Zéro retour... », la situation est plus que critique à l'entrée du « Plan froid » 2020-2021.

Néanmoins, avant le reconfinement de novembre, un effort conséquent semble avoir été réalisé pour mobiliser le parc social et permettre des sorties d'hébergement (deux fois plus de logements mobilisés qu'en 2019), même s'il reste insuffisant pour absorber les besoins qui seraient encore de l'ordre de 600 personnes à reloger sur les 1 500 hébergées lors du premier confinement à Lyon.

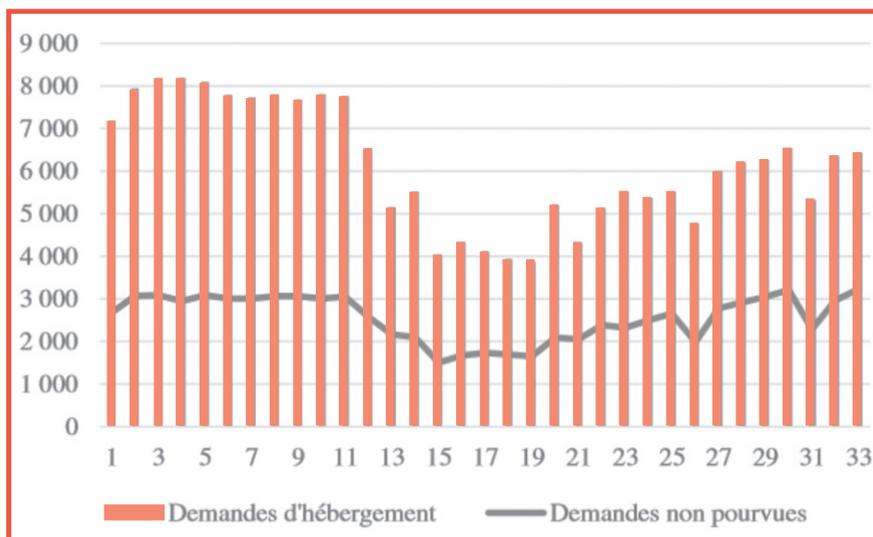
Forts de ces résultats, les professionnels qui sont intervenus sur le terrain jugent la démarche engagée sur la métropole très positive. En effet, les associations, en se mobilisant, ont mis les partenaires institutionnels (État, collectivités, bailleurs...) devant leurs responsabilités et ceux-ci ont globalement répondu présent (cela a été flagrant pour les représentants de l'État qui ne se mobilisaient pas au début de la crise). De fait, l'État local (DDCS et préfecture) a su fédérer les initiatives en organisant des cellules de veille très opérationnelles permettant de coordonner les acteurs (associations, collectivités, services du département et de la métropole, bailleurs sociaux...).

Ce partenariat et cette mobilisation sont encore actifs aujourd'hui avec la tenue de cellules de veille bi-mensuelles qui impliquent, outre les partenaires traditionnels, des militants ainsi que des ONG comme Médecins du Monde, afin de travailler sur le relogement des ménages.

2. Des personnes sans domicile « laissées pour compte » après le confinement

Sur le front du 115, après l'embellie du confinement, l'embolie est de retour. Entre mi-février et début mai, les appels au 115 avaient chuté de plus de 50 % et le taux d'appels décrochés avait fortement augmenté, passant de 35 % à 73 %. Les demandes non-pourvues pour absence de places disponibles ou compatibles avaient chuté de 2 438 le 2 mars à 1 500 en moyenne durant le confinement. Depuis le 11 mai, on constate qu'elles remontent, pour revenir mi-août au niveau qui précédait le confinement (alors que globalement les demandes sont moins nombreuses).

Evolution des demandes d'hébergement



Source : DGCS. La période du confinement s'étend des semaines 12 à 19.

En raison de dysfonctionnements du système d'information des SIAO, de nouvelles données n'étaient pas disponibles fin octobre afin d'analyser de façon fiable l'évolution des demandes et réponses apportées depuis le premier confinement. La FAS, d'après les remontées de plusieurs territoires, fait toutefois état d'**un niveau élevé de demandes d'hébergement non satisfaites** (jusqu'à 83 % dans le Rhône et 95 % environ en Gironde et dans le Nord). De nombreuses demandes restent donc sans solution : 230 personnes par jour en Gironde, 1 363 dans le Rhône (où le taux de décrochage des appels au 115 est de 30 %), 2 077 dans le Nord (dont la moitié concernent des familles), 339 en Seine-Saint-Denis et entre 1 000 et 1 200 à Paris (dont 800 à 900 personnes en familles)⁵⁷.

En face, le Plan hiver 2020-2021 se met en place tardivement. En effet, en raison du maintien des places de l'hiver 2019-2020 et de celles créées au printemps, les ouvertures sont très compliquées, les locaux manquent, en particulier en Île-de-France et à Marseille, ainsi que le personnel pour les gérer. De plus, l'ouverture des abris de nuit habituellement collectifs ou en gymnase ne pourra pas avoir lieu, ou alors avec des capacités d'accueil réduites, au regard des mesures sanitaires.⁵⁸

« On a beaucoup répondu pendant le confinement, depuis on est plutôt saturés, on n'a pas de solutions nouvelles à proposer alors qu'on a des demandes qui arrivent. Cela peut être des personnes arrivées récemment en France, ou bien qui ont été hébergées chez un tiers pendant le confinement qui les a mises

⁵⁷ FAS, Note relative aux remontées partielles de territoires via les 115-SIAO, 31 octobre 2020.

⁵⁸ Ibid.

dehors ensuite, ou bien qui étaient hébergées et qui ont eu un enfant... Ce sont des phénomènes que l'on a l'habitude de voir mais qui sont intensifiés avec la crise et la crainte d'être contaminés quand on est en suroccupation dans un logement... Pour ces nouvelles demandes on n'a pas toujours de solutions. On a réatteint le niveau de saturation qu'on avait avant le confinement, malgré les places supplémentaires. Le nombre de personnes sans abri n'est pas un stock, la file active se reconstitue, les flux recommencent. Là, on a ces places en plus, mais qu'est-ce qu'on prévoit comme solutions pour la suite pour refaire de la place ? Notre volume de places devrait suffire si on avait des solutions pour la suite, le problème c'est que les personnes n'en sortent pas ! » (SIAO 93)

« On a également eu des gens qui n'étaient plus visibles pendant le confinement et qui sont venus nous voir après car ils étaient hébergés à droite à gauche et ils demandent à sortir. On a eu une solidarité active familiale ou amicale pour les gars à la rue et ils sont venus nous revoir après. » (SIAO Mulhouse)

3. Une « occasion manquée » pour le Logement d'abord ?

Au-delà des ouvertures de places d'hébergement d'urgence, à peine créées et déjà saturées, la crise a-t-elle été l'occasion de mettre en œuvre la doctrine officielle du Logement d'abord ? C'est ce que préconisait, dès son avis du 2 avril, le conseil scientifique Covid qui proposait d'en faire un « principe directeur », qui « limite le risque épidémique, tant pour les personnes vivant dans la grande précarité que pour la population générale ».

De fait, la question de l'accès direct au logement est passée au second plan pendant cette période de crise sanitaire, éclipsée une fois de plus par l'urgence de la mise à l'abri. Même dans des territoires comme Mulhouse où la démarche du Logement d'abord est habituellement bien présente, l'accès direct au logement a été mis en stand-by. En cause, la réquisition de l'équipe de la plateforme d'accompagnement pour se consacrer au centre Covid et à l'urgence sociale, avec un accompagnement minimal (un travailleur social pour 150 personnes).

Dans d'autres territoires, quelques projets d'accès direct au logement ont pu être portés, notamment sous l'impulsion de la Fondation Abbé Pierre, mais ont été confrontés à des obstacles importants : refus des bailleurs sociaux de reloger certains ménages, manque de moyens dédiés à l'accompagnement, préjugés persistants concernant la capacité à habiter un logement autonome pour les personnes sans domicile... Rares sont les démarches qui ont pu aboutir et celles-ci ont concerné peu de personnes.

On peut néanmoins citer deux exemples intéressants dans ce domaine. À Grenoble, la métropole a demandé, en avril, aux bailleurs sociaux d'identifier les logements disponibles, pour pouvoir les mobiliser pour 40 personnes en attente du Logement d'abord. Sur l'ensemble des bailleurs, quatre ont pu faire des propositions. Début mai, quatre ménages étaient entrés dans un logement et huit relogements étaient

en cours. Lameublement a été porté financièrement par la métropole (« kits minimum »). Quelques logements ont par ailleurs été mobilisés via l'EPFL pour des femmes victimes de violence, pour favoriser une sortie rapide de l'hébergement et remobiliser ces places pour d'autres ménages.

À La Réunion, l'agence régionale de la Fondation Abbé Pierre s'est rapprochée des bailleurs sociaux dès la fin mars, à la recherche de logements vacants mobilisables. Des bailleurs sociaux, comme la SEMADER, ont accepté d'apporter des réponses aux personnes à la rue, avec l'idée que le contexte d'urgence serve au final de tremplin vers l'objectif du « Zéro personne SDF ». Des premiers relogements ont eu lieu début mai pour huit personnes hébergées dans les locaux du CREPS. Des expérimentations de compléments d'aide au paiement du loyer ont été mises en place, financées soit par le Fonds d'urgence de la Fondation Abbé Pierre, soit par des crédits exceptionnels de la DJSCS, le temps que les ressources de ces personnes se rétablissent. Une solution en bail glissant a été proposée à une autre personne qui avait des droits à réactiver et une prestation de minimum vieillesse à percevoir dans un second temps. Une initiative similaire a été portée par le CCAS de Sainte-Suzanne. La plupart des relogements se sont faits dans le parc social, signe de la mobilisation des bailleurs sociaux, peu dans le parc privé, qui apparaît pourtant comme un levier intéressant. À La Réunion, un plan de sortie de crise adoptant le principe du Logement d'abord a été mis en œuvre, dans le cadre de la candidature de l'Île à la mise en œuvre accélérée du plan Logement d'abord du gouvernement.

En Isère, le Covid bloque l'accès au logement pour les sortants de détention

Durant le confinement, des libérations anticipées ont été organisées pour réduire le nombre de détenus au sein des prisons et limiter les risques de contamination. En Isère cela a permis à environ 150 détenus arrivant en fin de peine d'être libérés quelques mois plus tôt, faisant passer pour la première fois le taux d'occupation des maisons d'arrêt du département en dessous de la barre des 100 %. Néanmoins, compte tenu de la pression qui s'exerce sur le SIAO et des grandes difficultés que rencontrent les personnes pour obtenir une solution de mise à l'abri à leur sortie de prison, seuls les détenus qui déclaraient pouvoir être hébergés chez un tiers ou pouvoir retrouver leur logement ont pu bénéficier d'une libération anticipée.

Alors que les possibilités de mise à l'abri ont été prises en compte lors des libérations anticipées, peu de solutions existaient en revanche pour les détenus dont la peine a pris fin durant le confinement. Si l'ouverture de nouvelles places d'hébergement a pu permettre la mise à l'abri des personnes libérées lors des premières semaines du confinement, plus aucune solution n'était en revanche disponible pour celles sorties plus tard. Des obstacles dans l'accès au logement sont également apparus avec la réduction voire l'arrêt de certains services. Un

détenu, qui devait accéder à un logement dès sa sortie de prison dans le cadre d'un dispositif Logement d'abord, s'est finalement retrouvé contraint d'être hébergé trois mois dans une structure d'hébergement collectif, précarisant ainsi ses conditions de vie mais aussi ses projets.

Faute de logement disponible durant la crise sanitaire, les personnes orientées en placement extérieur, qui permet en temps normal aux détenus de poursuivre les derniers mois de leur peine dans un logement tout en participant à des chantiers d'insertion, ont parfois été amenées à finir leur peine dans des structures d'hébergement collectif, également inadaptées aux besoins des détenus censés préparer leur réinsertion par le logement. Certains d'entre eux ont été ainsi conduits à refuser les places collectives proposées, en raison du manque d'intimité et d'autonomie que cela leur confère, rappelant à certains égards la prison.

4. La reprise des expulsions

Pour préparer la sortie de l'état d'urgence sanitaire, qui avait vu la prolongation de la trêve hivernale des expulsions locatives d'avril à juin 2020, l'ancien ministre du Logement Julien Denormandie avait, par une instruction du 2 juillet 2020, enjoint aux préfets de ne pas mettre en œuvre d'**expulsions locatives** sans propositions de relogement « opérationnelles ». Les expulsions assorties d'un simple hébergement étaient réservées à des cas très particuliers, en cas de danger grave pour le voisinage par exemple. Par la suite, la nouvelle ministre déléguée, Emmanuelle Wargon, est revenue en arrière en annonçant que de simples propositions d'hébergement étaient possibles en cas d'expulsion.

À Paris, la circulaire a été globalement respectée, ce qui est loin d'être le cas sur tous les territoires. Mais les solutions proposées ont quasi exclusivement été un hébergement, à l'hôtel généralement, sans durée limitée pour les ménages prioritaires DALO, pour une durée de 15 jours pour les autres.

Les ménages qui ne sont en contact avec aucune structure ont parfois quant à eux été remis à la rue sans aucune solution, avec pour seule consigne d'appeler le 115, généralement injoignable, comme en Seine-Saint-Denis. De plus, certaines procédures ont été d'une rapidité jamais constatée (10 jours pour une famille entre la fin du commandement de quitter les lieux et l'accord du concours de la force publique, par exemple). Dans le Haut-Rhin, le préfet a décidé unilatéralement, malgré les rappels d'Emmanuelle Wargon, que l'instruction du 2 juillet ne s'appliquerait plus sur son territoire à compter du 15 septembre. Entre le 10 juillet et le 31 octobre, le Collectif des Associations Unies a recensé pas moins de 110 ménages expulsés sans solution, une part sans doute infime du nombre total de personnes concernées. Si la prolongation de la trêve hivernale puis l'instruction ministérielle ont permis de limiter fortement le nombre

d'expulsions (3 500 expulsions avec le concours de la force publique en 2020, contre 16 700 en 2019), la consigne ministérielle n'a donc pas été appliquée partout, ou dans certains cas selon une interprétation restrictive.



Mathilde, 58 ans, expulsée sans ses meubles à la sortie du confinement

Mathilde, 58 ans, a emménagé en 2018 dans un T3 du parc privé dans une petite commune du Haut-Rhin. Elle a perdu son emploi dans la culture et bénéficie de droits au chômage (environ 850 euros par mois) jusqu'à janvier 2021. En 2019, les problèmes s'accumulent, elle a des problèmes de santé, se fait voler son sac à main et doit racheter un téléphone, elle perd son véhicule dans un accident et doit dépenser plus d'argent pour ses trajets. Après ses premières difficultés à payer son loyer (de 390 euros), son propriétaire signale la situation à la CAF et elle perd ses APL (de 141 euros). Il engage une procédure d'expulsion en urgence, expulsion repoussée à la fin de la trêve hivernale en 2020. Entre temps, Mathilde parvient à payer une partie de son loyer.

Durant le confinement, Mathilde remplit une demande de logement social et réfléchit à d'autres solutions : « *Tout s'est retrouvé gelé. Naïvement, je n'avais pas commencé à chercher un appartement car je pensais que le propriétaire accepterait un plan d'apurement, mais il a refusé. Ensuite j'ai vu que la trêve était repoussée et pour moi c'était un soulagement, même si c'était reculer pour mieux sauter* ». Dès la fin de l'état d'urgence sanitaire, elle reçoit une lettre lui annonçant son expulsion le 13 juillet. Mathilde explique à l'huissier qu'elle attend une réponse pour son plan d'apurement, mais essuie peu après un refus. Paniquée, elle contacte son assistante sociale et rencontre des membres du DAL qui tentent de lui trouver une solution d'hébergement, sans succès car Mathilde a deux chats. Son assistante sociale lui propose d'aller au camping mais elle n'a pas de tente, ni les moyens de payer un mobil-home. Elle n'a pas non plus de proches qui puissent l'héberger. Elle se prépare à son expulsion mais reçoit finalement une lettre indiquant qu'elle devra quitter les lieux le 1^{er} septembre.

Mathilde a fini par être expulsée mais a été relogée en octobre dans un 2 pièces du parc social, à proximité de son ancien logement. Le logement lui convient, il est de bonne qualité et en rez-de-chaussée, l'idéal pour ses chats. Son loyer est faible et elle s'y sent bien. Mais le déménageur lui ayant faussé compagnie, ses affaires sont donc pour l'instant encore dans l'ancien appartement. Elle n'y a pas accès car l'huissier a changé les clés et l'autorise à y retourner seulement pour le déménagement complet. « *Le logement n'était pas meublé donc j'ai eu le temps de prendre mon matelas, les chats, un bol, une assiette et une petite valise avec des affaires minimales. Je vis vraiment dans le minimum.* »

Elle s'inquiète de pouvoir récupérer ses affaires et se sent peu soutenue pour trouver un déménageur. Elle est pourtant suivie dans le cadre d'une mesure d'accompagnement ASLL : « *Au début, c'était très efficace et d'un coup ça a décroché totalement et ça fait 15 jours que je n'ai pas de nouvelles et pour le déménagement on m'a laissée toute seule en me disant que je devais me débrouiller* ».



Mme R., expulsée illégalement de son logement

Mme R. occupait un emploi non-déclaré de garde d'enfants mais a toujours payé son loyer jusqu'au confinement. Après l'expiration de son titre de séjour, elle a fait les démarches pour le renouveler mais ne l'a jamais récupéré faute de pouvoir payer le timbre fiscal. Pendant le confinement, ses ressources se sont interrompues brutalement, sans être compensées par les aides de l'État. Le propriétaire l'a donc menacée (par l'intermédiaire de la gardienne) de changer les serrures si elle ne payait pas son loyer. Les menaces ont finalement été mises à exécution début septembre. Madame s'est donc trouvée brutalement sans logement, sans possibilité de récupérer ses affaires qui sont restées dans le logement, et sans solutions d'hébergement. Elle a dormi une nuit dans un parc, avant d'être hébergée par une amie. Madame n'ayant pas de contrat de bail ni de preuves de paiements (elle a toujours payé en liquide), il lui est difficile de prouver qu'il s'agissait de son logement.

Outre les expulsions locatives, d'autres ruptures de logement ont pu reprendre après l'état d'urgence. Alors que ce dernier interdisait les **sorties sèches de l'ASE**, dans de nombreux départements, des jeunes ont été « mis à la rue » dès le mois de juillet. Ce fut le cas d'ex-MNA, dont la prise en charge a été interrompue au motif qu'ils ont reçu une obligation de quitter le territoire (OQTF) de la part de la préfecture. Plus généralement, les demandes de contrats jeunes majeurs pour être maintenu à l'ASE dépendent des démarches administratives entreprises, d'emploi et de formation, toutes nécessairement retardées par le confinement (contrats annulés, impossible recherche emploi, préfectures fermées...). D'après les acteurs locaux, la majorité des sorties de jeunes majeurs ont eu lieu sur une période resserrée (entre le 11 juillet et fin août 2020). En quelques semaines, nombreux se sont donc retrouvés sans solution et ont dû faire appel au 115. Le Parlement avait pourtant voté début juillet le déblocage de 50 millions d'euros pour aider les conseils départementaux à prendre en charge jusqu'à la fin de l'année les jeunes majeurs suivis par l'ASE.

Quant aux **expulsions des personnes vivant dans des lieux de vie informels (campements, squats ou bidonvilles)**, elles ont - officiellement - repris elles aussi à partir du mois de juillet 2020. Entre le 11 et le 30 juillet, neuf

bidonvilles avaient déjà été expulsés, renvoyant au moins 441 personnes à un parcours d'errance à la rue. Fin juillet, 36 autres squats et bidonvilles regroupant plus de 1 940 personnes étaient menacés d'une expulsion imminente en France métropolitaine et, plus de 2 100 personnes exilées ont été expulsées sans préavis d'un campement installé le long du canal Saint-Denis. La grande majorité n'en est pas à sa première expulsion, alors que 70 % d'entre elles sont des demandeurs d'asile et 20 % bénéficiaires d'une protection internationale accordée par la France. En pleine reprise épidémique, elles ont été mises à l'abri dans des gymnases, des dispositifs temporaires et inadaptés au contexte sanitaire⁵⁹. Ces expulsions ont continué d'août à novembre (des exemples ont été recensés en Seine-Saint-Denis, à Nantes, Dijon, Lyon et Strasbourg), et ont été renforcées, comme chaque année, en période pré-hivernale, toujours pour la plupart des cas sans évaluation ni proposition d'hébergement ou de relogement⁶⁰. En Gironde, plusieurs squats et bidonvilles ont été évacués : environ 400 personnes rive droite de Bordeaux, presque 100 à Pessac, autant à Gradignan, 80 à Bègles.

« Ces expulsions, sont venues rompre les dynamiques qui avaient été mises en place : de nombreux lieux de vie qui avaient été raccordés à l'eau et/ou bénéficié d'une installation de sanitaires pendant le confinement et l'état d'urgence, ont été expulsés dès cet été ou avant la trêve hivernale⁶¹. »

Enfin, certaines personnes dites « Gens du voyage », faute de solutions adaptées (manque de places d'accueil ou de terrains familiaux), ont également subi des procédures d'expulsions de leurs lieux de vie après le confinement. Elles ont notamment concerné les familles qui ont dû reprendre leur itinérance à la recherche d'opportunités de travail.⁶²

B - Des ménages durablement fragilisés par la crise

L'explosion de la demande d'aide alimentaire et la montée des impayés locatifs sont les premiers effets de la crise sociale mais, malgré ces alertes, les aides sociales sont restées jusqu'ici ponctuelles et limitées, tandis que les dispositifs d'aide au logement fonctionnent au ralenti.

1. Des ressources fragilisées

La baisse de ressources a été immédiate pour de nombreux travailleurs précaires (intérimaires, intermittents du spectacle, saisonniers, CCD non renouvelés, périodes d'essai non-confirmées, stagiaires...) ou **les indépendants** dont l'activité a été mise en suspens.

⁵⁹ Lettre interministérielle du Collectif des Associations Unies, 30 juillet 2020.

⁶⁰ FAS, Note relative aux remontées partielles de territoires via les 115-SIAO, 31 octobre 2020.

⁶¹ Observatoire des expulsions des lieux de vie informels, Note d'analyse détaillée, octobre 2020.

⁶² Ibid.

Les jeunes sont particulièrement concernés. Durant le confinement, 58 % des étudiants qui exerçaient une activité ont arrêté (36 %), réduit ou changé leur activité rémunérée. Parmi les étudiants pour qui cette activité a été interrompue, seuls 27 % ont bénéficié du dispositif de chômage partiel. Parmi les étudiants ayant arrêté de travailler pendant cette période, 37 % n'ont pas repris d'activité rémunérée après le déconfinement et 13 % ont repris la même activité mais avec des horaires de travail réduits⁶³. Les étudiants qui ont l'habitude de travailler durant l'été ont également fait face à un secteur saisonnier (tourisme, restauration, spectacle) fortement touché par la crise. Les étudiants les plus éloignés de leur famille et les étudiants étrangers ont été très touchés (impossibilité de rentrer chez leurs parents, absence de soutien financier...).

Cette diminution des ressources a également concerné les **12 millions de salariés en chômage partiel**, qui ont en moyenne perçu 84 % de leur salaire habituel durant le confinement, mais encore moins quand ils ont perdu leurs heures supplémentaires, primes ou pourboires...

À ces situations s'ajoute celle des personnes vivant de revenus informels (2,5 millions de personnes d'après le Conseil d'orientation pour l'emploi), qui ont subi sans indemnisation le tarissement des ressources retirées des petits boulots ou du travail au noir.



« Avant on n'avait besoin de rien, on ne demandait de l'aide à personne »

Aïcha, son mari et leurs trois enfants de 3, 9 et 12 ans habitent dans un T3 de 37 m² dans le quartier de la Belle de Mai, à Marseille. Ils sont arrivés d'Algérie en 2010, avec leur premier fils, pour rejoindre le frère et le père d'Aïcha. Bien que deux de leurs enfants soient nés en France, ils n'ont pas obtenu de régularisation et Aïcha est même désormais sous le coup d'une obligation de quitter le territoire français.

Aïcha et son mari louent cet appartement 530 euros par mois et ne bénéficient pas d'aides au logement étant donné leur situation irrégulière. Avant le confinement, ils parvenaient tant bien que mal à payer tous les mois, grâce à des petits boulots non déclarés. Aïcha faisait des ménages dans un hôtel, et son mari travaillait dans un snack-bar. « Avant, on n'avait besoin de rien, on ne demandait de l'aide à personne. Même l'école ne savait pas qu'on n'avait pas de papiers ! On ne le montre pas. Je n'ai jamais galéré autant que maintenant. On n'avait pas beaucoup mais on arrivait à tout faire ! Moi j'avais 40 euros par jour et mon mari aussi. »

⁶³ Observatoire nationale de la Vie Étudiante, La vie étudiante au temps de la pandémie de covid-19 : incertitudes, transformations et fragilités, OVE Infos n°42, septembre 2020.

Avec le confinement, leurs activités sont suspendues. Aïcha n'a repris que quelques ménages de temps en temps, ce qui lui permet de gagner entre 20 et 30 euros les jours où elle travaille. Son mari, quant à lui, n'a toujours pas retrouvé d'emploi. « *On n'a pas payé le loyer depuis le confinement. J'ai eu l'aide de la Fondation Abbé Pierre, une seule fois. J'ai donné un mois au propriétaire. Là je suis en dette avec lui mais bon. Parfois il nous relance, il nous dit qu'on est en retard... Puis parfois il nous oublie. La semaine passée, il m'a dit que c'était trop, qu'il fallait le payer un peu. Je lui ai expliqué qu'on ne pouvait pas. Il a demandé qu'on lui paye un mois et puis un peu chaque mois pour régler la dette. Mais moi déjà je n'arrive pas à payer un mois... Il était un peu énervé, je ne sais pas ce qu'il va arriver...* » Leur situation financière est d'autant plus tendue qu'Aïcha rembourse en parallèle son frère qui lui a avancé des frais d'avocat de 1 200 euros pour son dossier de régularisation (il lui reste 600 euros à rembourser).

Jusqu'à l'été, Aïcha et son mari reçoivent des colis alimentaires grâce au collectif An 02, et des dons d'amis ou de membres de la famille. Récemment, elle a également reçu deux tickets services de 35 euros. « *On faisait avec. Il y a des gens qui donnaient un peu... des amis... mon frère aussi me faisait des courses... il y a des gens qui ont du cœur.* »

Que leurs ressources soient déclarées ou non, de très nombreux ménages ont souffert de leur chute. Dans un sondage de l'IFOP pour la Fondation Jean Jaurès réalisé en début de confinement, 35 % des actifs déclaraient subir une perte de revenus partielle (29 %) ou totale (6 %). Chez les personnes les plus pauvres, qui sont aussi plus souvent locataires, ce chiffre s'élevait à 52 % de perte de revenus partielle (35 %) ou totale (17 %).⁶⁴ D'après une autre enquête menée à l'issue du confinement⁶⁵, 20 % des personnes estiment que leur situation financière s'est dégradée durant le confinement (30 % parmi les personnes les plus modestes, 1^{er} quintile de niveau de vie). 42 % des ménages qui ont connu une détérioration de leur situation financière durant le confinement estiment, en mai, que « leur situation financière est juste et qu'il faut faire attention », 27 % que leur situation financière est « difficile » et 7 % qu'ils « ne peuvent pas s'en sortir sans s'endetter »⁶⁶.

Si la situation financière de certains ménages a pu revenir à la normale avec le déconfinement, pour d'autres (personnes qui ont perdu leur emploi, dont les

⁶⁴ « *Les actifs et le télétravail à l'heure du confinement* » - Étude Ifop pour la Fondation Jean Jaurès réalisée par questionnaire auto-administré en ligne du 21 au 23 mars 2020 auprès de 1 600 actifs issus d'un échantillon de 3 011 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

⁶⁵ Valérie Albouy, Stéphane Legleye, « *Conditions de vie pendant le confinement : des écarts selon le niveau de vie et la catégorie socioprofessionnelle* », Insee FOCUS, n° 197, juin 2020.

⁶⁶ Pauline Givord, Julien Silhol, « *Confinement : des conséquences économiques inégales selon les ménages* », Insee Première, N° 1822, Octobre 2020.

ressources ne parviendront pas à combler les dettes contractées...), elle reste très précaire. **Huit cent mille pertes d'emploi sont en effet attendues fin 2020** et la Banque de France anticipe un **taux de chômage au-dessus de 10 % en 2020 puis de 11 % dès le premier semestre 2021**. En moyenne en France, **le nombre de ménages bénéficiaires du RSA a augmenté de 10 % suite au confinement**⁶⁷.

2. Des aides insuffisantes et qui laissent de nombreuses personnes de côté

En réponse aux difficultés financières rencontrées par de nombreux ménages durant le confinement, deux aides d'urgence ont été mises en place par le gouvernement à la fin du premier confinement : une aide exceptionnelle de 150 euros à destination des familles modestes bénéficiaires de certains minima sociaux (majorée de 100 euros par enfant, y compris pour les allocataires APL) et une aide exceptionnelle de 200 euros pour certains jeunes précaires ou modestes de moins de 25 ans⁶⁸. Ces deux aides ont été renouvelées en novembre. Des aides financières individuelles d'urgence ont également pu être mobilisées par les CAF pour les familles allocataires exprimant un besoin alimentaire de première nécessité, des difficultés pour payer leur loyer, une facture d'électricité ou de téléphone...

Des mesures tardives et ponctuelles, des sommes modiques et des critères d'éligibilité qui ont exclu de nombreux ménages pourtant en grande difficulté, comme par exemple les bénéficiaires de l'AAH, de l'ASPA, de l'ADA ou encore des familles en résidence mobile. Ces dernières, qui exercent très souvent sous statut indépendant ou des emplois non déclarés et qui ont pour habitude de se déplacer en fonction de leurs ressources, se sont retrouvées bloquées dans des aires d'accueil sans aide pour payer leurs fluides et droits de séjours. Seuls certains EPCI ont réduit ou interrompu le paiement de la redevance d'occupation des aires d'accueil.

« Les difficultés financières sont aussi liées au fait que les personnes ne sont pas habituées à rester longtemps sur les aires d'accueil car les aires sont chères et ne sont pas solvabilisées par les APL. Pendant le confinement ça a été lourd de rester sur les aires et de payer. On a beaucoup d'indépendants ou de bénéficiaires du RSA, ou des personnes qui avaient des activités non déclarées. »
(Représentant de l'association Appona 68 à Wittenheim)

⁶⁷ « Covid-19 : la crise sanitaire a fait basculer un million de Françaises et de Français dans la pauvreté », Le Monde, 6 octobre 2020.

⁶⁸ Étudiants ayant perdu leur travail ou leur stage, étudiants ultra-marins éloignés de leur famille et en grande difficulté financière, jeunes non étudiants de moins de 25 ans bénéficiant d'une APL et sans enfant à charge.

Des aides également inadaptées aux jeunes qui ne peuvent prétendre au RSA et qui ne bénéficient pas tous d'une APL, comme l'explique ce représentant de l'UNCLLAJ : « *Il y a eu la fameuse aide de 200 euros pour les jeunes étudiants ou précaires mais avec d'énormes trous dans la raquette : beaucoup de jeunes ne touchent pas d'APL, qu'ils soient en situation de non-recours, en situation d'hébergement, revenus cohabiter avec leurs parents ou un tiers durant cette période, mais ont quand même des coûts économiques et une vulnérabilité accrue* ».

Nombre de ménages sont donc restés hors des radars de l'aide gouvernementale liée à la crise sanitaire, que ce soit dans les quartiers populaires, des ménages en situation administrative complexe, des occupants sans titre, des travailleuses et travailleurs clandestins, du sexe, etc.

3. Des difficultés financières devenues rapidement insupportables

Dès les premières semaines de confinement, les acteurs de terrain ont alerté sur **l'explosion des demandes d'aide alimentaire**. Le Secours populaire indique ainsi que près de 600 000 personnes, jusqu'ici inconnues de l'association, ont sollicité une aide alimentaire auprès d'elle durant le confinement, soit près de la moitié (45 %) de l'ensemble des bénéficiaires de l'association pendant cette période, tandis que l'augmentation était de 40 % pour les Restos du Cœur⁶⁹. Le 8 septembre, Olivier Véran avançait le chiffre de 8 millions de bénéficiaires de l'aide alimentaire, contre 5,5 millions en 2019⁷⁰. Cette hausse ne s'est pas limitée à la période du confinement. Ainsi, la Fédération française des Banques Alimentaires indique avoir accru ses distributions de 25 % et que la demande ne faiblit pas en août et septembre, l'obligeant à piocher dans les stocks de longue durée.

Les étudiants ont été particulièrement touchés : à titre d'exemple, à Grenoble, parmi les 2 100 étudiants restés confinés dans les résidences universitaires, ils étaient environ 300 à solliciter chaque semaine les distributions alimentaires, et près de 450 à avoir fait appel aux services sociaux du Crous⁷¹ pour évoquer des problèmes de budget. À Metz des colis ont été distribués par le Secours populaire à 800 étudiants en grande difficulté durant le confinement. L'UNEF d'Évry témoigne de ces difficultés et des moyens limités des universités et CROUS pour soutenir les étudiants durant cette période : « *Les étudiants se sont retrouvés sans rien, très peu étaient au chômage partiel, pour la plupart ils n'avaient plus rien. À la Commission aide sociale j'ai vu des centaines d'étudiants qui ont perdu leur emploi du jour au lendemain mais ils avaient toujours des charges : un loyer*

⁶⁹ Baromètre du Secours populaire diffusé le 30 septembre. Selon cette étude, un Français sur trois a subi une perte de revenus en raison de la crise liée à la pandémie de coronavirus, et 16 % la décrivent comme « importante ».

⁷⁰ « Covid-19 : la crise sanitaire a fait basculer un million de Françaises et de Français dans la pauvreté », Le Monde, 6 octobre 2020.

⁷¹ Le Dauphiné libéré, 30 mars 2020.

à payer, la nourriture... Du coup, ils se tournent encore plus vers les services d'assistance sociale, vers l'aide alimentaire, les aides sociales de l'université. On a eu une explosion du budget FSDIE (Fonds de Soutien Développement aux Initiatives Étudiantes), on en a utilisé 236 %, les dossiers ont été multipliés par dix. Clairement on n'a pas pu aider tout le monde et il y en a plein qui ont sombré, qui ont fait des dépressions, des tentatives de suicide car ils ne voyaient pas d'issues ».

Face à ces besoins pressants, **la Fondation Abbé Pierre a dû maintenir son opération « Chèques services »⁷²**. Distribués dans un premier temps aux Boutiques Solidarité du réseau de la Fondation et aux structures gérées par Emmaüs Solidarité (ADJ, CHU, maraudes...), le cercle des associations bénéficiaires de ces chèques s'est élargi au fil des semaines. 160 000 chèques services d'une valeur de 10 euros ont été envoyés à 430 associations/structures qui les ont distribués à plus de 70 000 personnes.

Une distribution de Tickets service (TS) a été également mise en place par l'État à partir de la fin mars. Son déploiement a pris un certain temps, avec des contraintes organisationnelles importantes. Des questions sont apparues autour des **publics ciblés par ces distributions**. En Île-de-France ils n'étaient initialement destinés qu'aux personnes logées dans les hôtels suite à une orientation par les 115/SIAO ou à des évacuations de bidonvilles, et laissaient de côté les ménages logés à l'hôtel par leurs propres moyens, et les ménages expulsés de leur logement, y compris ceux qui étaient prioritaires DALO. Plusieurs acteurs ont regretté que les réponses apportées via les TS soient de trop courte durée (quelques jours seulement), avec des montants peu élevés (3 euros par jour et par personne dans le Val-d'Oise, contre 10 euros pour ceux de la Fondation). **Suite à la distribution des TS de l'État pour les personnes sans domicile fixe, la Fondation Abbé Pierre s'est recentrée sur un public mal logé en situation de précarité économique** « hors des radars » : familles en résidence mobile, prostituées, autoentrepreneurs, travailleurs pauvres, ménages en extrême fragilité repérés dans les quartiers populaires...

L'augmentation des situations d'impayés locatifs représente un autre signal de cette précarisation de la population, observable à plus long terme. Les ménages pauvres sont les plus exposés, étant donné qu'ils sont plus nombreux à avoir connu une dégradation de leurs ressources et qu'ils consacrent une part importante de leurs dépenses au logement.

Dans le parc social, 16 % des fédérations Hlm ont lancé une enquête mensuelle auprès de leurs adhérents concernant les retards de paiement pendant la crise sanitaire. Le montant d'impayés de loyer supérieur à la normale pré-Covid s'élevait à 150 millions d'euros à fin avril (concernant environ 100 000 ménages).

⁷² Opération chèques services – Covid 19 lancée par la Fondation Abbé Pierre et Emmaüs Solidarité.

S'il a diminué de mois en mois, il était encore de 65 millions à fin octobre⁷³. Si 60 % des organismes Hlm ont constaté une diminution en juin, 30 % ont fait part d'une stabilité des impayés, et même d'une hausse encore pour 10 % d'entre eux. La crise sanitaire a également détérioré la situation de 40 000 ménages qui étaient déjà en difficulté auparavant. La FAPIL, spécialisée dans le logement d'insertion, a évalué pour avril à 49 % la hausse du nombre de ménages en incident de paiement (par rapport à février, sur 7 337 logements), hausse qui s'élevait encore à 17 % en juin⁷⁴.

Dans le parc privé, la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM), dont les adhérents gèrent 1,4 million de logements locatifs, a constaté que les impayés (ou retards de paiement) dépassaient 10 % et atteignaient 20 % à 25 % dans les quatre départements les plus touchés⁷⁵. La situation s'est améliorée après le déconfinement, mais la fréquence des impayés de loyers annoncée par les administrateurs de biens sondés par l'UNIS⁷⁶ restait importante (un tiers déclaraient toujours des impayés de plus de 10 % des locataires en juin).

Entre janvier et avril, le nombre d'appels sur la ligne téléphonique de l'ANIL dédiée à l'information des ménages et propriétaires sur les impayés a ainsi quasiment triplé, passant de 1 475 appels à 3 964, majoritairement des salariés du secteur privé et locataires dans le parc privé. Les appels sont restés à un niveau important, supérieur à la même période en 2019, après le confinement. En septembre-octobre 2020, le nombre de consultations sur les sujets en lien avec les impayés a augmenté de 15 % par rapport à l'automne 2019. Le second confinement en novembre a accéléré cette hausse, avec 50 % d'appels en plus aux ADIL par rapport au même mois de l'année précédente. Quant aux FSL, d'après une enquête menée par l'Association des départements de France (ADF), un sur cinq a constaté une hausse des demandes d'aide.

Tous ces impayés passés, actuels ou à venir constituent une dette à la charge du ménage qui devra être remboursée. Les bailleurs sont en droit de demander la résiliation du bail puis l'expulsion. C'est donc, pour beaucoup, une période d'angoisse qui s'annonce, sans parler des ménages déjà condamnés mais dont l'expulsion avait été reportée à l'année prochaine.

⁷³ Union Sociale pour l'Habitat, « Enquête «difficultés de paiement» - tendance à la fin octobre 2020 ».

⁷⁴ Fapil, « Effets de la crise sanitaire sur le logement d'insertion : la Fapil constate une augmentation durable des impayés et demande des mesures urgentes », 18 juin 2020.

⁷⁵ Bouches-du-Rhône, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Nord.

⁷⁶ Sondage réalisé par l'UNIS (Union des syndicats de l'immobilier) auprès de ses adhérents : entre le 12 mars et le 10 mai.



Mme C. : reconversion professionnelle difficile, désendettement impossible

Mme C. était déjà en difficulté avant la crise sanitaire. Après un échec professionnel, elle s'était en effet retrouvée au RSA et n'arrivait plus à payer son loyer. Elle envisageait cependant une reconversion professionnelle en tant que masseuse indépendante. Dans cette perspective, le dépôt d'un dossier de surendettement avec un moratoire de deux ans sur ses dettes semblait la meilleure option, lui laissant le temps de pouvoir gagner sa vie correctement avant de devoir rembourser ses dettes locatives. Or, depuis la crise sanitaire, ses perspectives professionnelles dans ce secteur où la distanciation sociale est impossible sont beaucoup moins porteuses.

Madame envisage aujourd'hui plutôt de négocier avec son bailleur un abandon de la procédure et des créances de ce dernier contre une remise des clés, quitte à devoir être hébergée « à droite à gauche ». Elle ne voit plus comment rester à Paris, et n'a plus d'espoir de pouvoir lancer une activité professionnelle de ce type, dans le contexte actuel.

Plusieurs bailleurs sociaux se sont engagés, dans le cadre d'une charte commune signée le 4 mai 2020, à renforcer l'accompagnement social et les solutions à proposer à leurs locataires, et certains proposent des reports de loyer. Ces initiatives relèvent néanmoins de leur libre appréciation et sont variables. Ces mesures risquent par ailleurs de fragiliser économiquement des bailleurs volontaires.

Les locataires modestes du parc privé, confrontés à des loyers plus chers, ont quant à eux peu bénéficié des toutes ces aides et n'ont pas été la cible de mesures de soutien spécifiques. Action Logement a tout de même assoupli l'accès à Soli'AL et abondé son budget pour aider les salariés en difficulté (allègement de quittances de loyer et report de mensualités de remboursement). Une cellule d'appui aux locataires a été mise en place par ses filiales, afin d'étudier « toutes mesures financières » pour répondre à une situation d'impayé résultant de la crise sanitaire ou encore l'octroi d'une aide préventive exceptionnelle aux impayés⁷⁷ et d'une aide exceptionnelle pour le logement des saisonniers agricoles d'un montant maximal de 600 euros.

Une enquête de l'INED révélait que, début mai, 24 % des Français craignaient de rencontrer des difficultés pour payer leur loyer, crédit immobilier ou charges

⁷⁷ Il s'agit d'une aide d'un montant maximal de 300 euros pour les salariés et demandeurs d'emploi du secteur privé ou agricole, qui présente cependant plusieurs conditions et critères d'exclusion (limitation aux salariés en baisse d'activité ou ayant perdu leur emploi du fait de la crise, plafond de ressources, minimum de perte de ressources, taux d'effort de 40 %) qui ont limité son impact (seules 78 000 aides ont été distribuées). Une seconde aide a été annoncée fin 2020 avec des critères plus souples.

dans les douze prochains mois. Cette inquiétude concerne particulièrement les ménages pauvres (42 %), modestes (37 %) et les jeunes (32 % des 18-24 ans). 7 % des Français redoutaient de perdre leur logement dans l'année (19 % parmi les ménages pauvres et 13 % parmi les familles monoparentales)⁷⁸.

Les risques d'impayés touchent également les personnes dites « Gens du voyage » qui stationnent sur des aires d'accueil. L'encaissement des redevances a été suspendu pendant le premier confinement et des plans d'apurement des dettes ont été mis en place. Les collectivités territoriales ont mis du temps à clarifier leur posture en termes de gratuité pour certaines ou de suspension du paiement pour d'autres. Pour répondre aux difficultés de paiement, seuls certains départements comme l'Ille-et-Vilaine, ont étendu le FSL maintien aux voyageurs à partir des quittances de stationnement.

4. Des dispositifs d'aide au logement et un recours DALO qui fonctionnent au ralenti

Les services publics, ayant pour partie fonctionné au ralenti pendant plusieurs semaines, se sont retrouvés surchargés de dossiers en retard et de nouvelles demandes, imposant de **longs délais d'attente aux ménages**. À titre d'exemple, fin mai à Lyon, des personnes endettées ayant un besoin urgent de voir leur travailleur social pouvaient se voir proposer un rendez-vous seulement un mois plus tard. À Paris, les services logement de certaines mairies d'arrondissement n'avaient pas rouvert leurs portes en juin, compliquant l'actualisation des demandes de logement (dépôts de fiches de paie, d'un jugement d'expulsion...). À Toulouse, la sortie de confinement s'est faite par paliers, ce qui a reporté certaines démarches ou imposé aux associations une charge de travail nouvelle, comme l'explique la responsable de la Boutique Solidarité début juillet : « *Depuis le déconfinement, il y a quelques trucs qui se sont débloqués mais très peu. Il n'y avait que deux numéros pour toutes les Maisons départementales de la solidarité de la Haute-Garonne donc c'était bloqué, le CCAS n'a toujours pas rouvert c'est sur rendez-vous et uniquement pour les personnes qu'ils connaissent. Il n'y a personne pour faire l'instruction des dossiers RSA, ou bien il faut attendre 3-4 semaines.* »

Certains FSL ont maintenu leur activité mais d'autres l'ont limitée voire, à la marge, interrompue⁷⁹, et les aides au maintien dans le logement n'ont pas été instruites, ou avec des délais rallongés. Les mesures prises à l'égard des victimes économiques de la crise sanitaire sont très inégales. Dans certains départements,

⁷⁸ Ined, Anne Lambert, Joanie Cayouette-Remblière, Elie Guéraud, Catherine Bonvalet, Violaine Girard, Guillaume Le Roux, Laetitia Langlois, « *Logement, travail, voisinage et conditions de vie : ce que le confinement a changé pour les Français* », Note de synthèse n°10, vague 6.

⁷⁹ AORIF, « *Synthèse du fonctionnement des Fonds de solidarité logement en Île-de-France* », 16 avril 2020 ; et « *Covid-19 : point sur les Fonds de solidarité pour le logement, Premiers résultats de l'enquête du réseau des ADIL* », 24 avril 2020.

le règlement intérieur a été assoupli (allongement du délai de demande d'une aide à l'accès après l'entrée dans le logement, aides accordées à des ménages n'ayant pas repris le paiement du loyer trois mois avant passage en commission...), dans d'autres il a été maintenu tel quel. Treize collectivités⁸⁰ ont abondé le FSL ou créé un fonds *ad hoc* afin de rembourser, partiellement ou non, les impayés de loyer et pour certains les prêts immobiliers de propriétaires occupants, quand d'autres annoncent ne plus avoir de crédits à y allouer. **Quoiqu'il en soit les FSL, sans moyens supplémentaires, ne pourront pas faire face à la demande** ni délivrer des aides suffisantes sans les circonscrire dans des critères exigeants de ressources, montant de loyer ou de dette, capacité à reprendre le paiement des loyers...

Les commissions de prévention des expulsions (CCAPEX), commissions de surendettement et commissions de médiation DALO ont également connu un fonctionnement réduit, voire inexistant. Le nombre de dossiers déposés devant les commissions de médiation a ainsi baissé de 40 % pendant le confinement, avec 800 recours examinés en moins au cours du printemps 2020 par rapport à l'année précédente. Seuls 260 ménages reconnus DALO ont effectivement pu accéder à un logement entre avril et juillet 2020, soit moins de la moitié du rythme observé sur le seul mois de janvier 2020⁸¹. Même problème avec les CCAPEX, explique ce professionnel d'un service d'AVDL : « *Elles ont repris mais pas en activité habituelle et j'ai un peu peur que quand tout ça va reprendre, on retrouve des situations très dégradées avec de forts impayés et impayés énergie. Du coup, là on va intervenir tard dans les situations* ».

C - Des projets de logements retardés, voire ajournés

1. L'accès au logement retardé ou remis en question

Le fonctionnement ralenti des différents dispositifs et commissions a eu un **impact fort sur les projets d'accès au logement des personnes**. La diminution ou l'arrêt des commissions d'attribution des logements sociaux a ainsi retardé l'accès au logement social de milliers de ménages. Si des mesures ont été prises afin de leur permettre de se tenir sous une forme dématérialisée, le nombre d'attributions effectives est resté minime. Ainsi, en Seine-Saint-Denis, certaines

⁸⁰ Nantes Métropole, le département de Loire-Atlantique, la Carène Saint-Nazaire Agglomération, la Métropole de Rennes, le département du Maine-et-Loire, la Ville d'Angers, les Bouches-du-Rhône, la Métropole Aix-Marseille-Provence, le conseil départemental d'Ille-et-Vilaine, la Métropole de Brest, le conseil départemental du Finistère, la Métropole de Lyon, le conseil départemental de Seine-Saint-Denis.

⁸¹ Cour des comptes, « *L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020* », 2020.

CAL ont été interrompues dès le mois de mars 2020 et n'ont repris que trois, voire six mois, plus tard (en septembre ou octobre 2020). On peut notamment citer le cas de Madame L., qui avait obtenu une proposition de logement avant le confinement, mais qui devait attendre qu'une autre personne, positionnée en rang 1, signe son bail afin que le dossier de Madame soit débloqué et qu'elle puisse avoir d'autres propositions, qu'elle a attendues jusqu'à juin.

Ce sont ainsi plusieurs dizaines d'attributions qui n'ont pu intervenir, interrompant autant de projets résidentiels, avec parfois des conséquences graves pour les ménages (comme une impossibilité de se séparer alors que l'on avait divorcé). Le retard pris dans les attributions n'a pas véritablement pu être rattrapé. À cette latence s'est ajoutée une reprise fort aléatoire du travail dans les services logement des villes et des départements et un recul de la rotation des logements qui ne se sont pas libérés durant la période. À Bondy, on estime à 20 % la diminution du nombre de logements sociaux remis à la location par rapport à une période comparable. L'AR Hlm des Pays de la Loire indique un recul de 40 % durant le confinement et une reprise peu dynamique depuis lors surtout sur l'agglomération nantaise (sachant qu'une partie de cette baisse est imputable à des reports de congés de la part des locataires en raison de l'incertitude qui pèse sur leurs ressources).

La reprise des attributions de logements s'est faite à moyens (humains et matériels) constants, **alors que le flux de demandes était bien supérieur à la normal. En conséquence, le retard pris sur l'accès au logement n'a pu être comblé et s'est reporté sur de nouveaux ménages**, comme l'explique ce membre du collectif Cause Majeur : *« Pour les jeunes en hôtel qui avaient des demandes en attente pour un FJT, la suspension des entrées a prolongé leur séjour à l'hôtel. Et une fois qu'on a déconfiné, certaines structures ont été un peu débordées. On prolonge et on maintient les droits des personnes mais ils n'ont pas anticipé la façon de traiter les dossiers et de rattraper tout le retard. La reprise s'est faite avec les mêmes moyens qu'avant alors que trois mois de difficultés se sont accumulés. C'est l'effet boule de neige. Pour les jeunes en FJT qui avaient une demande de logement social c'est pareil. Même si certains bailleurs ont continué les attributions en distanciel pendant le confinement il n'y avait pas de visites de logement ou de signatures de bail. Et ensuite pareil au déconfinement il y avait toutes les visites de logement et signatures de bail en même temps donc ça a pris du temps. Et derrière ces jeunes qui ne partent pas de FJT, c'est d'autres jeunes qui ne rentrent pas. »*

De janvier à juillet 2020, seuls 6 600 logements ont été attribués à des ménages issus de l'hébergement généraliste, soit un recul d'un quart par rapport à 2019⁸². Ainsi, si l'objectif de relogement de 3 000 personnes hébergées en juin et juillet fixé par l'instruction ministérielle du 3 juin 2020 a été quasiment atteint, cela

⁸² Cour des comptes, « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 », 2020.

a seulement permis un rattrapage partiel du quasi-arrêt des attributions de logements durant le confinement. De la même façon, les objectifs définis pour 2020 par cette instruction dans le cadre du plan quinquennal Logement d'abord se situent « *dans la lignée de ceux qui préexistaient à la crise sanitaire, et ne permettront pas de se situer au niveau qu'appelle la situation.* », rappelle la Cour des comptes⁸³.

Au final, le nombre d'attributions Hlm en 2020 devrait chuter de 20 %, soit près de 100 000 attributions en moins. À Paris, sur les 3 000 attributions prévues pour les personnes sans domicile dans l'Accord collectif départemental, seules 600 ont pu avoir lieu dans l'année.

Cette saturation à la sortie du confinement a également concerné l'évaluation sociale des ménages et leur accompagnement, avec une forte demande à la suite de cette période. Ainsi, certains projets de logement ont pu être retardés non pas par absence de logement adapté mais par le manque de travailleurs sociaux disponibles pour accompagner les ménages.

« *Dans notre équipe Logement d'abord, on a plusieurs propositions de logements, on cherche des travailleurs sociaux pour soulager les équipes qui ont déjà une grosse file active. En ce moment, comme tout se débloque d'un coup, on fait la course aux travailleurs sociaux plus qu'aux logements.* » (SIAO 93)

« *Pour la mise à l'abri il y avait un travailleur social pour 150 personnes au SIAO, donc pendant ce temps-là le SIAO n'a pas mené les évaluations pour les sorties d'urgence et les gens sont restés dans l'urgence. L'équipe du Logement d'abord était sur autre chose, la sous-préfecture était au ralenti, et maintenant il faut s'occuper de tout le monde en même temps, mais ce n'est pas possible, ça va prendre trois mois pour les évaluations.* » (Fondation Abbé Pierre Mulhouse)

Pour d'autres ménages, l'accès à un logement adapté n'est pas retardé de plusieurs mois mais remis en question jusqu'à nouvel ordre, en raison de l'évolution défavorable (temporaire ou durable) de leur situation à cause de la crise.



Une proposition de logement attendue depuis des années, tombée à l'eau en raison d'un arrêt maladie

Mme F., 54 ans, arrivée en France en 2011 dans l'espoir de sauver son fils atteint de graves problèmes de santé, a d'abord été hébergée chez son oncle, avant d'être mise à l'abri dans un hôtel parisien. Elle y vit depuis maintenant sept ans et

⁸³ Ibid.

y partage un studio avec son fils, aujourd'hui âgé de 19 ans, pour lequel elle paie un loyer de 350 euros par mois. La vie à deux dans ce petit espace inadapté au handicap de son fils est difficile et impacte fortement leur quotidien. Infirmière en Algérie, Mme F. n'a pas pu refaire une formation pour exercer en France, accaparée par la santé et le traitement médical de son fils.

Mme F. a été gravement malade du Covid et a contaminé son fils au retour de son hospitalisation, malgré les précautions prises : *« J'ai contaminé mon fils quand je suis rentrée à l'hôtel. Les médecins m'ont fait garder mon masque, pendant un mois, mais il l'a quand même eu, on dort dans la même chambre, à même pas un mètre de distance ! »*.

En CDI depuis plusieurs années et constatant que sa demande de logement social n'aboutissait pas, malgré une reconnaissance DALO obtenue en 2017, Mme F. a monté en 2018 un dossier Action Logement. *« Ils m'ont proposé un logement, fin mai 2020, un 3 pièces, à Paris, j'étais très contente. Mais j'ai eu le Covid, j'ai été hospitalisée et jusqu'à maintenant je suis en arrêt de travail. Le médecin ne veut pas me signer la reprise du travail parce que j'ai encore des séquelles, j'ai passé 11 jours sous respirateur, je suis fatiguée, je ne peux pas faire d'efforts ou rester debout longtemps. Moi je voulais travailler, pour avoir le logement, mais il m'a dit « Non, votre santé avant tout ». Pour le logement ils m'ont demandé mes fiches de paie de mars, avril et mai, mais moi, avec le Covid, j'ai eu zéro revenu sur cette période, et l'assurance maladie ne m'a toujours pas remboursée. Du coup ils ont donné le logement à une autre famille. La dame d'Action Logement m'a dit « Vous n'avez pas de chance, mais ce n'est pas nous, c'est le bailleur. » »*.

Depuis mars, Mme F. vit avec une aide exceptionnelle de 132 euros et les chèques services distribués dans son hôtel. Mme F., se prépare à devoir à nouveau attendre une proposition pendant des années : *« Pour le logement j'ai raté ma chance, et elle ne vient qu'une fois. Alors que pour moi le logement c'est la priorité, après ça, ça y est, on peut tracer notre chemin. J'ai un CDI, je paie mon loyer chaque mois, je n'ai pas de dettes. Mon fils rêve juste qu'on ait une chambre chacun et un salon. »* Après six mois d'arrêt de travail suite à son hospitalisation, et malgré une fatigue persistante, elle a repris son emploi en septembre 2020. Les nombreuses démarches engagées avec son assistante sociale pour expliquer sa situation sont restées sans réponse.

Les ménages dont les revenus ont été maintenus risquent également de rencontrer des difficultés supplémentaires pour accéder à un logement. Dans un contexte de montée des impayés, les propriétaires (qui sont souvent des personnes physiques en France) risquent de demander des garanties (niveau de revenus, type de contrat) encore plus importantes.

Les **projets résidentiels de nombreux jeunes qui souhaitent accéder à un logement autonome ou à un logement plus adapté sont également bloqués**. Dans un contexte de précarisation du marché du travail les jeunes (notamment ceux qui viennent d'être diplômés) seront les premières victimes. À titre de comparaison, lors de la crise précédente, entre 2008 et 2010, le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée parmi les jeunes s'était envolé de 72 %⁸⁴. Selon l'OCDE, le chômage des actifs de moins de 25 ans pourrait dépasser 30 % d'ici à fin 2020⁸⁵. L'UNCLLAJ redoute aussi que la crise empêche de nombreux jeunes d'accéder à leur propre logement : « *Notre question, l'autonomie des jeunes, risque de ne plus être d'actualité pendant longtemps, on va souvent dire aux jeunes de rester chez leurs parents, l'autonomie sera pour l'année prochaine* ». Ceux qui ne peuvent pas être hébergés par leur famille « *doivent se débrouiller pour trouver une chambre en colocation, ou chez des marchands de sommeil. Pour les candidatures pour les logements pour jeunes actifs on élargit le périmètre de la demande dans les autres départements, du moment qu'il y a des transports. Pour les jeunes sans emploi c'est le 115. On encourage à appeler régulièrement. Mais c'est compliqué, parfois ils refusent, ils se découragent, partent chez un ami dans une autre région... Mais ils restent en errance résidentielle.* »

Quant à la propriété, dans ce contexte de crise économique, l'Observatoire Crédit Logement CSA estime que le nombre de personnes y accédant baissera de 25 % entre 2019 et la fin 2021, passant de 900 000 à 680 000⁸⁶, avec des effets en cascade en termes de libération de logements locatifs.

3. Des chantiers de construction et de réhabilitation impactés sur le long terme

L'impact de la crise sanitaire, déjà sensible depuis le second semestre 2020, se fera ressentir véritablement à moyen et long terme, à travers la chute en cours de la production de logements.

Fin mars, **près de 90 % des chantiers étaient à l'arrêt en France**, entraînant un retard important des projets de construction et de réhabilitation. Pour les **bailleurs sociaux**, l'USH estime que l'allongement des délais et la mise en œuvre des mesures sanitaires ont entraîné un surcoût de 8 à 20 % pour les opérations en cours, auquel il faut ajouter la perte des loyers due au décalage de la livraison des logements.

Pour mesurer l'ampleur de la crise de l'offre qui s'annonce, il faut revenir en arrière, et examiner ce qui se passait à la fin de l'année 2019 et lors du 1^{er} trimestre 2020,

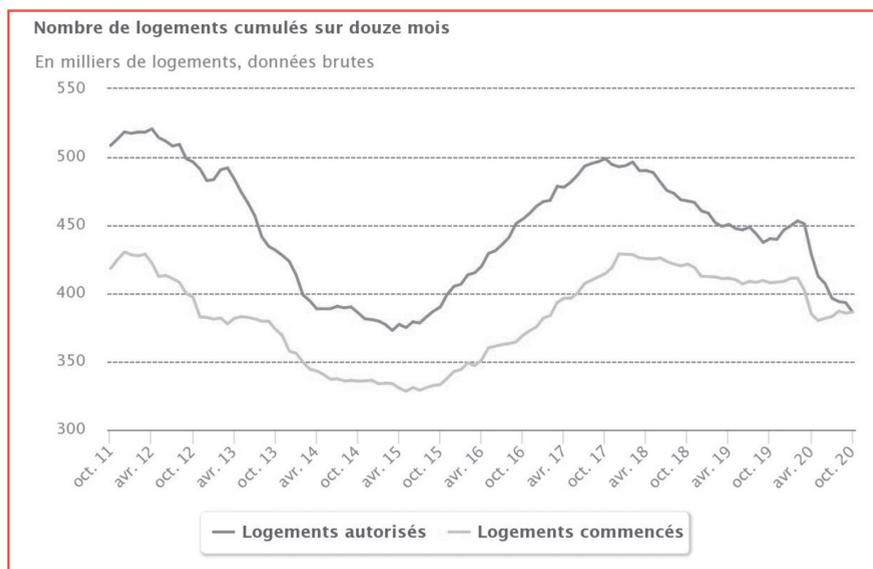
⁸⁴ Avis du CNLE, octobre 2020.

⁸⁵ France Culture, « *Désirs et inquiétudes de la jeunesse* », 10 juillet 2020.

⁸⁶ Delphine Denuit, « *Coronavirus : l'immobilier plonge dans la crise* », Le Parisien, 23 avril 2020.

c'est-à-dire dans les six mois qui ont précédé le confinement. Ainsi, la période a été marquée par une décélération de la production jusqu'en mars 2020 (-9 % de mises en chantier au premier trimestre 2020 par rapport au précédent) et par un effondrement ensuite (-19 % au second trimestre 2020), qui a surtout concerné les immeubles collectifs (produits par des promoteurs et/ou des organismes Hlm).

Construction de logements neufs (janvier 2015 - Novembre 2020)



Ainsi, la crise sanitaire du printemps 2020 a sans nul doute accru la déprime d'un secteur déjà mal en point en 2019, sous l'effet de la période électorale des municipales et d'une politique nationale peu favorable. À la fin du premier trimestre 2020, le nombre de **logements autorisés** avait ainsi chuté de 3 % tandis que le second trimestre affichait une baisse de 45 % du volume à produire par rapport au trimestre précédent.

Pour comprendre ce phénomène de déprise et son amplification par la crise sanitaire, il faut rappeler que les promoteurs commercialisent en amont leurs produits sur le principe de la VEFA et ne déposent leurs demandes de permis de construire que s'ils ont réalisé au moins 50 % des ventes. Ainsi, si la commercialisation se ralentit ou s'arrête, les permis ne seront pas déposés et les projets resteront dans les cartons. Si les projets ne « sortent pas », la production de fonciers est ralentie et les opérations d'aménagement portées par les collectivités locales elles-mêmes sont reportées... La manière dont sont organisées les opérations immobilières d'ampleur dans les grandes agglomérations, rend très solidaires les opérations de logements privés et les opérations de logements sociaux. Lorsque le secteur de la promotion privée est mis à mal, il est très fréquent que le secteur Hlm en ressente aussi les conséquences, et réciproquement, sans parler des entreprises du bâtiment qui elles aussi subissent un violent coup de

frein de leur activité et auront des difficultés à maintenir un niveau d'intervention semblable à celui de 2019 au moment de la reprise.

L'ensemble de ces « coups de frein » contribue déjà à ralentir la machine immobilière qui décélèrera progressivement et réclamera de gros efforts pour retrouver sa vitesse de croisière. Ce ralentissement, qui trouve sa source dans la diminution des ventes, risque de s'être amplifié encore avec le second confinement qui a autorisé les chantiers mais interdit les visites de logement, ce qui aura sans doute aussi des effets sur la mobilité résidentielle de cette fin d'année voire du début 2021, et un report des projets immobiliers de certains ménages.

Ce processus est analysé ainsi par Laurent Escobar et Yann Gérard⁸⁷ : « *Le cycle de production de la promotion immobilière est un processus long qui implique une certaine latence : un manque d'activité en amont aura pour conséquence durable un manque d'offres de logements disponibles à la vente* ». On peut donc craindre une pénurie grave, non plus pour ces prochains mois mais pour les années 2022 et 2023... De plus, devant les incertitudes liées à la crise sanitaire, les projets résidentiels repoussés des ménages contribuent à ralentir le turn over dans le parc locatif privé et social.

L'intervention sur le parc ancien en rénovation comme en réhabilitation a aussi été très perturbée par la crise sanitaire sans que l'on puisse encore en mesurer tout l'impact. Les opérateurs impliqués dans ces interventions exprimaient, au printemps 2020, plusieurs inquiétudes. Ils craignaient que l'interruption soudaine de certains chantiers ne mène à une dégradation amplifiée du logement, et redoutaient un impact en termes de délais de réalisation, en particulier dans un contexte de saturation des entreprises du BTP à la reprise. Ils appréhendaient également l'abandon, par les familles, de certains projets en cours de conception : par crainte d'être contaminées par des intervenants extérieurs, suite à la perte du lien construit avec l'opérateur, en raison de la dégradation de leur situation financière ou par découragement devant les délais d'attente.

Le confinement et le repli sur la sphère domestique ainsi que l'éloignement des institutions qu'il a pu entraîner risquent également de retarder le repérage des situations d'habitat indigne. Dans une enquête réalisée par Espacité à la sortie du confinement, 66 % des intercommunalités interrogées déclaraient avoir moins de signalements d'habitats dégradés qu'avant la crise : « *Le confinement a particulièrement affecté le repérage et le traitement des situations d'habitat dégradé : visites de site et des logements, gestion de permanences à destination du grand public, instruction de nouveaux dossiers relatifs au permis de louer ou au permis de diviser* »⁸⁸.

⁸⁷ Laurent Escobar, « *Promotion immobilière : la pénurie au cœur de la crise* », in Politiquedulogement.com, août 2020.

⁸⁸ Espacité, « *Crise sanitaire et gestion de la question résidentielle : comment les intercommunalités se sont adaptées au confinement dû à l'épidémie du Covid 19* », octobre 2020.

De manière générale, l'organisation de la lutte contre l'habitat indigne (LHI) est perturbée, que ce soit l'activité des opérateurs ou celle des administrations. Les administrations qui gèrent les signalements et l'instruction des dossiers d'habitat indigne n'ont pas repris un rythme de travail classique, les échanges sont freinés et ralentis par des protocoles sanitaires stricts. Dans quelques territoires, les opérateurs remarquent un effondrement des signalements, par des tiers (CAF, services départementaux ou communaux, etc.) ou par les propriétaires/locataires eux-mêmes, et moins de visites. Concernant les travaux, les effets du confinement se sont fait sentir à partir de septembre, avec un cumul de retards dans certains secteurs, retards qui posent d'autant plus problème que l'adhésion des propriétaires occupants à un projet de travaux est fragile ; parfois des chantiers sont interrompus du fait des coûts des travaux qui ont augmenté avec la crise ou d'artisans qui sont très sollicités. Des projets sont à l'arrêt du fait de la baisse des ressources des ménages ou parce que le lien a été perdu durant le confinement. De nombreux ménages renoncent à des travaux de rénovation : *« L'incertitude sur l'avenir place les ménages dans l'incapacité de pouvoir se projeter aux niveaux psychologique et économique. Ceux qui ont une petite épargne vont se dire que ce n'est pas le moment de la liquider car ils savent que la crise économique est à venir »* (SOLHA Drôme). Point positif par endroits : chez certains, les confinements ont pu accélérer la prise de conscience de la nécessité d'engager des travaux dans leur logement.

Par ailleurs, les opérations de rénovation urbaine, dites « projets ANRU », ont, elles aussi, pâti de la suspension de l'activité, avec des retards de cinq à six mois en moyenne pour ce type de chantier du fait que les relégements préalables aux démolitions ont été suspendus et que certains travaux ont été retardés voire interrompus en cas de faillite de l'entreprise qui en avait la responsabilité.

Conclusion

Dans son discours du 16 mars 2020, le président de la République enjoignait les Français à faire appel à leur *« sens des responsabilités et de la solidarité »* ; en promettant que *« pour les plus précaires, les plus démunis, nous ferons en sorte que les services que nous leur devons soient assurés »*. Le 13 avril 2020, il poursuivait sur un registre semblable en déclarant : *« Très souvent, ce qui semblait impossible depuis des années, nous avons su le faire en quelques jours. Nous avons innové, osé, agi au plus près du terrain, beaucoup de solutions ont été trouvées. Nous devons nous en souvenir car ce sont autant de forces pour le futur. Il y a dans cette crise une chance, nous ressouder et prouver notre humanité, bâtir un autre projet dans la concorde »*. Depuis la rentrée, il semble que le retour aux réalités ait pris le dessus et que l'on ait eu du mal sur le terrain à embrayer sur un « projet » réellement « autre ». À tel point que le « monde

d'après » tant promis ressemble surtout à celui d'avant en pire, les perspectives d'emploi ou de relogement semblant de plus en plus bouchées pour les plus fragiles.

À la lecture de ce chapitre, il semblerait que ce soient toujours les mêmes obstacles et les mêmes impérities qui continuent à corseter l'intervention en direction des plus mal-logés. Les initiatives prises durant la première vague de la crise sanitaire et les décroissements opérés entre professionnels et entre institutions, peinent aujourd'hui à masquer la faible ambition des politiques du logement à l'œuvre depuis plusieurs années. On pourrait même affirmer que la crise sanitaire a produit un « effet de loupe » sur des tendances latentes qui n'ont été que réaffirmées depuis quelques mois.

La crise sanitaire a amplifié le mal-logement dans toutes ses dimensions⁸⁹. Le confinement a mis au jour **la fragilité d'une partie non négligeable de la population vis-à-vis de ses conditions de logement et d'habitat** mais aussi **l'importance des phénomènes d'extrême précarité** dans laquelle se retrouve une partie de la population. Des situations de mal-logement préexistantes à la crise sanitaire se sont ainsi révélées avec une acuité nouvelle notamment les « sorties sèches » d'institutions, les personnes sans domicile, les personnes en situation administrative irrégulière, les ménages dépendant d'une économie de survie entre petits boulots et économie parallèle....

Par ailleurs, les remontées du terrain expriment à quel point **la crise sanitaire a encore montré la prégnance des inégalités sociales**. Les possibilités de télétravail, les loisirs et la vie de famille avec une limitation des sorties hors de chez soi, le maintien des ressources avec les mesures prises en faveur de l'emploi, etc., tous les ménages n'ont pas partagé la même « expérience » durant le confinement. Sauf exceptions, les personnes mal-logées ont été plus pénalisées par leurs mauvaises conditions de logement et les populations « qui s'en sortaient tout juste » ont été clairement fragilisées.

Les signaux qui nous parviennent des différents secteurs et composantes du « système du logement » sont des plus alarmistes : le parc social connaît une embolie sans précédent avec une baisse importante des départs, la production neuve entre dans une période de repli durable, les procédures d'expulsions locatives reprennent pour les ménages, avec la perspective inquiétante de la fin de la trêve hivernale en avril 2021, les places d'hébergement, plus nombreuses que jamais, sont pourtant plus que saturées... Alors que les chiffres de l'emploi annoncent une précarité économique en progression, l'impact réel de la crise ne sera visible que dans quelques mois et ses effets marqueront les années à venir. La crise économique de 2008 nous enseigne que les effets d'une crise soudaine sur le mal-logement peuvent s'étaler pendant des années, comme l'a montré la

⁸⁹ Jean-Claude Driant, « *Le logement face à la crise sanitaire* », La Fabrique de la Ville Questionnée par la Crise Sanitaire, PUCA, Note d'analyse n°3, octobre 2020.

hausse continue des expulsions locatives depuis 2008. À ce titre, le retour à la normale de l'activité économique n'entraîne pas forcément la résorption rapide des situations d'exclusion sociale engendrées. C'est pourquoi il est indispensable de prévenir celles-ci le plus en amont possible, en aidant les ménages dès les premières difficultés de paiement du loyer par exemple, sans attendre que la spirale du surendettement crée des situations humaines irréversibles.

Les initiatives prises sur le terrain comme au plan national, bien que nécessaires, ne semblent pas engager un mouvement de refonte du système du logement qui laisserait espérer un recul du mal-logement sous toutes ses formes. Face à la crise, la réponse publique a bien souvent été d'improviser des solutions en urgence, dans le meilleur des cas. Plus encore, il semblerait que la politique du logement ne soit pas la priorité, pas plus maintenant qu'au début de l'année 2020, comme le montrera le chapitre suivant.

La crise sanitaire, en révélant les contradictions, les insuffisances et les dérives des politiques actuelles, réclame pourtant que s'amorce **un virage net** dans la conduite des politiques en faveur du logement des personnes défavorisées : **renforcer les dispositifs servant à amortir les difficultés que rencontrent les ménages** dans cette période particulière (fonds d'aides aux impayés de loyers et d'énergie, CCAPEX, aides personnelles au logement...), **améliorer l'adéquation de l'offre avec la demande** (qu'il s'agisse de stimuler la production de logements publics et privés à bas loyer, d'adapter les typologies, de faciliter l'accès au logement des jeunes...), généraliser la mise en œuvre du Logement d'abord plutôt que de multiplier les solutions palliatives, revaloriser le travail social, fabriquer des réponses tissées localement, créer de nouveaux modes de coopération entre acteurs notamment entre les secteurs du logement et de la santé, redonner de l'autonomie et des droits aux personnes stigmatisées et marginalisées, sans revenus, sans logement ou sans papiers. En période de pandémie plus que jamais, la coopération, la protection et la prévention sont les seules réponses à la hauteur de l'épreuve.

Le 26^{ème} rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre décrit et analyse **les conséquences sur le mal-logement de l'irruption inattendue de la crise** sanitaire, économique et sociale liée à la pandémie de Covid.

Cette situation inédite est intervenue dans un contexte de crise du logement déjà grave et bien ancrée, amplement démontrée lors des rapports précédents. Dès lors, les épisodes de confinement et de couvre-feu ont reflété les inégalités de logement et remis au centre de nos vies **l'importance cruciale de disposer d'un chez-soi décent**. Pour les victimes du mal-logement, auxquelles cette enquête donne la parole, rester à domicile en bidonville, dans des quartiers dégradés, en habitat indigne ou surpeuplement, représente une souffrance, pour soi et pour ses enfants, et entraîne un risque de contamination accru. Pour les plus de 300 000 personnes sans-domicile, à la rue ou dans des hébergements d'urgence plus que jamais inadaptés, la crise a suscité un bouleversement dans un système d'aide déjà fragile et sous tension, malgré la mobilisation d'acteurs publics et associatifs.

Alors que l'on aurait pu croire que cet épisode se limite à une parenthèse douloureuse, **cette crise apparaît de plus en plus comme porteuse de conséquences durables**. Chute de la production de logements, notamment de logements sociaux, blocage des attributions Hlm, montée des impayés, accroissement de la précarité et du chômage, rupture de suivis sociaux, destructions d'emplois à venir et endettement généralisé... : l'étendue des dommages à moyen terme reste encore à qualifier mais on sait d'ores et déjà que **les répercussions sociales de cette crise seront importantes**.

Face à cela, les politiques publiques ont été réactives pour limiter la casse sociale, mais se contentent trop souvent de mesures conjoncturelles et insuffisantes. Alors que la crise aurait pu représenter une opportunité de changements structurels pour mettre à l'honneur la protection des plus faibles, la valorisation des services publics essentiels, la refonte des minima sociaux et la relance du Logement d'abord, le plan de relance apparaît, pour tous ces chantiers indispensables, comme **une occasion manquée** pour changer profondément et durablement les priorités de la puissance publique.

Le rapport analyse plus particulièrement la **rénovation énergétique des logements**, présentée quant à elle comme centrale dans le plan de relance, pour en montrer tout l'intérêt sur le plan social et écologique, mais aussi les limites au regard de l'ambition dont elle fait l'objet.

Ce rapport montre à quel point le chemin qui reste à parcourir pour mettre les plus fragiles au cœur de l'action publique est long et sinueux. Il appelle à un changement de braquet sur les questions sociales et écologiques, mais aussi à **un sursaut collectif** pour faire de la fraternité une des valeurs cardinales de notre société.



Délégation générale

3-5, rue de Romainville - 75019 Paris

Téléphone : 01 55 56 37 00

Télécopie : 01 55 56 37 01

www.fondation-abbe-pierre.fr

