



Observatoire de l'Habitat Transitoire du Rhône

Partenariat

L'Observatoire de l'Habitat Transitoire (OHT) est issu d'une démarche partenariale entre des institutions, des collectivités et des réseaux.

L'OHT enregistre depuis 1997 la demande qui se présente auprès de structures d'hébergement et d'accueil :

- foyers de jeunes travailleurs et Ailøj,
- centres d'accueil ou d'hébergement,
- FTM et résidences sociales ADOMA,
- FTM et résidences sociales ARALIS.

Objet

L'OHT a pour objet d'améliorer la connaissance des publics demandeurs d'hébergement et des phénomènes d'exclusion du logement ordinaire dans l'agglomération lyonnaise. Il alimente les réflexions menées dans le cadre des politiques locales de l'habitat, de l'insertion, de la ville.

En particulier, il doit permettre de susciter des réflexions sur la prise en compte de demandes de logement peu reconnues par les mécanismes existants d'accès au logement, en raison de leur faible légitimité territoriale.

Les cahiers thématiques

Pour poursuivre sa démarche d'observation des publics et alimenter la réflexion et l'interpellation d'autres acteurs de l'hébergement et du logement, l'OHT a décidé de produire de manière ponctuelle les « Cahiers de l'OHT », afin d'améliorer la connaissance des difficultés d'accès et les besoins en logement des personnes hébergées dans le Rhône.

GRANDLYON
communauté urbaine



PREFECTURE DU RHONE
DIRECTION DEPARTEMENTALE
DE LA COHESION SOCIALE

LES CAHIERS DE L'OHT

N°6

L'OFFRE D'HEBERGEMENT ET DE LOGEMENT TEMPORAIRE DES RESEAUX OHT

Etat des lieux des capacités d'hébergement suite à l'intégration
du dispositif d'observation régional COHPHRA

Mai 2010

Réseaux : ARALIS
UDHAJ du Rhône
FNARS Rhône-Alpes
ADOMA

Réalisation :

**OBSERVATOIRE
ASSOCIATIF
DU LOGEMENT**

Table des matières

Introduction	3
Chapitre 1	
Plus de 12 000 places qui se constituent à partir des logements foyers et des centres d'hébergement	5
1. Après guerre l'Etat pilote le développement des logements foyers et des centres d'hébergement	6
1.1 Le « logement foyer » est défini par le Code de la Construction et de l'Habitat (Art. L. 353-1 à L. 353-13).	6
1.2 Le Centre d'Hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) et les Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT) sont définis par le Code de l'action sociale et des familles (Art. L.345-1)	9
2. A partir des années 90, le champ de l'hébergement s'élargit	11
2.1 Des mesures financières spécifiques permettent de répondre aux situations d'urgence	11
2.2 La réglementation sur les résidences sociales renouvelle le cadre d'intervention des logements foyers	13
Chapitre 2	
Une offre en pleine mutation	16
1. Une offre qui globalement se contracte	16
1.1 Les FTM : un plan de réhabilitation qui réduit l'offre existante	16
1.2 En FJT, une offre stable mais qui devrait s'accroître	19
1.3 Une offre FNARS en hausse du fait de l'ALT et de la pérennisation des places hivernales dans le cadre du PARS A	20
2. Des missions qui se diversifient mais un habitat encore très marqué par son histoire	22
2.1. Une offre qui peut se décliner autour de cinq segments d'hébergement	22
2.2 Un habitat de petite taille situé pour l'essentiel dans le Grand Lyon	30
3. Des financements qui évoluent, un système d'acteurs qui se recompose	33
3.1 D'un secteur très largement porté par l'Etat	33
3.2 ...à un secteur qui se recompose sous l'effet de la décentralisation	35
Chapitre 3	
Un secteur soumis à de fortes tensions	38
1. Un traitement de la demande qui varie d'un réseau à l'autre	38
1.1 D'un traitement par structure ou par réseau...	38
1.2...à un accueil unifié de la demande	39
2. Un dispositif globalement saturé	41
2.1 Du côté de la demande	41
2.2 Le relogement en question	42
3. Des manques pour certaines catégories de ménages	43
Annexes	45
Fiches	46
Structures recensées par la COHPHRA par organismes et réseaux au 01/01/09	52

INTRODUCTION

L'Observatoire de l'Habitat Transitoire (OHT), initialement créé sous l'appellation d'Observatoire de la demande non localisée (ODNL) a été mis en place en 1994 dans le cadre du Plan Départemental d'Action en faveur du Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD), afin de pallier au déficit de connaissance ressenti par les différents acteurs du Plan à propos de la demande en hébergement ou en logement des populations dites « non localisées ». Les populations dites « non localisées » étaient alors définies par la fiche jointe au PDALPD comme des personnes « accueillies dans une commune donnée mais qui n'ont pas le statut de résident dans cette commune ».

En 2003, l'ODNL a changé de nom afin de mieux afficher son identité dans le partenariat local. Il a ainsi été décidé de rebaptiser l'ODNL, « Observatoire de l'Habitat Transitoire » (OHT). Cette notion de « transitoire » (littéralement « *qui est passager, entre deux états de choses* ») renvoie à l'ensemble des solutions d'habitat imaginées par les pouvoirs publics afin de pallier le déficit d'offre de logements accessibles pour les populations en difficulté. Elle concerne le champ de l'« Hébergement » au sens large, qui s'est développé depuis les années 1950 et complexifié au cours des dix dernières années pour représenter aujourd'hui un secteur clé pour l'accueil des populations les plus fragiles.

Les structures qui relèvent de cette appellation (chapitre 1) sont celles qui assurent **des missions traditionnelles et légitimes**, consistant à mettre les personnes sans solutions d'habitat à l'abri, à assurer la mobilité professionnelle ou à favoriser l'insertion des personnes. Le champ de l'hébergement renvoie en outre aux **missions nouvelles auxquelles les structures ont du s'adapter** pour faire face aux situations de crise ou de rupture que rencontrent un nombre croissant de ménages. Cet élargissement des missions a donné lieu à de profonds changements qui ont fortement impacté le secteur.

Depuis le début de l'année 2009, l'OHT a intégré l'outil initié par la DRASS et la DRE portant sur la « connaissance de l'offre et des populations hébergées en Rhône Alpes » (COHPHRA). La construction de ce système d'information et d'observation doit permettre la réalisation d'objectifs portant sur trois volets :

- L'offre d'hébergement : il s'agit d'identifier le volume et la nature des solutions d'hébergement sur un territoire donné ;
- La demande : l'enjeu est de quantifier et qualifier les demandes exprimées auprès des structures d'hébergement,
- Les trajectoires résidentielles : afin de connaître la situation résidentielle de l'hébergé avant et après son passage en hébergement, de repérer comment le passage en hébergement permet d'accéder ou non au logement ordinaire et de porter un regard permettant d'apprécier les flux des dispositifs d'hébergement (entrée, sortie, durée de séjour...).

Sur le plan technique, le dispositif s'appuie sur deux bases de données, l'une sur l'offre des structures d'hébergement et l'autre sur la demande et les parcours des ménages. La constitution de la base de données sur l'offre d'hébergement a fait l'objet d'un travail spécifique en lien avec les financeurs de l'OHT qui permet aujourd'hui de **rendre compte de l'état des capacités (nombre de places, types d'hébergement, localisation...) des structures qui constituent l'OHT ainsi que de leur adaptation aux évolutions réglementaires récentes (chapitre 2).**

La base de données sur les parcours d'hébergement est quant à elle alimentée par les structures d'hébergement des réseaux OHT qui participent au dispositif d'observation. Ces dernières renseignent l'outil régional sur les différents aspects du parcours des ménages en difficulté de

logement : lors de la demande, au moment de l'admission pour ceux qui ont l'opportunité d'être accueillis et enfin lors de la sortie de la structure. Ces informations relatives aux trois pans de l'accueil des ménages permettront à l'OHT d'enrichir son analyse, qui était jusque là centrée sur la demande d'hébergement et mettait en avant une forte tension à l'entrée des dispositifs. L'OHT va ainsi pouvoir observer les blocages à la sortie des structures, entre hébergement et logement. **Cette saturation des dispositifs mise en lumière depuis les débuts de l'observation des réseaux OHT renvoie à la pénurie d'offre de logements, mais interroge désormais également les modalités d'organisation du secteur de l'hébergement dans le Rhône (chapitre 3).**

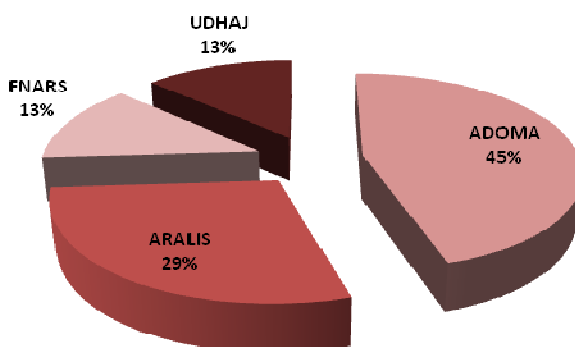
CHAPITRE 1

PLUS DE 12 000 PLACES QUI SE CONSTITUENT A PARTIR DES LOGEMENTS FOYERS ET DES CENTRES D'HEBERGEMENT

Parmi les structures qui alimentent l'OHT, **plus de 12 000 places** d'hébergement et de logement temporaire sont répertoriées par le dispositif d'observation COHPHRA. Ces places sont destinées à des publics divers: travailleurs migrants, jeunes en insertion, personnes cumulant des difficultés économiques et sociales, etc. Les capacités d'hébergement dédiées aux étudiants (plus de 22 009 logements en 2005¹) ne sont pas comptabilisées parmi ces places². En outre, les capacités d'hébergement d'urgence, largement portées par les fédérations Habitat et Humanisme et Notre Dame des Sans Abris échappent à cette observation dans la mesure où ces acteurs ne renseignent pas le dispositif d'observation.

L'offre composée par les différents types de structures s'est constituée progressivement depuis les années 50, au moment où l'Etat décide de faire porter ses efforts autour de catégories de populations pour lesquelles il est estimé que l'accès au logement ne peut se réaliser par le seul jeu du marché. D'après la base de données COHPHRA, en 2008, les structures qui alimentent le dispositif OHT³ totalisent **12 206 places d'hébergement et de logement temporaire** réparties entre quatre réseaux.

Répartition de l'offre OHT selon le réseau



ADOMA regroupe 45% des places avec **5 510 places**, suivi d'**ARALIS** qui gère près de 30% des places (**3 517 places**). La **FNARS** et l'**UDHAJ** gèrent chacun 13% de l'offre (**1 579** pour la **FNARS** et **1 600** pour l'**UDHAJ**). Ces quatre réseaux sont impliqués historiquement dans le développement de deux formes d'habitat constitutives du champ de l'hébergement et du logement temporaire: les logements foyers et les centres d'hébergement. Pour comprendre la répartition de l'offre des réseaux adhérent à l'OHT, un détour par l'histoire s'impose donc.

¹ Données issues de l'expertise réalisée par l'OSL sur le logement des étudiants dans le Grand Lyon, dans le cadre de l'élaboration du second PLH.

² Selon le diagnostic réalisé dans le cadre de l'élaboration du PLH, 1 500 étudiants ont sollicité les structures d'hébergement à vocation sociale en 2003 (54% ARALIS, 30% en SONACOTRA et 16% en FJT). 90% étaient d'origine étrangère.

³ Hors Habitat et Humanisme et Foyer Notre Dame des Sans Abris qui n'ont pas participé à l'observation.

1. APRES GUERRE L'ÉTAT PILOTE LE DEVELOPPEMENT DES LOGEMENTS FOYERS ET DES CENTRES D'HEBERGEMENT

A l'origine, les structures mises en place par les pouvoirs publics s'inscrivent dans une approche sectorielle des problèmes sociaux, largement pilotée par l'Etat. L'hébergement répond à des problèmes sociaux circonscrits à des catégories de publics spécifiques au premier rang desquels se situent les travailleurs immigrés, les jeunes et les ménages en détresse. Les réponses se constituent quant à elles autour de deux formes caractéristiques d'habitat : le logement foyer qui est majoritaire (91% de l'offre OHT est constituée de ce type d'habitat) et le centre d'hébergement et de réinsertion sociale (9% de l'offre). A l'époque de leur création, ces réponses ont été portées par des associations ou de grandes fédérations nationales qui sont encore aujourd'hui identifiées en fonction de leurs publics historiques : ADOMA⁴ et ARALIS pour les travailleurs immigrés, l'UDHAJ⁵ pour les jeunes et les CHRS de la FNARS pour les ménages en détresse.

1.1 Le « logement foyer »⁶ est défini par le Code de la Construction et de l'Habitat (Art. L. 353-1 à L. 353-13).

Un logement-foyer est un établissement destiné au logement collectif à titre de résidence principale de personnes dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs meublés ou non et des locaux communs affectés à la vie collective. Il accueille notamment des personnes âgées, des personnes handicapées, des étudiants et pour ce qui nous concerne des travailleurs migrants, des salariés, des jeunes travailleurs ou des personnes défavorisées.

1.1.1 ADOMA et ARALIS : des foyers pour travailleurs immigrés

A la fin des années 40, l'agglomération lyonnaise tout comme Paris ou Marseille connaît une importante immigration algérienne. Ces migrants se heurtent à différentes difficultés et notamment celle de se loger. Pour tenter de résoudre ce problème, des initiatives privées se mettent en place dans l'agglomération dont la plus importante est la création du centre d'hébergement de la Part Dieu en 1946. La question de l'hébergement des travailleurs célibataires n'est qu'un des aspects des problématiques liées à l'accueil des populations « nord-africaines ». Les pouvoirs publics souhaitent voir se développer des projets plus complets prenant en compte au-delà du logement, les questions de l'emploi, de la formation, de l'aide sociale de ces immigrés. En 1951, sous l'impulsion de Mme Massenet, femme du préfet de l'époque, la Maison de l'Afrique du nord est créée sous le statut d'une association loi 1901, devenue aujourd'hui **ARALIS**⁷.

Parallèlement à l'instauration des « cités d'urgence » dans les années 1950 destinées aux « sans logis », des formules d'« habitat relais » sont proposées par l'Etat sous la forme des « cités de transit ». Elles sont conçues comme un habitat thérapeutique, associant fourniture d'un logement et action sociale. C'est ainsi que pendant la guerre d'Algérie, le 4 août 1956, le Ministère de l'Intérieur

4 Anciennement SONACOTRA

5 Anciennement UDFJT

⁶ Cf. René BALLAIN, Elisabeth MAUREL, Le logement très social, Editions de l'Aube, 2002.

⁷ Cf. Emilie Elongbil Ewane, De la Maison de l'Afrique du nord à la Maison du Travailleur Etranger, ACSE travail de recherche sur l'histoire de l'immigration en Région Rhône-Alpes.

crée la **Société nationale de construction pour les travailleurs algériens et leur famille (SONACOTRAL)** qui permet de contrôler et de regrouper cette population en même temps que de lutter contre l'habitat insalubre. Le premier foyer Sonacotral ouvre ses portes à Argenteuil en 1959.

Tandis que l'industrie est fortement demandeuse de main d'œuvre, **le vote de la loi Debré en 1964** entame la résorption des bidonvilles. Les foyers de travailleurs se développent à cette époque. On en compte aujourd'hui 700, la moitié étant dans les régions Ile-de-France, Rhône-Alpes et PACA. Plus de la moitié des foyers sont gérés par l'ex Sonacotral devenue Sonacotra à l'indépendance de l'Algérie, et enfin ADOMA en 2007, les autres foyers étant gérés par des associations comme ARALIS, membre de l'UNAFO.

Les bâtiments vieillissants, le vieillissement des résidents restés sur place et l'arrêt de l'immigration de travail en 1974 ont mis un terme à la logique des foyers de travailleurs migrants, conçus comme habitat temporaire pour une main d'œuvre destinée à repartir au pays d'origine. Le décret du 23 décembre 1994 crée les résidences sociales, destinées aux personnes et familles éprouvant, au sens de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant.

Accusés d'abriter des étrangers en situation irrégulière, d'encourager le communautarisme, pour les Africains notamment, d'abriter des trafics et des activités parallèles, les foyers sont la cible de critiques. La sur-occupation des foyers devient préoccupante. Ainsi, **le rapport parlementaire "Henri Cuq" en 1996** recommande « d'en finir avec les zones de non-droit » **et le plan quinquennal de 1997, prorogé jusqu'en 2006**, vise au retour au droit commun et à transformer certains foyers en résidence sociale accueillant d'autres types de populations, des familles ainsi que de jeunes adultes en situation de précarité sociale et économique. Le phénomène le plus significatif des foyers a été le vieillissement d'une population arrivée dans les années 50, 60 et 70. Plus de la moitié⁸ des personnes vivant dans des Foyers de Travailleurs Migrants ont plus de 60 ans : autant dire que si les conditions de logement sont vétustes, elles sont inadaptées pour les personnes âgées malgré une importante vague de réhabilitation qui avait eu lieu dans le Rhône avant 1996. Le plan quinquennal vise donc à l'intégration de ces résidents en instaurant une mixité, l'objectif annoncé étant d'offrir aux résidents des « conditions dignes » en même temps que « d'éviter, pour l'avenir le renouvellement des phénomènes de sur-occupation, de lutter contre les formes d'isolement et de repli sur les modes de vie collective ».

1.1.2 Les FJT : des foyers dédiés aux jeunes

Les **Foyers de Jeunes Travailleurs** font partie des grands mouvements d'éducation populaire qui sont nés et se sont développés après 1945 dans les conditions difficiles de l'après-guerre. Les années 1950 sont marquées par deux phénomènes de fond très importants : la crise du logement et l'exode rural. Avant cette période, Le compagnonnage, puis le développement industriel, ont depuis le moyen âge jusqu'à nos jours posé la question du logement temporaire associée à la question de la mobilité des jeunes populations.

Motivés par le souci de « protéger la jeune fille », de répondre à des nécessités de disposer d'une main d'œuvre nouvelle à proximité des lieux de production, ou encore d'accompagner les jeunes

⁸ Pour ADOMA, ce taux est de 38% au niveau national.

déplacés en leur proposant des espaces de construction individuelle et collective, congrégations religieuses, associations issues du patronat et associations d'éducation populaire ont développé des solutions de logement diverses et adaptées à leur temps.

L'après-guerre, époque d'importante reconstruction marquée par une crise de logement sans précédent, voit émerger des initiatives encore plus nombreuses et innovantes qui amènent progressivement à une structuration réglementaire des constructions d'habitat collectif, les logements-foyers, et à une structuration associative nationale pour faire valoir la spécificité des projets entrepris à destination des jeunes en particulier. Le FJT est déjà dans la réalité.

La jeunesse Ouvrière Chrétienne (JOC) fait face à la crise du logement de l'après-guerre dans une optique de reconstruction en créant à Tours le premier foyer de jeunes travailleurs (FJT). En 1955, une enquête met en évidence les difficultés de logement dans les villes où se trouve l'emploi. La JOC et la JOCF s'associent aux « Amitiés sociales » et à l'Uniopss (Union interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales) pour donner naissance à l'UFJT, l'Union des foyers de jeunes travailleurs devenue en 2006 l'Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ).

La période allant des années 1950 aux années 1970 est marquée par la nécessité de bâtir. Pour les FJT cela n'est pas envisageable sans l'intervention de l'État. L'impossibilité pour les FJT de sous-louer des logements HLM constituait alors un obstacle important. Cet obstacle va être levé, et cette avancée va permettre des collaborations entre les offices et les FJT, les premiers constructeurs et propriétaires laissant aux seconds la gestion des bâtiments. Progressivement, les FJT qui ont résolu les soucis de construction vont compléter la simple logique d'hébergement par une mission socio-éducative. L'accompagnement des jeunes vers l'autonomie arrive dans un contexte nouveau, où la préoccupation de donner un toit et un logement décent n'est plus la priorité. Les enfants du baby-boom ont grandi et les années 1960 sont marquées par l'émergence de la « jeunesse » en tant que groupe spécifique : l'effet de génération se substitue aux communautés d'appartenance, qu'elles soient d'origine ou professionnelle.

La professionnalisation des personnels dans les FJT, liée à l'évolution de la mission du logement vers le socio-éducatif permet de rendre visible et de montrer l'efficacité des actions menées aux pouvoirs publics. Cela va déboucher **en 1971 d'une part sur la création d'une ligne « Aides aux jeunes travailleurs »** dans le budget du ministère des affaires sociales, d'autre part sur **l'éligibilité des FJT aux postes subventionnés par le Fond de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)**. L'institutionnalisation des foyers est concrétisée lorsque l'État publie une circulaire définissant le rôle des Foyers de Jeunes Travailleurs et fixant des conditions à leur agrément.

En 1974, l'abaissement de l'âge de la majorité a pour conséquence l'arrivée nouvelle et importante de jeunes majeurs en rupture familiale. Face à cette évolution globale du public accueilli et aux problèmes nouveaux d'emploi, qui touchent principalement les jeunes peu qualifiés, les FJT vont expérimenter des actions de formation en direction des résidents. Petit à petit les cours du soir de remise à niveau donnés par des étudiants bénévoles se transforment en stages visant à des qualifications encadrés par des formateurs, et cela devient une nouvelle branche d'activité à part entière pour nombre de Foyers. A la mission socio-éducative s'ajoute donc de facto celle de l'insertion professionnelle. L'UFJT, désormais interlocutrice privilégiée des pouvoirs publics sur les questions relatives à la jeunesse, va faire reconnaître ce rôle nouveau lié à l'évolution du public. En 1976 puis en 1977 deux circulaires ministérielles viennent modifier et compléter sur ces points la circulaire de 1971.

La situation économique qui se dégrade de plus en plus dans la deuxième moitié des années 1970 frappe de plein fouet les jeunes. Les termes de précarité et d'exclusion apparaissent pour désigner

les nouveaux problèmes sociaux. Les Foyers une nouvelle fois élargissent les critères d'accueil pour répondre à cette nouvelle catégorie de jeunes précaires. Depuis 1975, ces structures sont reconnues comme des établissements sociaux et médico-sociaux. Les FJT accueillent les jeunes âgés de seize à trente ans, dont une majorité entre vingt et vingt-cinq ans. Toujours en collaboration avec l'Etat, l'UFJT obtient que le ministère des affaires sociales puisse accorder une « Aide de dépannage » pour aider les jeunes chômeurs à accéder à un logement en FJT. L'accueil de jeunes chômeurs dans des lieux créés pour aider des « jeunes travailleurs » est une rupture symbolique importante. Au début des années 1980, les Foyers de Jeunes Travailleurs n'hébergent plus majoritairement des « jeunes déplacés » venus des campagnes vers la ville pour travailler. Désormais, de nombreux jeunes citadins sont accueillis. Ils vivent hors de leur famille pour des raisons diverses : formations, ruptures, études, emploi... Cela s'accompagne d'une part par des séjours plus courts d'autre part par l'utilisation des foyers comme d'un mode de logement parmi d'autres pour les jeunes. Ce n'est plus uniquement le logement intermédiaire privilégié servant de lieu d'apprentissage entre le départ de la famille et le logement autonome.

1.2 Le Centre d'Hébergement et de réadaptation sociale (CHRS)⁹ et le Foyer de Jeunes Travailleurs (FJT)¹⁰ sont définis par le Code de l'action sociale et des familles (Art. L.345-1).

En 1953 une forme légale d'aide sociale est créée permettant la prise en charge financière par l'Etat des établissements accueillant certaines catégories de populations marginalisées et créant pour elles un droit nouveau.

La création de l'aide sociale en matière de logement et d'hébergement

Le **décret du 29 novembre 1953**¹¹ relatif à la réforme des lois d'assistance crée un chapitre intitulé « **Aide sociale en matière de logement et d'hébergement** » qui comporte deux mesures :

- une allocation de loyer sous conditions de ressources,
- un droit à l'hébergement pour les personnes sortant d'établissements hospitaliers, de cure ou de rééducation ainsi que pour les personnes libérées de prison ou en danger de prostitution.

Selon l'arrêté de 1959, l'aide sociale concerne de façon provisoire des personnes « ne pouvant attendre de secours immédiat d'aucune autre personne ».

La **loi du 19 novembre 1974** donne un socle législatif à l'aide sociale à l'hébergement qui n'existait jusque là que sur la base d'un décret et lui donne comme objet d' « **étendre l'aide sociale à de nouvelles catégories de personnes** ». Cette loi, reprise dans les articles 185, 185-2 et 185-3 du Code de la famille et de l'aide sociale, demeure aujourd'hui la base de ce secteur.

⁹ Cf. in E. ALFANDARI et E. MAUREL, *Hébergement et réadaptation sociale*, Editions Sirey. 1996

¹⁰ Art L.312-1 CASF : « Sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux, au sens du présent code, les établissements et les services dotés ou non d'une personnalité morale propre, énumérés ci-après : les Foyers de jeunes travailleurs qui relèvent des dispositions des articles L.351-2 et L-353-2 du code de la construction et de l'habitat ».

¹¹ D'autres textes préciseront les bénéficiaires et les modalités du nouveau chapitre de l'aide sociale : décret du 2 septembre 1954, arrêté du 20 décembre 1954 fixant les conditions d'agrément des centres d'hébergement, arrêté du 14 septembre 1959 relatif à la définition des « vagabonds pouvant bénéficier de l'aide sociale », décret du 7 janvier 1959 reformulant l'article 185 du Code de la famille et de l'aide sociale.

La loi de 1974 abandonne toute procédure énumérative, et choisit une **définition à spectre large des bénéficiaires**, permettant d'anticiper sur toute situation potentielle sans avoir à la désigner par avance. L'aide sociale à l'hébergement s'adresse désormais à toutes personnes dont les ressources sont insuffisantes, qui éprouvent des difficultés pour reprendre ou mener une vie normale – notamment en raison du manque ou de conditions défectueuses de logement- et qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, et le cas échéant d'une action éducative temporaire. Les textes d'application (décret et circulaire de 1976) énumèrent des catégories de bénéficiaires non limitatives : *« les personnes et familles qui ne peuvent assumer seules leurs responsabilités sociales et familiales. Il faut entendre, de façon large, les familles qualifiées de lourdes, asociales, marginales, exclues... que la faiblesse de leurs revenus, le chômage, l'instabilité professionnelle, des problèmes psychologiques ou de santé empêchent de participer à la vie collective et d'exercer leurs responsabilités familiales »*.

L'élargissement de l'aide sociale concerne également la **nature de l'intervention sociale**. Les textes des années 1970, notamment la circulaire de 1976, accordent une large place à l'exposé des actions que peuvent mener les CHRS dans le cadre de l'aide sociale. Les prestations pourront prendre la forme d'une gamme étendue de services dans le registre de l'accueil, de l'hébergement, de l'action socio-éducative, de l'assistance administrative, de l'action médico-sociale, de la réinsertion professionnelle.

C'est à partir de 1970 que **la FNARS**, petite fédération créée en 1956 entre des centres accueillant des sortants de prison, prend véritablement son départ. Elle va regrouper peu à peu la plupart des associations du secteur et jouer un rôle majeur dans sa transformation qualitative et l'élaboration des textes législatifs et réglementaires.

A compter des années 1980, de nouvelles orientations politiques réorganisent le modèle institutionnel traditionnel du CHRS.

Différentes loi modifient substantiellement les missions et conditions d'accueil et à partir des années 1980 et surtout 1990, les CHRS connaissent d'importantes modifications internes : elles développent de nouvelles formes d'hébergement en CHRS (structures « éclatées », nuitées d'hôtels, bail glissant etc), et voient leurs champs de compétences légalement élargies (accueil de publics de plus en plus diversifiés). A partir de 1991, les CHRS sont appelés à devenir le pivot du système public d'aide aux personnes sans domicile.

La **loi de 1988 sur le RMI**¹² permet aux résidents et aux isolés de plus de 25 ans de bénéficier d'un seuil minimum de ressources, d'être affilié au régime général de la sécurité sociale, d'obtenir des droits nouveaux en termes d'aides pour l'accès au logement, ce qui modifie leurs conditions d'accueil en CHRS. La loi Besson votée le 31 mai 1990 se traduit concrètement par la mise en place d'actions liées à l'accompagnement des personnes, notamment les mesures du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) et les mesures d'Action socio-éducative liée au logement (ASEL)¹³ qui proposent un accompagnement en milieu ordinaire, une fois le logement obtenu à la sortie de CHRS. Enfin, la loi de 1998 prévoit d'élargir les missions des CHRS à la « réinsertion » sociale et professionnelle (notion qui

¹² Loi du 1/12/1988 ; Loi du 29/7/1992 ; Décret 12/6/1998.

¹³ L'ASEL propose un accompagnement une fois un logement obtenu à la sortie de CHRS.

se substitue à celle de « réadaptation ») ainsi qu'à l'insertion par l'économique. Désormais, tous les organismes publics ou privés qui à titre principal et de manière permanente « assurent avec ou sans hébergement l'éducation spéciale, l'adaptation ou la réinsertion sociale et professionnelle, l'aide par le travail ou l'insertion par l'activité économique » relèvent de la loi de 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales (CHRS mais aussi FJT).

La **circulaire « Ballet »¹⁴ de mai 1991** relative aux missions des CHRS modifie de manière fondamentale les missions et orientations des CHRS. Dans une perspective de médiation, d'ouverture, d'amplification des pratiques d'accueil, d'accompagnement et de projets « hors les murs », les CHRS sont invités à intervenir sur des champs très diversifiés : habitat, formation et emploi, culture, accès aux soins, développement de la vie locale. En outre, la circulaire Ballet donne une première impulsion à la réalisation de schémas départementaux de l'hébergement concernant uniquement les CHRS.

La diversification des missions des CHRS engagée dans les années 80, le développement de leur rôle dans l'insertion sociale et professionnelle des populations très défavorisées, ainsi que l'articulation de leur intervention avec d'autres dispositifs tel que le RMI ou le plan départemental pour le logement des plus défavorisés, ont conduit les pouvoirs publics à développer une **politique départementale des CHRS** au début des années 90 pour améliorer la cohérence des interventions. La circulaire du 14 mai 1991 a ainsi impulsé une première génération de **Schémas départementaux de l'hébergement**, l'objectif étant d'obtenir dans un délai de trois à cinq ans une vision d'ensemble de la place des CHRS dans les dispositifs d'insertion et de solidarité existants, en privilégiant les axes suivants :

- l'accueil et l'hébergement,
- la recherche de complémentarité entre structures,
- l'articulation avec les autres dispositifs des politiques sociales.

Témoignant de l'élargissement d'une vision de l'hébergement, qui était jusqu'alors centrée sur le CHRS, cette première démarche sera suivie en 1999 du premier Schéma Accueil Hébergement Insertion.

2. A PARTIR DES ANNEES 90, LE CHAMP DE L'HEBERGEMENT S'ELARGIT

Depuis le début des années 1990 et notamment suite à la loi Besson qui prend acte de l'apparition de difficultés particulières à se loger de toute une frange de la population, le secteur de l'hébergement a été marqué par l'apparition et le développement de nouveaux outils et de nouvelles formules d'hébergement pour répondre au mieux aux besoins des personnes « défavorisées ».

2.1 Des mesures financières spécifiques permettent de répondre aux situations d'urgence

Une **ligne budgétaire pour l'hébergement d'urgence et le logement temporaire** a été créée par la loi de finances rectificative pour 1993 à l'occasion du plan logement dit « plan de Charrette¹⁵ » avec une

¹⁴ Danièle BALLET était alors attachée de l'administration centrale à la Direction de l'action sociale .

¹⁵ Hervé de Charrette, ministre du logement du 30 mars 1993 au 11 mai 1995.

dotation de 15,24M€ (« 100MF »). Ces crédits étaient destinés à subventionner la réalisation d'opérations d'hébergement d'urgence et de logement temporaire. La loi de finances initiale a par la suite repris cette ligne en 1994 à hauteur de 15,24M€.

Le plan d'urgence lancé courant 1995 dit « plan Périssol », qui visait la création d'un stock de logements d'urgence et d'insertion facilement mobilisables pour recueillir à titre temporaire des ménages en difficulté, a porté ces crédits à 76,22 millions d'euros. Si ce plan d'urgence a pris fin en 1996, la ligne budgétaire a perduré pour permettre de maintenir ou accroître les capacités offertes.

Toutefois, le bilan établi en 1999 a fait apparaître que, si les besoins en hébergement d'urgence avaient été globalement satisfaits, certains locaux - prêtés ou à bail précaire - pouvaient n'être plus disponibles. En outre, trop de structures d'hébergement n'étaient ouvertes qu'une partie de l'année et le parc d'urgence offrait, en région Ile-de-France notamment, des conditions d'accueil souvent inacceptables, en termes de densité d'occupation, de confort sanitaire ou de sécurité.

Dans ces conditions, il est apparu nécessaire de réorienter le dispositif en prenant en compte trois objectifs : créer des places nouvelles et ouvrir des centres tout au long de l'année lorsque le besoin est avéré ; pérenniser et moderniser les locaux ; accompagner les personnes hébergées vers l'autonomie.

La circulaire du 9 mars 2000 relative à l'utilisation de la ligne d'urgence précise en outre les principaux types d'opérations pouvant faire l'objet d'une subvention. Il s'agit principalement :

- de la création d'« hôtels sociaux », structures offrant de réels espaces privatifs pour chaque famille ou chaque personne, dotées de conditions décentes de confort et d'équipements sanitaires et de cuisine privatifs ou communs ;
- de la réhabilitation de structures d'hébergement existantes ;
- de la création de structures d'hébergement collectif en vue d'alléger le taux d'occupation des établissements existants ;
- de travaux de mise aux normes minimales d'hygiène et de sécurité incendie strictement indispensables au maintien de l'ouverture au public des places d'urgence réservées dans des structures existantes (CHRS notamment).

En parallèle de cette nouvelle ligne budgétaire, **une nouvelle allocation est créée. L'Allocation de Logement Temporaire (ALT)**, prévue par la loi du 31 décembre 1991 et le décret du 12 mars 1993, permet de consolider l'édifice des aides au logement.

Elle s'adresse aux personnes ne pouvant bénéficier de l'AL ou l'APL et qui ne sont pas hébergées en CHRS. Elle articule de façon originale l'aide à la personne et l'aide au fonctionnement des associations assurant un hébergement. Ainsi, les associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, ainsi que les centres communaux ou inter-communaux d'action sociale peuvent en bénéficier pour loger à titre temporaire des personnes défavorisées, à condition d'avoir conclu une convention avec l'Etat.

Les publics logés sont des personnes défavorisées au sens de la loi du 31 mai 1990. Il s'agit de personnes aux ressources très faibles, voire nulles, qui sont normalement désignées prioritaires du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Ces personnes ne doivent pas avoir accès aux aides personnelles au logement de droit commun, ni être hébergées dans des CHRS. L'aide n'est pas subordonnée à des conditions de ressources. Les personnes étrangères doivent pour y accéder être munies d'un titre de séjour attestant la régularité de leur situation.

Les locaux proposés peuvent être des appartements, des chambres, des chambres d'hôtel. Pour faire l'objet d'un conventionnement, ils doivent respecter des normes de salubrité (définies par l'article R.851-3 du code de la sécurité sociale, c'est à dire comporter un poste d'eau potable et un WC à proximité immédiate, un moyen de chauffage adapté au climat). L'occupation ne devrait pas en principe, être supérieure à 6 mois même si aucune norme ne le précise.

L'ALT est une aide forfaitaire, son montant est liquidé chaque mois en fonction de la capacité d'hébergement effective justifiée par la structure pour la totalité du mois, dans la limite du montant prévisionnel fixé par la convention. Pour chaque hébergement, le montant de l'aide mensuelle est égal à la somme d'un plafond de loyer mensuel et d'une majoration forfaitaire au titre des charges. Ces sommes sont fixées au 1^{er} janvier de chaque année selon la capacité d'accueil dans le logement et la zone géographique, par référence aux montants de l'aide au logement. L'aide est versée mensuellement, à terme échu, par les CAF. Des comptes sont rendus annuellement au préfet et à la CAF.

Le financement de l'aide est assuré par le Fonds national d'aide au logement qui bénéficie à cet effet d'une contribution de l'Etat (ministère chargé du logement) et d'une contribution des régimes de prestations familiales.

ZOOM sur l'ALT dans l'OHT

En 2008, la base de données Cohphra recense 635 logements financés par l'ALT, offrant une capacité d'hébergement de **937 places**.

Elles se répartissent entre les structures du réseau ARALIS, qui offre 622 places (dont 66% en ALT urgence), de la FNARS qui propose 176 places en ALT (19%) et l'UDHAJ qui en dénombre 139 (15%). Les communes de Lyon et Vénissieux concentrent plus de 71% de ces places.

Parmi ces places, 433 (soit 46%) sont des places d'ALT urgence situées dans des résidences d'ARALIS à Vénissieux (183 places), Meyzieu (88 places) et Lyon (105 places dans le 7^{ème} arrondissement et 57 places dans le 8^{ème} arrondissement).

2.2 La réglementation sur les résidences sociales renouvelle le cadre d'intervention des logements foyers

Les **résidences sociales** représentent l'une des nouvelles formules proposées par les ministères du Logement et de l'Emploi et de la Solidarité pour offrir aux personnes qui éprouvent « des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir » une solution semi-collective dans des structures adaptées. Les dispositions relatives à ces structures ont été fixées par les **décrets et circulaires de 1994-1995**. Leur objectif est d'accueillir ces personnes de manière transitoire en attendant qu'elles trouvent soit un logement indépendant, soit une solution correspondant à leur situation.

Une résidence peut-être destinée prioritairement à une catégorie de population (jeunes, travailleurs migrants, familles) ou à plusieurs de ces catégories. Les étudiants ne font pas partie du public visé par les résidences sociales, mais ils peuvent y avoir accès à titre exceptionnel s'ils n'ont pas d'autre solution de logement et s'ils éprouvent des difficultés économiques et sociales dans une limite de 20% du public accueilli. La résidence sociale se distingue du logement ordinaire par le statut d'occupation des résidents qui ne sont pas considérés comme des locataires ordinaires. Chaque

résident doit avoir en possession un titre d'occupation, établi par écrit et co-signé par le gestionnaire. Il est conclu en principe pour une durée d'un mois, renouvelable pendant deux ans maximum. Mais cette limite de durée a été remise en cause par les ministères de l'Emploi et de la Solidarité et du Logement, et « ne constitue plus un impératif au regard de certains publics » notamment pour les travailleurs migrants pour lesquels il n'existe pas de structure adaptée.

Finançables par les PLA, les résidences sociales peuvent être créées par conventionnement des logements-foyers¹⁶ et doivent recevoir un agrément du préfet du département d'implantation. La gestion peut-être assurée par le bailleur propriétaire ou par le gestionnaire ayant conclu un contrat de location avec celui-ci. Les recettes de la résidence sociale comprennent les redevances payées par les résidents et par l'APL, le paiement des services qui ne sont pas compris dans les charges récupérables, et parfois des subventions d'équilibre (aucune subvention de fonctionnement versée à ADOMA et ARALIS).

Les FJT et FTM devaient se transformer en résidences sociales au fur et à mesure des programmes de réhabilitation ou de restructuration. L'agrément FTM disparaît, pour laisser place à des structures « Résidences sociales » ; tandis que l'agrément FJT persiste en complément de l'agrément Résidence Sociale. Parallèlement se sont créées des structures entièrement nouvelles, les résidences sociales dites « ex nihilo ».

Zoom sur les structures agréées résidences sociales dans l'OHT

Au 1^{er} janvier 2009, l'outil d'observation Cohphra comptabilise **5 465 places** bénéficiant d'un agrément résidence sociale ou FJT soit près de la moitié (45%) de l'offre des réseaux qui alimentent l'OHT.

Parmi elles, **1 443** (26,4%) sont des places en FJT (et représentent plus de 90% de l'offre du réseau **UDHAJ**), **3 147** (soit 57,6%) sont des places en résidences sociales **ADOMA** et **875** (soit 16%) sont des places en résidences sociales **ARALIS**.

Le décret du 13 décembre 1994 sur les résidences sociales peut servir de cadre réglementaire aux pensions de familles ou résidences accueil avec quelques adaptations, comme déroger à la règle fixant à deux ans la durée maximale du séjour. La résidence sociale dénommée " pension de famille " est un établissement destiné à l'accueil sans condition de durée des personnes dont la situation sociale et psychologique rend difficile leur accès à un logement ordinaire. La " résidence accueil " est une pension de famille dédiée aux personnes ayant un handicap psychique.

L'idée des **pensions de famille** appelées également « **maisons relais** » est née des constats d'inadéquation du logement ordinaire aux besoins de certains publics (personnes ayant connu la rue ou en grande précarité) ; elles s'adressent de manière privilégiée aux personnes fréquentant ou ayant fréquenté de façon répétitive les structures d'hébergement provisoire et qui ne relèvent pas des structures d'insertion de type CHRS ni d'un logement autonome. L'appel à projet¹⁷ lancé en avril 1997 par Xavier Emmanuelli, secrétaire d'Etat à l'action humanitaire d'urgence, a

¹⁶ Parmi les logements-foyers, seuls ceux qui accueillent des personnes âgées ou handicapées sont destinés à garder leur ancien statut.

¹⁷ Appel à projet lancé par la circulaire interministérielle du 21 avril 1997.

permis de réaliser un premier programme. En 2002, l'évaluation positive du dispositif a conduit la DGAS et la DGUHC à engager un programme conduisant à la création de 200 « maisons-relais » d'une capacité de 25 logements en moyenne, soit 5 000 places au total, dont 1 000 en 2003 (40 maisons relais). Les pensions de famille existantes devaient être renommées maisons-relais. Les pensions de famille ont quitté l'échelle expérimentale en décembre 2002 avec la **circulaire 2002-595 relative aux Maisons Relais**, commune au secrétaire d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion et au Ministère de l'équipement et du logement. Animées par un couple d'hôtes qui assure une présence quotidienne, les maisons relais constituent une forme d'habitat nouvelle offrant à la fois l'indépendance d'un petit logement entièrement autonome et la sécurité, ainsi que la convivialité d'une vie collective. Elles s'inscrivent dans une logique d'habitat durable, sans limitation de durée. Cependant, comme le montre le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, **la vocation d'habitat durable est rendue ambiguë**, par la dénomination même des maisons-« relais » d'une part, et par leur inscription d'autre part dans la catégorie des résidences sociales qui relèvent du logement temporaire, ainsi que par la culture professionnelle de leurs gestionnaires. Selon ce même rapport, le dispositif des maisons relais reste aujourd'hui marginal, les créations de places étant lentes et rencontrant les mêmes difficultés que les résidences sociales (difficultés financières, multiplicité des intervenants...).

Par ailleurs en 2006, se réunit un groupe de travail interministériel afin d'explorer l'ensemble des formes de logement susceptibles de répondre aux besoins diversifiés des personnes souffrant de troubles psychiques ce qui donne lieu à un programme expérimental fixé par le Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions (CILE) du 12 mai 2006 à 100 places pour 2007.

La résidence d'accueil, comme la maison relais, est une modalité de résidence sociale, clairement inscrite dans le champ du logement social et relevant du code de la construction et de l'habitation. Elle s'inscrit dans une logique **d'habitat durable, sans limitation de durée, et offre un cadre de vie semi-collectif** valorisant la convivialité et l'intégration dans l'environnement social. Sa spécificité est d'offrir aux résidents la garantie, en tant que de besoin, d'un accompagnement sanitaire et social, organisée dans le cadre de partenariats formalisés par des conventions, d'une part, avec le secteur psychiatrique, et d'autre part, avec un service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) ou un service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (SAMSAH).

CHAPITRE 2

UNE OFFRE EN PLEINE MUTATION

L'offre d'hébergement telle que nous la connaissons aujourd'hui résulte de la façon dont les différentes formes de réponses se sont construites historiquement et la façon dont elles ont été portées par les acteurs. Elle est également le fruit des évolutions plus récentes qui ont conduit ces acteurs à devoir s'adapter aux nouvelles missions, à innover afin de correspondre aux publics demandeurs. Mais ces changements signalés dans le premier chapitre n'ont pas été sans conséquences sur les structures des réseaux OHT. En effet, les besoins liés à la requalification ou au traitement des foyers, l'ouverture à de nouveaux publics avec la création des résidences sociales, etc. ont conduit à la mutation à laquelle on assiste depuis quelques années, qui se traduit globalement par une diminution des capacités, une évolution dans les missions assurées par les opérateurs alors même que le contexte institutionnel, et notamment le mouvement de décentralisation, amène des changements au niveau du système d'acteurs.

1. UNE OFFRE QUI GLOBALEMENT SE CONTRACTE

Un précédent cahier thématique de l'OHT dédié aux 10 ans du dispositif d'observation¹⁸ faisait état d'une **diminution de l'offre d'hébergement** des quatre réseaux de -5% entre 1997 et 2006. Les données collectées pour la construction de la base COHPHRA en 2008 confirment cette tendance avec une baisse de -6,1% entre 1996 et 2008 soit une perte de 792 places. Cette moyenne masque toutefois des disparités selon les réseaux et s'explique dans certains cas par des évolutions qui n'ont pas d'impact sur le nombre de places réellement offert.

La plus forte baisse concerne ADOMA, qui a vu sa capacité réduite de plus de 19% (1 329 places en moins). Dans une moindre mesure, les structures ARALIS enregistrent une baisse de 2,8% (moins 101 places).

Au sein des FJT, l'apparente baisse du nombre de places résulte davantage de changements intervenus dans l'offre en 2008 que d'une réelle diminution du nombre de places. En effet, la baisse observée en 2008 est à attribuer à un retrait d'agrément provisoire du FJT des Compagnons du devoir (pour environ 288 places) qui a cependant continué à accueillir du public. Si l'on réintègre ces places dans l'offre des FJT, le réseau comptabilise ainsi davantage de places en 2008 qu'en 1996. En outre, à partir de 2010, un foyer va ouvrir chaque année pour atteindre 2 200 places, ce qui était prévu dans un diagnostic réalisé par le DDE en 1999.

Seul le réseau FNARS voit sa capacité d'accueil augmenter de +9% (355 places supplémentaires) suite à la mise en place de nouveaux financements (ALT) et à la pérennisation des places hivernales dans le cadre du PARSA.

¹⁸ A partir de données 1996 et 2005 fournies par les réseaux. Les données 2008 sont issues de l'exploitation de l'outil Cohphra.

**Evolution de l'offre d'hébergement¹⁹ par réseau
1996-2008**

	1996	2005	2008	Evolution en %
UDHAJ	1 767	1 786	1 600	-9,5%
FNARS	1 224	1 335	1 579	+9%
ADOMA	6 839	5 829	5 510	-19,4%
ARALIS	3 618	3 438	3 517	-2,8%
TOTAL	12 998	12 388	12 206	-6,1%

Cette tendance à la diminution des capacités des réseaux résulte des changements intervenus dans les structures d'hébergement ces dernières années et à la difficulté de reconstituer les capacités perdues. **La double nécessité de réhabiliter des structures au parc obsolète et également de proposer une offre en phase avec le profil des ménages accueillis**, a conduit le secteur de l'hébergement à modifier profondément le type d'habitat proposé et particulièrement le segment des foyers de travailleurs migrants.

1.1 Les FTM : un plan de réhabilitation qui réduit l'offre existante

L'adaptation d'une partie du parc au vieillissement du public traditionnel des FTM requiert des aménagements en termes de bâti (installation d'ascenseurs, augmentation des surfaces des chambres pour accueillir des équipements spécifiques...) et de services (propositions d'aides à domicile) qui se traduisent parfois par des opérations complexes pour les opérateurs et ont conduit à une réduction de l'offre existante.

Le mouvement de réhabilitation des foyers ADOMA et ARALIS s'appuie sur le **Plan de Traitement des Foyers de Travailleurs Migrants**. Il s'agit d'un plan national qui concerne les FTM, et uniquement les FTM, répondant à certaines caractéristiques : chambres collectives, chambres dont les surfaces sont inférieures ou égales à 7.5m² ou dont la sur-occupation est égale ou supérieure à 20%. Il concerne tous les propriétaires ou gestionnaires de FTM. Une liste des établissements concernés a été établie en 2000, qui peut être complétée sur la base des critères énoncés ci-dessus ou sur dérogation après négociation. Ce Plan est sous l'égide de l'Etat et piloté par le CILPI (comité interministériel pour le logement des populations immigrées). Son financement est assuré par un fonds spécial issu du 1% logement, géré précédemment par l'ANPEEC et aujourd'hui par l'UESL (Action Habitat). Des comités de pilotage départementaux ont été mis en place, dont peuvent être partie prenante les collectivités locales.

Les structures **ARALIS** sont touchées par ces programmes de réhabilitation : 11 foyers sont inscrits dans le Plan de traitement, représentant une capacité de 2 282 lits (tous les FTM ne sont donc pas concernés par le Plan de traitement). Cependant ces établissements nécessiteront eux aussi à terme des adaptations, pour lesquelles des solutions de financement devront être recherchées.

Le Plan en cours, couvrant la période 2008-2013, prévoit pour **ARALIS** le traitement de **1 262 lits**. Les sites concernés sont des bâtiments datant des années 1950 à 1970, pour lesquels il existe un

¹⁹ En nombre de places ayant reçu l'agrément.

problème soit de vétusté des bâtiments et des installations, soit de non-conformité aux normes d'habitation actuelles (chambres inférieures à 7.5m²) et aux réglementations sur l'accessibilité.

Le choix de réhabiliter ou de démolir et reconstruire dépend de l'état de l'immeuble, des contraintes du site au regard du projet et des besoins identifiés, mais aussi des règles d'urbanisme en vigueur. Les opérations programmées sont situées à Villeurbanne (démolition d'un foyer de 270 places et construction d'une résidence sociale de 171 logements, en 2010 et 2012, construction neuve de 28 logements en compensation de la perte de capacités FTM et une opération de démolition reconstruction de 244 lits, reconstruction non encore programmée), dans les 7e et 8e arrondissements de Lyon (277 lits démolis pour 160 logements reconstruits à l'horizon 2012 et 238 places démolies pour 160 reconstruites à l'horizon 2013) ainsi qu'à Vénissieux (204 lits démolis contre 162 logements reconstruits pour 2011-2012)

Sur la période 2001/2006, les pertes en capacités subies par ARALIS et dues à la restructuration des FTM n'ont pu être que partiellement compensées par la réalisation de nouvelles résidences sociales. Les 1020 lits supprimés n'ont été remplacés que par 522 logements sur la même période, auxquels viendront s'ajouter 249 logements construits sur la période 2007 / 2011. Par ailleurs, les fermetures des FTM interviennent souvent avant l'ouverture des nouvelles résidences et créent ainsi des tensions sur l'offre à certaines périodes. A titre d'exemple, le foyer dortoir Rhin et Danube (275 lits), fermé définitivement en juin 2005, sera remplacé par la construction de 7 résidences sociales, pour une capacité totale de 200 logements, s'étalant sur une période allant de fin 2004 à fin 2011. Au total le traitement de ces premiers foyers nécessitera 15 opérations de réhabilitation ou de construction.

Au 1^{er} janvier 2009, près 37% de l'offre **ADOMA** sont encore agréés FTM (2258 lots). Il s'agit d'une offre qui n'est pas encore réhabilitée ou qui ne le sera pas (certains bâtiments mal situés ou trop obsolètes pourraient être écartés de l'offre). Pour le restant de l'offre qui a subi le changement de statut, le passage en résidence sociale s'est fait avec ou sans travaux lorsque les résidences accueilleraient déjà de fait le public correspondant.

Le contrat d'objectifs 2005-2010 prévoyait d'intervenir sur 19 établissements dans le Rhône. Le projet initial prévoyait la réhabilitation de l'ensemble des immeubles existants. Au terme de la période, 14 opérations ont été réalisées ayant pris des formes différentes en fonction des opportunités et des projets (réhabilitation, démolition partielles ou totales, constructions neuves ou opérations d'acquisition-amélioration. Dans deux cas, ADOMA a dû se désengager du projet). Ces réalisations permettent à ADOMA de proposer une offre renouvelée mais aux capacités réduites puisque entre 2005 et 2010, 1 000 places auront disparu de l'offre globale.

Selon les opérateurs, le changement de statut est plus avantageux pour eux du point de vue de la redevance (meilleure prise en charge de l'APL notamment absence du mois de carence). Pour d'autres foyers qui n'étaient pas prévu dans le cadre du plan national, le passage en résidence sociale a été une opportunité pour faire des travaux déjà programmés. A terme, au gré du vieillissement des travailleurs migrants, le FTM est amené à disparaître.

1.2 En FJT, une offre stable mais qui devrait s'accroître

La **réhabilitation du parc FJT** relève d'un accord-cadre pour la construction et la réhabilitation de 10 000 logements²⁰, signé par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), le Ministère et l'UNHAJ. Depuis 1995 tous les nouveaux FJT ou ceux qui font l'objet d'une transformation ou d'une réhabilitation ont un double agrément résidence sociale-FJT. Seuls ceux qui n'ont subi aucune transformation ont un agrément FJT sans être résidence sociale, mais leur nombre devrait diminuer progressivement pour disparaître à terme. Sur les 1 443 places répertoriées par Cohphra en FJT, 9 foyers ont été réhabilités et sont devenus Résidences sociales- FJT (dont 1 en 2010).

Concernant l'offre des **FJT**, elle a été globalement stable ces dernières années. Le réseau Habitat Jeune avait dressé un état des lieux de l'offre en 1999²¹ et 1 330 places dans les FJT avaient été identifiées sur le Grand Lyon. Les préconisations de l'étude avaient pointé un besoin en habitat à l'époque d'environ 300 places nouvelles ainsi qu'un effort à réaliser sur les réhabilitations. L'enjeu était d'augmenter la gamme de logements, d'abandonner les chambres sans sanitaires et d'améliorer les espaces collectifs.

Aujourd'hui, l'offre a été en partie développée avec le nouveau la résidence sociale intergénérationnelle Christophe Mérieux et de la Maison Saint Michel, le développement de l'offre en diffus d'AIOJ et l'intégration de nouveaux adhérents. De profondes rénovations ont eu lieu (Moulin à Vent) ou sont en cours (Habitat Jeune Part Dieu (nouveau nom de l'ancienne MAJO Villette), Escale Lyonnaise, UCJG), un FJT a disparu (La Montée la rencontre). L'effort de requalification et de reconstitution de l'offre notamment pour le FJT est rappelé dans le PLH du Grand Lyon adopté en 2007 évoquant un besoin entre 300 et 400 lits²².

Le mouvement de **développement de l'offre devrait s'amplifier dans les prochaines années**. La transformation de structures existantes ou la captation d'offre nouvelle devrait se traduire par 655 places supplémentaires dès lors que des projets à Villeurbanne, Vaulx en Velin, Lyon 2^{ème} auront vu le jour. Certaines structures ont au cours de ces dernières années été habilitées « foyer de Jeunes Travailleurs ». Elles ne correspondent pas toujours à une création nette de logements mais augmentent les capacités d'hébergement en nombre de lits dédiés à l'accueil des jeunes. Afin de diversifier l'offre d'habitat adapté, le réseau Habitat des Jeunes tente également d'explorer de nouvelles pistes comme de développement de la colocation dans le diffus, projet d'habitat modulable, projet intergénérationnel, habitat coopératif... Néanmoins, des besoins se font sentir pour répondre à des demandes particulières. La question du développement de solutions adaptées aux jeunes en apprentissage est à l'étude dans le réseau. Il y a en effet peu d'offre adaptée à ce régime car les apprentis ne sont pas toujours solvabilisés par l'APL. Les apprentis qui trouvent une place en hébergement sont ceux dont les parents peuvent payer la redevance.

20 Cet accord cadre est un objectif volontaire de développer et diversifier l'offre en direction de publics prioritaires (apprentis et jeunes en mesures civis) qui permet de subventionner les études de faisabilité des projets de réhabilitation mais ne comporte aucun crédit spécifique d'aide à la construction ou la réhabilitation. Un précédent accord signé en 1989 intégrait des crédits de première catégorie pour la réhabilitation du parc. Il a permis de réaliser en Rhône-Alpes une vingtaine de réhabilitations..

21 Source : L'habitat des jeunes, enjeu de socialisation.

22 Programme Local de l'Habitat du Grand Lyon adopté le 10 janvier 2007.

1.3 Une offre FNARS en hausse du fait de l'ALT et de la pérennisation des places hivernales dans le cadre du PARSA

Au niveau des structures de la **FNARS** ayant un statut CHRS, peu de places ont été créées depuis la fin des années 1990. Si les capacités des structures adhérentes à la FNARS ont augmenté, c'est essentiellement du fait des financements de type ALT²³ dont bénéficient les centres d'hébergement d'urgence et d'extrême urgence. L'ALT constitue un mode de financement qui pèse considérablement dans le secteur de l'hébergement.

Un représentant de la FNARS indique cependant que le dispositif ALT n'est pas toujours adapté aux besoins des ménages qui se présentent, dans la mesure où l'accompagnement proposé n'est pas à la hauteur. La création d'hébergement « temporaire » répond davantage à des ménages qui relèvent du logement mais pour qui un accompagnement est quand même nécessaire. Les places créées en ALT ne correspondraient pas aux besoins qui s'expriment en CHRS. En commission ALT, des diagnostics de départ sont effectués pour les ménages entrants : quand ils sont bien faits, les ménages parviennent à sortir du dispositif. Mais lorsqu'il y a une erreur de diagnostic, les personnes ne parviendraient pas à sortir de l'hébergement temporaire.

Concernant le développement des places en CHRS, la DDASS indique qu'indépendamment de l'ALT il y a tout de même eu un léger développement de l'offre CHRS mais qu'il convient surtout de remettre en perspective l'évolution du dispositif CHRS. En effet, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, les moyens affectés aux centres d'hébergement ont diminué. A cette époque, l'Etat central pose un regard assez critique sur le fonctionnement du dispositif CHRS, considéré comme coûteux au regard des effets qu'il produit. S'ensuit une période de restrictions budgétaires qui explique en partie la stagnation des capacités avec un recentrage des moyens et une écoute plus favorable en direction d'autres formules, telles que les résidences sociales et les maisons relais. La DDASS du Rhône, relativement bien équipée en comparaison d'autres départements, « bataille » alors pour faire valoir le besoin de type CHRS et incite les CHRS à davantage de coordination et à la mise en place de synergies avec les structures de l'urgence sociale. L'idée était de favoriser l'ouverture au niveau des CHRS afin d'introduire davantage de souplesse au sein des centres d'hébergement.

L'évolution de l'offre FNARS tient également à pérennisation des places hivernales dans le cadre du PARSA, qui vise à construire un dispositif nouveau composé de places d'hébergement restructurées et de solutions nouvelles d'hébergement et de logements. Ces mesures, conjuguées avec les dispositions de la loi DALO, posent le principe de la continuité de prise en charge des personnes et créent une catégorie d'offre d'hébergement nouvelle.

Le **principe de continuité de la prise en charge** défini par la circulaire DGAS du 19 mars 2007 s'inspire de la réflexion qui a présidé à l'élaboration d'un référentiel national des prestations du dispositif Accueil Hébergement Insertion. Cela implique :

23 ALT : Allocation de Logement Temporaire.

1. que cesse toute notion de durée maximale de séjour dans les structures d'hébergement d'urgence. Seule la proposition d'orienter dans une structure pérenne commandera désormais la durée de séjour ;
2. qu'un entretien d'évaluation/orientation soit organisé systématiquement avec la personne accueillie ;
3. que la structure n'est affranchie de cette exigence que si la personne décide de son plein gré de quitter la structure ou ne s'y présente pas, refuse l'entretien, adopte des comportements dangereux envers les personnes accueillies ou le personnel ;
4. que pour toute orientation, temporaire ou permanente, un suivi social adapté soit assuré avec l'accord de la personne. Ce suivi doit pouvoir être coordonné avec le suivi social de droit commun. Il doit pouvoir s'étendre également aux problématiques de santé, notamment aux soins psychiatriques.

Outre la continuité de la prise en charge, les mesures créent **une nouvelle catégorie d'offre : la stabilisation**. *« Toute personne accueillie dans un centre d'hébergement d'urgence devra se voir proposer, en fonction de sa situation, une solution pérenne, adaptée et accompagnée si nécessaire, dans le parc public social, dans le parc privé conventionné, dans un CHRS, un CADA, un LogiRelais (RHVS), une maison relais ou un hébergement de stabilisation ».*

L'objectif poursuivi est d'offrir à des personnes à la rue une offre alternative d'hébergement de moyenne durée, à haut seuil de tolérance, conçue autour d'un séjour souple et individualisé. Dans ce cadre, un accompagnement social continu est proposé permettant de se poser, se ressourcer et de reconstruire un projet d'insertion en direction des dispositifs de droit commun de l'insertion et du logement. Les publics visés sont les personnes désocialisées, à la rue, dont l'état de santé est parfois dégradé. Une attention particulière est portée aux jeunes en errance. Pour les publics vieillissants, l'hébergement de stabilisation prend également tout son sens mais l'objectif de sortie devra s'orienter vers des réponses spécifiques de type maisons relais ou encore EHPAD (Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes).

Dans le Rhône²⁴, le PARSA s'est concrétisé par :

- la pérennisation de places en centres d'hébergement d'urgence (163 places),
- la transformation de places de centres d'hébergement d'urgence en places de stabilisation (145 places),
- la transformation de places de centres d'hébergement d'urgence en places de CHRS (131 places),
- d'autres dispositions (création de 45 places de maisons relais).

Quelles perspectives d'évolution de l'offre ?

Les objectifs du Plan de relance

La circulaire pour le Plan de relance relative à l'hébergement, en date du 5 mars 2009, signée conjointement par la ministre du logement et le ministre en charge de la mise en œuvre du plan de relance, explicite et développe les dispositions annoncées dans le cadre du plan de relance du 4 décembre 2008.

Sur les aspects touchant aux dispositifs « Accueil, hébergement, insertion », la circulaire prévoit :

²⁴ Source : Le Plan d'action renforcé en faveur des sans abri dans le Rhône 2007-2008 Point de situation et volet hivernal Dossier de presse.

- le développement des équipes mobiles,
- la réhabilitation de structures d'hébergement ou la création de nouvelles structures en remplacement d'anciennes,
- l'augmentation des capacités d'hébergement,
- la mise en place de moyens d'accompagnement dans et vers le logement,
- l'accroissement du nombre de places en maisons relais,
- la mobilisation de logements privés par intermédiation.

Chacun de ces thèmes fait l'objet d'une annexe précisant notamment, sous forme d'objectifs, la répartition régionale chiffrée. Il revient au Préfet de Région de décliner ces objectifs par département en fonction des besoins repérés.

Création de nouvelles places d'hébergement

Concernant la création de nouvelles places d'hébergement, le plan de relance prévoit au plan national la création en 2009 de 1 000 places d'hébergement, dont 800 d'insertion CHRS (objectif de 85 pour la région Rhône-Alpes). Il n'y aura plus de créations supplémentaires au cours des trois prochaines années. Toutes les créations de places déjà programmées ayant fait l'objet d'engagements fermes des services de l'Etat devront être imputées sur ces 1 000 places. La circulaire précise notamment que ces créations visent à « *adapter les places nouvelles aux besoins précisément identifiés dans les diagnostics, avec une attention particulière à la prévention (sortants d'hôpitaux, de prison, d'aide sociale à l'enfance...) et à l'évolution des publics constatés (les diagnostics pointent en particulier la situation des jeunes en errance et des personnes souffrant de troubles psychiques).* »

Création de places de maisons relais

La circulaire confirme l'objectif de création au 31 décembre 2011 de 15 000 places en maisons relais (objectif pour Rhône-Alpes de 1 239 places), pour répondre aux besoins mis en évidence par les diagnostics territoriaux conduits en 2008.

2. DES MISSIONS QUI SE DIVERSIFIENT MAIS UN HABITAT ENCORE TRES MARQUE PAR SON HISTOIRE

Si d'un point de vue quantitatif l'offre se contracte, les acteurs de l'OHT voient leurs missions se diversifier. La typologie adoptée dans le cadre du COHPHRA tente d'illustrer cet élargissement des missions et des fonctions remplies par les opérateurs de l'hébergement. En effet, aujourd'hui gestionnaires de CHRS et responsables de FTM peuvent remplir des fonctions de même type. L'offre de l'OHT propose ainsi des réponses très différentes en termes de durée de séjour ou de suivi social. Pour autant, les caractéristiques à l'habitat évoluent peu.

2.1. Une offre qui peut se décliner autour de cinq segments d'hébergement

Pendant le temps de l'accueil en structure, les ménages vont bénéficier d'un **travail d'accompagnement qui est variable selon le type de structure** et qui peut prendre différentes

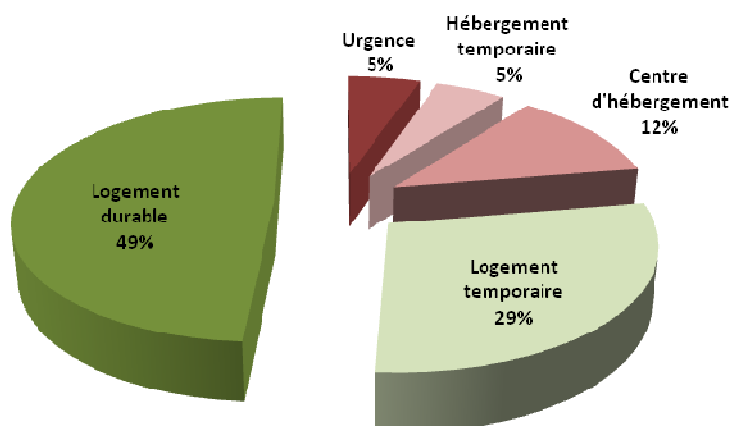
formes. L'offre d'hébergement est ainsi segmentée en 5 types différents²⁵ qui renvoient à des fonctions d'accueil et des modalités d'accompagnement des ménages différents.

	Définition	Caractéristiques	Exemples de structures concernées
HEBERGEMENT D'URGENCE	Structures ou places d'hébergement d'urgence et d'orientation sans accompagnement social systématique	Accès direct et/ou 115 Admission immédiate	Structures urgence Places ALT fléchées « urgence »
HEBERGEMENT TEMPORAIRE	Structures ou places financées par l'ALT avec accompagnement social	Accès sur orientation ou après évaluation sociale Procédure d'admission sur dossier (étude de la demande)	Places ALT fléchées « temporaire »
CENTRE D'HEBERGEMENT ET D'INSERTION	Structures ou places de centre d'hébergement et d'insertion avec accompagnement social renforcé en interne	Accès sur orientation ou après évaluation sociale Procédure d'admission sur dossier (étude de la demande)	CHRS classiques CHRS de stabilisation (PARSA) Centre maternel CADA
LOGEMENT TEMPORAIRE	Structures ou places de résidences sociales sans accompagnement social systématique	Accès direct et/ou sur orientation sociale Procédure d'admission sur dossier (étude de la demande)	FJT Résidences sociales issues de la transformation des FTM
LOGEMENT ADAPTE « DURABLE »	Structures ou places en foyers-logements sans limitation de durée Pas d'accompagnement social systématique	Accès direct ou sur orientation social Procédure d'admission sur dossier (étude de la demande)	FTM Maisons relais/Pensions de famille Résidences hôtelières à vocation sociale

Il n'y a plus comme par le passé une symétrie entre fonction et acteurs. Un même acteur peut assurer différentes fonctions comme l'indique le graphique suivant.

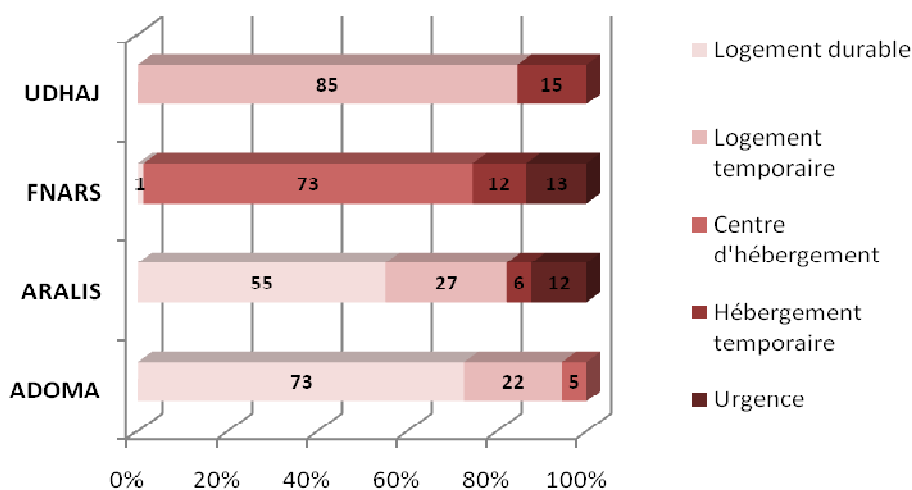
²⁵ Typologie de l'offre retenue par le comité de pilotage régional COHPHRA.

Répartition de l'offre OHT selon le type d'hébergement



Compte tenu des structures qui participent au dispositif OHT, l'offre est caractérisée par une **forte prépondérance de logement adapté** (près de la moitié des places) puis du logement temporaire (près du tiers de l'offre). Concernant la faible proportion de places en urgence (5%), elle s'explique par le fait que l'OHT ne compte qu'une infime part de l'ensemble des structures d'urgence du Rhône.

Répartition des places des réseaux selon la typologie COHPHRA



La répartition actuelle des différents types d'offre selon le réseau rend compte de la vocation sociale des structures, comme évoqué dans le premier chapitre. Ainsi, ADOMA et ARALIS se partagent l'essentiel de l'offre en logement adapté « durable » pour l'accueil du public en FTM (respectivement 67% et 32%), la FNARS offre près de 80% des places en centres d'hébergement, les 20% restant correspondant aux places offertes aux demandeurs d'asile (CADA) du réseau ADOMA. L'UDHAJ propose près de 39% des places en logement temporaire, correspondant à l'offre pour les jeunes en FJT. Le reste de l'offre en logement temporaire renvoie aux capacités offertes par ADOMA et ARALIS en résidences sociales (respectivement 34% et 27%).

L'hébergement d'urgence

Le secteur de l'urgence correspond soit à des places pérennes, soit à des capacités ouvertes dans le cadre du dispositif hivernal, soit à des nuits d'hôtel²⁶. Il s'agit d'un accueil sans condition et immédiat pour les personnes sans solution et pour une durée très courte.

Répartition des places en hébergement d'urgence selon le réseau

	ADOMA	ARALIS	FNARS	UDHAJ	TOTAL
NB	-	433	212	-	645
%	-	67,1%	32,9%	-	100%

Deux réseaux, ARALIS (67%) et la FNARS (33%), regroupent les **645 places** comptabilisées dans la base COHPHRA. Il semble important de noter que l'urgence est faiblement représentée au sein de l'OHT (seulement 5% des places observées) et que cette proportion ne reflète pas fidèlement la situation pour le département du Rhône²⁷.

Les places d'urgence d'ARALIS sont constituées des places financées en ALT urgence. Pour la FNARS, ce sont des places en CHRS réservées aux situations d'urgence.

Du point de vue de l'accompagnement des ménages, les structures d'urgence ne prévoient pas en théorie d'accompagnement social en interne, leur objectif étant la mise à l'abri des personnes. Certaines structures comme celles du réseau ARALIS proposent toutefois des prestations d'accompagnement vers l'accès à un logement pour que les personnes soient « prêtes » et puissent prétendre à un logement.

L'hébergement temporaire (ALT)

Cette catégorie est constituée de places mobilisées parmi l'offre existante en Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), en foyer ou en résidence sociale. L'hébergement temporaire doit permettre à une personne ou une famille d'établir un diagnostic sur sa situation. Ce type d'hébergement peut concerner des personnes aux situations diverses : en attente de CHRS, de résidence sociale, de relogement.

Répartition des places en hébergement temporaire selon le réseau

	ADOMA	ARALIS	FNARS	UDHAJ	TOTAL
NB	-	194	189	246	629
%	-	31%	30%	39,1%	100%

L'hébergement temporaire regroupe **629 places** réparties entre les quatre réseaux (notamment ARALIS et la FNARS), qui correspondent à l'ensemble des places financées en ALT (hors ALT urgence).

²⁶ Le nombre de nuits d'hôtel est extensif en fonction des besoins.

²⁷ Le secteur de l'urgence est fortement porté par Habitat et Humanisme et la FNDSA qui ne participent pas au dispositif Cohphra.

En règle générale, les structures font une distinction claire entre ces places disposant d'un financement spécifique et le reste de la structure. L'ALT se situe exclusivement sur des places dont la vocation, ancrée dans le projet social de la structure, est le temporaire. Toutefois, pour certains établissements, l'ALT permet de pallier aux difficultés de paiement de ses occupants (notamment pour ceux qui ne peuvent prétendre à l'APL).

Pour **ADOMA**, le type d'hébergement temporaire est réservé à la location alternée²⁸, pour laquelle le réseau dispose de financements ALT qui transitent par l'association Bleu nuit. Ce dispositif spécifique permet aux personnes qui en bénéficient de pouvoir effectuer des allers-retours fréquents avec leur pays d'origine sans être en illégalité vis-à-vis de la CAF (les allocations logements ne peuvent être perçues si la personne est trop longtemps hors du territoire national) et en étant assuré de retrouver une place à leur retour.

Du point de vue de l'accompagnement des ménages, **l'hébergement temporaire** doit permettre à une personne ou famille de se poser après une situation précaire durant laquelle il s'est produit une rupture d'hébergement. Cette période doit lui permettre de se reconstruire suffisamment pour élaborer un projet avec les acteurs qui l'entourent (diagnostic). Cette forme d'hébergement lie ainsi de manière obligatoire l'hébergement et l'accompagnement, et fixe une durée limitée à cette intervention (3 mois). Ce type d'hébergement peut concerner des personnes aux situations diverses : en attente de CHRS, de résidence sociale, de relogement ou de finalisation de diagnostic.

Les centres d'hébergement et d'insertion

Il s'agit de l'offre des CHRS ou centres maternels et des CADA. Ils hébergent des personnes qui cumulent des difficultés (sociales, économiques, de santé) dans une perspective d'insertion ou des demandeurs d'asile pour les CADA.

Cette catégorie représente 11,9% de l'ensemble des places répertoriées par COHPHRA.

Répartition des places en centres d'hébergement et d'insertion selon le réseau

	ADOMA	ARALIS	FNARS	UDHAJ	TOTAL
NB	300	-	1 158	-	1 458
%	20,6%	-	79,4%	-	100%

Les quelques **1 458 places** en centre d'hébergement et d'insertion se situent au sein du réseau FNARS pour une large majorité (80%), dans des structures de type CHRS, puis pour une faible part, dans le réseau ADOMA (21%) au sein des CADA.

Sur le développement de l'offre pour les demandeurs d'asile

Le Dispositif National d'Accueil des demandeurs d'asile est né en 1973 à l'initiative de France Terre d'Asile, qui en a assuré la coordination jusqu'au 31 décembre 2003²⁹. C'est d'abord l'arrivée de réfugiés chiliens, puis celles de Vietnamiens, Cambodgiens et Laotiens qui conduisent l'association à

²⁸ 85 places qui concernent 17 unités d'hébergement (1 chambre partagée entre 5 résidents).

²⁹ Depuis le 1^{er} janvier 2004, cette mission est déléguée par l'Etat à l'Office des migrations internationales (OMI).

demander et obtenir le soutien de l'Etat pour ouvrir les premières structures. Lorsqu'en 1974, la loi modifie les critères d'aide sociale et n'exclut en principe plus aucune catégorie, l'Etat décide de créer des **centres d'hébergement provisoires (CHP)** pour les réfugiés et demandeurs d'asile. Le décret du 15 juin 1976 intègre officiellement les réfugiés parmi les publics ouvrant droit à l'Aide sociale à l'hébergement (ASH).

L'année 1991 constitue un tournant. Deux circulaires sont promulguées : celle du 26 septembre 1991 qui interdit aux demandeurs d'asile de travailler et celle du 19 décembre 1991 qui réserve aux « réfugiés » statutaires le bénéfice des centres provisoires d'hébergement (CPH) et qui **crée pour les nouveaux venus des Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)**. Cette politique, intervenant après la chute du Mur de Berlin et l'afflux d'exilés d'Europe de l'Est, visait à limiter la venue des demandeurs d'asile. L'augmentation des places de CADA a été présentée dès cette époque comme une contrepartie à l'interdiction de travailler. Cependant, elle n'a jamais permis de prendre en charge tous les demandeurs d'asile (l'hébergement ne concernerait pas plus du quart de la population totale des demandeurs d'asile).

Durant les années 1990, les associations gestionnaires du dispositif étaient locales et diversifiées. Le marché s'est ensuite concentré au profit de quelques gros opérateurs nationaux ou régionaux notamment la Sonacotra, l'AFTAM, France terre d'asile (FTDA) et Forum Réfugiés. En 2005, avec 50 CADA d'une capacité totale de 3437 places, la Sonacotra (ADOMA) est devenue le premier opérateur public dans ce domaine. C'est en 1999 que le contrat d'objectif signé avec l'Etat inscrit pour la première fois l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés dans ses missions.

Lorsque la demande d'asile a explosé et qu'il a fallu répondre aux besoins, il était relativement aisé de passer par un système d'extension des capacités pour dédier une offre d'hébergement spécifique au sein des foyers (120 places créées dans le Rhône de 2002 à 2006). L'encadrement des personnes a alors été confié à des associations spécialisées sur ce type de public, telles que Forum Réfugié. Parallèlement, des chambres d'hôtel ont été mobilisées. Des moyens ont également été cherchés du côté des CHRS. La DDASS a ainsi fait pression pour que ces derniers accueillent des demandeurs d'asile dont les besoins correspondaient à ce type de formule, soit par le financement de logements en ALT, soit par une extension de capacité des CHRS.

A l'heure où la problématique des demandeurs d'asile n'est plus aussi prégnante, le représentant de la FNARS s'inquiète du devenir de capacités qui ne peuvent être basculées vers de l'accueil « tous publics » de type CHRS classique. Le problème se pose uniquement en termes financiers. Contrairement à l'AUDA (Accueil d'Urgence des Demandeurs d'Asile) qui propose des places relativement pérennes aux demandeurs dans leur première procédure, les CHRS ne proposent que des places pour les déboutés engagés dans une procédure de recours.

Du point de vue de l'accompagnement des ménages, les **CHRS** accueillent des personnes qui cumulent des difficultés de plusieurs ordres (sociales, économiques, familiales) avec un recentrage ces dernières années sur les « grandes » difficultés sociales. L'accompagnement se fait en interne par l'équipe du CHRS, au quotidien et avec une grande proximité. Il s'agit d'un accompagnement global sur la situation du ménage, qui prend en considération non seulement l'aspect insertion, mais aussi la personne elle-même (estime de soi...).

Pour les **CADA**, l'accompagnement fait partie des missions assurées par la structure. Il s'agit d'aider les demandeurs d'asile à faire valoir leurs droits: démarches à la Préfecture pour le titre de séjour,

information sur la procédure d’asile, constitution du dossier de demande d’asile, préparation aux auditions devant l’OFPRA et la CRR, soutien médico-psychologique, établissement des dossiers de sécurité sociale et d’allocations d’insertion, ouverture de compte bancaire, obtention de titres de transport, réalisation des examens de santé obligatoires, etc...Dans certains CADA un juriste est recruté pour l’aide à la procédure d’asile. Néanmoins, la plupart des travailleurs sociaux se disent souvent désemparés face à cette mission.

Le logement temporaire

Il s’agit des places proposées dans les résidences sociales (créées suite à transformation de l’offre des FTM) ou dans les Foyers de jeunes travailleurs. Sont accueillies des jeunes au début de la trajectoire (FJT) ou des personnes qui ont connu une suite d’accidents dans leur vie (résidences sociales) et pour qui le logement temporaire permet de repartir vers du logement classique.

Le logement temporaire représente 28,7% de l’ensemble des places d’hébergement observées, avec plus de **3 500 places**.

Répartition des places en logement temporaire selon le réseau

	ADOMA	ARALIS	FNARS	UDHAJ	TOTAL
NB	1 203	949	-	1 354	3 506
%	34,3%	27,1%	-	38,6%	100%

L’UDHAJ (39%), puis ADOMA (34%) et ARALIS (27%) se répartissent également ces places. Mais au sein de chaque réseau, cette catégorie se répartit différemment.

Pour l’**UDHAJ du Rhône**, les 1 354 places correspondent à de l’offre en **FJT**. Pour **ADOMA et ARALIS**, l’offre en **résidence sociale** est minoritaire et représente respectivement 22% et 27% de l’offre de ces réseaux (l’offre restante correspond à des places en FTM).

Les **résidences sociales** accueillent des familles ou personnes seules ayant connu des accidents dans leur vie pour lesquelles le temps de l’hébergement permet de repartir vers du logement autonome. En ce qui concerne les FJT, l’accueil est réservé aux jeunes de moins de 30 ans qui se situent dans une perspective d’insertion professionnelle (mobilité, formation professionnelle, emploi).

L’accueil se fait suite au diagnostic réalisé par le travailleur social référent ou en interne à la structure. Mais la **terminologie « résidence sociale » est un générique qui masque des réalités, des moyens et des modes d’organisation différents** (nombre de travailleurs sociaux présents en interne qui diffère d’une structure à l’autre). Concernant les résidences sociales ADOMA, il n’y a aucun travailleur social accompagnant les résidents car ces structures ne bénéficient d’aucune subvention à cet égard.

Lorsqu’un accompagnement est prévu, il est basé sur un contrat tripartite³⁰ entre la structure, qui a un rôle d’accompagnement au logement, le ménage hébergé et son référent social qui assure l’accompagnement « global » (questions financières, familiales ou psychologiques). Le rôle joué par la structure d’hébergement correspond à sa mission de « régulation sociale » (gestion de l’admission

³⁰ De fait, cette pratique est assez rare dans les structures ADOMA.

du ménage, régulation en interne et aide au relogement via son réseau) pour laquelle elle est financée par les institutions (Conseil général).

Le logement « adapté » ou « durable »

Cette catégorie renvoie aux capacités des Foyers de travailleurs migrants (FTM) qui accueillent des migrants isolés vieillissants, ainsi qu'à l'offre en Maison relais (MR), habitat durable sans injonction au projet ni limitation de durée. Avec **5 968 places**, le logement adapté représente **près de la moitié de l'offre observée** (49%).

Répartition des places en logement adapté ou « durable » selon le réseau

	ADOMA	ARALIS	FNARS	UDHAJ	TOTAL
NB	4 007	1 941	20	-	5 968
%	67,1%	32,5%	0,3%	-	100%

Ce type d'offre est porté par **ADOMA** (67%) et **ARALIS** (32,5%). **Pour ces deux réseaux, le logement « durable » est majoritaire** puisqu'il représente les trois quarts de l'offre d'ADOMA (73%) et plus de la moitié des places d'ARALIS (55%).

Les occupants de ces places d'hébergement sont des **travailleurs migrants vieillissants** pour qui l'hébergement en foyer est devenu une alternative pérenne de logement. Du point de vue de l'accompagnement des ménages, les foyers ne prévoient pas d'accompagnement social à proprement parler. Cette catégorie d'offre correspond à un besoin de logement pour des personnes vieillissantes pour lesquelles ne sont pas identifiées de problématiques sociales. Dans les faits, certaines résidences constatent des besoins notamment liés au vieillissement ou à la dégradation de l'état psychique des personnes, ce qui a conduit ADOMA à mettre en place un partenariat avec le monde médical pour répondre aux besoins des résidents présentant des problèmes de santé.

De façon plus marginale, le logement adapté renvoie aux places en **maisons relais**. Il s'agit de structures qui accueillent sans limitation de durée des personnes très marginalisées sans leur imposer la mise en œuvre d'un projet social. Ce type d'offre est peu couvert pas le dispositif d'observation puisqu'au total, les structures participant à l'OHT recensent **40 places** de ce type : les 20 places de la FNARS et 20 places pour ARALIS³¹. Du point de vue de l'accompagnement des ménages, les maisons relais ne prévoient pas de travail social en interne. Le fonctionnement de ce type de lieu prévoit un hôte de maison, chargé de l'intendance et de l'animation de la vie collective au sein de la structure.

³¹ Le diagnostic réalisé dans le cadre du Plan départementale d'accueil, d'hébergement et d'insertion recense 186 places au total dans le Rhône. En outre, 149 places ont été labellisées et étaient en attente d'ouverture au 1/01/2009, portant ainsi le nombre de places total en Maison relais à 335 pour le Rhône (conformément à l'objectif fixé par la circulaire du 5 mars 2009 relative au Plan de relance).

2.2 Un habitat de petite taille situé pour l'essentiel dans le Grand Lyon

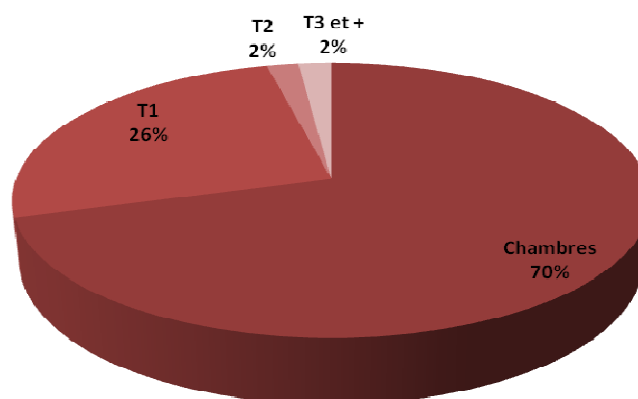
Les données collectées auprès des réseaux pour constituer la base sur l'offre d'hébergement permettent de disposer d'éléments permettant de mieux caractériser la structure et la répartition territoriale de l'offre. Elles font apparaître notamment une très forte proportion de logements de type chambre ainsi qu'une concentration des places d'hébergement sur certaines communes du Grand Lyon.

Une offre composée principalement de petites unités d'habitation

Du point de vue de la typologie des logements, l'offre recensée est principalement constituée de petites unités. Le produit le plus répandu est la chambre (70%) suivi des T1 (26%), pour un total de 10 671 unités d'habitation.

C'est ADOMA qui présente la plus faible diversité en types de logements, avec 85% de son offre en chambres et 15% en T1. Le T1 représente pourtant le produit le plus demandé (plus autonome et compétitif sur le plan des redevances). Les trois autres réseaux présentent un parc plus diversifié, et notamment la FNARS qui compte un quart de ses logements plus grands que des T1.

Types de logements

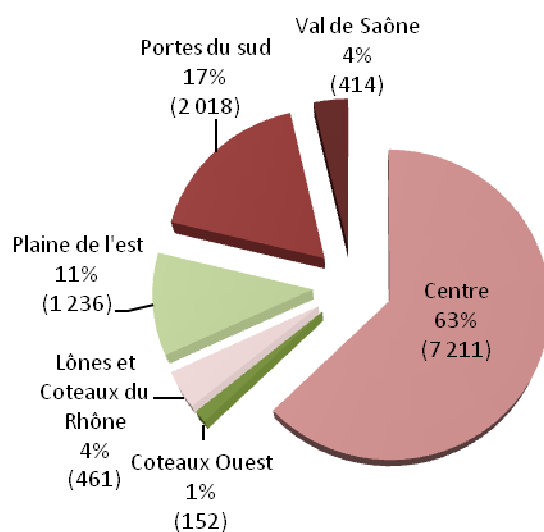


Outre la typologie des logements fortement composée de chambres, l'offre des réseaux est majoritairement située dans des types d'habitat collectifs (80%) ou semi collectifs (10%). L'offre en diffus ne représente que 10% des places (l'offre en diffus ne concerne pas ADOMA).

Une offre concentrée sur quelques communes du Grand Lyon

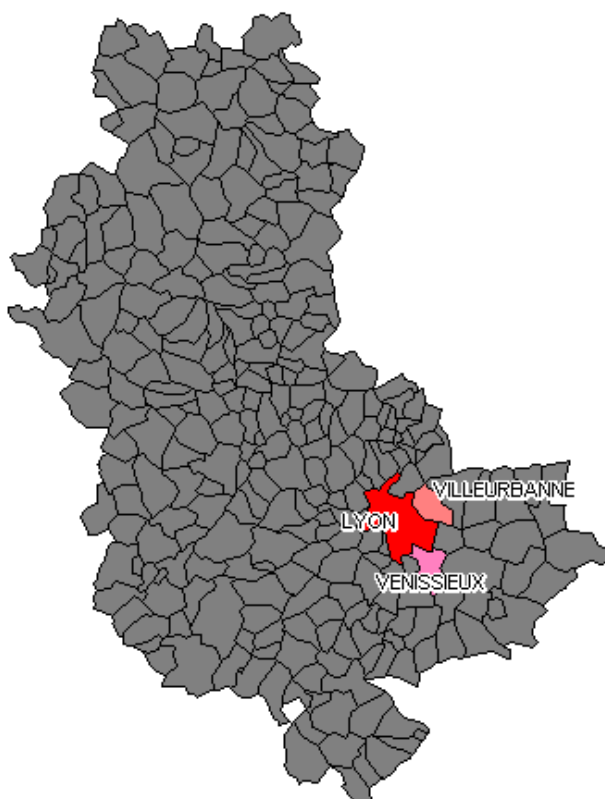
Le territoire du Grand Lyon regroupe la quasi-totalité des places d'hébergement recensées parmi les structures OHT (99,8%). Plus de 6 places sur 10 sont concentrées sur le secteur centre qui regroupe les arrondissements de Lyon et la commune de Villeurbanne.

Répartition de l'offre d'hébergement par secteur du PLH du Grand Lyon



La répartition de l'offre à l'échelle communale montre que trois communes regroupent la plupart des places. Il s'agit logiquement des communes qui composent le secteur « centre » du PLH : **Lyon**, avec 4 951 places soit 40 % de l'offre, suivie de **Villeurbanne** (2 285 places soit 19 %). La commune de **Vénissieux** (secteur Plaine de l'est) compte également un nombre important de places : 1 677 soit 14 %.

Lyon, Villeurbanne et Vénissieux regroupent plus de 70% de l'offre



Si la commune de Lyon regroupe près de 5 000 places, celles-ci sont inégalement réparties entre les différents arrondissements. On remarque que près de la moitié d'entre elles se situent dans le 3^{ième} ou le 8^{ième} arrondissement (arrondissements contigus). A l'inverse, des arrondissements comme le 1^{er}, le 2^{ième}, le 4^{ième} ou le 5^{ième} sont faiblement dotés en capacités d'hébergement.

Répartition de l'offre de Lyon par arrondissement

	ADOMA	ARALIS	FNARS	UDHAJ	Total	
LYON 1	10	4	119	12	145	2,9%
LYON 2		45	165	6	216	4,3%
LYON 3	290	445	285	195	1215	24,4%
LYON 4	170		35	1	206	4,1%
LYON 5		4	69	2	75	1,5%
LYON 6	55	209	142	148	554	11,1%
LYON 7	301	373	48	113	835	16,8%
LYON 8	422	411	87	243	1163	23,3%
LYON 9	148	316	72	5	541	10,9%
indéterminé		3	28		31	0,6%
Total Lyon	1 396	1 810	1 050	725	4 981	100%

On notera également les 7 communes qui regroupent chacune plus de 200 places d'hébergement, tous types d'hébergement confondus : Vaulx en Velin (373 places), Bron (370 places), Saint Priest (319 places), Villefranche sur Saône (295 places), Givors (290 places), Fontaines Saint Martin (238 places) et Saint Fons (219 places).

Dans leurs projets de développement de l'offre, les opérateurs tentent de prendre en compte la question de la **répartition territoriale des places d'hébergement** et de corriger d'éventuels déséquilibres.

Pour les FJT, il est primordial d'identifier les territoires où les besoins se font ressentir. Ainsi, la rive droite de la Saône, les communes de l'est lyonnais ou le cœur de la ville centre sont des secteurs qui disposent d'une faible gamme d'habitat pour les jeunes. Depuis peu, l'entrée d'un nouvel adhérent dans le réseau (Les Compagnons du devoir) permet aux FJT de disposer d'une offre sur la rive droite de la Saône (9^{ième} arrondissement).

Sur la question de la localisation de l'offre, la DDASS indique qu'il est difficile d'avoir une stratégie immobilière car les opérations se font en fonction du foncier et du bâti disponibles. Le logement transitoire est particulièrement concentré sur la ville de Lyon, et certains élus interpellent la Ddass pour créer des places d'urgence à destination de leurs publics.

3. DES FINANCEMENTS QUI EVOLUENT, UN SYSTEME D'ACTEURS QUI SE RECOMPOSE

Initialement placé sous l'égide de l'Etat, le secteur l'hébergement a connu des évolutions importantes qui ont conduit d'autres acteurs (notamment les collectivités locales) à occuper une place importante dans le financement et le pilotage de ces dispositifs.

3.1 D'un secteur très largement porté par l'Etat...

L'hébergement est un secteur où intervient **un grand nombre de partenaires qui participent au financement des places d'hébergement**. Et pour chaque partenaire, il existe plusieurs sources de financement à mobiliser, ce qui rend la question du financement de l'offre d'hébergement particulièrement complexe et sensible.

Il existe un « noyau dur »³² composé de plusieurs sources de financement de l'Etat qui, en tant que garant de la solidarité nationale, prend en charge les personnes sans domicile (Préfet délégué général à l'hébergement d'urgence et à l'accès au logement, Etat responsable du Droit à l'hébergement et au logement). Ainsi, la Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS, qui regroupe le volet veille sociale et hébergement de l'ex DDASS, les fonctions sociales du logement de l'ex DDE et de la Préfecture, la politique de la ville et l'ex DDJS) et la Direction Départementale des Territoires (DDT, qui regroupe l'essentiel des missions de l'ex DDE, dont le financement du logement public et privé, et de l'ex DDAF) versent une partie importante des fonds utilisés dans le cadre du développement de l'offre d'hébergement : la DDT finance la part investissement (qui peut être délégué par convention aux collectivités locales en application de la loi Liberté et Responsabilité Locales), la DDCS finance le fonctionnement.

Au niveau de l'investissement, la participation de l'Etat dans le financement de l'offre peut intervenir sous différentes formes : subventions (PLAI, PLUS, PLUS CD) ou prêts aidés (cas du PLS par exemple). Jusqu'à aujourd'hui, la logique de réhabilitation a été prédominante par l'usage de la PALULOS, subvention destinée à la réhabilitation des immeubles de logement social, mobilisée quasi exclusivement pour le traitement des FTM, et dont la fin contraint les opérateurs à rechercher d'autres sources de financements pour mener à bien les projets de traitement des foyers. L'Etat intervient également de façon spécifique sur des territoires particuliers de la politique de la ville, dans les projets de renouvellement urbain, au travers de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). Il intervient par ailleurs au titre de l'ex ligne « logement d'urgence », ainsi que par le biais des financements de l'ANAH (Agence Nationale pour l'Habitat) pour la mise en sécurité puis l'humanisation des structures d'hébergement.

Des financements spécifiques peuvent également être attribués aux opérateurs de l'hébergement qui réalisent l'accueil de populations issues de l'immigration (offre en FTM). Sur ce type de projets, c'est le Comité interministériel pour le logement des populations immigrées qui donne un avis

³² A ce noyau dur de financeurs s'ajoutent certains autres partenaires : les collecteurs du 1% logement à travers l'ANPEC...

lorsque le projet intervient dans le cadre d'un Plan de traitement et qu'il donne lieu à un financement spécifique³³.

**La DDCS : des financements pour le fonctionnement
qui diffèrent selon la typologie de l'offre.**

En **CHRS**, il s'agit d'un financement Etat en dotation globale alloué à l'issue d'une procédure budgétaire. Ces dernières années, il n'y a pas eu de création de places en tant que telle, les dernières places créées l'ont été par transformation (une centaine de places de stabilisation avec le PARSA). Le taux d'équipement, calculé au niveau national a été jugé satisfaisant pour le Rhône ce qui explique le non développement de l'offre en CHRS ces dernières années.

Le secteur de **l'urgence** est financé par une subvention annuelle de l'Etat qui peut être complétée par d'autres collectivités.

L'**ALT**, versée par la CAF, fonctionne à partir d'un financement de l'Etat avec un conventionnement entre les structures agréées et la DDCS (convention pour un certain nombre de logements avec un barème en fonction des typologies de places).

Pour **les maisons relais**, le financement de l'Etat prévoit un montant de 16€ par jour par place (financement de l'hôte). Il existe une commission régionale qui a connaissance de l'ensemble des projets. Un programme national décline les objectifs par région, dans lequel le Rhône s'est vu attribuer un objectif de 419 places.

En **résidences sociales**, l'Allocation Personnelle au Logement (APL) est accessible suivant les situations des personnes, pour aider au paiement de la redevance. Cette aide est versée par la CAF. La DDCS finance une Aide à la Gestion Locative Sociale sur certaines résidences sociales (cette subvention est plafonnée à 11000€ pour les structures de moins de 50 logements, 19000€ pour les structures disposant de 50 à 100 logements et de 23000€ pour les structures de plus de 100 logements).

Pour les Foyers de Jeunes Travailleurs, la CAF finance une prestation socio-éducative, correspondant à 30% de la plus value sociale des établissements. De plus, la DRJSCS dispose de 26 postes « FONJEP » pour aider au financement des animateurs socio-éducatifs.

Pour les **demandeurs d'asile**, la DDCS applique le Dispositif national d'accueil qui prévoit la capacité par département, à laquelle correspond un financement par dotation globale plus certaines places en urgence (825 places dont 740 en CADA et 85 de CPH pour les demandeurs avec statut).

³³ Le 1/9^{ième}, qui est la part du 1% logement réservée au logement des populations immigrées.

3.2 ...à un secteur qui se recompose sous l'effet de la décentralisation

Au-delà des questions de financements, les réponses s'organisent aujourd'hui autour d'un système local de l'hébergement, encadré par les Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) et le Plan départemental d'accueil et d'hébergement (PDAHI). Le **système d'acteurs de l'hébergement s'est fortement recomposé** ces dernières années, notamment sous l'effet du processus de décentralisation. **Le cercle des acteurs parties prenantes des différents dispositifs, autrefois restreint autour de l'Etat central, s'élargit** au Département, aux intercommunalités, voire aux communes.

Tout d'abord, les **lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983** relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat prévoient le transfert de compétences notamment dans le domaine de l'action sociale, entre Etat et départements. Si les CHRS restent sous la compétence budgétaire de l'Etat et continuent à être gérés par des associations, le transfert des centres maternels sous tutelle directe des **Conseils généraux** place les CHRS femmes/enfants sous une double compétence de la part des tutelles (Etat et départements). L'application de la loi du 22 juillet 1983 (précisant les compétences CHRS – centres maternels) ayant été confiée aux DDASS de l'époque, cela a donné lieu à certaines variations d'un département à l'autre.

Le **Département**, en tant que chef de file de l'action sociale est chargé, conjointement avec l'Etat, de l'élaboration et du pilotage du Plan Départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (cf. encadré). Suite à la loi du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions, ce dernier doit être inscrit dans le PDALPD afin d'assurer la continuité des parcours vers le logement (article L312.5.3). Dans cette logique, l'instance de pilotage du PDAHI est le comité responsable du PDALPD et une instance de concertation a été mise en place³⁴ afin de procéder à l'écriture du PDAHI. Dans la mesure où le PDALPD du Rhône arrivera à échéance en juillet 2011, le PDAHI en cours d'élaboration couvre la période 2010/2011, de sorte que la révision du PDALPD prendra en compte le volet AHI pour assurer la cohérence entre les calendriers et les différents documents de cadrage. Co responsable du PDALPD, le Conseil général assure en outre l'aide aux ménages en difficultés par l'intermédiaire du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) dont il a seul la charge depuis la loi du 13 août 2004 relative aux Responsabilités et Libertés Locales.

Le Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion dans le Rhône

Le prochain Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées, qui va devoir être élaboré couvrira la période 2011-2015. Pour assurer la transition avec le plan en cours, un plan départemental AHI 2010/2011 a été mis en place pour être en cohérence avec le calendrier du PDALPD.

La loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions du 25 mars 2009 inscrit la planification de l'offre AHI dans le PDALPD pour assurer la continuité des parcours d'insertion vers le logement (art L312.5.3). La circulaire du 9 décembre 2009 fixe le cadre et les axes stratégiques du PDAHI :

- Privilégier les actions facilitant l'accès au logement : le logement d'abord
- Mieux adapter le dispositif aux besoins des personnes : agir sur l'offre

³⁴ Instance de concertation qui rassemble les représentants du comité responsable du PDALPD et les associations.

-Mieux orienter, mieux accueillir : un service intégré d'accueil et d'orientation.

L'enjeu du Plan départemental est la refondation du dispositif de prise en charge des personnes sans domicile ou mal logées. Il couvre l'ensemble des places d'hébergement et des logements temporaires, les accueils de jour, les centres d'accueil de demandeurs d'asile, les services d'accompagnement social, les actions d'adaptation à la vie active et d'insertion sociale et professionnelle et le dispositif de veille sociale.

Il comprend un état des lieux de l'offre existante, une évaluation quantitative et qualitative des besoins des personnes sans domicile, une évaluation des besoins en logement social ou adapté des personnes hébergées, la définition des perspectives et objectifs d'adaptation de l'offre (développement ou adaptation) et la définition des modes de coopération et de coordination entre les structures et les secteurs sociaux, médico-sociaux et sanitaires.

Afin d'assurer sa mission de protection de certains publics, le Département finance également certaines places dans les réseaux. Ainsi, la base de données Cohphra recense 130 places dans les FJT qui bénéficient d'un conventionnement avec le Conseil Général du Rhône pour des jeunes ou familles monoparentales qui entrent sur prescription de l'Aide Sociale à l'Enfance, ainsi que 80 places habilitées pour accueillir des jeunes confiés par les juridictions de l'Enfance. Bien que depuis deux ans, le nombre de ces places soit en recul, les places financées dans certains FJT par la **Protection judiciaire de la jeunesse ou le Conseil général pour l'accueil des publics dont ils ont la charge** ont globalement augmenté depuis les années 90. Ces deux institutions ont une mission d'accompagnement de leurs publics et utilisent les FJT comme solution d'hébergement et d'accompagnement. Historiquement, certaines associations et notamment les MAJO se sont tournées vers l'accueil de ceux que l'on nommait « les confiés » (par oppositions aux « jeunes travailleurs »). Aujourd'hui, elles offrent un engagement tripartite entre le foyer, le service PJJ ou ASE et le jeune. Depuis 2003, le financement du CG intervient sous la forme d'une dotation globale calculée en fonction du nombre de journées d'accompagnement. Une attention particulière est portée au ratio de personnel d'encadrement par jeune (1 pour 8 ou 1 pour 10). Chaque résident placé a un référent en interne qui met en place un accompagnement individualisé.

Plus récemment, la montée en charge des **Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) et la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004** amplifient le mouvement de redéploiement des responsabilités. La mise en œuvre de la politique du logement est désormais appelée à être déclinée au niveau territorial. Dans ce contexte inédit, les collectivités et leurs groupements qui souhaitent opter pour la délégation de compétence peuvent exercer des responsabilités telles que l'attribution des aides publiques en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation, de la démolition des logements sociaux, ainsi que des aides à la rénovation de l'habitat privé, ou encore à la création de places d'hébergement. Pour la plupart des délégataires, le développement de l'offre d'hébergement comprend des formules de type Maisons Relais (MR) / Résidences sociales (RS), des dispositifs d'urgence ou la réhabilitation de Foyers de Travailleurs Migrants (FTM) et des Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT) qui prend une part importante. C'est ainsi que sur le territoire de la Communauté urbaine de Lyon, un acteur s'est ainsi fortement imposé depuis les derniers mouvements liés à la décentralisation. Le **Grand Lyon**, depuis sa prise de **compétence des aides à la pierre** en 2006, gère les aides publiques à la construction sociale (notamment le PLAI) a matérialisé dans son PLH des fiches actions relatives à l'hébergement (dont une fiche relative à l'OHT), l'hébergement étant présenté comme le premier maillon de la chaîne du logement social. La convention cadre signée entre le Grand Lyon et l'Etat pour la période 2009-2014 prévoit 80 places en maisons relais, 350 places en résidences. Les projets de démolitions et réhabilitations de FTM sont

également inscrits dans les objectifs de la convention (objectifs qui distinguent les PLAI familiaux et foyers).

Outre la gestion des aides à la pierre, le Grand Lyon est compétent en matière d'urbanisme et de droit des sols. La loi du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion (dite loi « Molle ») prévoit **l'obligation de disposer d'au moins une place d'hébergement par tranche** de 1 000 habitants pour les communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants et qui sont comprises dans une agglomération de plus de 100 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Le décret du 11 mars 2010 précise les modalités de mise en œuvre de cette disposition, notamment les places d'hébergement qui sont prises en compte : CHRS, centre d'accueil pour demandeurs d'asile, résidences hôtelières à vocation sociale.... En cas de non respect de cette obligation, la commune ou l'EPCI concerné est astreint à une sanction financière dont le montant alimente le fond d'aménagement urbain institué à l'échelle régionale et déjà alimenté par les prélèvements sur les communes ne respectant pas le quota de 20% de logements sociaux. Au regard de ces dispositions, **le Grand Lyon a l'obligation de disposer de 1 264 places d'hébergement**. Avec 11 842 places d'hébergement recensées hors urgence par le dispositif Cohphra, telles que définies par la loi, le Grand Lyon respecte ces obligations, même si des disparités peuvent exister d'une commune à l'autre.

L'Instance de Coordination de la Charte de l'Habitat Adapté

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi Besson, les partenaires ont signé une « Charte de l'habitat adapté aux populations les plus défavorisées » qui visait à développer une offre d'habitat permettant une meilleure insertion. L'Instance de Coordination de la Charte de l'Habitat Adapté (ICCHA) est chargée de veiller à sa mise en œuvre.

A sa création, cette instance s'était donnée comme objectif de réfléchir à l'adéquation entre le projet social et immobilier. Aujourd'hui, cette instance se caractérise surtout par une réflexion relative aux dimensions techniques et financières des projets d'habitat adapté. Tous les partenaires et financeurs³⁵ s'y retrouvent une fois par mois pour examiner les projets d'habitat adapté (hors PLAI ressources) et donner un avis sur la faisabilité du projet (nature, localisation, typologie, etc). Récemment, le Grand Lyon a lancé avec ses partenaires, l'Etat en particulier, une démarche visant à revisiter les finalités, l'objectif, la composition et l'organisation de cette instance, conformément aux objectifs du PLH.

En 2009, au terme de l'examen par l'ICCHA, 728 logements ont été financés en PLAI dont 301 sont des logements en foyers ou en résidences sociales (5 opérations dont une création de maison relais, une création de CHRS et trois extensions ou reconstructions de FJT).

³⁵ Grand Lyon, pilote depuis la délégation de compétence, DDT, DDCS, Action Logement, Collectif Logement, Conseil Général, Caisse des Dépôts et Consignations, ABC Hlm, Région Rhône-Alpes.

CHAPITRE 3

UN SECTEUR SOUMIS A DE FORTES TENSIONS

Alors que la demande ne s'essouffle pas aux portes des structures, leurs capacités d'accueil se sont plutôt restreintes d'un point de vue quantitatif. De fait, les structures d'hébergement ne répondent qu'imparfaitement à l'ensemble des besoins exprimés, notamment ceux des ménages sans ressources ainsi que les familles monoparentales. Si récemment les réseaux ont tenté d'optimiser leurs capacités de réponse (qu'il s'agisse de la mise en place d'un accueil centralisé de la demande pour ARALIS, la création de la Maison de la veille sociale ou des Comités Opérationnelles d'Attribution partenariaux pour ADOMA), les statistiques de l'OHT indiquent qu'en moyenne, seule la moitié des demandeurs se voit proposer une solution d'hébergement. Ce faible taux de satisfaction renvoie en partie à la saturation des dispositifs et à la pénurie d'offre de logements, mais interroge également les modalités d'organisation du secteur de l'hébergement dans le Rhône.

1. UN TRAITEMENT DE LA DEMANDE QUI VARIE D'UN RESEAU A L'AUTRE

La capacité des réseaux à répondre à la demande d'hébergement dépend de la façon dont s'opère le traitement des demandes, de l'accueil à l'attribution du logement. Sur ce plan, à ce jour chaque réseau a sa propre organisation, avec ses forces et ses faiblesses mais

1.1 D'un traitement par structure ou par réseau...

Au sein de l'**UDHAJ**, chaque FJT accueille les demandeurs et les accueille selon des critères qui peuvent varier d'un établissement à l'autre (certains FJT ont en effet un accueil très ciblés correspondant à leur vocation historique comme l'accueil d'apprentis ou de jeunes filles uniquement). Une réflexion sur les modalités d'accueil de la demande est actuellement en cours au sein du réseau. On voit que localement, des partenariats se mettent en place et certains FJT ont déjà opéré des rapprochements : l'exemple de Habitat Jeunes (fusion des Majo MAV et Villette), une association qui regroupe 3 structures aujourd'hui et certainement davantage dans les années à venir. Globalement, il est difficile de « trop centraliser » la demande dans la mesure où les réponses se sont construites historiquement de façon très spécifique (accueil d'apprentis ou de jeunes en alternance). D'autres types sont également difficiles à fédérer notamment les structures relevant d'initiatives privées, avec un projet social bien précis et qui le gèrent de façon indépendante notamment financièrement (en FJT, le logement est financé par la redevance et la partie accueil /vie collective est financée à hauteur de 30%. Le reste est à faire financer par d'autres canaux de subvention).

Les résidences du réseau **ADOMA** enregistrent également directement les demandes des ménages. En revanche, l'attribution de logement est gérée de façon concertée au sein des comités opérationnels d'attribution (chaque résidence est rattachée à un comité), mis en place à l'échelle territoriale. La décision finale revient à la structure. Et cette instance collégiale permet aux structures de rassembler l'ensemble des partenaires locaux. Elle est un lieu :

- d'échanges autour de la vie de la résidence
- d'information sur les entrées et sorties
- d'évaluation des demandes et d'attribution

➤ de veille.

En 2008, pour répondre à des exigences d'égalité et de transparence dans le traitement des demandes, de garantir la non discrimination dans les décisions et la qualité des attributions réalisées, **ARALIS** a mis en place l'Accueil centralisé de la demande³⁶. Des procédures et des critères adaptés au parc de logements, aux missions et aux capacités d'intervention de l'association ont été définis. Un Responsable parcours logement a été chargé d'animer les différentes étapes du processus, de garantir le respect des critères et de la procédure, de représenter l'association au sein d'instances ayant pour vocation la gestion des besoins en logement et de coordonner les demandes de logements externes, notamment dans le cadre de la loi Dalo.

1.2...à un accueil unifié de la demande

Depuis 2007, le PARSa et la loi Dalo ont posé comme principes fondamentaux le droit pour tous à un toit. L'hébergement et le logement, mal différenciés par le grand public, se déclinent désormais autour d'un **principe de continuité** interdisant la (re)mise à la rue.

Faisant suite à ces évolutions, le collectif FNARS du Rhône a co-construit³⁷ le projet de Maison de la veille sociale (MVS), qui doit répondre à une recherche d'efficience dans la gestion des flux. Ce mode d'organisation doit permettre à chacun, tout en conservant ses compétences et territoires, de mutualiser ce qui peut et doit l'être, de rechercher une valeur ajoutée commune au service d'un seul objectif : un hébergement ou un logement adapté pour chacun.

Le projet prévoit de rassembler un ensemble de structures et dispositifs allant de la rue jusqu'au logement : hébergement d'urgence, places de stabilisation, CHRS, maisons relais, lieux relevant de l'ALT, résidences sociales (ARALIS, ADOMA, FJT). Les centres d'hébergement d'urgence continuent à assurer un accueil direct et immédiat dans le cadre de l'organisation avec le 115.

L'objectif est d'avoir une lecture et une information globales des acteurs concernés par l'hébergement afin d'assurer le principe de continuité et de se mettre en conformité avec la loi.

La MVS regroupe l'ensemble des acteurs de l'urgence et de l'insertion assurant de l'hébergement au moyen de financements publics (CHRS, Habitat et Humanisme, ARALIS, ADOMA, ASLIM, Foyer Notre Dame des Sans Abris).

Le volume global approximatif de l'offre est d'environ 14 000/14 500 places plus 1 400 logements en ALT.

La MVS doit jouer une fonction d'accueil unifié de la demande. Il s'agit de proposer un lieu commun afin d'accueillir les demandeurs (mais tout l'accueil ne se fait pas seulement à la MVS) et de recenser toutes les demandes d'hébergement sur le département, au sein d'un même système d'information et suivant des modalités communes et unifiées de définition d'un diagnostic partagé. Ce diagnostic doit dans un second temps donner lieu à des propositions d'orientation validées en commission d'orientation. La MVS doit en outre jouer une fonction de régulation, c'est-à-dire permettre une

³⁶ Succédant à l'Accueil Unique de la Demande.

³⁷ En lien avec un réseau plus large d'acteurs ainsi qu'avec la DDASS, le Conseil général du Rhône et la ville de Lyon.

orientation adaptée à chaque besoin afin de garantir le droit universel au logement et à l'hébergement.

PARSA et DALO : De nouvelles dispositions qui impactent le secteur de l'hébergement

Au plan national, en mars 2007 le constat relatif au secteur de l'hébergement dressé par un rapport de la cour des comptes est sévère³⁸. Malgré l'existence de nombreux dispositifs d'hébergement, qui se sont développés en parallèle des CHRS, le secteur de l'hébergement ne parvient pas à satisfaire la demande et à remplir sa mission première, celle d'aider les gens à s'insérer et à retrouver l'autonomie et un logement. Au début de l'année 2007, sur fond de médiatisation des actions de l'association les Enfants de Don Quichotte, le gouvernement pose les premiers jalons de ce qui s'annonce être un profond remaniement du secteur de l'hébergement. Dans le courant du mois de janvier 2007, le gouvernement communique d'une part sur un projet de loi sur le Droit au logement opposable (DALO) et, d'autre part, met en place le Plan d'Action Renforcé pour les Sans Abri (PARSA).

L'hébergement devient un droit

Même s'il n'est pas aussi explicitement défini que le droit au logement, il existe désormais de fait **un droit à l'hébergement**, puisque les demandeurs d'accueil en structure adaptée ont également, comme les demandeurs de logement, la possibilité d'exercer un recours en cas de « non-accueil ». La commission transmet la liste des demandeurs au représentant de l'Etat dans le département, qui doit, dans un délai fixé par décret, proposer une place dans un établissement. Une telle mesure n'est pas sans accentuer la pression sur les diverses structures concernées, déjà engorgées et surchargées de demandes.

Principe de continuité de prise en charge et stabilisation

Le PARSA vise à construire un dispositif nouveau composé de places d'hébergement restructurées et de solutions nouvelles d'hébergement et de logements. Ces mesures, conjuguées avec les dispositions de la loi DALO, présentent deux nouveautés :

- elles posent le principe de la continuité de prise en charge des personnes,
- elles créent une catégorie d'offre d'hébergement nouvelle.

Le principe de continuité de la prise en charge défini par la circulaire DGAS du 19 mars 2007 implique que cesse toute notion de durée maximale de séjour dans les structures d'hébergement d'urgence, qu'un entretien d'évaluation/orientation soit organisé systématiquement avec la personne accueillie, que pour toute orientation, temporaire ou permanente, un suivi social adapté soit assuré avec l'accord de la personne. Ce suivi doit pouvoir être coordonné avec le suivi social de droit commun. Il doit pouvoir s'étendre également aux problématiques de santé, notamment aux soins psychiatriques.

Outre la continuité de la prise en charge, les mesures créent une **nouvelle catégorie d'offre : la stabilisation**. *« Toute personne accueillie dans un centre d'hébergement d'urgence devra se voir proposer, en fonction de sa situation, une solution pérenne, adaptée et accompagnée si nécessaire,*

³⁸ Les personnes sans domicile - Rapport de la Cour des comptes - Documentation française - Mars 2007.

dans le parc public social, dans le parc privé conventionné, dans un CHRS, un CADA, un LogiRelais (RHVS), une maison relais ou un hébergement de stabilisation ».

2. UN DISPOSITIF GLOBALEMENT SATURE

En moyenne ces dernières années, les réseaux OHT ont répondu favorablement à la demande d'un ménage sur deux. Certes, les ménages en difficultés de logement sont nombreux à venir sonner à la porte des structures. Mais du côté de la sortie des structures, le marché du logement ne laisse entrevoir que peu de solutions permettant de reloger des ménages qui sont nombreux à patienter en structure le temps qu'un logement leur soit proposé.

2.1 Du côté de la demande

L'observation des données collectées par l'OHT sur une longue période permet de distinguer deux grandes périodes.

1997-2004 : les structures enregistrent toujours plus de demandes...

Environ 7 500 demandes en 1997 puis de 2002 à 2004, un nombre de demandeurs qui varie entre 10 000 et 11 000 avec un pic en 2003 de 11 202 demandes. Sur cette période, certaines tendances se dessinent : un taux de ménages monoparentaux en augmentation constante, une décroissance régulière des ménages français, une hausse des ménages dépendant des minima sociaux et une baisse de ceux qui déclarent être sans ressource ainsi qu'une forte difficulté à apporter une réponse positive à la demande d'entrée des ménages (le pourcentage des admis est passé de 63 à 50 % en 2004).

2004 -2008: une observation qui s'essouffle.

A partir de 2004 et après avoir recensé un pic du nombre de demandeurs à plus de 11 000 en 2003, l'OHT enregistre chaque année une diminution importante du nombre de demandes pour atteindre le chiffre de 4 170 en 2008 : -17,7% en 2005, -13% en 2006, et -30% en 2008 ce qui porte la diminution de la demande à -62% en quatre ans .

Cette baisse s'explique notamment par la chute du nombre de structures participant au dispositif OHT (79 structures ont participé à la collecte en 2006 soit 5 de moins que l'année précédente et 16 de moins que l'année 2004).

Les raisons invoquées par les réseaux pour expliquer ces variations sont de plusieurs ordres :

- techniques : liées à des opérations de requalification du parc dans certains foyers, ce qui conduit à arrêter la collecte sur ces lieux pour une année ou plus ;
- structurelles : face à l'afflux des demandes, les réseaux ont tendance à resserrer les modalités de collecte par la fermeture de certaines permanences, l'ouverture de points de centralisation de la demande, ce qui conduit à diminuer le nombre des demandes,
- subjectives : certaines structures se démobilisent sur la question de l'observation et ont tendance à faire passer la saisie des données au second rang.

A partir de 2007, la réflexion pour l'intégration par l'OHT d'un dispositif d'observation régional, puis son intégration effective en 2009 devrait permettre de recenser la demande de façon plus exhaustive.

2.2 Le relogement en question

Pour les ménages qui sont admis, le passage en structure d'hébergement permet de résoudre certaines difficultés liées à des problèmes de ressources, à des situations personnelles complexes, ou tout simplement à l'absence de logement de droit commun accessible. Une fois ce parcours d'insertion entamé, les personnes peuvent envisager la sortie de structure d'hébergement, vers un logement de droit commun.

Or, les structures témoignent des difficultés croissantes à reloger les ménages, notamment les familles avec enfants et les ménages très précaires. Cette difficulté est encore plus marquée à la sortie des résidences sociales ADOMA dans lesquelles il n'y a pas de travail d'accompagnement au relogement comme cela peut exister dans d'autres types de résidences sociales. Un précédent cahier thématique³⁹ dédié à la question de la sortie d'hébergement avait permis de pointer certaines difficultés. Les durées d'hébergement croissantes, qui s'expliquent en partie par l'accueil de familles de plus en plus déstructurées et cumulant des difficultés multiples (faiblesse des ressources, manque de stabilité du couple, situations administratives complexes, pathologies diverses...) et pour lesquelles un temps long d'hébergement est nécessaire. En outre, le fonctionnement du marché du logement ne permet pas de trouver des solutions de relogement rapides aux personnes prêtes à sortir (qu'il s'agisse du prix des loyers privés, notamment pour les grands logements à destination des familles ou de la carence en logements sociaux disponibles).

Par conséquent, le parc de logements des réseaux connaît une rotation moindre et il est difficile pour les structures d'accueillir de nouveaux ménages en demande d'hébergement (plus de 7 refus sur 10 sont justifiés par le manque de place).

Aujourd'hui encore, cette question de la sortie d'hébergement échappe au champ de l'observation ce qui ne permet pas aux acteurs locaux de disposer de données fines sur ce sujet. La participation de l'OHT au COHPHRA, qui prévoit une observation du parcours des ménages de la demande à la sortie des structures, devrait de ce point de vue constituer un changement majeur et permettre aux membres de l'OHT d'interpeller élus et institutions sur les besoins en logements sociaux.

³⁹ Les cahiers de l'OHT n°2 « De l'hébergement au logement ». Décembre 2004.

3. DES MANQUES POUR CERTAINES CATEGORIES DE MENAGES

Certes, le dispositif de l'hébergement est saturé du fait des difficultés de sorties, et l'entrée en structure est devenue longue et difficile pour l'ensemble des demandeurs. Mais pour certaines catégories de ménages et en particulier les familles mono parentales ou ceux qui ne disposent d'aucune ressource, elle s'est transformé en véritable parcours du combattant.

La prépondérance de logements de petite taille engendre également des **difficultés particulières pour loger les familles monoparentales**, dont la demande n'a cessé de croître ces dernières années. En effet, bien que la demande qui s'exprime aux portes des structures soit composée en majorité de personnes seules (75% en 2007), la part des familles monoparentales est passée de 12% en 2000 à près de 20% en 2007. Bien que les récents développements de l'offre aient tenté d'accroître les places destinées à l'accueil de ménages avec enfants, la grande majorité de l'offre reste composée de petites unités, rendant l'accès plus difficile aux familles. Ainsi, les personnes seules avec enfants représentent plus de 35% des refus alors qu'elles représentent moins de 20% des demandes.

La Maison de la parentalité à Villeurbanne

La Maison de Léon est un nouveau service d'ARALIS à destination des résidents de son parc (hors urgence). Il a été mis en place fin 2008 pour répondre au nombre croissant d'entrées dans les résidences de parents isolés suite à une désunion. Il s'agit d'un logement de type T3 rénové et équipé situé dans la résidence Léon Blum à Villeurbanne dont l'objectif est de proposer un espace convivial et adapté à la vie familiale pour de courtes durées afin de faciliter l'exercice de la parentalité. Ce logement offre en effet la possibilité à des résidents disposant du droit de visite et d'hébergement de leur(s) enfant(s) ou à des familles déjà logées chez ARALIS d'accéder, par un simple système de réservation, à des conditions de confort, d'espace et de tranquillité plus favorables que dans leur logement habituel. Ce projet est accompagné par un comité de suivi rassemblant des partenaires locaux de l'enfance et de la petite enfance (mairie de Villeurbanne, services du Conseil général, centre Médico-psychologique Enfant de Villeurbanne).

Selon le représentant d'ARALIS, les opérations nouvelles tentent d'introduire des modifications pour diversifier l'offre (T1 bis, T2, T3), mais dans une faible mesure puisque l'objectif des structures demeure la rotation et l'accès au logement social. Pour l'UDHAJ, les projets récents de développement de l'offre tentent de prendre en compte les besoins des ménages isolés avec enfants, comme par exemple le FJT Maison Christophe Mérieux.

Un projet innovant : La Maison C. Mérieux

Ouvert le 1^{er} février 2008, ce projet est constitué de deux résidences FJT situées dans le 7^e arrondissement de Lyon. La Maison C. Mérieux est une maison intergénérationnelle qui accueille dans un même lieu une résidence sociale accueillant des personnes de plus de 60 ans et un FJT accueillant des jeunes de plus de 18 ans jusqu'à 29 ans.

Le public accueilli est composé à la fois de personnes stabilisées (jeunes travailleurs, étudiants) et également de personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle. La

résidence accueille des jeunes mamans avec enfants et des personnes âgées. La mixité des âges est un facteur de stabilité et d'actions gratifiantes pour les résidents. L'accueil des jeunes mamans est favorisé par des installations spécifiques dans les chambres (baignoires...) ainsi que des activités organisées pour les enfants.

Selon ARALIS et ADOMA, les structures rencontrent également de plus en plus de **personnes précaires avec des difficultés psychologiques**, qui ne sont pas assez autonomes et relèvent davantage des pensions de familles ou CHRS. L'offre permet difficilement d'absorber ces situations, surtout l'offre adaptée (projet de pension de famille à Vénissieux).

Les opérateurs voient également apparaître **des retraités** qui viennent en résidences sociales ou en foyers car ils ne peuvent pas payer un loyer et encore moins les frais d'une maison de retraite. Selon les acteurs, cette augmentation est lente, mais régulière.

ANNEXES

FICHES

Les Foyers de Travailleurs Migrants (FTM)

Statut

Les FTM ont le statut de logement-foyer.

Nombre

Au 1^{er} janvier 2009, la base de données COHPHRA recense 5 928 places en FTM réparties entre ARALIS (1 921) et ADOMA (4 007).

Destination sociale

Les foyers de travailleurs migrants ont été créés pour loger les travailleurs immigrés vivant seuls en France, mais pouvant avoir une famille dans leur pays d'origine. Les évolutions sociales et démographiques ont eu pour conséquence l'évolution des critères d'admission, aussi ces structures accueillent également aujourd'hui des français célibataires ou éloignés de leur résidence principale par des obligations professionnelles, et de plus en plus de personnes précarisées ou en voie d'exclusion sociale.

Gestion

De nombreux FTM appartiennent à des bailleurs publics qui confient leur gestion à une association loi 1901 ou à ADOMA (Société d'économie mixte d'Etat). Les gestionnaires associatifs sont pour la plupart fédérés autour de l'UNAF0.

Fonctionnement

Les résidents bénéficient d'un contrat de résidence d'un mois renouvelable tacitement sans limitation de durée. Ils doivent payer une redevance mensuelle et peuvent bénéficier de l'aide personnalisée au logement pour les logements conventionnés, de l'allocation de logement social pour les logements non conventionnés, sous réserve du respect des dimensions des chambres mises à disposition, ou encore de l'allocation temporaire de logement. Cette aide est apportée par la structure d'émanation du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille, qui tend à orienter ses financements vers des actions d'accompagnement social ou des projets sociaux particuliers plus que vers des subventions d'équilibre d'exploitation. A l'expiration de la convention APL en cours, ces logements se verront appliquer la réglementation relative aux résidences sociales.

Habitat

Les FTM offrent des formes d'accueil qui varient en fonction des établissements, du dortoir à la chambre meublée, en passant par des appartements incluant un service hôtelier ou aux « foyers-soleils », hébergement éclaté permettant de rompre avec l'hébergement collectif. Ces structures connaissent des réhabilitations ou des restructurations importantes au vu de l'état du bâti, de l'ancienneté de l'immeuble et du caractère obsolète de certaines conditions d'accueil (grandes chambres collectives ou espace vital réduit). A ce titre, ces foyers disposent des crédits de l'Etat pour la construction, la réhabilitation et l'entretien des locaux. En cas de restructuration ou de réhabilitation importante et s'ils relèvent du programme quinquennal de traitement des foyers de travailleurs migrants, ces établissements bénéficient des crédits spécifiques du 1% logement.

Les Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT)

Statut

Les FJT relèvent de deux types de réglementations : celle des logements foyers et celle de la loi 2002 en tant qu'institution sociale.

Nombre

Au 1^{er} janvier 2009, la base de données COHPHRA recense 1 354 places gérées par l'UDHAJ du Rhône.

Destination sociale

Les Foyers de Jeunes Travailleurs sont des institutions à but non lucratif qui mettent à disposition des jeunes qui vivent hors de leur famille des installations matérielles pour leur hébergement et leur restauration, ainsi que des moyens qui permettent de favoriser leur insertion dans la vie sociale. Alors que les FJT s'adressaient principalement aux jeunes en voie d'insertion sociale et professionnelle âgés de 16 à 25 ans, ils peuvent aujourd'hui héberger une fraction plus ou moins importante de jeunes de 25 à 30 ans et une population diversifiée (jeunes demandeurs d'emploi, jeunes en situation de décohabitation ou de mobilité...). Par ailleurs des conventions particulières permettent aux foyers de recevoir des jeunes en grande difficulté sociale (convention avec l'Aide Sociale à l'Enfance), des étudiants, des jeunes de plus de 25 ans ou des personnes en accueil d'urgence. La durée de séjour est d'un mois, tacitement renouvelable. La mission sociale des FJT s'incarne dans un projet pédagogique, élaboré par l'organisme gestionnaire et auquel le jeune adhère (contrat de résident). Ce projet se concrétise par l'existence d'une infrastructure socio-éducative au sein du foyer et à travers diverses actions : accueil du nouveau résident, organisation du temps libre et des loisirs, information et aide face aux problèmes de la vie quotidienne, participation des jeunes à la vie collective, insertion sociale et professionnelle, aide individuelle.

Gestion

Les FJT sont pour l'essentiel gérés par des associations et nombre d'entre elles sont fédérées autour de l'Union Nationale pour l'Habitat des Jeunes, mais ils peuvent l'être également par des CCAS ou des organismes HLM.

Fonctionnement

Outre les redevances des résidents (composées du loyer, des charges et des prestations de service), les FJT perçoivent des financements de la CAF : prestation de service pour financer une partie des charges de la fonction socio-éducative du foyer, sous réserve de la signature d'un contrat de projet qui fixe le cadre de l'accompagnement socio-éducatif ; de l'Etat qui participe à la mission d'insertion par le financement de postes Fonjep (postes d'animation auxquels sont allouées des subventions de l'Etat) ; par le ministère de la Jeunesse et des Sports ou de postes « emplois locaux d'insertion » par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité) ; du fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles pour des activités spécifiques au public accueilli, immigré ou d'origine immigrée ; du Conseil Général pour des fonctions particulières (action sociale, RMI...) ; des municipalités, certaines accordant des subventions d'équilibre.

Habitat

La gamme de logements proposés est en cours de transformation: les anciens foyers non réhabilités proposent toujours des chambres meublées dans des immeubles dotés d'espaces collectifs destinés aux activités de socialisation; les foyers réhabilités et les nouveaux établissements offrent des logements, et non plus des chambres, qui sont situés soit dans l'unité centrale dotée des espaces de services associés, soit en secteur diffus (foyer soleil).

Les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS)

Statut

Structures publiques ou privées ils accueillent depuis les années 70 des personnes ou des familles connaissant de graves difficultés (économiques, familiales, de logement, de santé, d'insertion) pour les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale. Les missions des CHRS ont été fixées par la loi du 30 juin 1975 et modifiées par la loi du 29 juillet 1998 pour prendre en compte l'évolution des difficultés sociales. Pour exister, ils doivent avoir obtenu, après avis du Comité Régional de l'Organisation Sanitaire et Sociale, une autorisation de fonctionnement délivrée par le Préfet qui équivaut, sauf avis contraire, à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale et les financements de l'Etat.

Nombre

Au 1^{er} janvier 2009, la base de données COHPHRA recense 1 158 places gérées par la FNARS.

Destination sociale

Les CHRS assurent, avec le concours de travailleurs sociaux et d'équipes pluridisciplinaires, l'accueil, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active et l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou familles en détresse. Ils aident les personnes accueillies à entreprendre les démarches nécessaires pour faire valoir leurs droits sociaux, notamment en matière de ressources et de couverture médicale. Sur la base d'un bilan de situation et des besoins des personnes accueillies, le CHRS élabore avec elles un projet de prise en charge individualisée et globale qui précise l'ensemble des actions et moyens nécessaires mis en œuvre par lui-même ou d'autres intervenants. Les CHRS doivent prendre en compte de nouvelles demandes émanant d'un public isolé cumulant des difficultés ainsi que la présence accrue de personnes en souffrance psychique.

Gestion

Les CHRS sont gérés par des organismes publics (CCAS ou structures dépendant du Conseil Général) ou privés (le plus souvent des associations et notamment la FNARS).

Fonctionnement

Les CHRS reçoivent une dotation globale de fonctionnement pour le budget principal, pris en charge par l'Etat au titre de l'aide sociale obligatoire. L'association gestionnaire, hors du budget principal, peut se faire financer d'autres activités au titre des dispositifs publics de lutte contre l'exclusion, notamment l'aide au logement temporaire, le programme départemental d'insertion, le fonds de solidarité logement, les résidences sociales, l'appui social individualisé. Les résidents détiennent un titre d'occupation d'une durée d'un mois, renouvelable pour une durée maximale de 2 ans (circulaire du 19 avril 1995). Cette limite a été remise en cause par les ministères de l'Emploi et de la Solidarité et du Logement et ne constitue plus un impératif au regard de certains publics.

Habitat

Tout comme les publics accueillis, la structure évolue également : la forme collective de l'hébergement laisse place au développement de l'offre dans le diffus.

Les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA)

Statut

Juridiquement, ils sont assimilés à des CHRS. La création de centres d'hébergement pour les réfugiés trouve son origine dans une réflexion conduite par des associations de défense des droits de l'homme et notamment par France terre d'asile (FTDA) créée en 1971. Elle est favorisée par l'existence en France de la législation concernant l'aide sociale et notamment celle sur les centres d'hébergement et de réadaptation sociale. Lorsqu'en 1974 la loi modifie les critères d'aide sociale et n'exclut en principe plus aucune catégorie, l'Etat décide de créer des centres d'hébergement provisoire (CPH) pour les réfugiés et demandeurs d'asile. La loi du 30 juin 1975 charge alors FTDA d'en assurer la gestion. En 1991, l'accueil des réfugiés statutaires est distingué de l'accueil des demandeurs d'asile pour lesquels on met en place des Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA).

Nombre

Au 1^{er} janvier 2009, la base de données COHPHRA recense 300 places détenues par ADOMA.

Destination sociale

Les CADA hébergent les demandeurs d'asile pendant la durée de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, instruite par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou la Commission de recours des réfugiés (CRR). S'ils obtiennent le statut de réfugié, ils doivent quitter le CADA et se loger de façon autonome ou dans des CPH. Si le statut leur est refusé, ils doivent quitter le CADA dans un délai d'un mois et peuvent solliciter une aide pour leur retour au pays.

Gestion

Les CADA sont principalement gérés par des associations (Forum Réfugiés par exemple) ou ADOMA.

Fonctionnement

Le dispositif repose sur le principe d'une centralisation des demandes par une commission nationale pour répartir les admissions sur le territoire en faisant jouer la solidarité nationale. Pendant la durée de leur séjour le CADA assure hébergement et nourriture, une aide aux démarches administratives ainsi qu'une aide à l'insertion socioprofessionnelle notamment par l'organisation de l'accès aux soins, la scolarisation des enfants, des cours de langue et des stages d'adaptation. Ils reçoivent des crédits de l'aide sociale à l'hébergement pour fonctionner dans le cadre d'une dotation globale acceptée par la Direction de la population et des migrations du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Habitat

Les CADA sont des structures collectives dédiées.

Les résidences sociales

Statut

Les résidences sociales représentent l'une des nouvelles formules proposées par les ministères du Logement et de l'Emploi et de la Solidarité pour offrir aux personnes qui éprouvent « des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir » une solution semi-collective dans des structures adaptées. Les dispositions relatives à ces structures ont été fixées par les décrets et circulaires de 1994-1995. Elles doivent recevoir un agrément du Préfet du département d'implantation.

Nombre

Au 1^{er} janvier 2009, la base de données COHPHRA recense 2 152 places réparties entre ADOMA (1 203) et ARALIS (949).

Destination sociale

Une résidence peut-être destinée prioritairement à une catégorie de population (jeunes, travailleurs migrants, familles) ou à plusieurs de ces catégories. Les étudiants ne font pas partie du public visé par les résidences sociales, mais ils peuvent y avoir accès à titre exceptionnel s'ils n'ont pas d'autre solution de logement. Leur objectif est d'accueillir ces personnes de manière transitoire en attendant qu'elles trouvent soit un logement indépendant, soit une solution correspondant à leur situation.

Gestion

Les résidences sociales sont conventionnées à l'aide personnalisée au logement. La gestion peut-être assurée par le bailleur propriétaire ou par le gestionnaire ayant conclu un contrat de location avec celui-ci.

Fonctionnement

Une résidence sociale n'est pas un immeuble ordinaire de logements, elle s'en distingue par le statut d'occupation des résidents qui ne sont pas considérés comme des locataires ordinaires. Chaque résident doit avoir en possession un titre d'occupation, établi par écrit et co-signé par le gestionnaire. Il est conclu en principe pour une durée d'un mois, renouvelable pendant deux ans maximum. Mais cette limite de durée a été remise en cause par les ministères de l'Emploi et de la Solidarité et du Logement, et « ne constitue plus un impératif au regard de certains publics » notamment pour les travailleurs migrants pour lesquels il n'existe pas de structure adaptée. Les recettes de la résidence sociale comprennent les redevances payées par les résidents, le paiement des services qui ne sont pas compris dans les charges récupérables, et éventuellement des subventions d'équilibre. En outre, la DDCS finance une aide à la gestion locative sociale sur certaines résidences sociales. Cette subvention est plafonnée à 11 000€ pour les structures inférieures à 50 logements, 19 000€ pour les structures dont le nombre de logements est compris entre 50 et 100 et 23 000€ pour les structures supérieures à 100 logements.

Habitat

Les résidences sociales proposent des logements assimilables à des logements autonomes : le plus souvent des logements individuels dans des immeubles collectifs.

L'allocation de logement temporaire (ALT)

Statut

L'ALT est un financement prévu par la loi du 31 décembre 1991 et le décret du 12 mars 1993. Cette aide permet de consolider l'édifice des aides au logement (elle s'adresse aux personnes ne pouvant bénéficier de l'AL ou l'APL et qui ne sont pas hébergées en CHRS) et elle articule de façon originale l'aide à la personne et l'aide au fonctionnement des associations assurant un hébergement.

Nombre

Au 1^{er} janvier 2009, la base de données COHPHRA recense 629 places qui bénéficient de ce type de financement.

Destination sociale

Les publics logés sont des personnes défavorisées au sens de la loi du 31 mai 1990. Il s'agit de personnes aux ressources très faibles, voire nulles, qui sont normalement désignées prioritaires du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Ces personnes ne doivent pas avoir accès aux aides personnelles au logement de droit commun, ni être hébergées dans des CHRS. L'aide n'est pas subordonnée à des conditions de ressources. Les personnes étrangères doivent pour y accéder être munies d'un titre de séjour attestant la régularité de leur situation.

Gestion

Les associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, ainsi que les centres communaux ou inter-communaux d'action sociale peuvent bénéficier d'une aide (l'ALT) pour loger à titre temporaire des personnes défavorisées, à condition d'avoir conclu une convention avec l'Etat.

Fonctionnement

L'ALT est une aide forfaitaire, son montant est liquidé chaque mois en fonction de la capacité d'hébergement effective justifiée par la structure pour la totalité du mois, dans la limite du montant prévisionnel fixé par la convention. Pour chaque hébergement, le montant de l'aide mensuelle est égal à la somme d'un plafond de loyer mensuel et d'une majoration forfaitaire au titre des charges. Ces sommes sont fixées au 1er janvier de chaque année selon la capacité d'accueil dans le logement et la zone géographique, par référence aux montants de l'aide au logement. L'aide est versée mensuellement, à terme échu, par les CAF. Des comptes sont rendus annuellement au préfet et à la CAF. Le financement de l'aide est assuré par le Fonds national d'aide au logement qui bénéficie à cet effet d'une contribution de l'Etat (ministère chargé du logement) et d'une contribution des régimes de prestations familiales.

Pour faire l'objet d'un conventionnement, les logements proposés doivent respecter des normes de salubrité définies par l'article R.851-3 du code de la sécurité sociale, c'est à dire comporter un poste d'eau potable et un WC à proximité immédiate, un moyen de chauffage adapté au climat. L'occupation ne devrait pas en principe, être supérieure à 6 mois même si aucune norme ne le précise.

Habitat

Les locaux proposés peuvent être des appartements, des chambres, des chambres d'hôtel.

Les Maisons relais

Statut

La maison relais est une forme originale de résidence sociale issue de la circulaire DGAS/SDA no 2002-595 du 10 décembre 2002 relative aux maisons relais. Ce dispositif s'inscrit dans la suite du programme expérimental « pensions de famille » initié en 1997 afin de proposer une solution de logement alternative pour les personnes dont l'isolement social et affectif rend impossible l'accès à un logement individuel. Aujourd'hui, le dispositif a acquis une véritable reconnaissance dans le champ de l'habitat adapté. La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion social lui consacre en effet un chapitre intitulé « Plan pour un habitat adapté ». Les maisons relais s'inscrivent dans une démarche partenariale qui associe les acteurs du PDALPD ainsi que les acteurs du champ social, médico-social et sanitaire. Elles relèvent d'une procédure de validation auprès d'une commission régionale présidée par le Préfet de Région.

Nombre

Au 1^{er} janvier 2009, la base de données COHPHRA recense 40 places en maisons relais réparties entre ARALIS (20) et la FNARS (20).

Destination sociale

Il s'agit de structures qui accueillent sans limitation de durée des « personnes à faible niveau de ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde, et dont la situation sociale et psychologique, voire psychiatrique, rend impossible à échéance prévisible leur accès à un logement ordinaire ».

Gestion

La gestion est assurée le plus souvent par un opérateur associatif.

Fonctionnement

Les maisons-relais proposent des logements sans limitation de durée au sein de structures à taille humaine ouvertes sur leur environnement. Pour combiner logements privés et vie collective, elles intègrent la présence quotidienne d'un hôte salarié, élément-clé du projet. L'hôte de maison est chargé de l'intendance et de l'animation de la vie collective au sein de la structure. Le principe de ce type d'accueil ne prévoit pas d'imposer aux résidents la mise en œuvre d'un projet social. Le financement de l'Etat prévoit un montant de 16€ par jour et par personne pour assurer la mission de l'hôte de maison.

Habitat

Il s'agit de petites structures de 10 à 25 logements associant logements privatifs et espaces collectifs où l'hôte est chargé d'organiser et animer les moments de vie collective.

**Structures recensées par le COHPHRA
par organismes et réseaux en nombre de places
au 01/01/2009**

ADOMA	5510
69-CADA Fontaines Saint Martin	100
69-CADA Givors	85
69-CADA Saint Genis Laval	115
69-Résidence Benoit Bernard	101
69-Résidence Billon	200
69-Résidence Debourg	280
69-Résidence des Frères Lumière	198
69-Résidence Dussurgey	116
69-Résidence Edouard Vaillant	192
69-Résidence F. Roosevelt	194
69-Résidence Felix Faure	290
69-Résidence Hélène Boucher	168
69-Résidence La Clavelière	101
69-Résidence La Pie	151
69-Résidence Lafayette	176
69-Résidence Lalande	55
69-Résidence Lamartine	49
69-Résidence Le Mas	150
69-Résidence Le Moulin	194
69-Résidence Le Petit Bois	138
69-Résidence Le Progrès	137
69-Résidence Le Replat	172
69-Résidence Les Acacias	237
69-Résidence Les Amandiers	134
69-Résidence Les Cèdres	152
69-Résidence Les Granges Rouges	145
69-Résidence Les Lauriers	123
69-Résidence Les Platanes	171
69-Résidence Les Trois Peupliers	143
69-Résidence L'Etoile d'Alai	143
69-Résidence Lorette	10
69-Résidence Montesquieu	23
69-Résidence Ph. Delorme	82
69-Résidence Poudrette	150
69-Résidence Quai Gillet	170
69-Résidence Revaison	243
69-Résidence Reynier	74
69-Résidence Saint Cyr	148

ARALIS	3 517
69-Accueil et rencontre (en travaux)	0
69-Berthelot	4
69-Burdeau	3
69-Charmettes	11
69-Dauphiné	68
69-Decomberousse	14
69-Dedieu	53
69-Duquesne	53
69-Fromagerie	4
69-Garibaldi	32
69-Général Frère	160
69-Gerland	305
69-Guillotière	20
69-Inkermann	87
69-Jayr	36
69-Joannes Vallet	206
69-Jouffroy d'Abbans	36
69-La Cordière	76
69-Lafayette	3
69-Le Cardinal	15
69-Léon Blum	108
69-Les 4 chemins	174
69-Les antonins (en travaux)	0
69-Massenet	136
69-Monplaisir	243
69-Ney	31
69-Nicolas Garnier	200
69-Pasteur 1	10
69-Pasteur 2 (en travaux)	39
69-Pasteur 3	0
69-Paul Kruger	270
69-Pionchon	209
69-Portes du sud	347
69-Pressensé	243
69-Saint Simon (en travaux)	0
69-Sainte Geneviève	20
69-Son Tay	4
69-St Pierre de vaise	244
69-Templiers	45
69-Tolstoi	4
69-Vieil renversé	4

FNARS	1 579
(69) Amicale du Nid	38
69-ADN Hébergement Bel Air	15
69-ADN LSA	13
69-ADN Milieu Ouvert	10
(69) Association APUS	10
69-APUS CHRS	10
(69) Association de l'hôtel social	214
69-Accueil et logement	57
69-Hôtel social Riboud	92
69-La Charade	65
(69) Association Le MAS	24
69-Foyer Maurice Liotard	24
(69) Association Régis	273
69-Accueil Cléberg	60
69-ASLL Régis	13
69-CHRS Régis	200
(69) Association Résidence	60
69-Association Résidence	60
(69) Association VIFF	60
69-Association VIFF	60
(69) CEFR	196
69-CEFR	176
69-Sas d'accueil CEFR	20
(69) Entretemps	99
69-Carteret	34
69-L'Auvent	20
69-Le Mail	20
69-Point Nuit	25
(69) Femmes Informations Liaisons	35
69-Femmes Informations Liaisons	35
(69) FNDSA	25
69-CHRS Eugène Pons	25
(69) Fondation AJD	176
69-Le Cap AJD	40
69-Orée AJD	63
69-Rencontre AJD	73
(69) Fondation Armée du Salut	140
69-Appartements ADS	15
69-La Cité	125
(69) La Croisée	33
69-La Croisée	33
(69) L'Abri	25
69-L'Abri	25
(69) L'Etoile	15
69-L'Etoile	15

(69) Orangerie	70
69-CHRS François Feydel	70
(69) Orloges	28
69-Orloges	28
(69) Relais Jeunes Charpennes	18
69-ANEF Rivages	18
(69) SLEA	40
69-Foyers éducatifs SLEA	40
UDHAJ DU RHONE	1 600
(69) AILOJ	157
69-AILOJ	157
(69) Association MAJO Moulin à vent	170
69-MAJO Moulin à vent	153
69-MAJO Moulin à vent Majeurs CG	10
69-MAJO Moulin à vent Mères-enfants CG	2
69-MAJO Moulin à vent Mineurs CG	5
(69) Association MAJO Vilette	393
69-FJT Le Totem	231
69-FJT Le Totem Majeurs CG	6
69-FJT Le Totem Mineurs CG	3
69-FJT Vilette	132
69-FJT Vilette Majeurs CG	16
69-FJT Vilette Mineurs CG	5
(69) FCMB	65
69-FCMB	65
(69) Fondation AJD	105
69-MAJO Parilly	65
69-MAJO Parilly Majeurs CG	11
69-MAJO Parilly Mineurs CG	7
69-MAJO Parilly Mineurs isolés étrangers	22
(69) Fondation d'Auteuil	18
69-Résidence Saint Bruno	18
(69) Habitat et Humanisme Rhône	93
69-Maison Saint Michel	38
69-Résidence Christophe Mérieux	28
69-Résidence Christophe Mérieux Mères enfants CG	10
69-Résidence Christophe Mérieux Personnes Agées	17
(69) Les Remparts	78
69-FJT Les Remparts	22
69-FJT Les Remparts Majeurs CG	3
69-Résidence Les Remparts	44
69-Résidence Les Remparts AGIVR	8
69-Résidence Les Remparts Mères-enfants	1
(69) L'Escale Lyonnaise	145

69-L'Escale Lyonnaise	129
69-L'Escale Lyonnaise Majeurs CG	11
69-L'Escale Lyonnaise Mineurs CG	5
(69) Relais Jeunes Charpennes	106
69-Relais Jeunes Charpennes	98
69-Relais Jeunes Charpennes Majeurs CG	8
(69) Résidence L'Accueil	115
69-Résidence l'Accueil	95
69-Résidence l'Accueil Majeurs CG	6
69-Résidence l'Accueil Mères-enfants CG	4
69-Résidence l'Accueil Plus de 30 ans	10
(69) UCJG	155
69-Résidence François Béguier	139
69-Résidence François Béguier Majeurs CG	9
69-Résidence François Béguier Mères-enfants CG	2
69-Résidence François Béguier Mineurs CG	5
TOTAL GENERAL	12 206