

Le droit à l'hébergement doit être une liberté fondamentale et un droit inconditionnel.

« Toute personne sans abri, en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence »¹

RAPPORT DE L'OBSERVATOIRE DE L'HABITAT INDIGNE

L'HÉBERGEMENT EN HÔTEL PAR LE 115 À TOULOUSE UN CAS D'INDIGNITÉ ?

RÉSUMÉ

Comme les autres observatoires citoyens précédents¹, l'Observatoire de l'Habitat Indigne a été créé à l'initiative d'associations toulousaines. Pendant un an, des chercheurs.e.s du LISST-CERS CNRS soutenu.e.s par le LABEX SMS, la Drac Occitanie, des bénévoles d'associations, des photographes et des militant.e.s de la LdH, du Cercle des voisins, de Médecins du Monde et des États Généraux des Migrations ont visité et enquêté dans les hôtels proposés par le 115 comme habitat d'urgence.

MÉTHODES ET OBJET

L'habitat d'urgence en hôtel, de quoi parle-t-on ?

En France, le recours à l'hôtel est une des modalités utilisées pour loger les personnes en précarités sociales, sans-abri, demandeurs et demandeuses d'asile, migrant.e.s. Il fait partie d'une palette de dispositifs qui comprend les CHR³, le dispositif national d'accueil en faveur des demandeurs d'asile (DNA), les pensions de familles et foyers divers, l'intermédiation associative, etc. Le logement en hôtels privés, financé par L'État au milieu des années 80, a pris de plus en plus d'importance. Les hôtels privés commerciaux représentent 20 % du logement social en 2010, 33 % en 2019 et 36 % en 2020⁴. A cela s'ajoute en 2022 la crise du COVID.

La mise à l'abri en hôtel est une mesure d'urgence. Elle est vouée à être une situation transitoire, sa perspective est l'accès à un logement pérenne, dans le parc



privé ou social, souvent avec la mise en place d'un accompagnement social. Parmi les personnes hébergées en hôtel, on rencontre des femmes victimes de violences conjugales, des familles en démarches administratives pour l'obtention de titres de séjours, des hommes seuls marginalisés mis à l'abri pendant la période COVID et des familles dont la possibilité d'accéder au logement n'est pas immédiate.

La « Loi sur le droit au logement opposable » de 2007 a créé un recours pour faire valoir une obligation aux préfectures et aux mairies de prendre en charge les personnes reconnues prioritaires. Toutefois, en 2019, il restait 70 000 ménages reconnus prioritaires depuis 1 à 11 ans toujours en attente d'un logement. Autre indicateur : 33% des personnels qui

s'occupent des « personnes défavorisées » étaient liées à des établissements privés et commerciaux⁵.

¹ Cf décision du Conseil d'État Ordonnance du 10 février 2012, M. A, n°356456 érigeant le droit à l'hébergement comme une liberté fondamentale.

² 2012 : *Comparaisons immédiates : quelle Justice ? Regards citoyens sur une justice du quotidien*, Ligue des droits de l'Homme de Toulouse, Toulouse, Eres (Welzer-Lang, Castex).

• 2017 : « *Les principes républicains bafoûés par la préfecture de Toulouse, Une maltraitance institutionnalisée* », Rapport de l'Observatoire de l'accueil des étranger-e-s à la préfecture de Toulouse, Toulouse, UTM, LdH, Lisst-Cers (Cnrs).<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01495488>
• 2019 : *Toulouse : un dispositif de maintien de l'ordre disproportionné et dangereux pour les libertés publiques*, Rapport de l'Observatoire des Pratiques Policières de Toulouse, Mai 2017 - Mars 2019, Toulouse, LdH, Copernic, SAF, Lisst-Cers-Cnrs : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02103935>

02103935

• 2019 : *Violation des droits et maltraitance* : Rapport de l'OFII de Toulouse, Lisst-cers Cnrs, LdH, EGM, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02377141>

• 2021 : *L'Observatoire toulousain des Pratiques Policières 4 ans après* : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03207613>

³ CHR³ : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

⁴ Damon Julien, *Héberger, c'est loger ? Aux frontières du logement ordinaire*, septembre 2021, www.eclairs.fr.

⁵ *Bilan Dalo hébergement 2008/2019*, Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, décembre 2020.

Du côté de la demande d'asile, l'offre s'est substantiellement étendue. En 1973, le dispositif national d'accueil (DNA) est créé. Sur un quart de siècle, c'est le secteur de l'hébergement qui a le plus crû. Le DNA comptait 3 000 places en 1995, 5 000 en 2000, 20 000 en 2010, plus de 100 000 en 2020.

Le « 115 », numéro d'urgence sociale dépendant du service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO), est l'organisme qui centralise l'offre et la demande d'hébergement pour chaque département. Le 115 regroupe ainsi les demandes des personnes sans hébergement. Ce service est fortement saturé.

Quelle situation à Toulouse ?

Toulouse est en Occitanie l'une des villes, avec Nîmes et Montpellier, où la problématique du mal logement est forte, comme l'indique le dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre. Toulouse a vu le nombre de places d'hébergement en hôtel augmenter de 50% depuis 2019.⁶

Comme pour beaucoup d'autres collectivités, Toulouse ne peut pas satisfaire la forte demande en logements sociaux : 18 mois d'attente en moyenne sont constatés le 17/07/2022, pour 33 192 demandes en cours pour la commune de Toulouse et 5001 logements attribués seulement en 2021⁷. Cette carence est liée à la fois à la politique de l'État et à celle des collectivités locales. Les personnes pouvant prétendre au logement social (donc titulaires d'un titre de séjour, puisque c'est une des conditions d'attribution) se retrouvent elles aussi à appeler le 115.

Qui sont les personnes mises à l'abri ?

La population des personnes appelant le 115 est composée de familles étrangères du fait de leurs statuts (DALO ou demandeur-e-s d'asiles), de personnes en demande d'une carte de séjour, de débouté.e.s du droit d'asile constituant leur dossier d'appel et de sans-abris. Une autre

partie est constituée de femmes étrangères avec enfants nés en France, ou de personnes arrivées en France avant leur 13 ans, donc inexpulsables. Enfin, d'autres personnes sont hébergées dans les hôtels d'urgence : femmes victimes de violences « mises à l'abri », personnes LGBT mises hors de chez elles, jeunes sortants d'ASE, sortants de prison, (ex)usager.e.s de drogue pris.e.s en charge par une association, etc.

En dix ans, le nombre de personnes hébergées par le 115 est passé de 500 à 1800 fin 2021 et 2150 en septembre 2022 (COVID inclus). Aujourd'hui, une cinquantaine d'hôtels est concernée. Cet effectif a grossi à cause du COVID et comprend aujourd'hui des établissements deux et trois étoiles.

Toulouse est l'une des deux préfectures où le personnel du 115 est fonctionnaire.

Le nombre d'appels « décrochés » au 115 (la personne a réussi à aller au-delà du temps de mise en attente et à parler à un.e répondant.e) culmine à 6 % à Toulouse. Ceci explique que 78 % des personnes interrogées n'appellent jamais le 115 du fait du manque de réponse⁸.

Au moment de publier ce rapport, l'État en application de sa politique « Le logement d'abord » veut supprimer 14 000 places en France. À Toulouse, les hommes seuls sont exclus du dispositif et, sauf exception, on n'accepte plus de nouvelles entrées.

Plusieurs méthodes ont été utilisées en parallèle

- AVEC L'AIDE DES ASSOCIATIONS, IELS ONT VISITÉ DES MÉNAGES (FAMILLES, PERSONNES SEULES...) DANS 25 HÔTELS À TOULOUSE ET SA PROCHE RÉGION (SOIT 50% DES HÔTELS UTILISÉS PAR LE 115). OUTRE DES ENTRETIENS ET DES OBSERVATIONS DES CONDITIONS DE VIE AVEC UNE GRILLE ÉLABORÉE PAR LES CHERCHEUR.E.S, LES PHOTOGRAPHES ONT MIS EN IMAGES CES OBSERVATIONS AVEC UN PROTOCOLE COMMUN. OUTRE LES PHOTOS, DES CARTES SENSIBLES ONT ÉTÉ RÉALISÉES POUR TRADUIRE LES EXPÉRIENCES SUBJECTIVES DES PERSONNES ENQUÊTÉES. NOUS AVONS AINSI RENCONTRÉ DIRECTEMENT 52 PERSONNES HÉBERGÉES À CETTE OCCASION, DES CONTACTS FURENT NOUÉS ET NOUS AVONS PU « SUIVRE » DES FAMILLES ET PERSONNES HÉBERGÉES SUR UN MOYEN TERME.
- UNE COLLABORATRICE DE L'OHI AYANT L'EXPÉRIENCE DES HÔTELS S'EST FAITE EMBAUCHER COMME RÉCEPTIONNISTE POUR RECUEILLIR LES POINTS DE VUE DES PROFESSIONNEL.L.E.S ET DES HÔTELIER.E.S ET PORTER UN AUTRE REGARD SUR LES PERSONNES MISES À L'ABRI.
- ENFIN, NOUS AVONS RENCONTRÉ DES PROFESSIONNEL.L.E.S DU SOCIAL LIÉ.E.S À L'HABITAT D'URGENCE ET LES RESPONSABLES DU DISPOSITIF 115 : ENTRAIDE PROTESTANTE ET 115.

Téléchargez le Rapport entier sur le site de la Ligue des droits de l'Homme de Toulouse
www.dh-midi-pyrenees.org

⁶ L'état du mal-logement en France 2022, Rapport de la Fondation Abbé Pierre, p.10.
⁷ <https://www.demandelogeement31.fr/imhowebGP31/pages/31/statistiques.html?>

⁸ Enquête personnes sans-domicile - Analyse des résultats et bilan de l'édition 2019, Mairie de Toulouse, 10 avril 2019.

La chambre est un espace de vie

Loin d'être seulement un lieu pour dormir, la chambre est occupée toute la journée et partagée par tous les membres de la famille. Les temps des repas, des jeux, du repos, des devoirs, des lessives, des tâches administratives et de rangement rythment le quotidien... C'est un espace sur-occupé où dans une surface réduite, il faut caser l'ensemble de ses affaires ... un espace parfois situé loin de tout ; y compris l'accès aux écoles, aux soins, aux associations....

Quant aux hôtels :

- Une grande diversité d'hôtels dont certains, entièrement occupés par le 115 ont adapté leur accueil aux personnes mises à l'abri (environ 10%), quand d'autres (environ 30%) ont manifestement profité de l'effet d'aubaine de ce type d'hébergement pour loger des familles et personnes seules dans des conditions qualifiées d'indigne par la loi⁹ : cafards, punaises de lit, prises électriques dénudées, fuites d'eau et humidité, installations dangereuses pour les enfants en bas âge, vétusté totale non de tout l'hôtel mais de la partie où sont hébergées les personnes du 115...
- Si les hôtels facturent les nuits en fonction de leurs tarifs habituels, les prestations hôtelières liées à ces tarifs ne sont pas fournies.

Les manières d'habiter : logement ou conditions de vie « indignes » ?
Souvent, et dans la majorité des cas, ce n'est pas la qualité ou la propreté de la chambre qui est désignée indigne par les associations, mais les conditions de vie :

- **Durée de l'urgence** : Sur 848 ménages (nous ne disposons pas de la répartition précise entre types de ménages et durée d'hébergement), 46% sont là depuis plus d'un an et près de 15% depuis plus de 2 ans [chiffres Entraide Protestante, rapport d'activité 2021]
- **Interdictions multiples** : pas le droit de recevoir dans sa chambre, y compris la famille
- **Pas de droit d'utiliser les espaces communs** pour jouer, travailler, bref vivre
- **Pas de cuisines collective** (et impossibilité d'utiliser la salle à manger de l'hôtel) et interdiction de cuisiner dans les chambres
- **Intrusion inopinée des personnels** dans les chambres Conditions de (dé)placement arbitraires. Sur simple demande de l'hôtelier une famille peut se retrouvée déplacée à des kilomètres, sans prise en compte des lieux de travail, de scolarité des enfants. Et sans possibilité d'appel de cette décision.

Abus de droits, violences à enfants et violences sexistes

⁹ Voir l'article 4 de la « loi Besson » issu de la loi MOLLE du 25 mars 2009 et l'abondante littérature administrative consacrée à cette question adaptée à chaque préfecture.

A plusieurs reprises des violences nous ont été signalées. Nous avons dû intervenir directement plusieurs fois pour dénoncer des violences sexistes de personnels, et de violences à enfants dont les jeux énervaient certain.e.s hôtelier.e.s.

NOS CONSTATS

Les personnels des hôtels

Outre les tâches liées à l'hôtellerie, sans formation ad hoc, et sans gratification salariale, iels sont sommé.e.s de faire office de surveillant.e.s, de vigiles, de travailleurs et travailleuses sociales, de soignants, de conseiller.e.s de vie... Mis en injonction paradoxale, devoir accepter ce qui est interdit — comme le fait de cuisiner dans les chambres alors que c'est formellement interdit —, iels font très souvent preuve de bienveillance, y compris contre les recommandations de leur employeur.e. Plusieurs cas de burnout ont été signalés.

D'une manière générale nous avons constaté qu'une partie importante des pratiques d'accueil sont attentatoires aux droits humains : droits à la santé, à l'alimentation, à la scolarisation, droits de l'enfant... Si la lutte contre l'habitat indigne est une politique d'État, savoir si les personnes mises à l'abri en bénéficient est un débat non résolu qu'il importerait de clarifier au niveau politique et juridique

L'habitat d'urgence en hôtels est inadapté aux séjours à moyens et longs termes : « les hôtels ne sont pas la solution. Vivre en hôtel ou à la rue invisibilise, détruit la dignité et isole » dit la LdH.

La gestion du dispositif du 115 : la création d'un tiers secteur lucratif en concurrence au travail social

Accueillir les mis.e.s à l'abri, avoir un taux d'occupation de 100% est rentable. Y compris pour ceux que nous avons caractérisés de « contre-exemple », ceux qui offrent une prise en compte correspondant aux standards revendiqués et payés comme tels (hôtels et services 2 ou 3 étoiles), qui mettent en place des dispositifs spécifiques adaptés (soutien scolaire, alphabétisation, permanences sociales, espace de jeux pour enfants...). Y compris la création d'une navette pour rejoindre le tram pour un hôtel éloigné.

Non seulement le système actuel rend possible la mise en danger de personnes mises à l'abri par des patrons colériques (voir le billet de Ben Art Core, membre de l'OHI, publié sur le blog des lecteurs de Médiapart le 24 mai 2022). Mais, de plus, cette organisation crée un tiers secteur concurrentiel avec le travail social. Alors même que les dispositifs hôteliers sont plus coûteux que les structures d'hébergement d'urgence spécialisées au vu du coût à la place brut moyen majoré. L'État ne sous-traite-il pas ses missions essentielles, pour le profit du secteur privé ?

Les professionnel.le.s de la mise à l'abri

Quant aux professionnel.le.s de la mise à l'abri, les travailleurs sociaux et travailleuses sociales, les directions qui officient autour du dispositif du 115, nous les avons sentis fatigué.e.s, sous tension de ne pas arriver à répondre à plus de demandes d'hébergement. Certain.e.s ont exercé leur droit de retrait, d'autres se sont mis.e.s en grève. Quelques un.e.s ont rejoint les collectifs liés au travail social pour dénoncer les situations que l'on fait subir aux personnes hébergées et aux intermédiaires. Les directions rencontrées savent aussi l'état dégradé de la situation. Iels disent faire au mieux dans

le cadre d'une politique d'État qui ne donne pas les moyens aux professionnel.le.s de la mise à l'abri. Là où certains services ne devraient qu'évaluer et orienter les personnes, ils sont obligés en plus de les accompagner ; mais sans les moyens ad hoc.

Nos constats et analyses rejoignent celles de SAMU Social de Paris et des associations centrées sur le droit au logement. Le phénomène est national, la situation est saturée ici et ailleurs. Faute de logements sociaux, l'hébergement d'urgence devient un goulot d'étranglement.

PRÉCONISATIONS DE L'OBSERVATOIRE DE L'HABITAT INDIGNE

Les associations pensent que la remise du présent rapport piloté par des chercheur.e.s universitaires est une chance pour ouvrir une concertation entre les parties concernées.

Les associations réaffirment l'exigence d'un fort changement dans la politique de l'État relative au logement, afin que l'hébergement d'urgence reste réellement de l'ordre de l'urgence, donc pour un temps court : création de structures intermédiaires type CHRS, création de logements sociaux, incitation / coercition auprès des propriétaires privés de logements vacants et/ou dégradés... Elles affirment aussi l'exigence que les personnes exilées disposent d'un titre de séjour, puisqu'aujourd'hui ce document est obligatoire pour accéder (notamment) au logement social, donc sortir de la rue, des hôtels, des squats...

Quant à l'hébergement d'urgence dans les hôtels lui-même, cette concertation devrait prendre en compte le respect des droits humains. Notamment :

• La révision des procédures d'affectation en hôtels et de changement d'hôtel. Il n'est pas acceptable que des familles subissent la brutalité et l'arbitraire des pro-

cédures actuelles. Ceci nécessite sans doute l'amélioration des conditions de travail des professionnel.le.s concerné.e.s.

• La prise en compte, dans l'affectation, des paramètres familiaux (travail, santé, scolarisation, transport). Les contre-exemples cités montrent que des marges de manœuvre existent, même dans des hôtels éloignés.

• Le respect par les hôtels des normes de propreté, de salubrité, de surfaces...

• La mise à disposition d'équipements individuels ou collectifs permettant de subvenir à des besoins primaires (cuisine, réfrigérateurs...).

• Les droits des personnes à pouvoir circuler librement dans les établissements (notamment par l'utilisation des parties communes aménagées), à disposer de bonnes conditions d'hygiène, à recevoir qui iels souhaitent...

• Les droits des femmes, notamment des femmes violentées, à être protégées des agressions sexistes, celles de leur (ex)conjoint, mais aussi, nous l'avons vu, des personnels.

• Les droits des enfants à pouvoir se réunir, jouer, faire des études, ne pas subir de violences des personnels.

VISITEZ L'EXPOSITION PRODUITE PAR L'OH EXPOSITION PHOTOGRAPHIQUE « 115 - CINQUANTE HÔTELS À TOULOUSE » LA FABRIQUE, UNIVERSITÉ TOULOUSE JEAN JAURÈS DU LUNDI AU VENDREDI, DU 24 OCTOBRE AU 9 DÉCEMBRE 2022

<https://culture.univ-tlse2.fr/accueil/agenda>

Fiche technique

Direction scientifique : Daniel Welzer-Lang, Professeur émérite, Lisst-Cers-CNRS Assisté de Émilie Fernandez Montoya, Sociologue et photographe, Lisst-Cers-CNRS ; Direction administrative et financière : Jean-François Mignard (Ligue des droits de l'Homme) ; Réalisation : Ben Art Core, Pascale Cabrolier, Michèle Crémoux, Maële Euzen, Emilie Fernandez Montoya, Pascal Fayeton, Justine Goldman, Gilles Guitton, Frédéric Rodriguez, François Saint Pierre, Naïs Valières, Daniel Welzer-Lang ; Gestionnaire : Ligue des droits de l'Homme; Avec le soutien financier du LabEx-SMS (structuration des mondes sociaux) Convention n° 9_2022 et de la Direction régionale des affaires culturelles Occitanie. L'Observatoire de l'Habitat Indigne est composé du Cercle des Voisins, des États Généraux des Migrations (EGM31), de la Ligue des droits de l'Homme, de Médecins du Monde, et de citoyen.ne.s toulousain.e.s. Contact : EGMtoulouse@gmail.com