



HAL
open science

L'adaptation à la crise liée à l'épidémie de coronavirus du dispositif de lutte contre l'habitat indigne sur la Métropole lyonnaise

Agathe Bongrand

► **To cite this version:**

Agathe Bongrand. L'adaptation à la crise liée à l'épidémie de coronavirus du dispositif de lutte contre l'habitat indigne sur la Métropole lyonnaise. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2020. dumas-03228039

HAL Id: dumas-03228039

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03228039>

Submitted on 17 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright



TRAVAIL DE FIN D'ÉTUDES

pour le diplôme d'ingénieur de l'École nationale des travaux publics de l'État

Année 2019-2020

Voie d'Approfondissement : APU

Soutenu le 6 juillet 2020

Devant le jury composé de :

Président du Jury : François DUCHÊNE

Maître de TFE : Ginette HANNAH

Expert : Louis LEVEQUE

Par

Agathe BONGRAND

L'adaptation à la crise liée à l'épidémie de coronavirus du dispositif de lutte contre l'habitat indigne sur la Métropole lyonnaise.

Organisme d'accueil
ENTPE

AUTEUR			
Nom	BONGRAND		
Prénom	Agathe		
ANALYSE DU TFE			
Titre (français)	L'adaptation à la crise liée à l'épidémie de coronavirus du dispositif de lutte contre l'habitat indigne sur la Métropole lyonnaise.		
Titre (anglais)	The crisis' adaptation caused by coronavirus epidemic of the pole fighting against substandard housing in the Lyon metropolitan area.		
Résumé (français)	Le crise sanitaire liée à la crise du coronavirus a modifié le mode de vie de l'ensemble des français. Ce mémoire porte sur l'impact de cette crise sur les politiques de lutte contre l'habitat insalubre dans le territoire de la Métropole de Lyon. Nous étudierons ici comment l'action, basée essentiellement sur le terrain en temps habituel, a pu être poursuivie.		
Résumé (anglais)	The health crisis linked to the coronavirus crisis has changed the lifestyle of all French people. This final dissertation focuses on the crisis' impact on policies to combat substandard housing in the territory of the Lyon metropolitan area. We will study here how the action, based mainly on the field in usual time, could be pursued.		
Mots clés (français)	Habitat indigne - Coronavirus - Institutions - Métropole de Lyon		
Mots clés (anglais)	Substandard Housing - Coronavirus - Institutions - Lyon metropolitan area		
Termes géographiques	France - Métropole de Lyon		
COLLATION			
	Nb de pages	Nb d'annexes	Nb de ref. biblio
	90	0	38

Je tiens en premier lieu à remercier Ginette HANNAH pour ses conseils, essentiels lors de la rédaction de ce mémoire en période si particulière. En plus de sa patience et de son accompagnement, elle m'a permis d'entrevoir le cœur du dispositif de lutte contre l'habitat indigne sur la Métropole, ce qui a été une chance pour en comprendre les enjeux. Je la remercie enfin d'avoir pu me consacrer son temps si précieux.

Je remercie François DUCHÊNE pour sa bienveillance et sa disponibilité durant ces 3 mois de recherche. Je le remercie par ailleurs pour son écoute et sa pédagogie durant l'ensemble de mes deux années en Voie d'Approfondissement Aménagement et Politiques Urbaines, grâce auxquelles j'ai pris plaisir à étudier à l'ENTPE.

Je tiens également à remercier Louis LEVÊQUE pour sa participation à ma soutenance en tant qu'expert de jury.

Je remercie l'ensemble des membres du dispositif de lutte contre l'habitat indigne, qui ont pu m'accorder leur temps et répondre à l'ensemble de mes questions. Je les remercie par ailleurs de m'avoir accueillie lors de réunions, qui m'ont permis de nourrir ma réflexion.

Je remercie Maxence, Thibaud, Vincent et JB de m'avoir supportée pendant le confinement et de m'avoir motivée dans l'élaboration de ce mémoire en temps et en heure.

Pour finir, je remercie mes parents de m'avoir donné le goût du travail et mon père pour sa relecture «corrigée mais pas beaucoup».

NOTICE ANALYTIQUE	3
REMERCIEMENTS	5
TABLE DES MATIÈRES	7
TABLE DES ACRONYMES.....	9
INTRODUCTION.....	11
1. Eléments de constat	11
<i>a. L'épidémie de coronavirus et le confinement</i>	<i>11</i>
<i>b. L'habitat indigne : historique et définition</i>	<i>12</i>
<i>c. Terrain d'étude</i>	<i>13</i>
2. Méthodologie retenue	14
3. Questionnement	15
I. UNE ADAPTATION PARTENARIALE FACE A L'URGENCE SANITAIRE	17
1. Un groupe partenarial qui s'est solidifié au cours des années	18
<i>a. La création d'un mode de fonctionnement propre à la Métropole de Lyon</i>	<i>18</i>
<i>b. La nécessité d'un travail réunissant une multitude d'acteurs</i>	<i>20</i>
<i>c. L'enjeu d'une entente pour favoriser l'efficacité</i>	<i>23</i>
2. L'incapacité de réaliser un travail présentiel, essentiel à la lutte contre l'habitat indigne	24
<i>a. La proximité des ménages comme primordiale pour avancer</i>	<i>24</i>
<i>b. Les signalements dont l'étude requiert des visites</i>	<i>27</i>
<i>c. L'arrêt de l'action de terrain et des commissions où l'absence est source de recours</i>	<i>29</i>
3. La législation qui tente de pallier ce manquement	31
<i>a. Une première adaptation relative</i>	<i>31</i>
<i>b. L'attente des ordonnances</i>	<i>32</i>
4. Un dispositif performant mais limité pour s'acclimater aux conditions sanitaires	34
<i>a. La connectique comme premier frein au commencement efficace du télétravail</i>	<i>34</i>
<i>b. Des mesures exceptionnelles d'adaptation des procédures pour préserver une continuité de travail</i>	<i>36</i>
<i>c. Le ralentissement inexorable de certaines procédures, engendré par le confinement</i>	<i>38</i>
Conclusion Partielle	40

II. LE BESOIN D'INTERVENTION EN PÉRIODE DE REPORT DES DÉLAIS	41
1. La « double peine » d'un logement inadapté qu'on ne peut quitter, ajoutée à la priorisation des ménages les plus en difficulté	42
a. Une politique basée sur l'urgence et la dégradation de l'habitat qui favorise la « logique du pire »	42
b. La définition de l'action urgente et du relogement obligatoire	44
c. Le suivi difficile de ceux qui sont restés, le contact qui s'amenuise	47
2. Les difficultés sociales qui s'ajoutent à celle du logement ou la fragilisation des plus faibles	50
a. La précarisation économique liée à la perte de revenus	50
b. La peur de l'extérieur, renforcée par la proximité au sein du logement	54
c. Les procédures de relogement, inadaptées à des ménages livrés à eux-mêmes	56
3. Une situation qui profite aux propriétaires peu scrupuleux	58
a. La zone d'attente administrative qui retarde les délais	58
b. Le confinement, un moyen de pression supplémentaire sur les ménages mal logés	61
c. L'incapacité des institutions à réagir à court terme	63
Conclusion Partielle	65
III. ENVISAGER L'APRÈS, OU L'APPRENTISSAGE FACE À LA CRISE	66
1. L'incertitude des ménages face à leur relogement	67
a. L'attente d'un relogement définitif source d'inquiétude	67
b. La reprise des visites et du contact pour limiter l'impact du confinement	69
2. La nécessité de reprendre les procédures pour ne pas accumuler le retard	71
a. Le déconfinement qui force un ajustement face au public	71
b. La reprise partielle, se focalisant sur le retard qui a été pris dans un premier temps	74
c. Le retour sur le terrain, qui nécessite des adaptations pour les ménages et les acteurs	76
3. Le confinement source d'améliorations du travail partenarial	78
a. Une prise de conscience générale sur la présence administrative qui peut être allégée	78
b. Un déblocage de fonds envisagé par la Métropole, en attente de vote et de pérennisation	80
c. La force du partenariat affirmée par la période d'urgence sanitaire	81
Conclusion Partielle	83
CONCLUSION	84
SOURCES	87
1. Entretiens et Réunions	87
2. Bibliographie	87
3. Sitographie	90

ALPIL	: Association pour l'Insertion par le Logement
ALUR	: Accès au Logement et Urbanisme Rénové
Anah	: Agence Nationale de l'Habitat
ARS	: Agence Régionale de Santé
CAF	: Caisse des Allocations Familiales
CDD	: Contrat à Durée Déterminée
CODERST	: Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques
CTS	: Comité Technique de Suivi
DALO	: Droit au Logement Opposable
DDCS	: Direction Départementale de la Cohésion Sociale
DDT	: Direction Départementale des Territoires
DMLHI	: Dispositif Métropolitain de Lutte contre l'Habitat Indigne
EPCI	: Etablissement Public de Coordination Intercommunale
EPI	: Equipement de Protection Individuel
FSL	: Fond Solidarité Logement
GTO	: Groupe Technique Opérationnel
MAPTAM	: Modernisation de l'Action Publique Territoriale et Affirmation des Métropoles
MOUS	: Maitrise d'Œuvre Urbaine et Sociale
PDLHI	: Pôle Départemental de Lutte contre l'Habitat Indigne
PIG	: Programme d'Interet Général
PNLHI	: Plan National de Lutte contre l'Habitat Indigne
SCHS	: Service Communal d'Hygiène et de Santé
SOLIHA	: Solidaires pour l'Habitat

1. Éléments de constat

a. L'épidémie de coronavirus et le confinement

La pandémie de la Covid-19, survient en novembre 2019 dans la ville de Wuhan, en Chine. Elle apparaît en France en janvier 2020, et se répand rapidement sur tout le territoire métropolitain. Le virus étant très contagieux, il faut endiguer l'épidémie avant de trouver un traitement ou un vaccin. La décision de confiner la population, interdisant tous les déplacements non indispensables est prise à compter du 17 mars. A partir de cette date et pour une durée indéfinie à l'heure de l'annonce, les seules raisons valables qui permettent de quitter son domicile sont encadrées. Une attestation est nécessaire et les contrôles de police fréquents, afin de verbaliser ceux qui ne respecteraient pas le confinement.

Le 4 mai, dans son discours au Sénat, le Premier ministre détaille la stratégie nationale de déconfinement progressif, effectif à partir du 11 mai. Cette action graduelle permet à l'économie de redémarrer tout en instaurant des mesures particulières pour la sécurité sanitaire de chacun. La distanciation sanitaire et les gestes barrières doivent être appliqués, le port du masque est recommandé. Cependant, la sortie du domicile est à nouveau autorisée et les rencontres entre personnes, même si elles sont étroitement régulées reprennent. De même, l'ensemble des employés qui étaient jusque-là en travail à leur domicile rejoignent progressivement le lieu de leur activité professionnelle.

Lors de cette période d'urgence sanitaire liée à la crise de la Covid-19, la question du lieu de résidence devient essentielle. L'enfermement se ressent différemment en fonction des conditions de vie, de l'état des lieux, de la sur-occupation du logement. En France, 4 millions de personnes sont mal-logées dont 600 000 qui occuperaient un habitat indigne¹.

1. Fondation Abbé Pierre. 25e rapport sur l'état du mal-logement en France, 2020

b. L'habitat indigne : historique et définition

La réflexion autour de la condition de logements des ménages les plus fragiles s'entame par suite des épidémies de choléra² en région parisienne au début du XIXe siècle. Engels établit alors que « l'insalubrité est intrinsèque à l'organisation de la société capitaliste »³ et à l'oppression des classes les plus modestes. Une relation entre l'insalubrité des habitations, le surpeuplement et la mort des occupants est établie lors d'enquêtes statistiques, éveillant l'attention des hygiénistes. En conséquence de cette nouvelle prise de conscience, une loi est votée en 1850. Volontairement imprécise, elle qualifie « les logements réputés insalubres » comme ceux qui « se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants »⁴. L'ambition de ce texte est de mettre en place des commissions municipales qui pourraient ordonner des travaux après une visite de logements. Elle reste cependant infructueuse car ces travaux dépendent du bon vouloir des propriétaires.

Une crise durable du logement s'instaure alors. En 1921, Henri Sellier témoignait déjà de l'impossibilité des plus modestes à se loger. Cette crise durable interroge la « difficulté structurelle »⁵ de la société à y trouver une solution. Au cours des années 1950⁶ un nouveau terme de « logement défectueux » entre dans les mœurs. Afin de définir les ménages nécessiteux de logements sociaux, des critères de mal logements sont établis. En 1990⁷, la loi Besson, instaure un « devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation » relativement au logement. Des Fonds de Solidarité Logement (FSL) sont instaurés afin de venir en aide aux personnes les plus défavorisées et de leur permettre d'accéder à un appartement ainsi qu'un accompagnement social. En 2007⁸, l'institution du Droit Au Logement Opposable (DALO) engage l'État sur l'établissement de résultats en matière de logements, pour les publics les plus fragiles : les personnes isolées, sans logement ou vivant dans un logement insalubre. Ce droit leur permet d'obtenir, suite à une commission, un logement social.

2. LE MEE René, « Le choléra et la question des logements insalubres à Paris (1832-1849) ». *Population*, 53e année, n°1-2, 1998. Population et histoire. pp. 379-397

3. DEBOULET Agnès et al. *Vulnérabilités Résidentielles*, Paris : Editions de l'Aube, 2019 pp. 12

4. FIJALKOW Yankel. "Les mots français du mauvais logement, xixe-xxe siècle : Taudis, bouge, gîte. Habitat incommode, insalubre, insuffisant, défectueux, inhabitable, indigne..". Depaule, Jean-Charles. *Les mots de la stigmatisation urbaine*. Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2006. pp. 73-95

5. FIJALKOW Yankel, « La « crise du logement » n'est pas (seulement) celle qu'on croit », *Métropolitiques*, 17 juin 2013.

6. FIJALKOW 2006, *Op. Cit.*

7. STEBE Jean-Marc. *Le logement social en France*, Presses Universitaires de France, 2019

8. *Ibid.*

Cependant, ce n'est qu'en 2009⁹ que cette notion d'« indignité » est légalement établie telle que : « Constituent un habitat indigne les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes, pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ». L'habitat indigne réunit alors les désordres relatifs au péril mais aussi à l'insalubrité, le saturnisme et aux locaux impropres à l'habitation. Cette notion est à différencier de celle de la conformité du logement, qui elle est relative aux manquements des règles d'hygiène et aux normes d'habitabilité ainsi qu'à la non décence, déterminée par le décret du 30 janvier 2002.

Le traitement de l'habitat indigne sur le territoire de la Métropole lyonnaise commence par la réalisation d'un diagnostic du logement à la suite d'un signalement. A la suite de cette visite réalisée par des opérateurs désignés par appel d'offre, l'élaboration d'une stratégie d'intervention partenariale sur trois volets d'action est réalisée. Les partenaires du dispositif, les ménages mal logés ainsi que les propriétaires et syndicats sont en médiation jusqu'à ce qu'une sortie de la situation d'indignité soit trouvée.

c. Terrain d'étude

Sur la Métropole de Lyon, la lutte contre l'habitat indigne intervient sur 59 communes. En 2019, 148 logements en diffus ont été suivis dont 76 nouveaux signalements ainsi que 24 immeubles entiers (soit environ 175 logements). Les immeubles suivis sont dégradés, indignes ou soumis à une problématique d'occupation et de gestion, souvent menée par des « marchands de sommeil »¹⁰. Hors immeubles, plus d'une centaine de ménages a été accompagnée et 40 d'entre eux ont été relogés ou maintenus dans un logement réhabilité. Afin de traiter l'ensemble de ces logements mais aussi le flux constant de locataires qui ne peuvent accéder au parc privé classique, un dispositif particulier est mis en place sur l'ensemble du territoire.

9. Article 84 de la loi de Mobilisation et de Lutte contre l'Exclusion (MOLE) du 25 mars 2009

10. Il n'existe pas de véritable définition juridique de « marchand de sommeil » en raison de la diversité du phénomène. Il peut, s'agir d'individus dont les revenus de marchands de sommeil sont souvent indétectables et qui possèdent plusieurs appartements à plusieurs adresses. Ils peuvent aussi être des propriétaires d'un ou deux logements, à faibles revenus et qui, ne pouvant faire face aux charges de propriétés ou aux travaux nécessaires, louent ces logements afin de se constituer un revenu complémentaire et se retrouvent en infraction. Enfin, les marchands de sommeil peuvent être des chefs de filière d'immigration clandestine. Ces personnes louent, souvent à une même adresse ou dans un même immeuble, à plusieurs ménages ou familles, de leur nationalité ou de leur région d'origine, très souvent en situation irrégulière.

Cf. <http://www.luttecontrelsmarchandsdesommeil.fr/une-priorite/>

Ainsi, le terrain d'étude ici choisi n'est pas physique mais relatif à un système d'acteurs luttant contre l'habitat indigne dans la Métropole lyonnaise. Au travers d'une entrée particulière au sein du Dispositif Métropolitain de Lutte contre l'Habitat Indigne (DMLHI) permis grâce à la responsable d'unité habitat indigne de la Direction Départementale des Territoires (DDT) du Rhône, il nous a été permis d'observer et comprendre son fonctionnement sur une durée définie. Les huit semaines de confinement et le début du déconfinement ont ici été l'occasion de se concentrer sur cette organisation complexe. La multitude d'acteurs réunis en son sein ont ainsi été interrogés durant une période précise d'urgence sanitaire. Cette étude se situe donc dans un contexte institutionnel particulier mais elle doit être comprise dans un espace-temps délimité.

2. Méthodologie retenue

La méthodologie retenue s'articule autour de plusieurs points distincts. Dans un premier temps, une recherche bibliographique était nécessaire afin de comprendre l'historique de la reconnaissance de l'habitat indigne dans les politiques du logement. De plus, l'évolution et le traitement de cette thématique, au-delà de l'aspect purement institutionnel est à prendre en compte, notamment à l'aide des travaux scientifiques récurrents sur ces questions (P. Dietrich-Ragon et Y. Fijalkow). Le lien entre la précarité des logements et le sentiment d'exclusion présent dans certains articles peut de même faire écho à l'exclusion engendrée par le confinement à la suite de la pandémie de la Covid-19.

En complément, essentiel pour ce travail de recherche sur un sujet d'actualité aussi fort, les articles de presse ont pris une place importante dans l'expression du vécu des occupants de logements indignes. Ce matériau permet de refléter l'ambiance nationale d'une prise de conscience de l'importance de l'état du logement lorsque l'on y est confiné. Par la suite, ces articles ne seront pas cités dans le développement. Cependant, dans cette étude, le contact avec les ménages et le recueil de le ressenti n'a pas été possible. Ainsi, cette revue de presse aura permis, grâce au témoignage des locataires de logements indignes confinés, de rendre compte de leur état d'esprit avant d'interroger les membres du dispositif de lutte.

Une source supplémentaire d'information, primordiale, est constituée des entretiens semi-directifs réalisés avec les acteurs de lutte contre l'habitat indigne sur la Métropole lyonnaise. Ils ont été réalisés, compte tenu des mesures à la suite de l'urgence sanitaire, en visio-conférence ou par appels téléphoniques. Leur durée est variable et les informations obtenues pendant cette période de confinement dépendent de la date d'entretien, des outils à la disposition des acteurs qui leur permettent de travailler et de la publication des ordonnances et décrets qui s'est étalée dans le temps. Compte tenu de la difficulté d'obtenir des entretiens avec des ménages, les acteurs contactés sont exclusivement institutionnels. Ici, le témoignage du ressenti du public confiné en logement indigne sera transmis au travers de la parole de ceux qui œuvrent pour leur venir en aide. 11 entretiens téléphoniques ont donc servi de matériau de base pour cette étude, réalisés parmi les opérateurs du dispositif, la Métropole de Lyon, la Ville de Lyon, la DDT, l'Agence Régionale de Santé (ARS), la Caisse d'Allocations Familiales (CAF), le Service Communal d'Hygiène et de Santé (SCHS) de Lyon .

Par ailleurs, nous avons eu donc l'occasion d'entrer au sein du groupe partenarial de lutte contre l'habitat indigne afin d'assister, et donc d'observer la teneur de 4 réunions de suivi d'adresses relatives à l'habitat indigne. Le fait d'être au cœur du dispositif pendant ce temps de crise permet d'appréhender la gestion et l'adaptation collective afin de perpétuer l'action essentielle de la lutte malgré les contraintes engendrées par le confinement. Par ailleurs, afin d'appréhender les consignes données sur le plan national, les informations divulguées lors des web-conférences du Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne (PNLHI) ont été collectées et étudiées.

Dans une volonté de conservation d'anonymat des personnes interrogées, elles seront désignées dans cette étude par leur fonction. Par ailleurs, la liste exhaustive des entretiens se situe dans la partie « Entretien » en fin de mémoire.

3. Questionnement

Le respect des consignes sanitaires relatives à la période d'urgence liée à la crise du coronavirus a engendré de nombreuses modifications dans le quotidien des ménages et des travailleurs de lutte contre l'habitat indigne. Ainsi, l'Etat demande aux populations de rester chez elles, et ce domicile peut être dangereux pour certaines

familles. De même, les conditions de travail des agents et leurs leviers d'action ont été bousculées.

La lutte contre l'habitat indigne est basée sur l'urgence et la nécessité de contact avec le terrain. Dans ce mémoire, nous allons donc chercher à comprendre comment elle peut être poursuivie pendant cette période d'urgence sanitaire, menée des acteurs professionnels eux-mêmes confinés.

Le premier axe de cette réflexion est celui de l'adaptation des services concernés face à l'urgence. Comment le pôle partenarial, constitué de tous les acteurs précédemment cités, continue son action malgré une mise en télétravail de ses agents et une quasi-interdiction de visites de terrain ? Pour y répondre, nous nous concentrerons sur le partenariat en lui-même, sa création et son fonctionnement avant d'aborder les difficultés auxquelles il a fait face durant la période de confinement. Finalement, les mesures de compensation de l'éloignement du terrain et leurs limites seront abordées.

Par la suite, nous nous intéresserons plus spécifiquement au public concerné par ces mesures. Comment définir quels ménages sont dans l'urgence d'une intervention et comment appréhendent-ils cette période de report des délais ? Les propriétaires peu scrupuleux profitent des zones d'attente administrative liées à l'épidémie, quelles actions peuvent être mises en place par les membres du dispositif ? Nous étudierons premièrement la difficulté pour les ménages d'être confinés dans un logement dégradé puis les difficultés sociales supplémentaires engendrées par le confinement. Finalement, les tentatives de profit des bailleurs des logements insalubres seront abordées, ainsi que les moyens mis en place pour les contrecarrer.

Finalement, nous interrogerons la question de l'après confinement et de la sortie de crise. Les solutions à apporter pour rattraper le retard et les possibles leçons à tirer des événements seront abordées. L'attente des ménages face à leur relogements sera abordée dans un premier temps, suivie de l'importance, pour les membres du dispositif de lutte contre l'habitat indigne de reprendre leurs actions pour ne pas accumuler de retard. Cependant, ces acteurs feront face à de nouveaux ajustements liés au déconfinement qu'ils devront prendre en compte. Enfin, nous chercherons à établir les améliorations qui pourraient se dégager de la crise dans le futur du travail partenarial.

I. UNE ADAPTATION PARTENARIALE FACE A L'URGENCE SANITAIRE

Comme point de départ à notre analyse, il est essentiel d'établir la force du partenariat qui est en place sur la Métropole lyonnaise afin de déterminer dans quelle mesure il a pu s'adapter aux conditions sanitaires. Ce dispositif a évolué ces vingt-cinq dernières années et s'est transformé dans ses actions et ses attributions afin de répondre aux besoins relatifs à la lutte contre l'habitat indigne. Nous essayerons donc ici de répondre à la question de l'adaptation de l'ensemble des membres partenaires et des procédures qui ont pu être mise en place, malgré l'instauration du télétravail généralisé.

Dans un premier temps, il sera question de comprendre la spécificité du groupe partenarial métropolitain, liée à l'histoire de sa création. L'ensemble des acteurs en présence, et leurs approches différentes qui doivent être rassemblées autour d'une même action sera présentée. Cette étude est importante afin de comprendre en quoi leur coordination et leur entente est nécessaire afin de mener une politique efficace.

Par la suite, nous nous attarderons sur l'influence du confinement sur ce groupe de travail, dont une partie des missions est relative à l'action de terrain. Nous verrons ainsi dans quelle mesure, pour l'instruction des signalements et l'enclenchement des procédures, l'urgence sanitaire se répercute sur les ménages et l'organisation du travail. L'objectif ici est de décrire les contraintes ressenties et leur traduction dans le quotidien de chacun.

Afin d'envisager quelle était l'atmosphère nationale, il était nécessaire de s'interroger sur le manquement de législation lors du confinement. Les ordonnances et décrets ont été publiés au fil de l'eau, laissant les acteurs de terrain dans une attente qui a freiné leurs décisions. Dans un troisième temps, nous traiterons de cet ajustement sur la durée, en perpétuelle attente de directives globales.

Finalement, nous envisagerons les limites de ce dispositif. S'il est performant dans un cadre habituel, certains aspects ont conduit le groupe à un ralentissement inévitable des activités. Certains éléments techniques, comme la connectique, ou humains ont menés à la prise de mesures appropriées aux conditions sanitaires sans précédent.

Avant d'aborder en quelle mesure les membres du partenariat se sont accommodés aux conditions engendrées par l'épidémie de la Covid-19, nous allons ici d'abord nous concentrer sur l'histoire de ce partenariat. Sa création et son évolution au cours du temps sont essentielles afin d'appréhender quelle a été la gestion de la crise par chacun des acteurs.

1. Un groupe partenarial qui s'est solidifié au cours des années

La Métropole de Lyon, créée le 1er janvier 2015 dans le cadre de la loi Modernisation de l'Action Publique Territoriale et Affirmation des Métropoles (MAPTAM), est une collectivité réunissant sur le territoire du Grand Lyon les compétences de l'ancienne communauté urbaine de Lyon de 59 communes et du département du Rhône¹¹. Elle est ainsi pleinement compétente dans de nombreux domaines dont celui de l'urbanisme et du logement. La politique du logement, sur le territoire, est placée sous l'autorité d'exécutifs élus, au même titre que celle du transport, de l'aménagement et de l'action sociale. Les compétences particulières de cette collectivité territoriale influencent donc son fonctionnement, notamment dans le cadre de la politique de lutte contre l'habitat indigne.

a. La création d'un mode de fonctionnement propre à la Métropole de Lyon

Depuis 1995¹² existe une mission de lutte contre le saturnisme infantile à Lyon, dans le cadre de la Maitrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS). Ses missions ont été enrichies par deux fois en 2002 et 2006 par la lutte contre l'insalubrité et l'indécence des logements. En 2010, afin de mettre en œuvre des actions de prévention et de diagnostic, un volet technique y est ajouté. Ce plan local de lutte contre l'habitat indigne était mené en partenariat avec la Communauté Urbaine de Lyon et la DDT du Rhône. Ainsi, l'État et la ville de Lyon étaient les financeurs et les instructeurs de cette politique. La compétence relative à ce dispositif est partagée entre l'État et les collectivités locales depuis l'acte II des lois de décentralisation, en 2003 et 2004.

11. COTTEN Michel. « La réforme territoriale : une réforme qui avance ». *Gestion & Finances Publiques* vol. 1, no. 1, 2017, pp. 36-47.

12. Approbation de la convention de participation entre la Métropole de Lyon et la Ville de Lyon au financement de l'équipe d'animation du dispositif métropolitain de la lutte contre l'habitat indigne (DMLHI) au titre des années 2018 à 2023 - 24 septembre 2018

La création du Pôle Départemental de Lutte contre l'Habitat Indigne (PDLHI) en 2011 permet l'ajout d'une instance administrative de l'État. Il est présidé par un membre de la préfecture qui est dans le Rhône le Secrétaire Général Adjoint, référent de l'habitat indigne de la préfecture. Animé par la DDT et l'ARS, ses membres proviennent non seulement des institutions du département, des opérateurs et des associations. Un comité annuel de pilotage est organisé afin de présenter un bilan des actions menées sur l'ensemble du territoire et de voter les actions de l'année suivante. Ce travail de préparation est réalisé par un groupe de travail restreint réunissant la DDT, l'ARS, la Métropole de Lyon, L'Agence d'Information sur le Logement (ADIL), la CAF et les Services Communaux d'Hygiène et de Santé (SCHS), du territoire. De plus, il approuve l'application des textes nationaux par les services locaux. Ce dispositif s'inscrit sur un niveau différent de la MOUS déjà existante.

Par la suite, une plus grande délégation aux intercommunalités a permis une diversification des actions locales, marqué, dans le même temps par une plus grande régulation des politiques d'habitat par l'Etat¹³. Comme nous allons le voir, la volonté affichée sera de créer des dispositifs complémentaires, qui, s'ils ne fonctionnent pas sur l'ensemble des départements, sont particulièrement efficaces dans le Rhône.

A la suite de la loi pour l'Accès au Logement et Urbanisme Rénové (ALUR) et de la loi MAPTAM de 2014 ainsi qu'avec la création de la Métropole de Lyon en janvier 2015, l'unité habitat indigne péril de la Métropole est créée. La création de la Métropole correspond à la fusion des prérogatives de l'intercommunalité et du département. La collectivité territoriale enrichit donc ses ressources au profit de la lutte contre l'habitat indigne par la mise en place d'une organisation spécifique. Le président de la Métropole de Lyon exerce donc l'ensemble des polices spéciales¹⁴ concernant le péril des maires des 59 communes du territoire métropolitain. En 2018 un nouveau dispositif est mis en place, adaptant les attributions de la MOUS. Le dispositif métropolitain de lutte contre l'habitat indigne est mis en place, il regroupe des acteurs de l'État, des collectivités, la CAF et des opérateurs. Son objectif propre est le suivi des situations d'habitat indigne. Ce travail peut se concrétiser par la prise d'arrêtés d'insalubrité, l'hébergement ou le relogement des locataires. Il est complété par des actions plus générales prévues dans le plan d'action du PDLHI, telles que des rencontres avec les bailleurs sociaux, des actions

13. VANONI Didier, Christophe ROBERT. *Logement et cohésion sociale : Le mal-logement au cœur des inégalités*. Paris : Editions de la Découverte, 2007

14. Plan départemental pluriannuel de lutte contre l'habitat indigne dans le Rhône 2019-2020-2021

de sensibilisation sur le logement insalubre, mais aussi une amélioration générale des actions de lutte. Ce travail d'écho des informations nationales permet de favoriser une mobilisation plus forte des acteurs du logement au niveau local¹⁵.

Concrètement, sur le territoire de la Métropole de Lyon le PDLHI regroupe les actions départementales. Il permet donc de définir des orientations sur le Rhône, suivant les préconisations ministérielles. De plus, ce groupe élabore des fiches actions précises selon les entités et les acteurs, responsables de missions particulières qu'ils doivent mener à bien à l'image des rencontres avec les bailleurs par exemple, comme nous venons de le voir. La DDT présente donc les axes nationaux à mettre en place. Sur le terrain, le suivi des adresses d'habitat indigne est réalisé lors de réunions du DMLHI, et, à Lyon et Villeurbanne, deux Programmes d'Intérêt Généraux (PIG)¹⁶ sont en place. Les PIG sont plus particulièrement destinés à traiter des immeubles dans leur ensemble tandis que le dispositif métropolitain est quant à lui orienté pour le traitement des logements dans l'habitat diffus. Dans la Métropole lyonnaise, l'ensemble des acteurs est réuni dans ces dispositifs locaux d'action afin d'apporter une réponse collective. Les moyens mis en œuvre et les institutions prenant part à ces dispositifs locaux, fruits d'une entente de longue date, permettent une lutte efficace, propre au territoire lyonnais.

Ainsi, ces dispositifs mis en place sur le territoire métropolitain sont menés grâce à un partenariat entre institutions, opérateurs et associations. Leurs compétences et habilitations leur sont propres nécessitant une lutte contre l'habitat indigne collective.

b. La nécessité d'un travail réunissant une multitude d'acteurs

La lutte contre l'habitat indigne sur la Métropole de Lyon s'articule donc autour de dispositifs différents, basés sur un travail entre une multitude d'acteurs. Le PIG de Lyon est mené par le biais du bureau d'études Urbanis, chargé de la partie de structure des bâtiments, les montages financiers en lien avec l'Agence Nationale pour l'Habitat

15. PETIT Fanny. « Le DAL, syndicat des mal-logés ». *Plein droit*, vol. 68, no. 1, 2006, pp. 20-24.

16. Ces dispositifs sont centrés sur les immeubles les plus en difficultés et les plus complexes à sortir de l'habitat indigne. Leur principe d'intervention est d'agir conjointement sur les plans technique, financier, juridique, immobilier et social afin d'aboutir à la réhabilitation complète d'immeubles et au maintien partiel ou total d'une fonction sociale des logements. Cf. Registre des délibérations du conseil- Conseil du 6 novembre 2017 Délibération n° 2017-2363

(Anah)¹⁷. L'Association pour l'Insertion Par le Logement (ALPIL)¹⁸ prend quant à elle en charge l'accompagnement social des locataires. Pour le PIG de Villeurbanne, l'opérateur Solidaires pour l'Habitat (SOLIHA)¹⁹ est en charge non seulement de la partie technique (structure du bâti) mais aussi de l'accompagnement des locataires grâce à un suivi par une assistante sociale. Les deux procédures sont toutes deux suivies par des agents de la Direction Départementale des Territoriales, traitant des dossiers en lien avec l'Anah. L'ARS suit également les situations signalées qui peuvent aboutir à de l'insalubrité. En dehors des PIG, sur le reste du territoire de la Métropole, l'ALPIL est chargée de constater les désordres du bâti mais aussi de conseiller les propriétaires sur les travaux qu'ils peuvent réaliser avec des subventions de l'Anah.

D'autres acteurs entrent en jeu dans le dispositif partenarial de lutte contre l'habitat indigne. La Caisse des Allocations Familiales joue un rôle de régulation sur les allocations versées aux propriétaires en fonction de la réalisation ou non des travaux par ceux-ci. Elle est garante de la décence des logements dont les locataires perçoivent des aides au logement. L'Agence Régionale de Santé œuvre sur le département du Rhône, en dehors des zones où sont présents des SCHS, c'est-à-dire Lyon, Villeurbanne, Vénissieux et Villefranche-sur-Saône. L'ARS ou les Services municipaux disposent des mêmes compétences pour constater, déterminer les désordres afin de proposer au préfet de prendre un arrêté préfectoral. Il s'agit d'appliquer le pouvoir de police spéciale du préfet. Ils peuvent par ailleurs dresser des procès-verbaux en cas de non-respect de ces arrêtés.

Certains cas nécessitent des études afin de réaliser des rapports complémentaires justifiant de la gravité des désordres. La DDT les fait réaliser, pour le compte du préfet. En cas de défaillance du propriétaire à l'échéance des délais prévus dans l'arrêté préfectoral, les collectivités territoriales ou le Préfet sont tenus de se substituer pour, dans un premier temps héberger et de réaliser des travaux d'office aux frais du bailleur

17. L'Agence nationale de l'habitat est un établissement public dont la mission est d'améliorer l'état du parc de logement privé existants. Son action prend la forme d'accord d'aides financières aux propriétaires pour les travaux de rénovation ou de réhabilitation. Cf. <https://www.anah.fr>

18. Le cœur de métier de l'ALPIL est l'accueil des ménages en difficulté d'habitat ainsi qu'une présence continue sur l'ensemble des questions liées au maintien ou à l'accès au logement dans le cadre du droit commun. C'est une association régie par la Loi du 1er juillet 1901 dont le principal objectif est de favoriser l'accès au logement de tous ceux qui en sont exclus. Cf. <http://www.habiter.org/association/>

19. SOLIHA est une association au service de l'habitat, partenaire de l'Anah. Les conseillers SOLIHA accompagnent les propriétaires occupants qui ont des revenus modestes et les propriétaires bailleurs privés qui louent leurs logements à des ménages modestes. Cf. <http://eco-renov.soliha.fr/calculateur-des-aides/>

ou de reloger les occupants. Ce service de l'État sera donc chargé, par la suite, du recouvrement de ces frais auprès du propriétaire. La Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS) peut elle aussi se charger de chercher à héberger ou reloger les occupants.

L'ADIL du Département du Rhône et de la Métropole de Lyon peut collaborer dans les différentes instances afin de donner des éléments à propos de procédures juridiques complexes ou sur les droits de recours des propriétaires et des occupants.

La Métropole a donc défini le cadre dans lequel les opérateurs désignés par les appels d'offres interviennent (SOLIHA, Urbanis et ALPIL). Ils sont responsables du suivi des adresses d'immeubles sur des territoires spécifiques. Le groupement ALPIL-Urbanis a été choisi à la suite d'un appel d'offre mené par les services de la Métropole de Lyon en 2018 pour une période d'un an, reconductible quatre fois²⁰. SOLIHA est quant à elle en charge de l'animation du PIG de Villeurbanne depuis 2012.

Cette multitude d'acteurs est essentielle du fait de la dimension territoriale de la problématique, afin d'analyser et de mettre en place l'action de lutte²¹. Le logement recoupe des thématiques diverses, ainsi, afin de mener un accompagnement total pour les ménages il faut nécessairement réunir des compétences multiples. La responsable de l'unité habitat en péril de la Métropole de Lyon l'affirme et nous apprend que :

« L'opérateur et les groupements choisis peuvent avoir des compétences technique, sociales, juridiques très importantes : cela nous permet d'avoir toujours une intervention complète sur chacune des adresses. »

Les capacités de l'ensemble des acteurs sont indispensables dans la politique de lutte du fait de la complexité sociale des situations familiales, des difficultés techniques à dépasser ou encore des compétences juridiques à mobiliser. Elles ne peuvent être mises à contribution qu'à condition que ces acteurs œuvrent collectivement à la mise en place d'une action commune contre l'habitat indigne sur le territoire de la Métropole.

20. Approbation de la convention de participation entre la Métropole de Lyon et la Ville de Lyon au financement de l'équipe d'animation du dispositif métropolitain de la lutte contre l'habitat indigne (DMLHI) au titre des années 2018 à 2023 - 24 septembre 2018

21. DRIANT Jean-Claude, Pierre MADEC. *Les crises du logement*, Paris : PUF, 2018.

c. L'enjeu d'une entente pour favoriser l'efficacité

La politique de lutte contre l'habitat indigne est donc par nature transversale. Les risques de celle-ci entraînent des besoins techniques, financier et de gestion à de nombreux « pans de la protection sociale ». Le terme de « partenariat » est invoqué, afin de décrire le besoin d'un ensemble d'institutions mobilisées pour mener une politique commune et efficace. Le dispositif qui permet la lutte contre l'habitat indigne sur la Métropole de Lyon est tout aussi complexe et il réunit une multitude d'acteurs ayant chacun leurs compétences propres. Cette diversité d'attributions se rejoint autour du même intérêt de la conduite d'une politique publique efficace²². Le but étant de venir en aide aux locataires les plus démunis en les relogant, en les hébergeant ou en réalisant des travaux dans leur logement. Mais, l'action est aussi dirigée vers la sanction des propriétaires qui profitent souvent de la situation. Le partenariat est donc essentiel et plébiscité par chaque personne interrogée. Il n'est pas rare que les personnes qui travaillent sur ces problématiques, quelle que soit la structure qui les emploie, aient une sensibilité quasi-militante concernant la lutte contre le mal-logement. Le plus souvent en tout cas, au-delà de leur simple conscience professionnelle. Cette entente et envie commune, qui est favorisée par tous dans leur travail, est mise au service des mal-logés. Le chargé d'opérations habitat indigne de la DDT l'exprime en affirmant que :

« Après on a un bon PDLHI, on a des partenaires qui sont géniaux. Grâce à ça, on n'a pas d'inquiétude, ce n'est pas des gens qui vont se démobiliser. »

Cependant, ce travail de lutte peut se révéler long et complexe, et encore plus en période de crise sanitaire comme celle traversée lors de l'épisode de la Covid-19. Les partenaires peuvent compter les uns sur les autres sans redouter une défaillance de l'un d'eux, qui mettrait en péril l'avancement du travail de l'ensemble du dispositif. Quand un accompagnement est engagé et qu'une situation est prise en charge, cela implique par la suite une mobilisation généralisée. Le fait que l'ensemble des membres soient dirigés par une volonté d'entraide, pour partager leurs informations et leurs difficultés, permet à tous d'avancer collectivement, en bonne intelligence. Ce partenariat fort entre tous les acteurs institutionnels et les opérateurs se résume, comme le fait la respon-

22. DAMON Julien. « Protection sociale et lutte contre l'exclusion. Regards critiques sur le « partenariat » », *Horizons stratégiques*, vol. 3, no. 1, 2007, pp. 82-97.

sable de la cellule habitat indigne de l'ARS :

« Je vous dis l'importance du partenariat parce que sur l'habitat indigne on ne peut rien faire tout seul. »

La réglementation instaure le cadre de travail de chacun, leurs compétences diverses mais complémentaires permettent donc de travailler sur des situations dans toutes leurs dimensions : techniques, juridiques, sociales et pénales. La volonté pour tous d'œuvrer dans le même sens accentue le fait que cette complémentarité est essentielle et permet au dispositif de lutte contre l'habitat indigne d'être, en conditions normales, efficace sur le territoire de la Métropole de Lyon. Mais, cette efficacité est, comme nous allons le voir, relative à une présence effective sur le terrain des différents acteurs, leur permettant par exemple de visiter les lieux pour constater de visu les situations décrites, de rencontrer les locataires pour écouter leurs désordres signalés ou de rencontrer les propriétaires pour leur rappeler leurs devoirs. Lors de cette période d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de la Covid-19, l'obligation réglementaire de confinement total, de mi-mars à mi-mai 2020, a rendu certaines de ces interventions impossibles.

2. L'incapacité de réaliser un travail présentiel, essentiel à la lutte contre l'habitat indigne

Avant de se pencher plus précisément sur les conséquences de l'éloignement du travail de terrain, il est nécessaire de comprendre que le contact avec les locataires est un aspect indispensable de l'action des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne.

a. La proximité des ménages comme primordiale pour avancer

Le travail relatif à la lutte contre l'habitat indigne se caractérise par la nécessité d'être au contact des ménages en difficulté. Premièrement, certains ménages ont une mauvaise connaissance de leurs droits et des institutions²³ et il faut parfois aller à leur rencontre en faisant du porte-à-porte dans leurs logements. Si dans un premier temps ils ont peut-être cherché à obtenir un logement dans le parc privé ou social classique,

23. FAURE Julia, Christophe FOULTIER, Didier VANONI. «Itinéraires résidentiels en habitat indigne et lutte contre l'exclusion», *Recherche Sociale*, no.180, 2006, pp.38

la situation dans laquelle ils se trouvent désormais leur semble définitive. Leur habitat semble constituer la suite logique de leurs conditions sociales : exclusion du marché du travail ou irrégularité des papiers par exemple. Leur situation leur semble donc être une fatalité²⁴. Ainsi, les opérateurs doivent se rendre sur le terrain, afin d'établir un premier lien vers l'obtention d'un habitat adéquat. Leur statut social crée un sentiment d'illégitimité chez les ménages qui endigue leurs possibles plaintes, estimant que l'attribution de logements ne peut pas dépendre d'eux. Le chef de projets de SOLIHA explique ainsi que son action se base en premier lieu sur une rencontre avec les locataires :

« On va vraiment faire du porte-à-porte pour rencontrer les habitants et faire du diagnostic des logements : à la fois un diagnostic social des locataires et à la fois un diagnostic technique des logements. »

De même la coordinatrice du dispositif métropolitain de l'ALPIL explique que leur mode de fonctionnement est similaire à celui de SOLIHA :

« Donc là on suit des adresses entières sur lesquelles on est plutôt dans des démarches d'aller au-devant des personnes. Donc on va sur des adresses, on toque aux portes, on rencontre les gens. »

Ce double diagnostic, social et technique, permet donc d'évaluer non seulement l'état des logements mais aussi de pouvoir par la suite apporter un accompagnement social aux locataires. La responsable de l'unité habitat péril de la Métropole indique que c'est un avantage par rapport à la MOUS existant auparavant. Ce lien rapproché et nécessaire offre donc la possibilité de traiter les situations les plus préoccupantes. Les ménages sont au cœur de l'action et les opérateurs ne peuvent travailler sans être en contact direct avec eux. Elle nous explique donc :

« On ne va pas avoir une approche purement sécuritaire du signalement, des désordres et de la situation mais on va vraiment tenir compte des problématiques de bâti mais également des problématiques des personnes qui habitent dans ses logements dangereux. Et donc dès lors qu'on va commencer à tirer le fil on va aller jusqu'au bout du traitement du bâti jusqu'à l'accompagnement social avec les ressources dont on dispose. »

24. DIETRICH RAGON Pascale. « Classement, déclassement, reclassement sur le marché résidentiel: L'exemple des occupants de logements dégradés parisiens », *Revue française de sociologie*, vol. 54(2), 2013, pp. 369-400.

Par ailleurs, les réunions de suivi des adresses sur la Métropole font aussi suite à un travail de terrain préalable. Ces adresses sont connues et doivent être suivies régulièrement afin de s'assurer que le propriétaire n'a pas à nouveau accueilli de locataires dans ces logements indignes. Elles sont mises à jour chaque année, afin de déterminer quelles sont les localisations à surveiller, qui pourraient par la suite faire l'objet de procédures. La chargée de mission, dispositifs du parc existant à la Métropole de Lyon explique ce processus et comment de nouvelles adresses peuvent être introduites à ces réunions de suivi.

« On peut introduire de nouvelles adresses chaque année à partir d'audits qui sont réalisés : technique, social ou de gestion de la copropriété de l'immeuble. Ce sont des diagnostics un peu globaux de la situation dans laquelle se trouve les immeubles avec des prises de contact, des instances etc., des rencontres avec des occupants. »

Ici encore, nous nous rendons compte de l'importance de se rendre sur le terrain lorsque le public qui est visé est en difficultés, vis-à-vis de la connaissance de ses droits. Sans ces rencontres qui sont organisées par les opérateurs, les situations ne peuvent évoluer. Cela leur offre la possibilité d'être traitées et par la suite de procurer une situation décente aux ménages, via un relogement ou des travaux. L'exclusion sociale de ceux-ci rend obligatoire la proximité des opérateurs avec eux. Souvent en dehors du cadre institutionnel classique, rendant les locataires d'autant plus fragiles auprès de leurs propriétaires par leur ignorance de leurs droits, ils sont une cible facile. La chargée de mission périclité à la direction de la sécurité et de la prévention de la Ville de Lyon explicite ainsi comment les actions sont menées sur le terrain afin de venir en aide aux occupants. Il s'agit aussi d'une mission de médiation, menée avec et pour les locataires.

« Dans le cadre de nos actions il y a aussi une partie de prévention, du conseil, de la vérification, les liens de conciliation entre les habitants qui sont affolés pour quelque chose et un propriétaire où un bailleur social. »

L'insalubrité est donc le résultat d'un rapport social. Ce sont les inégalités et les exclusions qui mènent à un habitat dégradé²⁵ et qui doivent être combattues par un travail de proximité. C'est pourquoi, les déplacements sur place des agents en charge de cette politique publique représentent une première approche, et un premier aperçu

25. DIETRICH RAGON Pascale. « Le logement insalubre », *Esprit*, vol. janvier, no. 1, 2012, pp. 66-77.

de leurs droits pour les locataires concernés. Ainsi, lorsqu'il s'agit de déceler quels pourraient être les publics en difficultés, le contact est essentiel. Au-delà de ces méthodes de surveillance et de détection des adresses qui pourraient représenter un danger, d'autres moyens d'action existent en faveur de la politique de lutte contre l'habitat indigne. En effet, des signalements directs peuvent être faits, engendrant eux aussi une visite sur le terrain et à proximité des ménages.

b. Les signalements dont l'étude requiert des visites

Les visites de logement requièrent une action de terrain ciblée et rapide. Elles résultent de signalements qui peuvent être effectués par l'un des partenaires, un usager, des voisins ou des travailleurs sociaux par exemple. Comme l'exprime la responsable de la cellule habitat indigne de l'ARS « On a plein d'entrées diverses ». De même que, pour le porte-à-porte que nous évoquions, ces visites se traduisent par une forte proximité entre les opérateurs et les ménages au sein des logements visités. La coordinatrice du dispositif métropolitain de l'ALPIL nous apprend que ces visites sont le point d'entrée, de l'ensemble des actions qui vont être menées par la suite en faveur des locataires.

« Notre premier travail c'est d'aller voir sur place, avec comme mission de réaliser un diagnostic général de la situation. Un diagnostic technique [...], c'est un relevé des désordres, en appui aux collectivités et notamment aux communes pour arriver à identifier de quelle réglementation les désordres peuvent relever. Et puis un diagnostic des ménages occupants, sur la situation sociale et le cadre juridique de la location : les relations avec le propriétaire, la régie, de la nature du bail, est ce qu'il y a des tensions, des difficultés particulières. Et en fonction de ces diagnostics il y a des échanges avec nos partenaires pour définir des modalités d'intervention. Et ensuite on est missionnés pour accompagner les situations jusqu'à ce qu'elles soient résolues. »

La nécessité de réaliser un diagnostic le plus juste possible renvoie à l'obligation de se rendre sur les lieux afin de constater les conditions de vie des locataires. En effet, il arrive que certains exagèrent sur les conditions dans lesquelles ils vivent alors que d'autres minimisent leurs désordres qui relèvent pourtant d'une urgence. L'importance du travail de terrain et de la relation humaine réside dans le fait que les conditions de vie peuvent être ressenties de manières différentes par les locataires. De plus, ce diagnostic va déterminer par la suite de quel désordre le logement relève. Cette action va

permettre, ensuite, de répartir le travail entre les différents partenaires, en fonction de leurs aptitudes. Lorsqu'il s'agit de petits désordres, le maire qui a une police générale pourra mettre en demeure le propriétaire ou le bailleur. Ensuite, les polices spéciales relatives président de la Métropole s'appliquent s'il y a un danger pour la sécurité des occupants. En 2014²⁶, les polices spéciales des maires a été transféré aux présidents des Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Avec la création de la Métropole en 2015, les maires du territoire ont donc délégué cette compétence au président de la Métropole. De plus, les polices spéciales du préfet, relatives à la santé, sont instruites par l'ARS ou les SCHS du territoire. C'est ce que nous explique la responsable du service hygiène urbaine du SCHS de Lyon :

« Chaque saisine fait l'objet d'une visite sur place, donc on va sur place, on regarde si c'est le pouvoir du maire ou celui du préfet si vraiment ça ne va pas bien. Et puis on met les mesures de police administrative en œuvre c'est à dire si c'est ça déroge au règlement sanitaire départemental, on envoie une mise en demeure au gestionnaire des lieux et si vraiment c'est catastrophique ou que c'est un peu borderline, on saisit le préfet. »

Ainsi, la proximité est nécessaire lors des diagnostics pour évaluer la nature des désordres. Mais, elle est aussi primordiale afin de déterminer les institutions à mobiliser pour les traiter. Par ailleurs, cette évaluation ne résulte pas du seul contact avec les ménages, la responsable de l'unité habitat péril de la Métropole de Lyon rend compte :

« L'unité habitat péril, sur signalement, se rend sur site immédiatement, va à la rencontre des ménages, des propriétaires, des syndicats pour évaluer la situation dans sa globalité. »

L'évaluation des signalements ne peut donc que se réaliser au contact du terrain, à la suite d'une observation objective des opérateurs. Ainsi, la proximité devient l'un des critères garantissant une première prise en charge, au plus juste et par les personnes compétentes, des situations des ménages. L'épidémie de la Covid-19, par les mesures de confinement qu'elle a engendrées, a remis cependant en question cette nécessité de proximité, lors de l'ensemble de ces démarches.

26. Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové - Article 75

c. L'arrêt de l'action de terrain et des commissions où l'absence est source de recours

À la suite du confinement annoncé par le Président de la République le lundi 16 mars et effectif le 17 mars à midi, s'est posée la question de ces visites, qu'elles résultent d'un signalement ou bien de prévention. Afin de respecter les règles de distanciation sanitaire et de déplacement limités, elles ont été arrêtées, à leur annonce, pour une durée non déterminée. La coordinatrice du dispositif métropolitain de l'ALPIL affirme que ce sont leur premier moyen d'action, qui a donc dû être mis de côté pour un temps.

« Qu'est - ce que le confinement change, dans vos modes de fonctionnement, dans votre travail de tous les jours ?

Alors, beaucoup de choses. Parce qu'effectivement notre entrée sur ces situations c'est la visite à domicile. Donc pendant tout le temps du confinement les visites n'ont pas pu avoir lieu, donc ça c'est un point très important. »

De même, le chef de projets de SOLIHA explique que les porte-à-portes ont été arrêtés. En effet, pour lui, l'objectif était «de ne pas rendre les gens malades ». Afin de protéger non seulement les personnes à qui ils venaient en aide mais aussi la santé de leurs employés, les opérateurs ont fait le choix contraint de cesser leurs activités. Cette décision peut aussi être appuyée sur le fait que la plupart des logements sont exigus ou sur-occupés²⁷, ne laissant pas la possibilité de respecter des distances de sécurité entre les personnes au sein des lieux.

Mais ce n'est pas la seule mesure qui fait suite aux annonces d'éloignement physique. En effet, certaines procédures doivent être examinées lors d'une séance du Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques (CODERST)²⁸ en présence des propriétaires, bailleurs et locataires. Les risques de contentieux avec les propriétaires sont relativement élevés si les procédures ne sont pas suivies à la lettre. La responsable de la cellule habitat indigne de l'ARS explique en effet que :

27. BALLAIN René. « Pauvreté, exclusion et logement, bilan des études et recherches », *Travaux de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, 2003

28. Le CODERST habitat est une commission qui auditionne les plaignants, mais aussi le propriétaire du local en présence de représentants des collectivités concernées, d'association de professionnels. Un accord peut être trouvé avec le propriétaire pour engager des travaux en vue de remédier aux désordres. Mais si le montant estimé des travaux dépasse la valeur du bien, la Comité peut estimer que le bien est irrémédiablement insalubre. Le propriétaire ne peut le louer ou de mettre à disposition. Cf. <http://www.lyonpoleimmo.com/2013/09/13/28956/coderst-du-rhone-declarations-dinsalubrite-pour-des-logements/>

« Pour les dossiers habitat le CODERST c'est la phase contradictoire, et s'il y a un bout de la procédure qui est biaisé, ça fait vriller toute la procédure. Il y a beaucoup plus de contraintes pour l'habitat que pour les CODERST pléniers ou il n'y a que les industriels. »

Le présentiel se révèle donc nécessaire afin de ne pas faire échouer les actions mises en œuvre et les décisions prises lors de ces CODERST. Il faut donc sécuriser les procédures et les dématérialiser n'est pas une option lorsque l'on fait face à des propriétaires procéduriers qui pourraient évoquer un certain nombre de raisons pour lesquelles ils n'auraient pas pu participer à la séance. Cette responsable les décrit.

« Il y a aura toujours un propriétaire qui dira «moi je n'ai pas pu me connecter», «moi je ne vous ai pas entendu», «moi je ne sais pas qui est derrière la caméra». »

Finalement, le dernier impact de l'arrêt de l'action de terrain affecte les familles qui attendaient un logement social. Lors d'un comité technique de suivi des adresses du dispositif métropolitain de lutte contre l'habitat indigne, la chargée de mission de l'ALPIL décrit la situation d'une famille qui avait été retenue en commission d'attribution. Après avoir pu être proposée sur un logement réservé de la Métropole d'un bailleur social, elle devait avoir accès à son logement. Cependant, la signature du bail et l'entrée dans les lieux n'a pas pu être réalisée à la date initialement prévue. Ce ménage a donc dû patienter, dans un hôtel, en attendant son relogement définitif.

Ainsi, le confinement et l'impossibilité d'être au contact du public, nécessaire à la politique de lutte contre l'habitat indigne a engendré l'arrêt total de certaines missions. Cependant un cadre réglementaire sur les adaptations à mener et les mesures à prendre était indispensable sur l'ensemble du territoire. Ainsi, des ordonnances et décrets nationaux ont été promulguées, afin d'offrir une ligne directrice de continuité d'action sur le terrain.

3. La législation qui tente de pallier ce manquement

a. Une première adaptation relative

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de la Covid-19 n'aborde que très peu les modifications relatives à la lutte contre l'habitat indigne. L'ordonnance n°2020-306 publiée et entrée en vigueur le 25 mars 2020, propose certains ajustements. Elle est relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période. Elle prévoit ainsi une suspension de l'ensemble des délais imposés par l'administration, à compter du 12 mars, et pour toute la durée de l'urgence sanitaire, qui à la date de sa publication était envisagée à 2 mois, augmentée d'un mois. Cette ordonnance prend en compte tous les arrêtés et mise en demeure prévus dans la lutte contre l'habitat indigne. Par ailleurs, elle ne prévoit pas explicitement le report des délais pour les visites de logements pour donner suite à des signalements afin de vérifier l'état des lieux avant d'engager une procédure.

Ainsi, pour l'ensemble des mesures suivantes, les délais sont prolongés comme explicité précédemment :

*«1. Mesures conservatoires, d'enquête, d'instruction, de conciliation ou de médiation
2. Mesures d'interdiction ou de suspension qui n'ont pas été prononcées à titre de sanction ;
3. Autorisations, permis et agréments ;
4. Mesures d'aide, d'accompagnement ou de soutien aux personnes en difficulté sociale ;
5. Les mesures d'aide à la gestion du budget familial. »²⁹*

Cependant, sur le terrain, les acteurs se soucient de comment appliquer ces mesures. Lors de la web-conférence du PNLHI du 7 avril, Michel Polge le directeur, préconise quant à lui d'appliquer immédiatement les mesures nécessaires pour les cas urgents, afin de mettre en sécurité les ménages. Cela pourra néanmoins causer d'éventuels contentieux avec les propriétaires. Mais selon lui, « il est préférable d'avoir un contentieux que la responsabilité de l'État soit mise en cause pour non application des mesures nécessaires pour protéger les occupants ».

Une confusion est alors notable chez les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne. En effet, un décret, en cours de rédaction début avril par plusieurs services de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages et du PNLHI prévoit de lister les

29. Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période

procédures de lutte contre l'habitat indigne qui seraient alors exclues de la suspension de ces délais. Ce que témoigne la responsable de la cellule habitat indigne de l'ARS le 20 avril :

« Et puis on attend aussi un décret parce qu'il y a une procédure qui dit qu'on repousse les délais mais cette ordonnance dit que pour certaines situations, les délais pourront ne pas être suspendus mais ce décret il ne sort pas. Donc on suppose que c'est pour les situations d'urgence. Aujourd'hui l'ordonnance dit : tous les délais sont repoussés et rebuteront un mois après la situation d'urgence. Donc normalement faut attendre un mois après la fin de l'état d'urgence. »

Ainsi, la mention de cette ordonnance dans les visas des arrêtés pourrait porter à confusion les propriétaires et les locataires si, par la suite, la suspension des délais n'était plus effective. C'est une situation complexe à gérer, qui signifie que les acteurs de terrain, une fois le décret publié, devront à nouveau contacter les ménages et les bailleurs afin de leur témoigner du changement de législation. A nouveau cette responsable en fait part :

« En fait on peut prendre nos arrêtés et si ce décret sort on pourra ré-écrire aux gens disant : là, s'agissant d'une situation d'urgence, en fait. L'ordonnance suspend les délais de réalisation de travaux et dit qu'un décret va sortir. Et quand ce décret sortira on pourra ré-écrire aux bailleurs pour leur dire qu'en fait les délais ne sont pas suspendus. »

b. L'attente des ordonnances

Ce n'est que dans l'ordonnance 15 avril 2020³⁰ que les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire sont fixés. Cela permet aux membres du dispositif de lutte contre l'habitat indigne de pouvoir définir quelles sont les situations pour lesquelles la période d'urgence sanitaire n'aura pas d'impact sur les délais. Il revient donc aux « autorités administratives compétentes de modifier ces obligations ou y mettre fin, ou, lorsque les intérêts dont elle a la charge le justifie, pour prescrire leur application ou en ordonner de nouvelles, dans le délai qu'elle détermine. Dans tous les cas, l'autorité administrative tient compte, dans la détermination des obligations ou des délais à respecter, des contraintes liées à l'état d'urgence sanitaire. »

30. Ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l'épidémie de covid-19

Dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, les autorités administratives sont celles qui détiennent des pouvoirs de police à Lyon tels que le préfet ou le président de la Métropole.

Ainsi, les situations qui sont reconnues comme relevant de l'urgence ont été déterminées. Ce sont celles qui ont été identifiées lors de la période d'état d'urgence sanitaire, ou antérieurement, et dont l'urgence ne permet pas de suspendre les délais d'exécution des mesures. La priorité est mise sur la mise à l'abri des plus vulnérables, ceux qui sont face à un risque important pour leur santé ou leur sécurité. Les différentes exceptions à la suspension de ces délais sont détaillées dans cette ordonnance et permettent donc aux acteurs de pouvoir prendre les dispositions nécessaires sans redouter de contentieux. Le 13 mai par ailleurs, une nouvelle ordonnance³¹ est publiée, fixant une nouvelle fois les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire.

Comme nous l'apprend la responsable de l'ARS le 29 mai, cette accumulation a nécessité un ajustement supplémentaire qui a pu causer un ralentissement de leurs actions :

« Ce qui a été compliqué ça a été la sortie des ordonnances successives ce qui a fait qu'on a pu rédiger 3 ou 4 fois de suite le même arrêté pour mettre à jour les derniers textes puisqu'on a eu un tas d'ordonnance si vous voulez. Ça nous a bien pris du temps. »

Cette attente conjuguée aux informations partielles que recevaient les acteurs de terrain de la part du gouvernement a donc engendré pour eux de nombreuses questions juridiques. Si cela a pu ralentir leurs actions, d'autres adaptations ont été nécessaires relativement aux conditions sanitaires.

31. Ordonnance n°2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire

4. Un dispositif performant mais limité pour s'acclimater aux conditions sanitaires

L'annonce du confinement par le Président de la République a pris de court les travailleurs institutionnels. La précipitation de la mise en place à distance n'a pas permis à chacun, comme nous allons l'étudier, d'être suffisamment équipé informatiquement.

a. La connectique comme premier frein au commencement efficace du télétravail

Si nous nous intéressons à ce qui change concrètement dans le travail quotidien des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne, le premier sujet abordé est celui de leur propre équipement de travail. Pour tous, il devient, dans les premières minutes d'entretien, le centre de leurs préoccupations. La crise et le début du confinement ont fait que l'ensemble des services n'a pas pu préparer leur absence dans la durée et le début de leur travail à distance. Premièrement, le manque de matériel professionnel, tel qu'un téléphone ou un ordinateur portable ralentit leurs démarches et les oblige à utiliser leurs outils personnels. Prenons pour exemple une assistante sociale de SOLIHA. Elle se voit obligée de modifier ses habitudes de travail, s'adaptant à ce qui est à sa disposition.

« Pour ma part je n'ai pas par exemple de téléphone portable professionnel, ça veut dire que les gens ne peuvent pas m'appeler. C'est uniquement moi qui appelle les gens, et je dois les appeler en [numéro] masqué. Ce sont des choses pratico-pratiques mais c'est devenu mon quotidien maintenant. Ce n'est pas évident de pas être joignable par exemple parce que du coup moi j'appelle les gens quand moi je suis disponible mais les gens ne le sont pas forcément. »

De même au sein du SCHS de Lyon, la responsable du service hygiène urbaine explique que leur travail est dégradé par le nombre de personnes qui disposent d'un ordinateur. Ainsi, les exigences relatives à leurs attendus sont diminuées.

« Tout le monde a l'obligation d'aller sur sa messagerie au moins une fois par jour même si mon adjoint et moi sommes les seuls à être équipés pour télétravailler. Dans notre service sur 24 on est 2 avec un PC. »

Ce manque de moyens techniques est ressenti par l'ensemble des collaborateurs, même si ceux-ci ne sont pas directement impactés. De même, l'urgence du départ a entraîné un manque de préparation dans l'accès au réseau des services, laissant certains dans l'incapacité de pouvoir consulter leurs carnets d'adresses, au travail de recherche, d'historique. Cela entraîne inexorablement un ralentissement dans leur charge de travail. A la CAF par exemple, l'experte technique logement nous explique que son impossibilité de pouvoir consulter ses dossiers lui donne l'impression d'être « coincée dans son travail » et qu'elle ne peut avancer comme à l'accoutumée.

« Le problème est que sur les 1300 agents de la CAF, un calage national est fait et ce sont seulement 700 qui sont en télétravail. Je n'ai accès qu'au serveur l'après-midi pour assurer la continuité de mon travail. Il y a eu quelques signalements depuis le début du confinement mais comme mon travail est en fin de chaîne, ce n'est pas à moi de définir quels dossiers doivent être traités. Ils le seront à la fin du confinement. »

L'adaptation se fait alors collectivement. Des visioconférences sont organisées, et pour ceux qui ne peuvent y accéder, les personnes présentes les appellent pendant la réunion. Les échanges par mail sont beaucoup plus réguliers. La force du partenariat se fait ressentir dans la communication entre les acteurs qui prennent en compte les difficultés de chacun. Progressivement des solutions sont mises en place et le travail sur les réseaux s'organise autour de rendez-vous virtuels pour « redistribuer les tâches en fonction des contraintes personnelles » comme nous l'apprend la chargée de mission de l'ALPIL dans le Groupe Technique Opérationnel du 12 mai. Cette adaptation aux obligations domestiques des partenaires, en dehors de celles de leur travail, est inhabituelle et leur permet ainsi de se répartir les missions en fonction de leurs possibilités propres. Une nouvelle prise en compte des dispositions de chacun fait suite à cette inégalité face à l'équipement due à la pandémie de coronavirus.

Cette problématique de connectique, partagée par l'ensemble des membres du groupe métropolitain de lutte contre l'habitat indigne a effectivement affecté leur travail collectif. Cependant, ceux qui avaient l'avantage d'avoir été déjà sujets au télétravail ont pu plus facilement s'adapter à ces nouvelles conditions engendrées par le confinement. Pour ceux pour lesquels il s'agissait d'une nouveauté, le sentiment partagé relève davantage de l'inefficacité. La chargée de mission dispositif du parc existant à la Métropole le confirme :

« Il y a eu à s'adapter, à ajuster mais je me dis que ça s'est fait et pas non plus dans des délais extraordinaires. Tout le monde ne dira pas ça parce que moi je me sens outillée pour travailler, contrairement à d'autres. »

Cette disparité entre les différents services a été prise en compte par l'ensemble des partenaires et leur a permis de s'adapter au mieux à cette nouvelle problématique concernant leurs outils de travail liée à la crise sanitaire. Cependant, des dispositions particulières ont aussi émergé des réflexions, dans un souci de maintien de l'action de lutte malgré le manque de moyens techniques. Ces mesures ont émergé d'une réflexion commune autour des moyens d'action qui restaient disponibles malgré le confinement.

b. Des mesures exceptionnelles d'adaptation des procédures pour préserver une continuité de travail

Les aménagements avancés, vis-à-vis de la prise de contact des ménages, des liens entre les partenaires, pour prendre en charge les situations et des procédures, ont permis d'éviter l'arrêt total des activités. Ces mesures exceptionnelles ont été mis en place, parallèlement aux mesures relatives à l'état d'urgence sanitaire. A l'ARS, une cellule de crise a été ouverte pour traiter l'épidémie. Seules les situations d'urgences concernant l'habitat indigne étaient traitées. Outre le fait qu'ils ne puissent pas faire du terrain, d'autres obligations sont venues se greffer à leur emploi du temps. Par la suite, l'application « Contact Covid » a aussi fait l'objet d'une grande attention de la part des équipes, comme le détaille la responsable de l'unité habitat indigne de l'ARS :

« Le plan de continuité, pour la gestion de la Covid, ce sont des cellules de crises régionales et départementales pour chaque délégation. Ça prend quand même pas mal d'énergie. Tout le monde n'y est pas affecté mais dans chaque service il y a des gens qui font le roulement pour que 7j/7 il y ait une cellule de crise de 8h à 18h. Et on nous a dit bien entendu de privilégier les situations d'urgence pour l'habitat. »

Ainsi, ce sont ces situations impératives qui ont mobilisé le pôle métropolitain de lutte contre l'habitat indigne. Il a nécessairement fallu trouver des moyens d'actions pour les ménages restés dans leurs logements. Lorsque la situation relève de l'urgence et nécessite donc une prise en charge rapide et un hébergement pour assurer la sécurité des occupants, une mobilisation de l'ensemble des acteurs est nécessaire. La responsable de l'unité habitat péril de la Métropole fait état des conditions de travail, pendant l'urgence sanitaire :

« Dans les conditions actuelles, les bailleurs sociaux font au mieux pour que les commissions d'attribution du logement se tiennent, pour que le circuit de priorisation des demandes de logements se passent dans les meilleures conditions. »

Cependant, dans la plupart des cas, la situation due à l'épidémie a contraint la « mise à l'abri » dans un premier temps, plutôt que la recherche de relogement ou les travaux. Une illustration concrète de la manière dont la collectivité a pu s'adapter et mettre en place de nouveaux outils d'intervention et d'action en direction des ménages, est la mise en place d'une enveloppe spéciale de la direction de l'habitat et du logement de la Métropole. Nous y reviendrons par la suite, mais elle ainsi permis de se focaliser sur le besoin de quitter les lieux des ménages, leur offrant des nuitées hôtelières.

Afin d'illustrer concrètement cette action, nous pouvons ici aborder l'exemple d'un couple avec un enfant, vivant à Villeurbanne. Leur immeuble abritait d'autres locataires qui ont dû être relogés, à cause de l'état de leur logement. Cette famille était maintenant en proie à des dealers. Si les transactions se déroulaient jusque-là dans la rue, le confinement a déplacé les échanges dans les locaux. Le père, qui y était autorisé, sortait pour aller travailler et sa famille était alors menacée. Cette situation a été suivie par l'opérateur du PIG et, au vu de l'urgence, le relogement fut décidé la Métropole de Lyon. Le chef de projets de SOLIHA perçoit cette solution temporaire comme une évacuation nécessaire qui a pu être possible car l'ensemble des personnes mobilisées se sont rassemblées autour d'une évacuation impérative.

« Les acteurs font des efforts pour que cela se passe au mieux. Il y a une solidarité par rapport à la période, pour que des solutions soient prises pour les situations exceptionnelles liées au confinement. Il y a vraiment une mesure, une prise en compte de la situation, ça permet, même s'il n'y a pas de solution miracle, de continuer à traiter cette problématique. »

Par ailleurs, le fait que les déplacements soient prohibés pendant le confinement, a engendré de nouvelles problématiques qui n'étaient pas connues des services techniques. Sur certaines des adresses surveillées, les logements impropres à l'habitation doivent rester vacants après le relogement des anciens locataires. Ce même chargé de mission SOLIHA nous apprend qu'ils avaient un doute sur cette vacance, pour une adresse précise. Ainsi, la solution envisagée a été celle de contacter la police munici-

pale, par le biais du service d'hygiène, afin qu'ils puissent effectuer une vérification de cette vacance des locaux. Le recours à la police n'aurait pas été fait en temps normal et les opérateurs auraient visités d'eux-mêmes pour vérifier qu'il n'y ait pas de nouveaux locataires. Ne s'agissant pas d'un motif impérieux de déplacement, cette mesure de remplacement a été envisagée. S'agissant de publics fragiles pour lesquels les situations doivent être traitées dans les délais les plus brefs, les membres du dispositif ont dû faire preuve d'ajustement en fonction des possibilités techniques mises à disposition.

Cependant, certains, à l'image de la responsable du service hygiène urbaine du SCHS de Lyon, ne qualifient pas ces mesures d'adaptation mais simplement d'« utilisation à bon escient des procédures à disposition ». En effet, en période habituelle, des mesures d'évacuation sont aussi menées en dehors des procédures de CODERST, contraintes par l'urgence de la situation. Pourtant certains acteurs ne partagent pas ce point de vue, eux perçoivent un changement des méthodes d'action, ou du moins de leur efficacité. Le fait que le contact direct entre les travailleurs, les ménages et les propriétaires soit proscrit a inévitablement engendré une modification du rythme de travail de chacun.

c. Le ralentissement inexorable de certaines procédures, engendré par le confinement

Dans un premier temps, le confinement a entraîné l'arrêt complet du dispositif partenarial. Comme nous le décrit la chargée de mission des dispositifs du parc existant de la Métropole de Lyon, au commencement du travail à distance, un temps d'accommodation aux nouvelles modalités a été nécessaire.

« Après les premiers jours, la première semaine, on a plutôt été dans l'annulation de tout ce qui était prévu des instances, des démarches, des temps communs. »

Malgré le fait que, par la suite, certaines actions aient permis d'assurer une certaine continuité, la notion de « stand-by » est partagée par l'ensemble des partenaires. Le report des CODERST qui étaient prévus pendant la période, a engendré un sursis de la présentation des dossiers. Ainsi, les procédures qui étaient engagées ont pris du retard. La chargée de mission du SCHS de Lyon confirme cette rupture, expliquant que le confinement « les a stoppés dans leur élan ». De plus, le fait que les ordonnances soient

apparues au fur et à mesure, a ralenti la prise de décisions et la signature des arrêtés. A l'Agence Régionale de Santé cela s'est traduit par un aller-retour d'un certain nombre de dossiers :

« On travaillait en mode dégradé et on a eu tant d'ordonnances, que nos arrêtés types qui étaient tout prêts et qu'on aurait fait en une heure, là on les a modifiés jusqu'à 4 fois. On les récupérait alors qu'ils étaient déjà à la signature. Ça a été un cinéma c'est pour ça. On a travaillé autant de temps mais on n'a pas fait autant de dossiers. Un dossier était beaucoup plus fastidieux à mener au bout parce qu'il fallut faire, défaire, refaire. »

De ce fait, le nombre de dossiers qui étaient traités a diminué et certaines procédures, comme des travaux d'office par exemple, ont pris du retard. Par ailleurs, les bailleurs sociaux ont aussi décidé de ne plus réaliser de commissions d'attribution et d'état des lieux, comme déjà évoqué auparavant. Cependant, la non disponibilité temporaire de ces logements présente une source de paralysie des solutions de relogement pour les locataires d'habitat indigne. Le chargé d'opérations habitat indigne de la DDT le constate :

« Les bailleurs sociaux ne font plus de commissions d'attribution, j'ai l'impression que c'est à l'arrêt. Derrière, nous, on ne peut plus évacuer ceux qui sont dans des habitats indignes. Parce qu'en général, on évacue ces gens-là vers ce type de logements. »

Finalement, ce ralentissement provient aussi du fait que le maintien de la transversalité entre les actions des différents acteurs était complexifié par l'absence de contact. Le travail s'il est réalisé par chacun individuellement, peut manquer de continuité dans l'avancée collective. Ce même chargé d'opérations le témoigne :

« Mais actuellement comme tout le monde est un peu «chacun chez soi», même si c'est un peu dur c'est aussi la sensation qu'on a. Chacun répond directement mais c'est un peu moins transversal : tout le monde fait sa part mais j'ai moins senti de transversalité. C'est peut-être ça le problème. »

Ainsi, nous pouvons nous rendre compte de la difficulté de continuer cette action qui nécessite une présence sur le terrain et au contact direct des ménages. De plus, le partenariat et l'interdépendance des acteurs requiert une intervention partagée, complexifiée lors de la période de confinement due à l'urgence sanitaire.

Conclusion Partielle

Nous avons donc pu constater ici de la force du dispositif de lutte contre l'habitat indigne sur le territoire de la Métropole lyonnaise, qui s'est constitué sur le long terme. La multitude d'acteurs présents travaillant dans une entente et une motivation commune favorise une logique de partenariat dans le traitement des situations. L'acclimatation aux conditions sanitaires a été complexe et fut réalisée subitement, dans l'urgence. L'ensemble des services s'est fait surprendre par l'annonce du confinement du Président de la République, nécessitant une adaptation du mode de fonctionnement.

L'action fondamentale de terrain ne pouvant poursuivre, l'ensemble du partenariat a modifié ses moyens d'actions. Au niveau national, la crise sanitaire a monopolisé le débat, créant une attente des ordonnances et décrets relatif à l'habitat indigne. Les directives données partiellement, au fil de l'eau, n'ont fait qu'empirer cette impression de tâtonnement et d'ajustement.

Finalement, l'adaptation relative de l'ensemble des acteurs a pu avoir lieu grâce à la force du partenariat qui était déjà en place. Cependant, s'il n'y a pas eu d'arrêt total des opérations, un ralentissement de leur efficacité causé par le confinement est tout de même à déplorer.

II. LE BESOIN D'INTERVENTION EN PÉRIODE DE REPORT DES DÉLAIS

La nécessité pour les ménages d'occuper un logement décent se traduit par certaines obligations chez les bailleurs. Ces derniers sont tenus de réaliser des travaux de mise aux normes ou, pour les logements les plus dégradés, de reloger les ménages. Cependant, la majorité du temps, les institutions se substituent à eux comme nous l'avons déjà évoqué. En période d'urgence sanitaire liée à la crise de la Covid-19, la majorité des mesures et des procédures ne pouvaient être engagées. Les ménages se sont alors confrontés à une situation d'isolement, en attente d'une intervention des acteurs publics de la lutte contre l'habitat indigne. Ici, nous établirons dans quelle mesure une priorisation de ménages a été faite, face à la relativité de l'urgence à laquelle ils étaient confrontés. De plus, nous aborderons le niveau d'action des membres du dispositif métropolitain, une fois cette urgence établie et les différents critères qualifiant les conditions de vie des ménages pris en compte.

Dans un premier temps, nous aborderons cette interrogation impérative de la qualification de la priorisation du traitement des ménages suivant une « logique du pire ». À la suite du confinement, les critères définissant les urgences ont évolué entraînant une prise en charge adaptée à la situation des locataires. De plus, il sera aussi question de l'accompagnement de ceux qui n'ont pas pu quitter leur lieu de vie pendant la période de quarantaine.

Aux conditions sanitaires particulières se sont ajoutées des difficultés sociales, économiques et d'isolement pour une majorité du public fragile confronté à l'habitat indigne. Dans un second temps, il sera donc question de leur traitement ainsi que de l'adaptation institutionnelle nécessaire pour poursuivre les procédures de relogement en cours, inappropriées pour être réalisées à distance, pour des ménages inexpérimentés.

Finalement, nous évoquerons le profit que réalisent les propriétaires peu scrupuleux grâce à leurs locations ainsi que l'avantage qu'ils tirent de la situation. Cette accommodation des conditions sanitaires afin d'allonger les délais et de complexifier les procédures a astreint l'ensemble du dispositif à tenter des mesures dissuasives et de protection de l'ensemble des ménages.

1. La « double peine » d'un logement inadapté qu'on ne peut quitter, ajoutée à la priorisation des ménages les plus en difficulté

La diminution des moyens et de l'efficacité d'action liée au confinement a entraîné la question primordiale de la relativité de l'urgence des ménages. Ainsi, la diversité des situations a suscité la réflexion autour de leurs conditions de vie. Certains ont bénéficié d'une priorisation au profit de leur hébergement nécessaire. Pour les autres, les opérateurs ont été habités par une volonté de suivi à distance, qui n'a pas forcément pu être possible.

Lorsque le contexte général ne dépend pas d'une urgence sanitaire aussi importante que celle liée à la crise de la Covid-19, les politiques de lutte contre l'habitat indigne sont tout de même soumises à une régulation et une hiérarchisation des situations des ménages. Elle est qualifiée, par certains auteurs comme Pascale Dietrich-Ragon comme favorisant une « logique du pire »³².

a. Une politique basée sur l'urgence et la dégradation de l'habitat qui favorise la « logique du pire »

Dans un contexte de pénurie de logement sociaux, l'ensemble des locataires qui remplissent les critères sociaux ne peut en être attributaire³³. Les besoins locaux et les moyens mis en œuvre ne sont pas toujours cohérents, entraînant une immobilité résidentielle³⁴. Répondant à cette problématique, l'action publique se porte en théorie sur une expansion de la production générale de logement, mais doit aussi faire avec la pénurie et se focalise donc aussi sur une étude au cas par cas, relative aux personnes³⁵. Les gouvernements successifs ont ainsi choisi de diriger leurs actions principalement en faveur des publics les plus fragiles. Cela entraîne nécessairement une évaluation des différentes situations et un impératif de relogement. Ainsi, dans la politique de lutte contre l'habitat insalubre, une priorisation est faite entre les différents risques relatifs à l'occupation des lieux. Pascale Dietrich-Ragon explicite par exemple que « l'insalubrité

32. DIETRICH RAGON Pascale. *Le logement intolérable. Habitants et pouvoirs publics face à l'insalubrité*, Paris, PUF, coll. « le lien social », 2011

33. LANZARO Marie. « Favoriser les sorties de l'hébergement vers le logement. De l'injonction politique aux pratiques de relogement en Île-de-France ». *Politiques sociales et familiales*, n°114, 2013. Logement : enjeux d'actualité. pp. 39-49.

34. DAUPHIN Sandrine. Sabine LE BAYON, Sandrine LEVASSEUR et Christine RIFFLART (dir.), *Ville et logement . Politiques sociales et familiales*, n°114, 2013. Logement : enjeux d'actualité. pp. 95-96.

35. *Ibid.*

et le saturnisme prennent le devant face à la sur-occupation des lieux »³⁶. L'impératif sanitaire dirige l'intervention des acteurs, l'hébergement et par la suite les relogements. Cependant, en suivant ce mode d'action, certains ménages peuvent se retrouver dans des situations temporaires sans fin. Ces urgences provisoires s'éternisent, attendant que la situation empire afin qu'elle soit reconnue comme prioritaire. « Le classement institutionnel des mal-logés »³⁷ se fait sélectivement, les familles avec des enfants sont de même prioritaires lors des démarches pour leur relogement. Les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne affirment qu'en effet « leur travail consiste à prioriser les cas selon les différentes causes d'urgence et à "gérer la pénurie" »³⁸. Cela peut notamment se justifier par le fait que les logements qui sont les plus dangereux sont en général occupés par les ménages disposant du moins de ressources³⁹.

Un paradoxe peut alors se dessiner entre les différentes situations, et une certaine logique du pire, c'est-à-dire relative à la gravité des désordres, se met en place. Il peut arriver qu'une minorité de ménages en joue. Ils refusent des travaux pour pouvoir aspirer à un relogement définitif en logement social⁴⁰. En prenant l'exemple du saturnisme, il arrive que certains parents refusent de remédier aux problèmes de plomb dans leur appartement en espérant être relogés plus rapidement. En se conformant aux exigences institutionnelles qui viseraient à éloigner le danger, ils perdraient alors le statut « d'urgence sanitaire » et leur priorité sur le parc social⁴¹. En effet, comme nous l'explique la responsable de l'unité habitat péril de la Métropole de Lyon, toutes les procédures ne mènent pas à un relogement et certains ménages ne changent pas de lieu de vie si les conditions réunies ne sont pas perçues comme expressément dangereuses.

« Dans le cadre des programmes (PIG), des procédures sur un logement en particulier peuvent avoir lieu. Dans ce cas, il peut effectivement y avoir une action d'hébergement ou de relogement de ces personnes. Mais on est aussi beaucoup sur des ménages maintenus dans les lieux le temps du travail sur l'immeuble, pas forcément dans d'excellentes conditions, mais qui ne nécessitent pas une procédure de relogement. »

36. DIETRICH RAGON Pascale. « Les mal-logés parisiens face à la logique de l'urgence. » *Lien social et Politiques*, numéro 63, 2010, p. 105-117.

37. DIETRICH RAGON, 2011, p. 144, *Op. Cit.*

38. DIETRICH RAGON, 2011, p. 158, *Op. Cit.*

39. DIETRICH RAGON, 2010 *Op. Cit.*

40. *Ibid.*

41. DIETRICH RAGON Pascale. « Le paradoxe du plomb. Tensions autour du saturnisme », *Sociétés contemporaines*, vol. 75, no. 3, 2009, pp. 131-153.

Cependant, le confinement remet en cause ces modalités d'actions. L'urgence est redéfinie, amplifiée par le fait que les logements sont occupés en permanence. L'état de dégradation de l'habitat et la salubrité des lieux doivent être appréhendés, afin de ne pas faire perdurer des situations invivables. C'est pourquoi, lors de cette période d'urgence sanitaire, la définition de la nécessité d'hébergement est devenue d'autant plus préoccupante pour les membres du dispositif partenarial.

b. La définition de l'action urgente et du relogement obligatoire

La question de l'évaluation de l'urgence des ménages s'est posée lors du confinement. La diminution des moyens d'action a engendré ici une hiérarchisation des actions nécessaires et indispensable vis-à-vis de celles qui pouvaient être reportées. Dans un premier temps, et ce même en dehors du confinement, une contextualisation est faite, collectivement. Le besoin d'intervention est évalué en fonction de la temporalité de la situation. A la question comment essayer d'évaluer ce qui relève de l'urgence, le chargé d'opérations habitat indigne de la DDT répond :

« On se pose des questions : Est-ce que cette personne c'est vraiment urgent ? Parce qu'elle s'est retrouvée chez un marchand de sommeil ou est-ce que ça fait 8 ans qu'elle est au même endroit et maintenant ça ne va pas ? Il faut contextualiser la demande, prendre le plus de recul possible et demander à nos partenaires. »

D'autres interrogations viennent à l'esprit des membres du dispositif, toujours dans un esprit partenarial. Les opérateurs se « calibrent » sur les décisions que prennent les collectivités. La vulnérabilité des ménages est considérée dans son ensemble, et dans leur capacité à résister aux conditions de leur logement. Le chef de projets de SO-LIHA évalue ainsi la nécessité de procédure.

« La question qui va se poser, toujours, c'est : est-ce que le ménage peut rester dans le logement, et si oui, combien de temps peut-il rester dans le logement ? Parce que s'il y a un danger ou une insalubrité, que ce soit sur le péril lié à la question de péril imminent ou ordinaire ou sur l'insalubrité, il y a des procédures d'urgences et des procédures classiques. Toute la difficulté en fait c'est d'arriver à calibrer le degré de risque pour les habitants. »

Pour répondre à ces questions, deux paradigmes ont émergé chez les partenaires. Pour l'unité habitat indigne péril, la mission péril a été identifiée dans le cadre du plan de continuité d'activité de la collectivité. Le parti pris de celle-ci a été que « tout

signalement, de manière générale, mérite visite ». Pour avoir une vision plus fine de quelle était la nature des désordres et leur gravité, des visites sur site ont été décidées, réalisées conformément aux règles sanitaires avec les gestes barrières et les protections que cela implique. Selon l'équipe, la qualification des signalements et leur instruction ne pouvait se faire uniquement sur des descriptions et des photos fournies par les ménages. Contrairement à cela, le chef de projets de SOLIHA explique que la définition de l'urgence s'est faite par téléphone et que cela a requis une capacité d'adaptation des équipes qui avaient l'habitude de se rendre sur place. La chargée de mission à la Direction Sécurité et Prévention de la ville de Lyon nous apprend que, pour eux, cette évaluation repose aussi sur les locataires. Pour l'ensemble des signalements péril, et non seulement ceux concernant l'habitat indigne, l'urgence est donc définie en amont de la visite. Cela permet donc d'empêcher une prise de risque inutile qu'engendre un déplacement en période d'urgence sanitaire.

« Quand on a un signalement, on demande aux gens de décrire ce qu'il se passe avec des courriers et des photos. En fonction des signalements : soit ils appellent les pompiers et ils prennent des mesures avec eux, soit si c'est un cas que l'on connaît et où il y a effectivement une évolution du danger, on va faire la visite. Mais on ne fait plus de «petits déplacements». »

Lors du Groupe Technique Opérationnel (GTO), réalisé le 12 mai, cette interrogation est apparue au sein des discussions. Pour obtenir une priorité particulière sur les relogements des ménages, il faut regarder au cas par cas les conditions d'habitation pour les évaluer. Le chargé de mission d'Urbanis explique donc que, pour savoir s'il s'agit de plus qu'une simple non décence et donc d'un réel risque, la demande de logement pourra être appuyée. La réponse de la chargée de mission Dispositifs du parc existant de la Métropole de Lyon est que :

« S'il y a urgence, si on a des suspicions, il convient bien de mettre en place une visite dès que possible. »

En temps habituel, cette évaluation suffirait afin de classer et de déterminer les urgences. Les critères d'insalubrité ne provoquent pas tous la même inquiétude au sein des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne. Les conditions sanitaires engendrées par le confinement des ménages ont fait prendre en compte le critère de l'exiguïté des lieux par les acteurs institutionnels. Restreint aux déplacements dans la seule surface disponible de leurs logements avec l'incapacité d'en sortir, les locataires endurent une

nouvelle contrainte qui, auparavant, pouvait sembler supportable. Par ailleurs, cette exigüité est souvent combinée avec le fait que les ménages soient nombreux, générant une sur-occupation avérée des lieux.

Ainsi, des « mises à l'abri » ont donc été organisées, lorsque l'urgence était combinée à cette sur-occupation du logement. Ces décisions relèvent d'une réflexion collective, autour de cette problématique accentuée lors du confinement.

« Chaque fois qu'il y a une urgence, une situation intenable, on retire la personne. C'est d'autant plus insupportable que les gens sont confinés et surtout dans des petits logements. » (**Responsable du service hygiène urbaine - ARS**)

« Lorsque le confinement était combiné à une sur-occupation exigüe des lieux, on s'est débrouillé pour évacuer les ménages au titre du pouvoir de police générale du maire. Selon l'article L2122⁴² du code des collectivités territoriales, le maire se doit aussi de la prévention des épidémies. Et du fait de la mauvaise qualité du bâti, de l'exigüité et de la sur-occupation des lieux, on les a sortis avec un arrêté municipal d'évacuation d'urgence. Et on les a sortis pendant la durée du confinement. » (**Responsable de la cellule habitat indigne - SCHS**)

Ce sont des mises à l'abri et non des relogements puisque l'évacuation était impérative et ne laissait pas le temps de trouver une autre solution que des nuitées hôtelières. Certaines situations, moins impérieuses, ont quant à elles permis aux locataires de conserver leur appartement. C'est le cas d'un dossier traité par l'Unité péril de la ville de Lyon, comme nous l'apprend la responsable péril à la direction de la sécurité et la prévention :

« Nous sommes intervenus sur un logement qui avait un problème d'incurie, de stockage de matériaux. Notre agent s'est rendu sur place et il n'y a avait pas de danger, pas de problème d'odeurs, juste de l'accumulation de papiers. La personne est donc restée chez elle. Par la suite, le dossier a été transféré à mes collègues de l'écologie urbaine. Il ne va pas être traité directement puisqu'il ne s'agit pas d'une urgence, il s'agit juste d'un point de départ du signalement. Le confinement implique que pour tout ce qui est suivi de dossier et déplacement, on ne traite que le plus urgent. »

Ainsi, la nécessité d'évacuation est déterminée non seulement par les conditions de vie relative à l'espace disponible dans l'appartement mais aussi au danger que constitue leur logement pour les locataires. Une fois cette obligation définie, un jeu d'acteur

42. Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat exercer, au nom de la commune, le droit prévu au I de l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation. Cf : www.legifrance.gouv.fr

se met en place pour déclencher les mises à l'abri. En prenant en compte les difficultés relatives aux conditions sanitaires, c'est en « bonne intelligence » que l'ensemble des partenaires s'est attelé à leur bon déroulement. Trois familles, dans des logements qui sont orientés vers des procédures d'insalubrité remédiable⁴³, et un logement qui fait l'objet d'une procédure notifiée de sur occupation manifeste, ont par exemple été relogées. Elles ont été évacuées par la ville de Lyon, avec une prise en charge hôtelière. L'ALPIL avait alerté que ces familles avaient « appelé au secours » concernant leur situation.

La coordinatrice du dispositif métropolitain de l'ALPIL traduit l'implication de tous les partenaires comme un enjeu partagé, celui de trouver des moyens d'agir pour protéger des ménages dans l'urgence et dont le relogement était obligatoire. Et grâce à cette volonté collective, les situations d'urgences qui avaient été identifiées ont pu être résolues. Cependant, pour les locataires dont l'évacuation n'a pas été nécessaire, une autre difficulté s'est présentée aux membres du dispositif partenarial, celle de rester en contact avec eux.

c. Le suivi difficile de ceux qui sont restés, le contact qui s'amenuise

Pour un public fragile, confronté à l'insalubrité, il y a un vrai enjeu de maintien du lien qui se pose. Le suivi avec les opérateurs permet de ne pas perdre les ménages et de poursuivre l'avancement des démarches à leurs côtés. La non-présence physique complexifie la tenue des échanges. Contrairement aux rendez-vous présents, les discussions téléphoniques ne permettent pas la communication gestuelle et l'adaptation personnalisée. Le fait de se rencontrer en personne permet de s'affranchir de la barrière de la langue et de trouver des moyens de se faire comprendre, au-delà d'un simple échange verbal. La chargée de mission dispositif du parc existant nous fait part de ces désagréments.

« Il est difficile de se faire comprendre par des personnes donc on ne partage pas nécessairement la langue ou toutes les subtilités. La présence physique permet de se faire comprendre davantage. »

43. Il existe deux types d'insalubrité :

- l'insalubrité remédiable : des mesures peuvent être prises afin de remédier à l'insalubrité ;
- l'insalubrité irrémédiable : il n'existe aucun moyen technique d'y mettre fin ou les travaux nécessaires à sa résorption sont plus coûteux que la reconstruction. Cf : <https://www.anil.org/immeuble-insalubre/>

Ce sont surtout les publics qui soulevaient le plus de craintes qui étaient contactés en priorité. Ce lien téléphonique a été réalisé par SOLIHA et l'ALPIL et a permis d'établir une relation privilégiée entre les locataires de logements indignes et les acteurs de lutte. Le fait que les ménages n'aient qu'un interlocuteur unique favorise leur suivi personnel et évite ainsi toute confusion dans leurs relations. La condition nécessaire pour que ce contact perdure est évidemment que les ménages répondent à leurs appels. Autrement, il n'y a aucun autre moyen de communiquer avec eux. Ainsi, pour certains, le contact a été totalement inexistant pendant l'intégralité de la période du confinement. A l'image d'une femme, « Madame B », dont le cas a été évoqué lors du PIG de Villeurbanne le 7 mai par l'ALPIL.

« Avec le confinement, on a perdu le contact avec Madame B. On ne sait pas si elle est revenue dans son logement ou non. Elle a indiqué avoir vendu son logement, mais on n'a jamais eu la confirmation de son notaire ou du syndic. On va effectuer une demande auprès d'eux, mais ils ne répondent pas non plus. Aujourd'hui la vraie difficulté c'est que l'on n'arrive pas à savoir exactement ce qu'il en est de la situation du logement de Madame B. »

Ceux avec lesquels la communication a été plus facile et pour qui le suivi a pu perdurer sont les ménages pour lesquelles un véritable lien avait déjà été créé avant le confinement. Habités à s'entretenir avec les opérateurs de terrains, ces personnes ont, pour la plupart, réussi à entretenir leurs liaisons. Les relations récentes se sont quant à elles amenuisées voire ont complètement disparu. Le confinement a abrogé les prémices du travail d'accompagnement qui nécessite d'instaurer une relation de confiance sur la durée.

La perte de contact peut s'expliquer notamment par la précarité numérique des ménages. Seuls les mieux équipés et les plus à même d'utiliser l'outil informatique ont pu continuer à avancer. Le téléphone, ou la connexion internet, sont une condition nécessaire pour être inséré et permet de préserver des liens avec l'extérieur⁴⁴. Cet éloignement des nouvelles technologies a aussi exclu les foyers des démarches, qui se réalisent habituellement accompagnées par les acteurs sociaux. L'assistante sociale de SOLIHA exprime cette difficulté de faire perdurer son aide aux personnes les plus éloignées des moyens de communication, et notamment du téléphone.

44. GARCZYNSKI, Guillaume. « Fracture numérique, fracture sociale », *Revue Projet*, vol. 371, no. 4, 2019, pp. 33-36.

« Et puis comme je suis difficilement joignable, les gens vont essayer de me joindre une fois, deux fois et puis moi je vais les rappeler une ou deux fois. Quand ils voient qu'on n'y arrive pas, ils vont plus facilement abandonner. Et puis moi j'ai très peu de moyens d'actions de mon côté, je ne peux pas leur proposer de rendez-vous. S'ils ne décrochent pas le téléphone c'est vrai qu'on est coincé, on est dans un cul de sac. »

La chargée mission de l'ALPIL s'accorde sur ce constat. La diversité du public et sa disparité d'accès aux moyens technologiques a complexifié son approche et sa relation avec eux.

« On a continué à suivre à distance les situations qui nous inquiétaient particulièrement, pour ceux qui ont répondu au téléphone ou aux mails. Malheureusement il y a des gens pour qui on n'a pas pu avoir de nouvelles pendant toute cette période. Il y en a qui ne répondaient pas au téléphone, on ne sait pas pourquoi. Il y a des gens qui n'ont pas du tout de téléphone, des gens avec une difficulté de langue et du coup pour qui les échanges par téléphone étaient extrêmement limités puisqu'il y avait une grande difficulté à se comprendre. Voilà toute une diversité de situations que l'on devait traiter au cas par cas. »

Cependant, même lorsque le public a accès aux outils informatiques (un ordinateur, une tablette ou un smartphone et une connexion internet) l'utilisation de ceux-ci n'est pas acquise. La connaissance des sites administratifs est un besoin qui avait déjà été identifié comme indispensable par SOLIHA et les travailleurs sociaux. La précarité numérique est donc un frein pour le suivi de ces ménages en temps de confinement mais aussi pour leurs démarches, comme nous l'évoquerons par la suite. La dématérialisation de plus en plus de services essentiels institutionnels en est responsable, marginalisant un public déjà en proie à plusieurs facteurs d'exclusion⁴⁵. Cette fragilité numérique existe aussi, comme nous l'avons déjà démontré, chez les acteurs administratifs, qui n'ont pas tous accès à un ordinateur ou un portable professionnel. Cela complique considérablement leur travail à distance.

Ce suivi, au-delà de la difficulté à le faire perdurer, a été indispensable pour les personnes isolées. Seul contact avec l'extérieur, il a permis d'amenuiser la double peine qu'engendre le fait d'être confiné dans un logement insalubre et de ne pas pouvoir le quitter. La coordinatrice du dispositif métropolitain de l'ALPIL se rend compte de l'intérêt et du poids de son approche.

45. DEYDIER Jean. « Emmaüs Connect : donner aux acteurs de l'accompagnement social et médico-social les moyens d'agir face à la précarité numérique », Vie sociale, vol. 28, no. 4, 2019, pp. 77-87.

« Je pense que ça a été important pour les ménages avec qui on a pu garder le contact, ce contact-là, parce que beaucoup de ménages ont remercié qu'on prenne de leurs nouvelles, même si on ne pouvait pas faire grand-chose. Ce lien-là a été particulièrement important pour eux. »

Ainsi, le contact avec les ménages a été particulièrement difficile à conserver, il n'en demeure pour autant pas inutile. Les opérateurs ont donc fait tout ce qui était en leur pouvoir afin de ne pas donner un sentiment d'abandon aux occupants. Ces derniers, au-delà de l'exclusion ressentie par le confinement dans leur logement ont aussi dû faire face à une précarisation de leurs moyens. Le public fragile occupant les logements insalubres est devenu soumis à une peur économique dans un premier lieu mais aussi sanitaire, causée par l'épidémie de la Covid-19. C'est dans ce climat angoissant et relativement isolé, comme nous venons de le voir, que les actions pour l'amélioration des conditions de vie des ménages ont dû être adaptées.

2. Les difficultés sociales qui s'ajoutent à celle du logement ou à la fragilisation des plus « faibles »

La première des difficultés qui émergent à la suite de la crise causée par l'épidémie de coronavirus est la fragilisation financière des ménages. Celle-ci est engendrée, comme nous allons le voir, par la diminution de leurs revenus d'activités. Cette vulnérabilité est aussi source d'un travail d'adaptation de l'ensemble du dispositif de lutte contre l'habitat indigne.

a. La précarisation économique liée à la perte de revenus

Le poids du logement dans le budget des ménages les plus pauvres est aujourd'hui très important et leur taux d'effort⁴⁶ ne cesse d'augmenter⁴⁷. En 2013, la part des dépenses de ces 25% de ménages les plus en difficulté, dans le logement du secteur privé était de 40,7%⁴⁸. Cette progression du taux d'effort conduit à de nombreuses situations précaires d'impayés mais aussi d'expulsion ou d'endettement⁴⁹. L'instabilité

46. Le taux d'effort est le rapport entre la somme des dépenses liées à l'habitation principale et les revenus des ménages. Les dépenses comprennent pour les propriétaires les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement, la taxe foncière et les charges de copropriété. Cf : www.insee.fr

47. BUGEJA-BLOCH Fanny. « 3. Faire face au coût du logement , Logement, la spirale des inégalités. Une nouvelle dimension de la fracture sociale et générationnelle ». *Presses Universitaires de France*, 2013, pp. 91-152.

48. INSEE. « Les conditions de logements », 2013.

49. VANONI Didier, ROBERT Christophe, *Logement et cohésion sociale : Le mal-logement au cœur des inégalités*, Paris, Éditions de la Découverte, 2007

de leur situation conduit ce public délicat à une vulnérabilité résidentielle⁵⁰. Elle réside dans le fait qu'au-delà de leur précarité et de la multiplicité des sources de leur fragilité, l'ensemble du contexte social et politique est source de risque. De plus, au-delà du fait que la situation économique des ménages soit précaire⁵¹, elle est accablée par les coûts relatifs à leur logement. En 2012, une chercheuse calculait par exemple qu'un foyer logé en habitat locatif indigne privé était soumis à une charge d'environ 465€ supplémentaires⁵² en comparaison à s'il était logé dans le parc social. Cet écart s'explique non seulement par le prix du loyer mais aussi par les charges induites par l'état du logement : les coûts énergétiques, les frais de santé par exemple. La relation entre la santé, le travail et les conditions de logement est triangulaire⁵³, et l'interdépendance de ces différents facteurs crée une vulnérabilité des ménages face aux imprévus et donc, ici, à la crise provoquée par l'épidémie de coronavirus.

Par ailleurs, les autres coûts induits par le mal logement ont un impact non négligeable sur l'insertion professionnelles et le risque de chômage⁵⁴. C'est une répercussion mutuelle : en effet la dégradation du marché de l'emploi engendre de même la montée de la précarité, ainsi que des mutations économiques et sociales de l'habitat⁵⁵. La trajectoire résidentielle se fragilise, laissant la place à une divergence entre les caractéristiques d'offre et de demande et par extension, aux formes d'habitat dégradé.

Lors de la crise sanitaire survenue à la suite de l'épidémie de la Covid-19, l'impact social et économique sur les ménages vivant dans des logements insalubres a été perçue par l'ensemble des interrogés. Leur vulnérabilité est provoquée par le fait que la majorité d'entre eux soient en contrats précaires, CDD, intérim ou parfois même en travail non déclaré. Ils ont ainsi été les premiers touchés financièrement, notamment à cause de la perte de leur emploi ou de l'application du chômage partiel par leur employeur. C'est ce dont témoigne le chef de projets de SOLIHA :

50. « Dans les années 2000, le terme de vulnérabilité résidentielle s'est substitué à celui d'exclusion, controversé dans le champ des sciences sociales » Cf. DEBOULET Agnès et al. *Vulnérabilité résidentielles*, Éditions de l'Aube, 2019, pp. 63.

51. BERTRAND Damien, Christophe FOULTIER. « Apporter des réponses aux très mal-logés : le rôle incontournable des associations », *Recherche Sociale*, no.178, 2006, pp.39

52. BARONNET Juliette. « Les coûts économiques, sociaux et sanitaires du mal logement », *Recherche sociale*, vol. 204, no. 4, 2012, pp. 7-85.

53. BLANC Maurice. « Logement, travail et santé en France : de l'occultation de l'origine professionnelle des maladies aux paradoxes de sa reconnaissance », *Pensée plurielle*, vol. 39, no. 2, 2015, pp. 17-26.

54. *Ibid.*

55. BALLAIN, 2003. *Op. Cit.*

« Le confinement va augmenter la précarité des personnes déjà fragiles économiquement. On traite des cas où les gens ont soit arrêté de travailler, soit perdu leurs boulots. Il y en a beaucoup qui sont en intérim et se retrouvent donc en difficulté économique. Et c'est à la fois compliqué de vivre dans leur logement mais aussi de ne voir aucune issue. Ils ne peuvent pas imaginer trouver un autre logement puisqu'économiquement ils sont plus fragiles. »

On peut ici illustrer cette situation de double peine d'un logement inadapté que l'on ne peut plus quitter avec l'exemple d'un ménage évoqué lors du PIG de Villeurbanne le 7 mai. Il s'agit de la famille évoquée auparavant, vivant entourée de trafiquants de drogue. Cette situation a obligé le père de famille à quitter son emploi en intérim afin de rester avec sa femme et leur fille. Le ménage avait donc été positionné à la suite de leur hébergement en hôtel sur un logement social à Vaulx-en-Velin, qu'ils avaient accepté. Cependant, le mari était persuadé qu'il toucherait des aides de pôle emploi mais il se trouvait qu'il avait un trop perçu et ne cotisait pas. Il a été accompagné par SOLIHA afin de faire une demande de RSA mais cette dernière n'est pas allée assez vite pour que le logement lui soit accordé. Ainsi, sa perte de revenus liée au confinement n'a fait qu'empirer les difficultés sociales qu'endurait sa famille, du fait de leur logement. Le chef de projets de SOLIHA le témoigne, il explique par ailleurs que cette problématique est centrale dans les réflexions des membres du dispositif de lutte contre l'habitat indigne :

« Aujourd'hui, la perte de revenus est notre plus grosse problématique. On a des gens pour qui un relogement définitif était prévu, et où les dossiers doivent passer dans des commissions chez les bailleurs sociaux. Mais, on se retrouve avec des gens qui n'ont plus les revenus nécessaires pour que leur logement leur soit attribué. C'est un des éléments compliqués à gérer sachant qu'il n'y a pas de solution miracle non plus. Donc on négocie comme on peut, et on voit ce qu'on peut faire en plus. Souvent on essaie de décaler les décisions parce que les bailleurs ont aussi des contraintes réglementaires, ils ne peuvent pas donner un logement en se basant sur une future entrée de revenus. Il faut que les ménages soient solvables par rapport au logement. C'est des commissions d'attributions qui sont décalées et on essaie de trouver des solutions alternatives en attendant. Les collectivités comme la Métropole de Lyon, la ville de Villeurbanne, vont payer des hébergements temporaires. »

Le groupe partenarial cherche donc à s'adapter à ces nouvelles contraintes afin de permettre aux ménages de pouvoir être relogés, ou d'espérer un relogement à la suite du confinement. Par ailleurs, cette précarisation s'est accompagnée d'une fragilisation des réseaux de soutiens. Pour des ménages qui, en marge du salariat, suivaient une « logique de débrouille »⁵⁶, les réseaux solidaires étaient un moyen de subvenir à leurs moyens et leur disparition ajoute un poids économique supplémentaire à celui de la perte de revenus. Lors du GTO du 12 mai, la chargée de mission de l'ALPIL en témoigne et envisage leur impact :

« Il y a eu une fragilisation des réseaux de soutiens, les associations qui pouvaient aider au quotidien qui étaient beaucoup moins présentes. Les proches aussi qui ont été moins présents pour soutenir financièrement sur le plan alimentaire par exemple. Nous, ce qu'on constate globalement, c'est une précarisation des familles qui sont dans le dispositif, mais c'est aussi le cas pour beaucoup d'autres. Et ça va avoir des conséquences probablement à assez long terme. »

L'ensemble de ces nouvelles contraintes, engendrées par le confinement, a par ailleurs modifié l'ordre des préoccupations des ménages. Ce n'est alors plus l'état des lieux dans lesquels ils vivent qui monopolise leur attention mais des besoins primaires tels que celui de se nourrir. La baisse du nombre de signalements faits, en excluant ceux qui n'ont pas pu être effectués par le travail de terrain, en est la preuve. Cette diminution a été relevée par chacun lors de notre enquête, à l'image de la responsable de la cellule habitat indigne de l'ARS le 29 mai :

« C'est sûr qu'on a eu beaucoup moins de signalements. Je pense que les gens avaient des préoccupations plus importantes. Elles se sont d'abord reportées sur le vital : comment je vais boucler la fin du mois ? Comment je vais pouvoir manger ? »

Le public fragile résidant dans des logements insalubres se retrouve donc accablé de difficultés financières supplémentaires. Les conséquences relatives à la précarisation économique des ménages et au renforcement de leur vulnérabilité résidentielle se ressentent donc au cœur du travail des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne. Leurs missions ont été complexifiées non seulement parce que les perspectives de relogement sont plus difficiles à envisager et mettre en œuvre mais aussi du fait que les priorités des ménages étaient différentes. Cette évolution des points de focalisation

56. COLLECTIF ROSA BONHEUR, *La ville vue d'en bas. Travail et production de l'espace populaire*, Ed. Amsterdam, 2019

s'explique par ailleurs par le fait que les ménages confinés étaient, comme nous allons l'aborder, plus enclins à redouter les conditions sanitaires en dehors de leur habitat.

b. La peur de l'extérieur, renforcée par la proximité au sein du logement

Les conditions de vie des ménages pendant la période de confinement ont altéré leur quotidien qui était déjà auparavant difficilement supportable. Cet espace clos n'offrait pas la possibilité d'avoir un espace personnel et l'interdiction de se rendre à l'extérieur renforçait ce sentiment de huis clos. Les conditions d'habitations sont pourtant considérées, et ce même en temps habituel, comme un facteur environnemental qui accroît les disparités sociales de la santé physique et mentale des occupants⁵⁷. Fanny Bugeja-Boch et Anne Lambert⁵⁸ écrivent d'ailleurs que ce confinement a pu mettre en lumière ces inégalités, notamment au travers de nombreux témoignages dans la presse et sur internet. Les facteurs à prendre en compte lors d'une étude de l'impact de cette période sur les inégalités de logement sont donc plus larges que ceux relatifs à l'habitat seul : le taux de chômage et d'impayés comme nous l'avons abordé, mais aussi les critères de contamination et de soin. L'épidémie de coronavirus a fait émerger des questions connues de causalité entre le logement et la santé, où les familles cumulent non seulement des facteurs de pauvretés mais aussi les facteurs sociaux d'inégalité de santé⁵⁹. De plus, la plupart du temps, les logements indignes sont aussi synonymes d'exiguïté des lieux⁶⁰. Cette réduction d'espace de vie, combinée à la sur-occupation courante, peut accentuer le processus de dégradation. Finalement, dans les études de Pascale Dietrich-Ragon sur le logement insalubre parisien⁶¹, il ressort des témoignages que les occupants sont plus vulnérables face à la maladie. Dans le cadre de notre étude, ces craintes se sont témoignées par une peur de l'extérieur et un mal être quotidien, accentué par le climat anxigène entretenu par les médias et les déclarations officielles.

Le chef de projets de SOLIHA, lors du PIG de Villeurbanne du 7 mai, exposait à l'ensemble des acteurs présents lors de la visioréunion la détresse des ménages occu-

57. BARONNET, 2012, *Op. Cit.*

58. BUGEJA-BLOCH Fanny, Anne LAMBERT, « Le logement, vecteur des inégalités », *La Vie des idées*, 27 avril 2020.

59. GINOT Luc, Catherine PEYR, « SCHS d'Aubervilliers, « Habitat dégradé et santé perçue : une étude à partir des demandes de logement social » », *Revue de Santé publique*, vol.22, 2010

60. FAURE Julia, Isabelle BENJAMIN, Didier VANONI « Comprendre les logiques qui font obstacle à la lutte contre l'habitat indigne », *Recherche Sociale*, no.178, 2006, pp.15

61. DIETRICH RAGON, 2011. *Op. Cit.*

pants des logements insalubres :

« Ce qu'on a remarqué sur une adresse, et dans le cadre général, notamment pour les accompagnements sociaux, c'est qu'on est souvent dans le cadre de publics fragiles et du coup c'est majoritairement des publics qui sont très inquiets, très angoissés par rapport au virus. »

Selon l'assistante sociale de SOLIHA, certains ménages ne redoutaient pas forcément l'épidémie à l'extérieur. Cependant, l'urgence sanitaire causait par ailleurs, au travers de leur lieu de vie, une situation de mal-être.

« Il y avait des ménages qui n'avaient pas forcément peur mais qui étaient mal parce qu'habitant dans des logements indignes, complètement moisis. Ils étaient donc enfermés chez eux, dans leurs tout petit logement avec leurs trois ou quatre enfants. Donc pour eux, ça a été une période extrêmement difficile à vivre. »

Soumis à l'humidité, les moisissures et à la dégradation de leur habitat en continu, les ménages ne peuvent plus accéder à l'échappatoire d'en sortir. Cette présence domestique ininterrompue due au confinement a ainsi renforcé la vulnérabilité des ménages. La préservation de leur santé face à la Covid-19 nécessitait leur présence à domicile mais celui-ci ne leur garantissait pas, à cause de son état, un abri protecteur, supportable et décent. Les conditions de vie, l'exiguïté des lieux ainsi que la sur-occupation ont modifié leur rapport avec l'extérieur. Les sorties étaient déjà contrôlées, mais la peur d'être contaminé et de contaminer par la suite les membres de son foyer ont généré chez les occupants une appréhension supplémentaire face à la maladie. La chargée de mission dispositifs du parc existant de la Métropole de Lyon rend compte de ce sentiment présent chez les ménages :

« Sur le respect du confinement en tant que tel, on a vu sur des ménages qu'il y avait une bonne préoccupation autour de la problématique sanitaire, du respect des règles barrières. Sur certains immeubles, on s'interroge quand même sur la façon dont les personnes vivent le confinement, sur leur ressenti et des conséquences que ça a sur eux. »

Cette détresse et ce sentiment d'enfermement au-delà du confinement, ont été renforcés par l'éloignement des opérateurs et des membres du dispositif de lutte contre l'habitat indigne du terrain. Pour ces ménages esseulés physiquement, il était donc d'autant plus difficile d'entrevoir un relogement, devenant eux-mêmes les acteurs principaux des démarches à suivre.

c. Les procédures de relogement, inadaptées à des ménages livrés à eux-mêmes

Comme nous l'avons évoqué auparavant, la précarisation économique, numérique ainsi que les conditions même des occupants des logements insalubres ont contribué à les éloigner des acteurs institutionnels. De plus, cette solitude est accentuée par le fait que la majorité d'entre eux qui tentent de lutter contre la dégradation de leur habitat cherchent malgré tout à cacher leur lieu de vie à leurs proches. Afin de conserver une illusion de statut, ce sont vers les logements sociaux qu'ils se tournent puisqu'ils ne peuvent prétendre à se loger dans le parc privé⁶². Ainsi, il est nécessaire pour eux d'entamer ou de poursuivre des démarches de relogement afin d'accéder au parc social et ce, pendant la période de confinement.

Au-delà de l'éloignement physique des opérateurs et des institutions, les démarches dématérialisées à poursuivre sont complexes et nécessitent une adaptation de chacun pour les mettre en place. Ainsi, il devient particulièrement difficile pour les ménages de constituer leurs candidatures, et cela renforcé par le fait, comme nous l'avons déjà évoqué, que leur appropriation d'internet est relative. L'assistante sociale de SOLIHA rend compte de l'effort supplémentaire qui est demandé aux locataires pendant cette période, constituant des contretemps dans son travail :

« Je n'ai pas réussi à avancer certaines situations pendant cette période de confinement parce qu'on était dans l'impossibilité de transmettre des documents. Leur situation administrative est un peu en stand-by pendant ce temps. Ça peut aussi être compliqué quand les personnes nous envoient des documents par photo, prise avec un smartphone, pas forcément cadrée. »

Par ailleurs, les procédures à suivre pour obtenir un logement social, requièrent une rigueur particulière et l'exigence dans l'élaboration des dossiers de demande est particulièrement élevée. Ces démarches ne sont pas forcément familières des ménages. Ils devaient alors s'adapter avec leurs connaissances propres, soutenus par les opérateurs, à distance. Cette adaptation s'est faite en parallèle aux préoccupations propres des bailleurs.

En effet, pendant la période du confinement, la plupart des bailleurs sociaux ont suspendu les commissions d'attribution, les visites, les états des lieux et les entrées-sor-

62. DIETRICH RAGON, 2013. *Op. Cit.*

ties. Cependant, pour l'attribution des logements qui étaient des urgences absolues, les bailleurs se sont organisés mais sont restés inflexibles concernant leurs solutions d'attributions. Lors du GTO du 12 mai, la chargée de mission de l'ALPIL, fait part des difficultés relatives à ses exigences :

« Quand les bailleurs ont été mobilisés sur la question des relogements, les difficultés qu'on a rencontrées c'est de pouvoir transmettre les documents qui étaient demandés. En temps normal, les personnes viennent à notre bureau les déposer et c'est nous qui les envoyons. Là, on s'est retrouvé face à des personnes qui avaient les documents mais qui n'avaient pas du tout la possibilité de les transmettre. On n'a pas encore les retours des bailleurs HLM, on ne sait pas comment le fait de ne pas avoir envoyé les documents demandés va être pris par les bailleurs et quel impact ça va avoir sur les propositions de logement qui ont été faites. »

D'autre part, dans les documents nécessaires, l'avis d'imposition était demandé systématiquement. Cette question, au-delà des procédures de relogements en elles-mêmes, a cristallisé beaucoup d'effort pour les assistantes sociales - dont celle de SOLIHA - pour que toutes les personnes accompagnées puissent déclarer leurs revenus. C'est une démarche importante puisque cela sert non seulement pour l'attribution de logement mais par extension pour faire valoir les droits à la CAF, au pôle emploi et prouver son éligibilité aux logements sociaux par exemple. Pour elle, cet avis est « le nerf de la guerre » et est nécessaire dans tout accompagnement social. Les ménages qui n'ont pas pu faire cette déclaration du fait qu'ils aient perdu le contact avec les travailleurs sociaux vont donc devoir être encore plus accompagnés à la fin du confinement. Qu'il s'agisse donc des démarches de relogement ou plus généralement des démarches administratives, la perte de contact physique et l'éloignement des outils numériques a ralenti l'accès des ménages à leurs droits. Pour y palier, comme le témoigne la chargée de mission Dispositifs du parc existant de la Métropole de Lyon, l'adaptation de chaque professionnel est faite sur sa propre disponibilité, au service de ceux qui sont pris en charge.

Ainsi, nous pouvons ici nous rendre compte de l'impact du contexte actuel sur les ménages. Ce public, déjà fragilisé par sa situation, a éprouvé d'autant plus le confinement, tant au niveau relationnel qu'économique. Par ailleurs, les contraintes administratives qui sont en temps habituel amenuisées par le travail partenarial d'accompagnement social n'ont pas permis à ces ménages d'effectuer des démarches indi-

viduellement. Cet éloignement, corrélé à la quarantaine, a cependant pu favoriser le jeu des propriétaires peu scrupuleux. Comme nous allons le voir, ils ont su tirer profit de la crise causée par les conditions sanitaires liées à la crise du coronavirus.

3. Une situation qui profite aux propriétaires peu scrupuleux

L'attente des décrets nationaux afin d'orienter les actions a ralenti les procédures relatives à l'amélioration des conditions de vie des occupants des logements insalubres. Cependant, les propriétaires ont aussi su tirer profit de cette situation pour gagner du temps face à leurs obligations.

a. La zone d'attente administrative qui retarde les délais

Les bailleurs des logements insalubres sont conscients que les candidats à leurs logements, du fait de leur grande précarité, n'ont pas beaucoup d'autre choix que celui de vivre dans l'insalubrité. La situation de ces ménages représente donc une opportunité d'avoir accès à une réserve de locataires potentiels renouvelée constamment⁶³ et ne revendiquant, ouvertement du moins, aucune amélioration de leurs conditions de vie. Ils sont par ailleurs en grande précarité administrative et ne s'inscrivent donc généralement pas dans une logique de revendication de leurs droits⁶⁴. Les propriétaires dupent les ménages relativement à leurs connaissances fragiles des droits et obligations de chacun. Plus globalement, ils sont souvent prêts à tout afin de ralentir les procédures. Ils ont donc tenté de profiter d'une situation administrative de report des délais liée à la crise sanitaire, et la prise en compte difficile des ordonnances et décrets, au détriment des ménages. C'est par intérêt financier, comme nous l'apprend la coordinatrice du dispositif métropolitain de l'ALPIL, que leurs agissements sont motivés.

« On est face à des propriétaires qui ont des intérêts financiers et qui jouent de tout. Ils ont joué du confinement comme ils jouent de plein d'autres choses pour essayer de se faufiler dans la réglementation, gagner un maximum d'argent via la location de leur parc dégradé. Je le perçois plutôt comme ils sont prêts à sauter sur n'importe quelle occasion. »

63. FAURE Julia, Christophe FOULTIER, Didier VANONI, 2006, *Op. Cit* pp.16

64. FAURE, BENJAMIN, VANONI 2006, *Op. Cit.*, pp.18

Ainsi les problématiques et les actions des acteurs ont été adaptées, comme le témoigne la responsable du service hygiène urbaine du SCHS de Lyon, connaissant les dérives de ces propriétaires malhonnêtes, pour que les délais ne soient allongés qu'à cause du confinement et pas de vices de procédures.

« Le CODERST n'a pas eu lieu à cause de la pandémie et aussi parce qu'on a un gestionnaire en face de nous, qu'on pense assez outillé juridiquement pour faire capoter les procédures du code de la santé publique. L'ARS a donc pris beaucoup de précautions et je pense qu'ils ont eu raison, pour éviter tout contentieux derrière. »

La responsable de la cellule habitat indigne de l'ARS confirme ce choix. Pour elle, il s'agit aussi de la question du public concerné lors du CODERST. Il pourrait se tenir en visioconférence, si les acteurs invités, c'est-à-dire les propriétaires et les locataires, donnaient la certitude de se connecter le moment venu.

« Tout est plus complexe du fait du confinement mais aussi du public que l'on a en face de nous. Un propriétaire qui n'a pas pu se connecter, il nous fait capoter la procédure. Donc on ne va pas perdre 2 mois, on va perdre 6 mois si on refait la procédure. Et avec des propriétaires procéduriers, on ne peut pas se permettre. »

Cependant, à l'image d'un propriétaire qui sous-louait des garages aménagés à des familles à Lyon, il leur a tout de même été possible de faire en sorte de retarder les délais. Celui-ci a demandé à rencontrer l'ARS, pour prolonger la durée de réponse aux obligations qui lui incombait, du fait du relogement des ménages qui vivaient dans ses locaux. La responsable de l'ARS témoigne de la malhonnêteté de ce dernier :

« Il y a un propriétaire qui nous a demandé un rendez-vous en présentiel pendant la période de confinement. Il est bien conseillé par sa fille qui est avocate. Donc nous, on a pris l'attache d'un juriste, donc effectivement on peut refuser le présentiel mais ça fait un délai. En fait ils sont très procéduriers, très malins. Ils profitent de la crise sanitaire, ils en jouent. »

Lors du Comité Technique de Suivi (CTS) des adresses du 7 mai, la question de ce report des délais et du fait que les propriétaires en profitent était à l'ordre du jour. Un arrêté de police générale avait été signé par le Préfet, se basant sur l'urgence sanitaire. Une réflexion collective a eu lieu autour du fait qu'il fallait justifier juridiquement cet arrêté une fois le déconfinement entamé. De plus, le 5 mai, la liste des dérogations

pour la prorogation des délais, comme nous l'avons déjà évoqué, n'était pas connue des services. Ainsi, la coordinatrice du dispositif métropolitain de l'ALPIL s'interrogeait sur l'après, pour que ce propriétaire ne reste pas impuni :

« Concernant les relogements effectués pour les familles, si on est sur un délai de 2 mois d'interdiction d'habiter, il faudra voir si on est sur des délais qui permettent d'être dans les clous des indemnités. Sinon il faudra que l'on garde une trace de tous les coûts de l'hébergement hôtelier et des relogements dans le cadre d'une procédure pénale. »

La majorité des propriétaires ne sont pas enclins à faire ce qu'il faut et donc, pour eux, essayer de ralentir les procédures et de rallonger les délais est assez constant. Ils ont donc profité de cette période pour justifier des travers qui leurs sont connus. Ainsi, les membres du dispositif de lutte contre l'habitat indigne se sont focalisés sur l'urgence de la situation des locataires tout en conservant l'idée de rappeler leurs obligations aux propriétaires par la suite. Le technicien de l'ARS et la responsable de l'unité habitat indigne péril de la Métropole lors du CTS 7 mai prévoient cette possibilité :

*« **Technicien ARS** : L'avocate, fille du propriétaire des logements, joue la carte du poker menteur. Je les verrai bien faire des recours. Toute leur posture témoigne de leur envie forte de gagner du temps au maximum.*

***Responsable de l'unité habitat indigne péril** : Souvent on se concentre sur le relogement parce que c'est le plus important pour nous et les familles. Mais derrière ce serait pas mal de taper encore plus au porte-monnaie [des propriétaires] en demandant des indemnités, parce qu'avec plusieurs ménages, ça peut chiffrer. »*

Le fait que le confinement empêche les face-à-face a permis à nombre de propriétaires de se dédouaner de leurs obligations, mais ceci n'était que temporaire. Cela n'empêchera pas que maintenant les délais rétablis, ils doivent se mobiliser rapidement. Cependant, le confinement a été une occasion pour les bailleurs les plus retards d'exercer leur pouvoir de supériorité sur leurs locataires.

b. Le confinement, un moyen de pression supplémentaire sur les ménages mal logés

La vulnérabilité résidentielle des populations fragiles habitant dans des logements insalubres les place en marge du parc immobilier classique⁶⁵. Elle renforce donc leur fragilité face à leur contexte locatif, amenuisant leurs droits et protections face aux propriétaires. Les locataires n'osent pas porter plainte. Ils se sentent dans un sens reconnaissants face à leur propriétaire qui leur a permis de se loger, en ne tenant pas compte des conditions de l'appartement. Une relation déséquilibrée⁶⁶ s'instaure entre le bailleur et le locataire, menant les ménages à une forme de dépendance. Les bailleurs exercent donc un rapport de force sur les occupants des logements insalubres qu'ils leur louent.

Ce dernier peut se traduire dans différentes actions. Dans certains des cas, les locataires n'ont pas accès directement à leurs boîtes aux lettres, ou à leurs arrivées de fluides par exemple. Il est aussi courant que les propriétaires possèdent un double des clés des logements⁶⁷. Cette pression illégale effectuée par ceux-ci crée chez les ménages une position de limitation des risques qu'ils encourent plutôt que des revendications ou des plaintes. Ils recherchent un arrangement puisqu'un affrontement pourrait jouer contre eux et mener à la perte de leur logement qui leur serait néfaste. Le confinement n'a fait qu'accentuer ce rapport de force, et les partenaires du dispositif de lutte contre l'habitat indigne ont pris des dispositions pour ne pas nuire à la sûreté des locataires. La responsable du service hygiène urbaine du SCHS de Lyon décrit le récit de l'hébergement d'une certaine famille :

« Quand ils sont partis, on leur a dit qu'il fallait qu'ils préparent leurs affaires les plus précieuses parce qu'on pense que le gestionnaire des lieux risquait de rentrer, même s'ils ne sont pas là. C'est un marchand de sommeil type. On leur a dit de prendre leurs papiers, leurs documents précieux, leurs bijoux. »

Cette famille, relogée à l'hôtel pendant le confinement, a informé son bailleur qu'elle partait en vacances. Mais l'appréhension du comportement de celui-ci une fois la famille à l'hôtel a forcé la mise en place de mesures de précaution supplémentaires. La même responsable développe les requêtes qu'elle a formulé auprès des habitants :

65. FIJALKOW Yankel. « Crises et mal-logement : réflexions sur la notion de « vulnérabilité résidentielle » », *Politiques sociales et familiales*, n°114, 2013. Logement : enjeux d'actualité. pp. 31-38.

66. DIETRICH RAGON, 2012. *Op. Cit.*

67. FAURE, FOULTIER, VANONI, 2006. *Op. Cit.*

« J'ai dit à la famille de filmer et de faire des photos avant de partir. Ce dont j'ai peur, c'est que, lorsqu'ils reviennent, ils retrouvent les lieux saccagés. Le propriétaire leur dira alors que ce n'est pas lui, les accusera, les poursuivra et ne leur rendra pas leur caution. Tout ça, parce qu'il sait qu'il y a une procédure en cours. »

Le fait de filmer permettra alors de faire une procédure civile en portant plainte contre X. Si le propriétaire est rentré à l'intérieur pour détruire les effets personnels des locataires, il faudra prouver que c'est bien lui par la suite.

Par ailleurs, les ménages qui eux sont restés confinés dans leurs appartements ont aussi subi la pression et les mauvais agissements de leurs bailleurs. Certains vivent à proximité, ce qui augmente d'autant plus les possibilités des confrontations lors de la période. La responsable de la cellule habitat indigne de l'ARS relate la détérioration des conditions de vie des occupants, soumis aux exigences de ceux qui possèdent leur logement.

« Les gens sont boudinés dans leurs micro-logements avec, du fait du confinement, le propriétaire qui vient leur mettre la pression parce qu'ils ne peuvent plus travailler, ils n'ont plus un rond pour payer le loyer. Ils pètent un câble, 6 dans 18m², ce n'est pas supportable. Le confinement fait qu'il y a des pressions supplémentaires. »

Lors du PIG de Villeurbanne du 7 mai, les acteurs, conscients de cette pression, ont tenté de s'organiser afin de leur venir en aide sans éveiller les soupçons des bailleurs. Ils ne pouvaient pas contacter le syndicat de copropriété pour commencer les audits dans deux immeubles suivis pendant le confinement. Les deux propriétaires étant peu scrupuleux, s'ils apprenaient que des démarches étaient engagées, ils pourraient aller voir les locataires pour les menacer. Le chef de projets SOLIHA s'interroge ainsi :

« L'idée ce serait de voir les locataires sans que les propriétaires soient au courant pour ne pas qu'ils puissent faire pression sur eux. Ainsi, il y a une vraie réflexion sur la date de reprise des audits, pour qu'on puisse commencer le diagnostic technique des parties communes rapidement. »

Finalement, cette pression que peuvent exercer les propriétaires au quotidien s'est renforcée par l'enfermement de leurs locataires. Motivés par leur position de supériorité face à des ménages dans le besoin, ils s'octroient un pouvoir sur leur traitement. Lors des procédures habituelles, le maximum est fait pour protéger les occupants. Lors du confinement, la malhonnêteté avérée des bailleurs et l'éloignement de ce public

fragile a forcé le dispositif de lutte contre l'habitat indigne à prendre les mesures nécessaires pour les protéger. Par ailleurs, le fait que, comme nous l'avons évoqué, les procédures soient ralenties, empêchent les acteurs institutionnels de s'adapter rapidement. Une fois encore, les propriétaires vont se saisir de cette occasion, engendrant des répercussions sur les ménages.

c. L'incapacité des institutions à réagir à court terme

Les conditions sanitaires n'ont pas permis des capacités de suivi et d'accompagnement optimales pour les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne de la Métropole. La situation et les instructions législatives ont changé au jour le jour pendant le confinement. Cette instabilité juridico-administrative a entraîné un manque de visibilité pour l'ensemble des partenaires et a donc réduit leur capacité à réagir face aux agissements des propriétaires les plus malhonnêtes. Elle se traduit ici par exemple par la difficulté à faire respecter le fait qu'une fois que les ménages aient été hébergés, le logement qu'ils occupaient jusque-là doit rester vacant. Cette problématique est évoquée par le chef de projets de SOLIHA lors de notre enquête :

« On perd effectivement une capacité à contrôler les logements qui sont interdits à l'habitation. Malheureusement il y a des propriétaires qui en profitent pour remettre des gens. Cependant, on peut aussi penser que pour les propriétaires peu scrupuleux, il sera plus difficile de remettre en location avec le confinement, donc normalement ça ne devrait pas trop se dégrader. »

Lors du CTS du 5 mai, la problématique avait aussi été évoquée. Les membres de la réunion tenue en visio-conférence se sont interrogés sur les moyens juridiques à leur disposition, dans ce contexte particulier de report d'engagement des procédures, pour empêcher les remises en location par les propriétaires. Un échange entre la responsable de l'unité habitat indigne et un technicien de l'ARS avait alors conclu sur le fait qu'ils n'avaient aucun pouvoir pour réagir à court terme.

*« **Responsable de l'ARS :** Il n'y a rien qui peut empêcher le propriétaire de remettre en location. Je ne vois pas comment on peut faire quoi que ce soit. En revanche, s'il remet 4 personnes dans un seul appartement exigu, peut-être qu'on pourra faire quelque chose*

***Technicien de l'ARS :** Il est très bien conseillé, mais on peut peut-être envisager un courrier d'invitation à ne pas relouer, on avait fait ça il y a longtemps. Ça ne vaut pas grand-chose et ça n'empêchera pas de relouer cependant. »*

Cette discussion concède leur incapacité à contraindre le propriétaire à laisser ses logements indignes vacants alors que les locataires venaient d'être hébergés. Cette interdiction ne pourra avoir lieu qu'à la suite du CODERST, prévu le 23 juillet pour ce dossier. La responsable de l'unité habitat indigne péril de la Métropole conçoit elle aussi la difficulté d'agir en temps réel lors de cette réunion. Cependant, en se focalisant sur le long terme, elle trouve un intérêt dans ce courrier d'invitation à ne pas reloger :

« Ce courrier n'empêchera pas de relouer. Cependant, si toutefois on lance des procédures pénales, par exemple, envers le propriétaire, ça constituera une pièce supplémentaire à présenter au juge si la situation se reproduit. »

La réduction partielle de l'influence et du pouvoir des acteurs institutionnels a donc généré une réflexion sur le plus long terme, afin de ne pas laisser les propriétaires malhonnêtes impunis.

Par ailleurs, l'action de la police, en collaboration avec les membres du dispositif de lutte contre l'habitat indigne, a aussi été modifiée. Leur implication accrue dans la sécurité des citoyens pendant le confinement a concentré la majorité de leurs activités. Ainsi, le chef de projets de SOLIHA témoigne de la difficulté à les solliciter en cette période particulière.

« Ce qu'il faut savoir, c'est qu'il y a beaucoup de propriétaires qui ont d'autres choses en cours avec la police, d'autres activités donc on est souvent amenés à avoir un lien indirect, ou pour notifier tout ce qui est procédures d'insalubrité, vu qu'ils ne viennent jamais chercher les recommandés, ça passe aussi par la police municipale pour aller les apporter par exemple. Ce n'est pas quelque chose de forcément nouveau, et en ce moment on essaie d'éviter de trop les solliciter car ils sont occupés. »

Ce manque de capacité à pouvoir agir sur le terrain en temps réel est donc lié au fait que les partenaires doivent s'adapter en permanence aux difficultés qu'ils rencontrent. Par ailleurs, le fait que les propriétaires frauduleux profitent de chaque occasion pour allonger les délais, et ainsi jouer avec les limitations, renforce les complications auxquelles les acteurs de la lutte contre l'habitat insalubre font face.

Conclusion partielle

Après avoir compris la puissance du partenariat et les conséquences de la Covid-19 sur son fonctionnement, il était essentiel de se focaliser sur les ménages et la perturbation de leur quotidien lors de l'épidémie. En effet, ce public fragile était déjà pris en charge en fonction de la gravité de sa situation et l'action des membres du dispositif de lutte contre l'habitat indigne échelonnée suivant le degré d'urgence. La crise du coronavirus et l'enfermement lors du confinement ont redéfini la pondération des critères pris en compte, notamment celui de l'exiguïté du logement et de la sur-occupation des lieux. Les ménages soumis en permanence à l'oppression de leur habitat nécessitaient donc un accompagnement adapté.

Les conséquences de ce confinement ont été d'autant plus violentes pour les publics les plus fragiles. Économiquement, leur perte de revenus et leur éloignement social ne leur permet pas d'effectuer les démarches nécessaires pour améliorer leurs conditions de vie sur le long terme. Ces nouvelles conditions de travail complexifient la prise en charge et l'accompagnement des ménages par les partenaires du dispositif. Les locataires livrés particulièrement à eux-mêmes représentent une cible pour les propriétaires malhonnêtes. Ces bailleurs prêts à tout pour contourner et faire durer les procédures se sont saisis de la crise sanitaire comme d'une opportunité pour faire pression sur les occupants de leurs logements.

L'adaptation des membres du dispositif de lutte contre l'habitat indigne doit donc se faire relativement à la crise épidémique mais aussi en fonction du public auquel ils font face. L'accompagnement des ménages fragiles, s'il a pu s'essouffler à cause de leur éloignement des outils technologique, est essentiel pour assurer une continuité dans les procédures relatives à l'amélioration de leur habitat et éviter un sentiment d'abandon. Par ailleurs, le traitement des propriétaires et leur sanction n'ont pas pu se tenir relativement au flou administratif de la période. Cependant, l'ensemble des partenaires garde à l'esprit que les plus malhonnêtes d'entre eux doivent être punis, sur le plus long terme.

III. ENVISAGER L'APRÈS, OU L'APPRENTISSAGE FACE À LA CRISE

Nous venons donc de comprendre l'impact que le confinement a eu sur les ménages et sur les différents membres du dispositif de lutte contre l'habitat indigne. Leurs pratiques et les démarches ont dû être adaptées pendant cette période. Désormais se pose la question de l'après. Le début du déconfinement commence le 11 mai, annoncé par le Premier Ministre Édouard Philippe mais implique un ajustement des règles de santé publique et de distanciation. Ces mesures, elles aussi, influencent le travail des partenaires et la reprise du contact avec les ménages vivant dans des logements indignes.

Nous étudierons donc dans ce développement final comment la sortie de crise est envisagée, mais aussi quelles seront les suites à donner aux apprentissages et ajustements fait à la suite de l'épidémie de la Covid-19. Dans un premier temps il sera question du vécu des ménages, de leurs appréhensions liées au début du déconfinement et de la réponse apportée par l'ensemble des membres du dispositif de lutte contre l'habitat indigne.

Par la suite, nous nous attarderons sur la poursuite du travail des acteurs. De nouveaux ajustements ont été mis en place afin de respecter les règles de santé publique, qu'il s'agisse de rendez-vous personnels ou de la reprise du travail de terrain. De plus, nous étudierons quel traitement du retard accumulé pendant 8 semaines est envisagé, à la sortie du confinement. Finalement, il sera question des apprentissages faits, au sortir de l'urgence sanitaire. Cette période sera l'occasion d'interroger l'adaptation du travail partenarial mis en place sur la Métropole lyonnaise, les forces de celui-ci mais aussi les modifications qui pourraient être faite pour améliorer son efficacité.

Cependant, les interrogations ici posées et les témoignages apportés par les entretiens doivent être compris dans leur contexte. La période d'urgence sanitaire engendrée par le coronavirus et les différentes annonces du Gouvernement ont modifié la perception des acteurs ainsi que leurs réponses concernant la sortie de crise. C'est pourquoi, la date des entretiens est importante. La date du début du déconfinement n'a été connue que le 29 avril. Les acteurs ayant été interrogés avant cette date ne pou-

vaient qu’imaginer la suite des événements. De plus, en répondant à cette période, leur prise de recul n’était que limitée et c’est pourquoi leurs réponses nécessiteraient d’être complétées lorsque leur quotidien de travail ne sera plus contraint par la situation sanitaire française.

A l’annonce du déconfinement, les attentes et inquiétudes des ménages ont suivi le sentiment de libération de leur enfermement au sein de leur logement. La prise en compte de ces préoccupations par les membres du dispositif de lutte contre l’habitat indigne les a fait se questionner sur la reprise du travail de terrain. Ici, ils ont donc cherché à limiter l’isolement et l’appréhension des ménages pour leurs perspectives de condition de vie futures.

1. L’incertitude des ménages face à leur relogement

Les différentes procédures concernant les relogements, comme nous l’avons déjà montré, ont pris du retard lors du confinement. Certains ménages ont cependant été mis à l’abri. La poursuite incertaine de leur hébergement procure chez eux une angoisse supplémentaire.

a. L’attente d’un relogement définitif source d’inquiétude

Comme nous l’avons démontré auparavant, le confinement a été une source d’éloignement des ménages. A l’annonce du début du déconfinement, les procédures et hébergements temporaires en suspend deviennent alors une source d’inquiétude supplémentaire pour les locataires. Ceux qui ont pu être hébergés pendant la période d’urgence sanitaire se posent désormais la question de leur avenir. A l’hôtel, ils s’interrogent sur leur futur, et sur la possibilité qu’ils réintègrent leur logement insalubre le temps de trouver une possibilité de relogement définitif. Les partenaires, conscients de cette possibilité, se questionnent sur les solutions à y apporter, avant même que le déconfinement soit décidé. Le 16 avril, la responsable du service hygiène urbaine du SCHS de Lyon alertait les partenaires concernant ces situations.

« Pour certains ménages, on a des pistes de relogement définitif mais ils n’ont pas été encore attributaires de logements. J’ai insisté auprès des partenaires, en leur disant de faire attention parce si la pandémie et l’exiguïté des lieux étaient concomitantes avec les pouvoirs de police généraux du

maire, on ne pourra pas les héberger pendant des mois. On s'est donc tous mis en ordre de bataille là-dessus, se disant qu'il fallait accélérer ce relogement définitif. »

Le 20 avril, la responsable de la cellule habitat indigne de l'ARS, elle aussi, était consciente de l'angoisse des ménages, mais aussi du fait qu'il était possible qu'ils occupent à nouveau leur ancien logement, une fois le confinement terminé.

« Quand il va y avoir le déconfinement, les gens qui sont à l'hôtel vont retourner chez eux sans payer de loyer jusqu'à ce que la collectivité - puisque le propriétaire ne le fera pas - leur trouve une solution de relogement. Mais ils n'ont pas du tout envie d'y retourner. »

Conscients de cette problématique, et de l'inquiétude des ménages face aux démarches qui n'ont pas avancé ou qui n'ont pas pu avancer, les membres du dispositif de lutte contre l'habitat indigne ont tenté de les rassurer. Le 5 mai, cette question était au cœur des discussions du CTS. L'ALPIL témoignait de l'angoisse et de la situation anxiogène qui leur était rapporté par les personnes que leurs collègues accompagnent. Un grand nombre de questions leur étaient posées afin de savoir si les ménages restaient à l'hôtel, et pour combien de temps encore. Ainsi, la coordinatrice du dispositif métropolitain de l'ALPIL s'interrogeait sur ce qu'elle était en mesure de leur annoncer pour les rassurer. La responsable de l'unité habitat indigne péril de la Métropole, lui présente les mesures qui ont été décidées :

« J'ai envie de dire oui parce que si la ville ne prolonge pas en termes de police générale, la Métropole ira, puisque la crise sanitaire est toujours présente. Moi je suis d'avis que vous puissiez rassurer les familles pour leur dire que non, elles n'iront pas à la rue à la fin du confinement. Le cadre de prise en charge c'est quelque chose mais la mise à l'abri des familles c'en est une autre. Si la ville ne poursuit pas son accompagnement des ménages, la Métropole prendra le relais pour les maintenir à l'hôtel. »

Des solutions sont ainsi avancées pour venir en aide aux ménages qui n'ont pas encore trouvé de possibilités de relogements. Cependant, pour ceux pour qui cela est le cas, la peur de ne pas pouvoir accéder à leur logement social parce que les bailleurs ne l'autorisent pas se fait ressentir. Ces situations sont aussi connues des partenaires. Le 16 avril, la responsable du service hygiène urbaine du SCHS de Lyon le témoigne et essaie d'y trouver une solution en faisant intervenir le préfet.

« Il y a une des familles qui a été attributaire la semaine dernière [la semaine du 9 avril] d'un logement social. Le seul problème c'est que le bailleur ne veut pas faire l'état des lieux. Donc on est en train de voir si le préfet ne peut pas appeler directement le grand chef du bailleur pour qu'il fasse une entorse. Qu'il envoie quelqu'un même seul, et puis qu'ensuite il se débrouille pour laisser les clés quelque part pour qu'ils ne retournent pas dans leur studio sur-occupé et assez pourri par l'humidité. »

Ces problématiques ont été abordées du début du confinement et ont occupé les débats pendant l'intégralité de la période d'urgence sanitaire. Nous l'avons montré, ce public fragile nécessite un accompagnement spécifique et a besoin d'être rassuré sur sa situation. Pour avancer et pallier cette angoisse qui a grandi dans l'esprit des ménages au fur et à mesure des semaines, le déconfinement marque le début de la reprise du contact. Les liens entre les acteurs et les ménages, mais aussi la reprise des visites permet d'amenuiser la peur du retour à une situation précaire, similaire à celle d'avant confinement. L'éloignement qui a pu être ressenti doit maintenant être compensé par un accompagnement, au plus près des ménages, tout en respectant les consignes sanitaires.

b. La reprise des visites et du contact pour limiter l'impact du confinement

La rupture de l'éloignement créé par le confinement doit être réalisé au-delà de la présence des opérateurs sur le terrain. Un accompagnement social, économique et dans les possibilités de relogement doit prendre forme afin de venir en aide aux ménages les plus en difficulté. Le 15 avril, le chef de projets de SOLIHA s'interrogeait déjà sur les conséquences, sans pour autant y trouver une réponse :

« Ce qui va être compliqué à la sortie [du confinement], ce sera de voir comment les ménages ont vécu tout ça. Je vous avoue que pour l'instant ça reste compliqué de pouvoir répondre à la question. »

La première des interrogations, qui a été abordée le 7 mai au PIG de Villeurbanne est celle de recréer du contact avec les locataires qui n'ont pas répondu pendant la période de confinement. C'est une opération essentielle pour les acteurs pour pouvoir s'adapter aux conséquences de la période d'urgence sanitaire mais aussi pour poursuivre le travail qui avait été engagé.

« **Chef de projets de SOLIHA** : On est en train de mettre en place des consignes pour les audits puisqu'il va falloir qu'on rentre dans les logements. Il y a beaucoup de ménages assez précaires qu'on ne peut pas for-

cément contacter et où il faut aller faire du porte-à-porte. Au niveau de l'association on va redémarrer les visites à domicile la semaine du 11 mai, pour les ménages modestes et très modestes, il faut reprendre contact. »

Le 14 juin, alors que le déconfinement avait été commencé depuis près de deux semaines, la coordinatrice du dispositif métropolitain de l'ALPIL s'interrogeait sur cette même reprise de contact. Pour certains cependant, ceux qui ont été disponibles pendant le confinement, la possibilité de poursuivre l'accompagnement serait beaucoup plus évidente que pour ceux qui n'ont pas été joignables.

« A l'ALPIL on est autorisé à prendre à nouveau des rendez-vous avec les personnes. On va essayer de recréer du lien avec ces personnes-là. Il y aura toujours la possibilité de se présenter chez les gens, même si là c'est plus compliqué. La période ne se prête pas du tout à frapper de manière inopinée chez les personnes. Cependant, pour les gens pour lesquels on est vraiment inquiet ce sera une alternative envisagée si on n'arrive vraiment pas à pouvoir les contacter. »

De même l'assistante sociale de SOLIHA confirme le 14 juin qu'il est nécessaire de recommencer les rendez-vous physiques. Selon elle, ils sont le moyen d'entrer de nouveau en contact avec certaines personnes qui ont mis leur situation locative de côté pour un temps. Cependant, elle se pose aussi la question de l'impact que pourra avoir cette période de latence sur un plus long terme, pour les ménages. Elle envisage plutôt un phénomène latent, avec une augmentation remarquable de la précarité des personnes qu'elle suit par la suite.

« Je pense que l'impact il sera là dans six mois, enfin, plus tard. Parce que les gens essaient quand même de s'en sortir avec leurs propres moyens pendant un certain temps, par expérience. Ils vont même essayer de bidouiller des choses, pourquoi pas de faire des crédits, de se faire prêter de l'argent en famille. Ils vont tenter de s'en sortir par eux-mêmes et puis dans quelques temps, quand ils se rendront compte que malheureusement ils n'y arrivent pas, viendront nous solliciter, en tant que travailleurs sociaux. Mais ça sera dans quelques temps je pense. »

Cet impact à moyen et long terme est difficile à envisager pour l'ensemble des interrogés, alors qu'ils traversaient la période d'urgence sanitaire. Cependant, il leur était tout de même évident que la sortie de crise ne pourrait se faire sans un travail transversal. Les conditions de visite, comme nous allons le voir, ont demandé aux acteurs de mettre en commun leurs informations. La coordinatrice du dispositif métropolitain de l'ALPIL le témoigne :

« Et puis il y a aussi des ménages que l'on suit, qui sont en lien avec d'autres acteurs que nous puisqu'on ne travaille pas tout seul sur les situations. On travaille très régulièrement en coordination avec des partenaires de l'habitat indigne et tous les travailleurs sociaux. Il faudra donc leur demander s'ils ne se sont pas rapprochés de certains locataires, pour échanger des informations, c'est au cas par cas. »

Ainsi, cela leur permettra de diminuer le nombre de visites, et de mettre à profit leur entente qui n'est plus à démontrer. C'est un accompagnement qui se construit, différent de celui que les ménages connaissaient jusque-là mais essentiel pour eux, à la suite d'une période d'isolation qui aura duré près de deux mois. Au-delà du contact avec les ménages, l'ensemble des procédures reprend peu à peu. Comme nous allons maintenant l'étudier, le déconfinement a entraîné un ajustement du travail de terrain par rapport aux conditions sanitaires et les dossiers en retard doivent être traités en priorité, afin d'éviter une accumulation pour les futurs CODERST.

2. La nécessité de reprendre les procédures pour ne pas accumuler le retard

Afin de reprendre l'accompagnement des ménages, des mesures sanitaires nécessaires ont dû être mises en place pour les protéger, ainsi que les acteurs. L'adaptation de l'ensemble du dispositif à la suite de la fin du confinement a pu être possible au terme d'une réflexion commune.

a. Le déconfinement qui force un ajustement face au public

La question des nouvelles dispositions à mettre en place afin de respecter la distanciation sanitaire et les gestes barrière est présente dans les esprits alors même que le confinement est toujours en vigueur. Dans une optique de protection de l'ensemble des personnes présentes, les acteurs ont échangé afin d'élaborer, chacun de leur côté, le meilleur des protocoles, adapté à ses capacités.

Le 16 avril, la responsable du service hygiène urbaine du SCHS de Lyon s'interrogeait déjà sur les capacités du partenariat à s'adapter sur l'ensemble des situations complexes qui nécessitent une rencontre avec les ménages.

« On continue l'activité par le biais du télétravail, on a pas mal de choses qui sont aujourd'hui en stand-by. On commence quand même à travailler sur ce qui pourra être fait par la suite, pour que le choc ne soit pas si gros, au-delà de l'adaptation au quotidien. »

Cette réflexion ayant été faite par tous les membres du dispositif de lutte contre l'habitat indigne, ils ont donc cherché à mettre en place des protocoles spécifiques. Des contraintes pour le public mais aussi pour les agents ont été décidées. Les différents ajustements des acteurs n'ont pas été décidés collectivement mais les partenaires se sont aidés mutuellement pour chercher les solutions les plus efficaces et les moins contraignantes pour le public. Lors du GTO du 12 mai, une réflexion de chacun est faite autour de ses capacités d'adaptation et de sa volonté de protection. La chargée de mission dispositif du parc existant de la Métropole résume la concentration partenariale :

« Chacun est en train de voir avec sa propre structure et ses propres contraintes pour pouvoir redémarrer l'activité en direct avec ses propres personnes, au mieux du respect des sécurités, des équipements requis, avec l'accord des personnes mais en essayant aussi de solliciter les rencontres. Je crois que les choses vont se faire progressivement et aussi au cas par cas. Il faut qu'on voit ensemble pour évaluer l'action à mettre en place, d'autant plus quand elle est partenariale. »

Pour l'ALPIL, si la rencontre en personne a été décidée, le nombre de personnes autorisées à être reçues a été réduit drastiquement par rapport à ce qui était fait avant la période d'urgence sanitaire. De plus, un système d'accueil avec des masques de protection, du gel hydroalcoolique et des vitres en plexiglass pour échanger sans risque a été établi. Selon les agents, ces dispositions ne représentent pas une contrainte mais plutôt la possibilité pour eux de reprendre leur activité au contact du public, sans risques. L'assistante sociale employée chez SOLIHA témoigne elle aussi de ce qui a été fait afin qu'elle puisse poursuivre son accompagnement en toute sécurité :

« On a affecté une salle uniquement pour les entretiens, qui est beaucoup plus grande que d'habitude que celle qu'on utilise pour recevoir. Au milieu de la salle on a mis deux grands bureaux avec deux chaises qui se font face. Les bureaux sont suffisamment grands pour qu'il y ait une distance importante entre les personnes. Au milieu des deux bureaux on a mis un Plexiglas avec un trou dessous pour pouvoir se transmettre des documents, avec le port du masque obligatoire, désinfection de la salle entre les deux entretiens, on désinfecte tout. Une obligation pour les gens qui viennent nous voir de porter un masque, d'apporter leur propre stylo. »

Par ailleurs, une majorité de ceux qui reçoivent du public dans leurs locaux ont décidé d'instaurer une forme d'accord écrit. Celui-ci s'effectue par mail, par texto ou pour les ménages qui ne pourraient pas, au moment de la rencontre. Ainsi, il existe une trace écrite de la rencontre où les agents et les locataires s'engagent à porter un masque, avoir un stylo mais aussi prévenir si leur état de santé ne leur permet pas d'envisager un rendez-vous. Ce protocole est réalisé dans une optique de protection de chacun, en concordance avec les mesures de santé publique en vigueur. Il reste maintenant à définir si, en pratique cela est réalisé.

De plus; les réunions, où les ménages doivent être présents, entrent aussi dans une phase de transition. Le présentiel reprend dans le respect des règles sanitaires pour le déconfinement partiel, dans l'évolution permanente. Cette reprise progressive, au profit d'une action collective, est cependant limitée. A l'image du CODERST, la responsable de l'unité habitat indigne de l'ARS s'interroge le 29 avril sur la marche à suivre. Ici, la disponibilité de l'ensemble des participants est requise mais leur présence ne peut être assurée, puisqu'une limitation des réunions à dix personnes a été décidée par le gouvernement.

« Ça paraît difficile de faire le CODERST en présentiel. On ne peut pas être plus de 10 et avec les membres, les propriétaires et les occupants, sur certains dossiers ça pourrait être le cas. On est en train d'envisager une option mixte : les membres du CODERST en audio et en visio et l'ARS en tant que secrétaire du CODERST, les rapporteurs et le président en séance en présentiel avec les propriétaires et occupants. »

Cette solution envisagée pour poursuivre les activités au commencement du déconfinement engendre cependant une procédure lourde : le nettoyage du matériel entre chaque passage et l'organisation de l'ensemble des acteurs pour être disponible en ligne. Si cela peut s'avérer plus complexe à mettre en place qu'une réunion habituelle, cet ajustement de l'ensemble du dispositif s'inscrit dans une démarche de poursuite d'activité, malgré les conditions et les règles sanitaires à respecter. Cette reprise, partielle, doit être conduite selon une stratégie d'avancement. Dans premier temps le retard accumulé pendant les deux mois de quarantaine doit être traité avant la poursuite totale des activités.

b. La reprise partielle, se focalisant sur le retard qui a été pris dans un premier temps

Les conditions dans lesquelles les activités des membres du dispositif partenarial ont repris, ont forcé l'ajustement et la priorisation des dossiers. A l'amont du déconfinement, déjà, une priorisation était envisagée. Ce n'est plus seulement une question, comme nous l'avons déjà abordé, de hiérarchisation de l'urgence mais aussi d'évaluation des tâches qui n'ont pas besoin d'être accomplies. Le 7 mai, le chargé d'opérations habitat indigne de la DDT envisageait les missions qui seraient arrêtées ou ne seraient pas développées cette année. En attendant un retour à la normal de la charge de travail et de son accomplissement, il développait alors :

« On voulait développer l'accès aux informations et sensibiliser les mairies et les EPCI sur l'habitat indigne. Je devais travailler dessus mais nous n'irons pas les voir, ce n'est pas prioritaire. Comme ça, si besoin, on aura encore moyen de gérer des urgences. »

Ce retard se ressent notamment dans les dossiers des CODERST qui, comme nous l'avons déjà abordé, ont été annulés pendant la période d'urgence sanitaire. Deux de ces réunions qui devaient avoir lieu ont donc été reportées au mois de juin et juillet. Le mois de juillet s'annonce donc particulièrement éprouvant pour les acteurs puisque l'accompagnement de ces ménages a pris un retard qu'il est nécessaire d'absorber. De plus, il faut prendre en compte que les mois estivaux sont en général une période de creux dans le travail des acteurs, ce qui accentuera la difficulté d'absorption des dossiers accumulés. Lors du PIG de Villeurbanne le 7 mai, ils cherchaient donc à mettre en place une organisation efficace pour s'y préparer au mieux. La responsable de l'unité habitat indigne de l'ARS s'interrogeait donc sur la marche à suivre pour que les membres du dispositif ne soient pas submergés.

« L'organisation de ces deux CODERST est à repenser totalement mais il faut qu'ils aient lieu. Sur mai, ça peut sembler prématuré, de notre côté pour les acteurs opérationnels et pour le public mais ça va reprendre. »

De plus, le traitement de ces dossiers est nécessaire car l'ensemble des acteurs craint un regain d'activité d'ici quelques mois. L'accompagnement du public requérant les besoins les plus prégnants et les plus importants est effectué le plus rapidement

possible pour pouvoir anticiper une future surcharge de travail. La coordinatrice du dispositif métropolitain de l'ALPIL, au-delà de son interrogation sur les raisons de la baisse de signalements, témoigne son inquiétude le 28 mai en prévision des mois suivant le confinement :

« Il y a eu très peu de plaintes pendant toute la durée de confinement. Est-ce que les gens ont plus su vers qui se tourner pour se plaindre de leur situation de logement ? Est-ce qu'ils ont fait des priorités dans leur tête en pensant que ça n'allait rien changer ? C'est évident que dans tous les cas, ça impactera aussi ce qu'il va se passer prochainement. Ces gens vont vouloir témoigner de leurs conditions de vie après le retour à la normal et il va y avoir une grande vague de signalements. »

La chargée de mission péril à la direction de la sécurité et de la prévention de la Ville de Lyon elle aussi s'y attend. Le 17 avril, déjà, elle envisageait le fait qu'un regain d'activité était possible puisque les actions de l'ensemble des partenaires sont déjà basées sur l'urgence habituellement.

« Dans le métier que l'on fait, tout est calme et en quelques minutes ça peut devenir quelque chose de très compliqué et prendre de l'ampleur. Je pense qu'effectivement on va avoir un surcroît de travail avec la reprise des dossiers que l'on n'a pas pu gérer correctement pour les faire avancer. »

Par ailleurs, le travail partenarial est de nouveau primordial afin de déterminer l'ordre d'action. Autour de la table, les opérateurs de terrain qui font les diagnostics et les institutionnels se réunissent pour définir comment procéder. Le 29 mai, la responsable de la cellule habitat indigne de l'ARS détaillait comment les acteurs s'accordaient sur cette priorisation, en se basant sur les spécificités de chacun.

« Sur la base des photos, du rapport technique et d'un échange de vive voix par rapport au ressenti des opérateurs, à ce qu'ils ont constaté, et la mise à jour qu'ils ont pu faire avec les occupants des sites, on échange. C'est avec l'ensemble des acteurs qu'on se dit quelles sont les urgences sur lesquelles intervenir. Une multitude de paramètres entrent en jeu : on ne va pas repartir bille en tête sur tous les signalements, on va les prioriser avec ceux qui sont allés sur le terrain. »

Grâce à ce partenariat et cette réflexion la reprise partielle s'organise. Par ailleurs, de nouvelles préoccupations forcent aussi l'ajustement et le choix des priorités. L'ARS fait face à l'instauration du « contact tracing » et de la mise en service de l'application

Stop Covid . Une partie de ses agents sont donc réquisitionnés pour venir à bout de la situation d'urgence sanitaire et la lutte contre l'habitat indigne est mise sur un second plan. Les acteurs répondent donc collectivement aux nouvelles contraintes issues de la crise du coronavirus, le tout en connaissance de leurs capacités d'adaptation.

Le chargé d'opérations d'habitat indigne de la DDT évoquait un parallèle, lors de notre entrevue, avec la commission DALO qui avait rencontré des problèmes d'organisation en 2018, menant à de nombreux retards dans le traitement des dossiers. Leur solution avait alors été d'engager un prestataire extérieur afin d'y venir à bout. La même solution a été envisagée afin de venir à bout des dossiers en qui se sont accumulés.

Cette focalisation sur le retard accumulé n'atténue en rien la nécessité de travail de terrain que nous avons déjà démontré. La reprise de contact avec les ménages, dans leurs logements, requiert un ajustement des consignes de sécurité, afin de préserver la santé de chacun.

c. Le retour sur le terrain, qui nécessite des adaptations pour les ménages et les acteurs

Similairement aux ajustements effectués pour l'accueil du public nécessitant d'un accompagnement, la reprise nécessaire des visites au contact des ménages engendre une réflexion autour de la protection sanitaire de chacun. Ces visites se réalisant au sein des logements, il est plus complexe d'évaluer, avant de se rendre sur place, les mesures pouvant être appliquées. Dans un premier temps, des attestations seront envoyées aux locataires pour les prévenir de la marche à suivre. Ces autorisations préalables réunissent des conditions élémentaires de mise en place des règles de distanciation et des gestes barrières. Le 29 avril, la responsable de la cellule habitat indigne de l'ARS expliquait les tenants et les aboutissants du protocole recommandé aux ménages avant une visite.

« Les règles, c'est de respecter les distanciations, demander aux gens de nous sortir les papiers qu'on leur demande l'habitude à l'amont, de les transmettre s'ils ont les moyens, avant la visite, d'aérer dix minutes avant la visite, de n'être qu'un dans la pièce et de se tenir à distance, de fournir un masque si la personne n'en a pas. On sait ce qu'il faut faire, les mesures de prévention. »

L'ensemble des acteurs s'organise pour mettre en place des ajustements lors des visites à domicile. Chez Urbanis, une charte nationale de visite avec les consignes à respecter pour pouvoir se rendre dans les logements insalubres a été instaurée le 6 mai. Cependant, lorsque les occupants ne peuvent pas donner d'accord préalable, les agents ne sont pas autorisés à se déplacer. A l'ALPIL, la politique est similaire, la reprise de contact par courrier ou téléphone en amont est requise avant d'envisager un déplacement. La responsable du service hygiène du SCHS de Lyon témoigne de ces difficultés, cumulées au besoin d'équipements de protection, qui ne sont pas forcément disponibles.

« Quand on fait une visite de logement, c'est difficile de respecter les distanciations sociales, quand on est face à des familles nombreuses et que c'est tout petit. On ne va pas leur dire de sortir. Il faut qu'on puisse mettre des EPI [équipement de protection individuelle] en place. »

A l'instar des équipements de protection, les brigades qui devront aller dans de nouveaux foyers demandent d'avoir des voitures à disposition pour se protéger de la potentielle promiscuité des transports en commun. Lors du PIG du 7 mai, ce détail de technique faisait l'objet d'une réflexion puisqu'il aurait fallu que ces voitures soient disponibles et désinfectées afin de protéger les agents.

Ces règles étant contraignantes à la fois pour les ménages mais aussi pour ceux qui se rendent sur place, les membres du dispositif partenarial envisagent de mettre en commun les informations dont ils disposent. Une organisation pour déterminer quelles sont les personnes qui ont été sur le terrain et celles qui prévoient de le faire afin de limiter le contact avec les ménages. En temps habituel, ces visites peuvent être compliquées à mener par l'exiguïté des lieux et la proximité des différentes personnes qui seront amenées à être présentes, au vu de la configuration des lieux. Les visites partenariales nécessiteront donc des points spécifiques de préparation, avec une évaluation des possibilités d'intervention. La chargée de mission de l'ALPIL détaille les ajustements envisagés et la force du partenariat qui leur permet de partager les retours de leur travail de terrain.

« On va intervenir sur les visites où les partenaires qui sont compétents en matière d'habitat indigne ne peuvent pas aller. On travaille avec beaucoup d'autres acteurs, et il faudra donc savoir s'il y a des personnes qui sont déjà allées sur place. L'idée c'est de capitaliser les infos des uns et des autres pour comprendre au mieux la situation. »

De nouveau, les contraintes imposées par la période d'urgence sanitaire et la crise du coronavirus conjuguées à la volonté de l'ensemble des membres du dispositif de lutte contre l'habitat indigne offrent une vision du fonctionnement du partenariat en place. L'adaptation est requise afin de protéger les ménages et les agents mais elle révèle une force et une cohésion des acteurs. Nous pouvons donc à présent nous interroger sur les conséquences, à long terme, de cette période d'ajustements constants. Ce qu'elle révèle du dispositif nous permet d'envisager les améliorations qui pourraient cependant y être apportées mais aussi les fondements de cette entente, au service d'un public en immense difficulté.

3. Le confinement source d'améliorations du travail partenarial

La lutte contre l'habitat indigne, comme nous avons pu l'aborder, nécessite un ensemble d'acteurs et de procédures complexes. Nous pouvons cependant nous interroger sur les conséquences de la crise sanitaire, sur son fonctionnement et sur la réflexion administrative qu'elle pourrait, à termes, engager.

a. Une prise de conscience générale sur la présence administrative qui peut être allégée

Parallèlement au fait que l'adaptation connectique a pu être handicapante pour les membres du dispositif partenarial, elle a été l'occasion pour eux de mieux se servir des outils numériques à leur disposition. La meilleure appréhension commune des visioconférences a ouvert la réflexion, pour une majorité des acteurs, de leur utilité une fois la crise sanitaire liée à l'épidémie de coronavirus terminée. Cet ajustement forcé aux technologies disponibles fait poser la question de l'utilité des visioconférences, en comparaison aux réunions plénières qui peuvent parfois nécessiter une grande disponibilité de l'ensemble des partenaires. Ainsi, comme le témoigne la responsable de la cellule habitat indigne de l'ARS, ces visio-réunions pourront représenter une alternative ponctuelle à l'avenir, afin d'alléger l'emploi du temps de chacun et gagner en efficacité.

« Les audioconférences sont entrées dans les mœurs. Une habitude s'est créée pendant confinement, pour le travail à distance. Si au début ça semblait compliqué, maintenant c'est routinier. Peut-être qu'à l'avenir on en fera plus pour régler ponctuellement des dossiers. »

Au-delà des réunions, la chargée de mission péril à la direction de la sécurité et de la prévention de la Ville de Lyon témoigne elle aussi de l'apprentissage qu'elle a pu faire lors du confinement. Selon elle, il a été l'occasion de dématérialiser certains courriers.

Par ailleurs, cette période d'éloignement des agents et des ménages aura aussi permis d'envisager un accompagnement différent. Durant la crise sanitaire, la plupart des institutions n'a pas adapté ses exigences : la CAF par exemple n'a pas autorisé que les travailleurs sociaux accèdent aux informations des ménages qu'ils suivaient s'ils n'étaient pas avec eux. Cependant, comme nous l'apprend l'assistante sociale de SOLI-HA, elle a pu se rendre compte que certains ménages étaient capables de s'adapter et, à l'avenir, elle travaillera en ce sens. Elle s'est rendu compte que certaines de ces personnes étaient capables de faire des démarches par eux-mêmes, sans qu'une rencontre avec elle ait été nécessaire. Cela lui fait remettre en question son mode de fonctionnement, elle qui avait l'habitude de donner des rendez-vous, de recevoir les ménages, d'appeler avec eux. Elle témoigne du fait qu'elle a su se détacher de l'importance qu'elle donnait au présentiel :

« En fait, il y a des gens qui savent tout faire chez eux, sans qu'ils aient besoin que je sois à côté. Et je ne m'en rendais pas forcément compte. Maintenant je vais leur demander leurs adresses mail, pour pouvoir les contacter plus facilement, ce que je ne faisais pas systématiquement avant. Surtout que je suis sûre qu'il y a beaucoup de monde qui en a une et avec qui on aurait pu communiquer pendant le confinement. »

Finalement, l'éloignement de l'ensemble des acteurs aura été l'occasion pour tous de se rendre compte de leurs compétences et de l'organisation générale du dispositif. Comme le témoigne la chargée de mission dispositif du parc existant de la ville de Lyon, une analyse sera faite en temps voulu sur les conséquences de la crise mais elle aura permis à chacun d'avoir une vision d'ensemble :

« On est dans une période où on fait ce qu'on peut avec ce qu'on a. Dans cette période, on s'est élevé un petit peu, pour arriver à mieux voir chacun sa place, et se poser un peu. »

Ainsi, le confinement a représenté une opportunité pour tous de se rendre compte non seulement de sa place au sein du dispositif. Par ailleurs, il a de même ou-

vert la possibilité de mettre à disposition des outils existants tels que la visioconférence, pour améliorer des pratiques chronophages qui pourraient être améliorées. Pour autant, il est nécessaire d'y ajouter la présence d'équipements en outils connectiques performants des agents.

b. Un déblocage de fonds envisagé par la Métropole, en attente de vote et de pérennisation

Pendant la période du confinement, la Métropole de Lyon a débloqué un fonds d'urgence se plaçant dans une politique volontariste et interventionniste du logement. Ce fond était destiné à mettre les ménages les plus fragiles à l'abri et à leur venir en aide, en dehors de toute procédure administrative existante. La responsable de l'unité habitat indigne péril de la Métropole nous apprend que ce « plan de rebond » est proposé dans une optique de pérennisation de ces fonds pour, à l'avenir, renforcer les interventions en faveur de la lutte contre l'habitat indigne. L'objectif est ici de tenir compte de la fragilité accrue des ménages pendant cette crise mais surtout au sortir de celle-ci. La pérennisation de cette enveloppe permettrait donc d'accroître les ressources internes au sein de l'unité indigne péril de la Métropole, du service qualité du parc existant pour qu'ils puissent notamment développer d'autres actions ciblées. Certains territoires ont été repérés comme particulièrement soumis à la problématique du logement indigne et ces fonds permettraient d'engager des études pré-opérationnelles pour approfondir les actions déjà menées, à l'instar des PIG, sur de nouvelles communes de la Métropole. C'est ce dont témoigne la responsable de l'unité :

« Cela permettrait au service qualité du parc existant de développer des actions territorialisées sur des communes exposées [à la problématique de l'habitat indigne] notamment dans la première couronne. On peut citer l'exemple de Saint-Fons qui est connu, avec une intervention que l'on souhaiterait sur le centre ancien. Mais aussi également des communes comme Givors, comme Oullins sur lesquelles on a déjà des interventions très importantes mais pour lesquelles il faudrait aller plus loin. »

L'établissement de cette enveloppe permettrait, dans le futur, de traiter des situations au-delà de l'urgence. Le fait qu'elle ait été actée pendant la période d'urgence sanitaire engendre qu'elle doit être votée à nouveau pour la pérenniser en faveur de la lutte contre l'habitat indigne. Le but de ce fonds serait, à terme, de pouvoir acquérir

des logements tiroirs. Cela permettrait à la Métropole de disposer d'appartements qui pourraient être loués à des occupants en contrats précaires plutôt que de rechercher des hébergements temporaires dès que des locataires sont évacués de leur logement.

Cependant, ce déblocage de fonds est en attente de vote de la part des élus. La piste a été validée dans un premier temps mais les élections municipales à venir risquent de ralentir le processus de création de cette enveloppe, qui grâce à la crise sanitaire liée à l'épidémie de coronavirus, a pu entrer dans les débats.

c. La force du partenariat affirmée par la période d'urgence sanitaire

La crise du coronavirus, l'adaptation pendant le confinement et les pistes d'amélioration à la suite du début du déconfinement ont permis de souligner la force et la complémentarité d'un dispositif partenarial qui fonctionne, comme nous l'avons déjà démontré. L'ensemble des partenaires s'accorde sur le fait que si l'activité a pu se poursuivre, même si elle a été diminuée, c'est grâce à l'engagement de chacun pour l'action commune. La responsable de l'unité habitat indigne péril de la Métropole le souligne :

« On est dans nos relations, beaucoup plus souples les uns envers les autres. On s'est malgré tout rapprochés, dans cette situation particulière laquelle il faut faire face. »

Deux exemples de ce partenariat efficaces peuvent être évoqués. Premièrement, pour le déclenchement des procédures de péril, la Métropole a été plus réactive qu'en temps normal. La chargée de mission péril à la direction de la sécurité et de la prévention de la Ville de Lyon nous apprend que cela a pu être possible grâce à une solidarité qui s'est mise en place, impliquant de faire confiance aux partenaires. Par ailleurs, lors du PIG de Villeurbanne le 7 mai, les acteurs présents se sont félicités de leur action conjointe qui a pu permettre, pendant la période de confinement, de guider un certain nombre de locataires dans leurs démarches.

*« **Chargée de mission** : Le gros point positif c'est qu'on a réussi à accompagner les locataires soit sur des relogements définitifs soit sur des hébergements, de manière satisfaisante. Surtout avec la période de crise, donc merci d'avoir pu mobiliser les différents circuits et les réservations Métropole pour sortir les locataires de leurs situations difficilement vivables. C'est un beau travail partenarial. »*

D'une vision plus globale, nous pouvons remarquer une réelle continuité d'activité, même en télétravail, dans le suivi des dossiers. Si les procédures prennent plus de temps dans ces situations-là, les partenaires trouvent des moyens d'avancer. Cela représente une réelle satisfaction, pour eux et pour leur volonté d'accompagner les ménages au quotidien. L'adaptation de l'ensemble du dispositif a pu être possible grâce à une complémentarité et à l'affirmation de leur force dans leurs échanges et dans les réunions. Le chargé d'opérations habitat indigne de la DDT se rapproche de cette conclusion :

« Malgré le fait qu'on ne pouvait pas beaucoup faire, on a continué à travailler et notre lien s'est affirmé et confirmé. »

Enfin, la période de l'urgence aura permis à chacun de se rendre compte de l'importance que représente un dispositif qui fonctionne lors d'une crise. En partenariat, c'est ensemble qu'ils se sont engagés pour poursuivre la lutte contre l'habitat indigne, au profit des ménages les plus en difficultés, fragilisés par l'épidémie de coronavirus.

Conclusion partielle

Dans notre étude sur une crise en temps réel, il est complexe d'évaluer les conséquences et les leçons à en tirer pour les acteurs, n'ayant pas encore assez de recul au moment où ces lignes sont écrites. Cependant, la reprise des procédures pour les ménages et les acteurs est nécessaire et doit s'effectuer au plus vite, en ne mettant personne en danger. Pour cela, les agents et les occupants se doivent de respecter les mesures sanitaires, les gestes barrières et la distanciation sanitaire. Ces nouveaux ajustements permettent à la lutte contre l'habitat indigne de se poursuivre sur la Métropole de Lyon.

Malgré la continuité des actions des acteurs, le retard accumulé à rattraper existe. En prévision d'une possible vague de signalement qui ferait suite au quasi arrêts de ceux-ci pendant le confinement, les dossiers en cours doivent être traités avec diligence. Une réflexion à long terme devra être menée en temps voulu. Des améliorations du dispositif sont possibles, sur les conditions de travail et pour la mise en œuvre de certaines réunions en visioconférence par exemple. Pour les ménages, des pistes d'anticipation, pour éviter qu'une nouvelle crise de la sorte ait un tel impact, sont à creuser. Ils se prémuniraient ainsi d'une menace d'un arrêt total des procédures, si cela venait à se reproduire.

Finalement, cette crise aura été l'occasion de démontrer la force du partenariat sans qui, l'ensemble des opérations aurait été mis en suspens. La cohésion des acteurs, leur travail de mise en commun et d'entraide leur a permis de se sortir d'une situation qui aurait pu se révéler beaucoup plus complexe sans la volonté de chacun de venir en aide aux ménages fragiles vivant dans des logements indignes.

CONCLUSION

Cette étude s'est axée sur le dispositif de lutte contre l'habitat indigne sur le territoire de la Métropole de Lyon en période de crise sanitaire liée à l'épidémie de la Covid-19. Son but était d'étudier l'adaptation des acteurs professionnels face aux conséquences du confinement alors que cette lutte est basée sur l'urgence d'action et la nécessité de travail de terrain. Au cœur de ce dispositif partenarial, et grâce aux témoignages de leur vécu, nous avons pu étudier en temps réel les conséquences d'une épidémie sans précédent sur ce système d'acteurs.

La lutte contre l'habitat indigne sur la Métropole de Lyon s'articule autour d'un groupe de travail fort de son expérience. Motivés par une volonté commune d'action en faveur des ménages qui s'est renforcée avec le temps, ces partenaires ont une logique d'accompagnement des ménages sur plusieurs aspects, propres à chacun. La mise en commun de leurs compétences techniques, juridiques et sociales leur permet d'œuvrer conjointement à l'amélioration des conditions de vie d'un public particulièrement fragile et de condamner les propriétaires. L'apparition du coronavirus en France et la décision du gouvernement de confiner la population fut réalisée subitement. Pour l'ensemble des acteurs, l'adaptation nécessaire face à ces nouvelles conditions de travail fût réalisée dans l'urgence.

L'une des missions principales et essentielles du travail de terrain au contact des locataires a donc été mise sur pause, pendant une durée non déterminée à ce moment-là. Les membres du dispositif partenarial ont ainsi modifié leurs moyens d'action, s'ajustant aux besoins des ménage suivis, corrélé aux informations dispensées nationalement au fil de l'eau. Ainsi, cet ajustement s'est fait à tâtons, relativement aux réalités du terrain, des besoins du public accompagné et des directives des ordonnances et décrets publiés. Un ralentissement est cependant à noter dans le travail des acteurs mais les opérations ont pu se poursuivre grâce à un partenariat fort entre eux sur le territoire de la Métropole lyonnaise. Cette force est un atout pour la politique de lutte contre l'habitat indigne, elle a permis d'éviter une mise à l'arrêt totale du dispositif.

Cependant, l'adaptation des acteurs s'est aussi ajustée aux changements des conditions de vie des ménages vivants dans des logements insalubres pendant la période de confinement. Leur quotidien a été modifié et l'interdiction de quitter leur logement constitue une isolation supplémentaire aux difficultés sociales auxquelles ils font face. Le traitement des situations est en temps habituel calqué sur une politique de l'urgence et du degré de dangerosité de leur logement. La crise du coronavirus et l'enfermement ont modifié la prise en charge de différents critères de gravité, notamment ceux de la sur-occupation et de l'exiguïté des lieux. En faisant face à ces nouvelles problématiques, les acteurs de la lutte ont fait les efforts nécessaires pour venir en aide à ce public particulièrement fragile.

La poursuite ou la mise en place des démarches relatives à la prise en charge des ménages, pour leur hébergement ou relogement a été complexifiée par l'éloignement engendré par le confinement. La précarité économique, numérique et sociale de la plupart des locataires rendent leurs relations avec les agents difficiles. De plus, tous les membres du dispositif ne disposent pas d'outils connectiques adaptés pour poursuivre efficacement leur action. L'accompagnement des ménages est une nécessité pour trouver une solution d'habitat durable, cependant, il n'a donc pas toujours été possible pendant cette période. La perte de contact avec certains représente donc un risque d'exclusion, ralentissant leurs démarches. Par ailleurs, la crise du coronavirus a été une opportunité pour les propriétaires les plus malhonnêtes pour détourner et retarder les procédures. Ils ont exploité l'absence de travailleurs sur le terrain et la vulnérabilité des ménages, exerçant une pression supplémentaire sur un public déjà en proie à des angoisses quotidiennes.

Les membres du dispositif partenarial ont donc dû s'adapter à l'impact de la crise sanitaire sur plusieurs aspects. Leur mode de fonctionnement propre a été modifié par l'éloignement du terrain et la difficulté de travailler à distance. Cependant, la prise en compte des conséquences du confinement et de l'éloignement sur les ménages les a de même contraints à ajuster leurs actions.

La reprise, à la suite du début du déconfinement des démarches et des visites s'est imposée comme une nécessité pour rattraper le retard accumuler. Cependant, elles ne peuvent se réaliser sans la certitude que ni les locataires ni les acteurs ne mettent en danger leur santé. Pour cela, de nouveaux ajustements sanitaires sont mis en place dans

le respect des consignes sanitaires et des gestes barrières, permettant de poursuivre la lutte contre l'habitat indigne sur le terrain.

Ce retard doit être traité en priorité, dans la peur d'une seconde vague et pour éviter une accumulation des dossiers qui serait néfaste pour les ménages. Une réflexion à plus long terme pourra cependant être menée quant aux apprentissages face à la crise. De possibles améliorations techniques pourront être proposées, comme par exemple l'instauration de réunions en visioconférences traitant de cas précis. Concernant les ménages, une sensibilisation sur les outils numériques dans une volonté d'autonomie pourrait être envisagée. Cela leur permettrait, si une crise d'une telle ampleur venait à se reproduire, de se préserver d'un arrêt total de leur accompagnement.

Pour finir, cette période d'urgence sanitaire aura surtout permis de se rendre compte de la force du dispositif partenarial de la Métropole de Lyon. Grâce à une cohésion et une solidarité de travail, la mise en commun des opérations a permis d'éviter une suspension de l'ensemble des démarches. La volonté commune de faire individuellement le maximum pour améliorer les conditions de vie des ménages a permis de minimiser les conséquences de la crise liée à l'épidémie de coronavirus.

La question d'un possible regain des signalements, plus faibles lors du confinement, reste encore en suspens. De plus lors d'élaboration ce mémoire évaluant l'impact de l'épidémie de coronavirus en temps réel, aucun recul n'a pu être pris. Cependant, une étude de l'ensemble du dispositif sur la modification de son action et sur l'évaluation des conséquences à moyen et long terme serait bénéfique pour qu'il puisse se prémunir des possibles crises à venir.

1. Entretiens et Réunions

Par ordre chronologique :

- 15.04 - Chef de projets, SOLIHA
- 16.04 - Responsable du service hygiène urbaine, SCHS de Lyon
- 17.04 - Chargée péril, Direction de la sécurité et de la prévention, Ville de Lyon
- 20.04 - Experte technique logement, CAF du Rhône
- 20.04 - Responsable de la cellule habitat indigne, ARS (Recontactée le 29.05)
- 24.04 - Chargée de mission dispositif du parc existant, Métropole de Lyon
- 24.04 - Responsable de l'unité habitat péril, Métropole de Lyon
- 05.05 - Comité Technique de Suivi (réunion en visioconférence)
- 05.05 - Chargé d'opérations habitat indigne, DDT du Rhône
- 07.05 - PIG Villeurbanne (réunion en visioconférence)
- 12.05 - Groupe Technique Opérationnel (réunion en visioconférence)
- 26.05 - Comité Technique de Suivi (réunion en visioconférence)
- 28.05 - Assistante Sociale, SOLIHA
- 28.05 - Coordinatrice du dispositif métropolitain - ALPIL

2. Bibliographie

Ouvrages

COLLECTIF ROSA BONHEUR, *La ville vue d'en bas. Travail et production de l'espace populaire*, Ed. Amsterdam, 2019

DEBOULET Agnès et al. *Vulnérabilités Résidentielles*, Paris : Editions de l'Aube, 2019 pp. 12

DIETRICH RAGON Pascale. *Le logement intolérable. Habitants et pouvoirs publics face à l'insalubrité*, Paris, PUF, coll. « le lien social », 2011

DRIANT Jean-Claude, Pierre MADEC. *Les crises du logement*, Paris : PUF, 2018.

STEBE Jean-Marc. *Le logement social en France*, Presses Universitaires de France, 2019

VANONI Didier, Christophe ROBERT. *Logement et cohésion sociale : Le mal-logement au cœur des inégalités*. Paris : Editions de la Découverte, 2007

Articles

BALLAIN René. « Pauvreté, exclusion et logement, bilan des études et recherches », *Travaux de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, 2003

BARONNET Juliette. « Les coûts économiques, sociaux et sanitaires du mal logement », *Recherche sociale*, vol. 204, no. 4, 2012, pp. 7-85.

BLANC Maurice. « Logement, travail et santé en France : de l'occultation de l'origine professionnelle des maladies aux paradoxes de sa reconnaissance », *Pensée plurielle*, vol. 39, no. 2, 2015, pp. 17-26.

BUGEJA-BLOCH Fanny, Anne LAMBERT, « Le logement, vecteur des inégalités », *La Vie des idées*, 27 avril 2020.

BUGEJA-BLOCH Fanny. « 3. Faire face au coût du logement », *Logement, la spirale des inégalités. Une nouvelle dimension de la fracture sociale et générationnelle*. Presses Universitaires de France, 2013, pp. 91-152.

COTTEN Michel. « La réforme territoriale : une réforme qui avance ». *Gestion & Finances Publiques* vol. 1, no. 1, 2017, pp. 36-47.

DAMON Julien. « Protection sociale et lutte contre l'exclusion. Regards critiques sur le « partenariat » », *Horizons stratégiques*, vol. 3, no. 1, 2007, pp. 82-97.

DEYDIER Jean. « Emmaüs Connect : donner aux acteurs de l'accompagnement social et médico-social les moyens d'agir face à la précarité numérique », *Vie sociale*, vol. 28, no. 4, 2019, pp. 77-87.

DIETRICH RAGON Pascale, « Classement, déclassement, reclassement sur le marché résidentiel: L'exemple des occupants de logements dégradés parisiens ». *Revue française de sociologie*, vol. 54(2), 2013, 369-400.

DIETRICH RAGON Pascale, « Le logement insalubre », *Esprit*, vol. janvier, no. 1, 2012, pp. 66-77.

DIETRICH RAGON Pascale. « Classement, déclassement, reclassement sur le marché résidentiel: L'exemple des occupants de logements dégradés parisiens », *Revue française de sociologie*, vol. 54(2), 2013, pp. 369-400.

DIETRICH RAGON Pascale. « Le logement insalubre », *Esprit*, vol. janvier, no. 1, 2012, pp. 66-77.

DIETRICH RAGON Pascale. « Le paradoxe du plomb. Tensions autour du saturnisme », *Sociétés contemporaines*, vol. 75, no. 3, 2009, pp. 131-153.

DIETRICH RAGON Pascale. « Les mal-logés parisiens face à la logique de l'urgence. » *Lien social et Politiques*, numéro 63, 2010, p. 105-117.

FAURE Julia, Christophe FOULTIER, Didier VANONI. «Itinéraires résidentiels en habitat indigne et lutte contre l'exclusion» , *Recherche Sociale*, no.180, 2006, pp.38

FAURE Julia, Isabelle BENJAMIN, Didier VANONI «Comprendre les logiques qui font obstacle à la lutte contre l'habitat indigne», *Recherche Sociale*, no.178, 2006, pp.15

FIJALKOW Yankel, « La « crise du logement » n'est pas (seulement) celle qu'on croit », *Métropolitiques*, 17 juin 2013.

FIJALKOW Yankel. "Les mots français du mauvais logement, xixe-xxe siècle : Taudis, bouge, gîte. Habitat incommode, insalubre, insuffisant, défectueux, inhabitable, indigne..". Depaule, Jean-Charles. *Les mots de la stigmatisation urbaine. Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme*, 2006. pp. 73-95

FIJALKOW Yankel. «Crises et mal-logement : réflexions sur la notion de « vulnérabilité résidentielle »», *Politiques sociales et familiales*, n°114, 2013. Logement : enjeux d'actualité. pp. 31-38.

GARCZYNSKI, Guillaume. « Fracture numérique, fracture sociale », *Revue Projet*, vol. 371, no. 4, 2019, pp. 33-36.

GINOT Luc, Catherine PEYR, « SCHS d'Aubervilliers, « Habitat dégradé et santé perçue : une étude à partir des demandes de logement social » », *Revue de Santé publique*, vol.22, 2010

LANZARO Marie. « Favoriser les sorties de l'hébergement vers le logement. De l'injonction politique aux pratiques de relogement en Île-de-France ». *Politiques sociales et familiales*, n°114, 2013. Logement : enjeux d'actualité. pp. 39-49.

LE MEE René, « Le choléra et la question des logements insalubres à Paris (1832-1849) ». *Population*, 53e année, n°1-2, 1998. Population et histoire. pp. 379-397

PETIT Fanny. « Le DAL, syndicat des mal-logés ». *Plein droit*, vol. 68, no. 1, 2006, pp. 20-24.

Rapports

INSEE. « Les conditions de logements », 2013.

Fondation Abbé Pierre. 25e rapport sur l'état du mal-logement en France, 2020

Textes législatifs, plans et délibérations

Approbation de la convention de participation entre la Métropole de Lyon et la Ville de Lyon au financement de l'équipe d'animation du dispositif métropolitain de la lutte contre l'habitat indigne (DMLHI) au titre des années 2018 à 2023 - 24 septembre 2018

Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de Mobilisation et de Lutte contre l'Exclusion - Article 84

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové - Article 75

Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période

Ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l'épidémie de Covid-19

Ordonnance n°2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire

Plan départemental pluriannuel de lutte contre l'habitat indigne dans le Rhône 2019-2020-2021

3. Sitographie

<https://www.anah.fr>

<https://www.anil.org/immeuble-insalubre/>

<http://eco-renov.soliha.fr/calculateur-des-aides/>

<http://www.habiter.org/association/>

<http://www.insee.fr>

<http://www.legifrance.gouv.fr>

<http://www.luttecontrelesmarchandsdesommeil.fr/une-priorite/>

<http://www.lyonpoleimmo.com/2013/09/13/28956/coderst-du-rhone-declarations-dinsalubrite-pour-des-logements/>