



**Pour un parcours hébergement- logement
digne et efficace**

Novembre 2015

Table des matières

Préambule	5
Introduction	6
1. Quelques évolutions marquantes des populations concernées	8
1.1 Les migrants en attente de régularisation	8
1.2 Des évolutions réglementaires qui renvoient vers l'hébergement des ménages qui relevaient jusque-là, du logement.	9
1.3 L'évolution des compositions familiales.....	10
1.4 Croissance des problématiques de santé et d'addictions.....	11
1.5 Les violences intra-familiales.....	12
1.6 Les problématiques des jeunes	13
2. Éléments de diagnostic du dispositif	15
2.1 La connaissance des besoins et de l'offre	15
2.1.1 La connaissance des besoins.....	15
2.1.2 La connaissance de l'offre	16
2.2 Engorgement de l'hébergement d'urgence	17
2.3 Insuffisante prise en compte des problèmes de santé	18
2.4 Logement : une insuffisance de logements abordables bien répartis dans l'agglomération	20
2.5 Des dispositifs financés d'accompagnement, rigides et normés	21
2.6 Une volonté d'innover pas toujours accompagnée des moyens adéquats	22
3. Propositions de pistes d'amélioration.....	23
3.1 Une approche des besoins en deux dimensions	23
3.2 Une description de l'offre qui ne se limite pas à la dimension immobilière.....	25
3.2.1 L'offre immobilière.....	25
3.2.2 L'offre de statuts d'occupation	26
3.2.3 L'offre d'accompagnement	26
3.2.4 Une caractérisation de l'offre en trois composantes.....	27
3.3 La mise en relation des besoins avec l'offre.....	28

3.3.1 Pistes d'amélioration pour la réponse aux besoins	28
3.3.2 Décloisonnement hébergement/logement, aide aux parcours.....	29
3.4 Développement de l'offre (logement et accompagnement)	30
3.4.1 Prendre en compte l'hébergement et le logement des personnes démunies dans les documents de planification urbaine	30
3.4.2 Développer l'offre immobilière dans les domaines les plus lourdement déficitaires	30
3.4.3 Développer le recours aux diagnostics et assouplir l'octroi et la gestion de l'accompagnement	32
3.5 Améliorer la prise en compte des personnes à droits incomplets.....	33
3.6 Améliorer la prise en compte des problèmes de santé	34
3.7 Améliorer le logement et l'accompagnement des jeunes	35
3.8 Les propositions opérationnelles pour l'élaboration du PLALHPD.....	36
Conclusion	37

Préambule

Les associations œuvrant dans l'insertion par le logement et dans l'hébergement, réunies au sein du Collectif Logement Rhône, souhaitent contribuer à une amélioration du service rendu aux personnes en difficulté d'hébergement ou de logement, à partir de leur expérience et des idées d'innovation qu'elles portent ou mettent en œuvre.

Elles ont recherché des points de convergence entre des positions associatives variées sur l'analyse des dysfonctionnements du système actuel, en vue d'élaborer des propositions opérationnelles en matière d'accès à l'offre d'hébergement ou de logement et d'accompagnement dans les processus d'inclusion sociale.

Cette réflexion s'inscrit dans les avancées réelles que constituent notamment, la mise en place du GIP Maison de la Veille Sociale¹ et la politique volontariste de l'État local ces dernières années, par l'augmentation des capacités d'accueil en hébergement d'insertion et d'urgence.

Toutefois-le nombre de situations de détresse restant sans solution, par absence d'offre ou d'offre adaptée, mobilise les acteurs de terrain pour contribuer à l'évolution du système d'accueil dans l'ensemble de ses aspects.

Ce document sera proposé à la discussion aux autres acteurs associatifs de l'insertion par le logement et de l'hébergement. Il a également pour vocation de contribuer à l'évolution des politiques publiques, notamment dans l'élaboration des nouveaux plans locaux ou départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

Ce travail est soutenu par la Fondation Abbé Pierre.

¹ Le SIAO de la Métropole de Lyon et du Département du Rhône

Introduction

Le contexte économique et social

Les inégalités s'accroissent et les situations de pauvreté et de précarité se multiplient sous le triple effet de la crise des finances publiques, de la crise économique, mais aussi, plus fondamentalement, de diverses évolutions sociétales

Des évolutions réglementaires depuis 2010, renvoient ou maintiennent dans l'hébergement un certain nombre de ménages jusque-là éligibles au logement social.

Dans le même temps, les phénomènes migratoires prennent de plus en plus d'ampleur à l'échelle mondiale, européenne et nationale. Ils ont indiscutablement un impact local fort dans le Rhône et notamment sur la métropole de Lyon.

Il en résulte que les situations de détresse conduisant à une absence de logement ou d'un abri sont toujours plus nombreuses, avec près de 15000 personnes en demande d'hébergement enregistrées par le SIAO du Rhône en 2014 et plus de 50000 demandes de logement sociaux dans l'agglomération et le département du Rhône.

En regard, l'offre reste en totale inadéquation, avec 5200 accès en hébergement d'urgence ou d'insertion sur la même période et 12000 à 13000 attributions annuelles dans le parc social.

Le contexte institutionnel et administratif

La mise en place du GIP Maison de la Veille Sociale rend plus clairement visible une partie de la demande et contribue à une concertation plus partenariale sur les orientations des personnes.

L'augmentation des budgets de l'État en matière d'offre d'hébergement d'urgence et donc de nombre de places ouvertes marque une volonté de meilleure prise en compte des besoins.

Par ailleurs l'inadaptation d'une partie des solutions proposées aux situations vécues contribue en fin de compte à perturber l'efficacité des dispositifs mis en place, en particulier la faible capacité dont disposent les acteurs à développer les capacités d'autonomie des personnes concernées.

A l'issue du mouvement de décentralisation, l'État conserve la compétence d'organiser le dispositif d'hébergement. Pour autant les personnes auxquelles répondent ces dispositifs vivent dans des territoires dans lesquels elles construisent des ancrages, qui leur permettent de résister aux précarités auxquelles elles doivent faire face. Les compétences sociales dévolues aux collectivités locales leur confère des obligations vis-à-vis des personnes en difficultés multiples ou faisant face à une situation d'urgence. Leur implication des est donc requise pour la construction de réponses plus appropriées. Au moment de l'élaboration des nouveaux plans locaux ou départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, la présente note soulève des questions et propose des réflexions sur les politiques publiques, les dispositifs institutionnels et les pratiques des acteurs, avec le souci de profiter de la fusion des anciens plans pour améliorer le service rendu aux personnes en difficulté. Ceci dans l'optique qui avait présidé à la création de la Maison de la Veille Sociale : permettre l'accès à l'hébergement à tout demandeur et garantir la continuité de la prise en charge.

Ce document est divisé en trois parties :

- évolution de la situation des personnes
- diagnostic des dispositifs existants
- propositions d'évolution des réponses.

Cette organisation du texte a été choisie afin de mettre en valeur la cohérence des réponses à apporter dans l'ensemble du champ des parcours hébergement – logement. Elle conduit toutefois à retrouver dans chaque partie des types de situation, tels que les jeunes, les personnes ayant des droits au séjour incomplets, les problèmes de santé, etc...

Précisons, enfin, que cette note s'est volontairement limitée aux constats principaux susceptibles d'influencer la façon d'aborder la fusion des anciens plans départementaux au sein du futur PLALHPD. Certains sujets qui méritent une attention particulière n'ont pas été abordés, même si les associations membres du CLR les considèrent comme importants : ainsi en est-il par exemple, de la situation, vis-à-vis de l'hébergement et du logement, des personnes âgées et des personnes handicapées.

1. Quelques évolutions marquantes des populations concernées

Ce qui suit est une présentation des principales évolutions que constatent les associations membres du CLR, à partir de leur travail terrain et qui n'ont pas de valeur statistique. En termes statistiques, le rapport d'activité de la MVS met en évidence que le flux des nouveaux demandeurs d'hébergement est en régression en 2014 par rapport à 2013, mais que le nombre de personnes restant sans solution en fin d'exercice augmente.

Du côté des acteurs de la réponse, on constate depuis plusieurs années une évolution sensible des personnes accueillies et accompagnées par les associations en CHRS, mais aussi dans les différentes formes d'hébergement et de logement.

1.1 Les migrants en attente de régularisation

La circulaire du 26 septembre 1991 a supprimé l'autorisation de travail aux demandeurs d'asile pendant la période d'instruction de leur demande. Dans l'attente de la décision administrative et sans possibilité de ressources ces personnes ne peuvent relever que des systèmes de prise en charge institutionnelles (CADA ou, à défaut CHRS) à défaut de solidarités individuelles souvent très fragiles et temporaires.

L'augmentation significative de la demande d'asile depuis 2007; (42599 demandes² au plan national en 2008 (dont réexamens) et 64811 en 2014), avec des taux d'octroi qui demeurent en deçà de 30%, affecte inévitablement la situation locale. Le Rhône, avec 2319 demandes enregistrées en 2014, demeure le 3^{ème} département d'arrivée. Les capacités d'accueil ont aussi évolué ces dernières années sans pouvoir absorber la totalité de la demande. Des critères de vulnérabilité (familles avec jeunes enfants, femmes enceintes, personnes malades) ont ainsi été élaborés par l'État local, pour tenter de gérer la file d'attente des primo arrivants sans que le dispositif d'hébergement soit en capacité d'absorber en temps réel ces situations prioritaires.

Depuis une vingtaine d'années les associations rencontrent également un nombre important des personnes ou ménages en attente de droit au séjour, provenant majoritairement d'un rejet de la demande d'asile et dans des recours administratifs divers ou dans d'autres types de demandes de régularisation.

S'ajoutent les particularités des migrations de ressortissants européens ou de ménages ayant un droit au séjour dans un autre pays européen.

Réglementairement ou du fait de leur précarité économique, ces ménages ne peuvent, là encore, avoir recours qu'aux dispositifs d'hébergement, qu'ils rencontrent ou non des problématiques d'insertion.

² Données nationales 2014 du Ministère de l'Intérieur publiées le 09/04/2015

1.2 Des évolutions réglementaires qui renvoient vers l'hébergement des ménages qui relevaient jusque-là, du logement

En termes de droit au séjour

La loi du 16 juin 2011 a modifié les conditions d'obtention ou de renouvellement du titre de séjour vie privée vie familiale accordé pour raison médicale.

Avant 2011, l'étranger malade ayant besoin de soins « dont le défaut pourrait entraîner des conséquences d'une exceptionnelle gravité » pouvait obtenir une carte de séjour pour soins s'il n'avait pas un accès "effectif" aux soins dans son pays d'origine. Depuis la loi Besson du 16 juin 2011, le droit au séjour de l'étranger malade est subordonné à "l'absence" d'un traitement approprié dans son pays d'origine. Les particularités de la situation individuelle du demandeur (éloignement géographique par rapport au centre de soins, coût du traitement, etc.) ne sont plus prises en compte.

Cette notion d'absence de traitement approprié dans le pays d'origine reste dans les faits à l'appréciation des Préfets. Depuis 2011 les associations d'accueil ou d'hébergement reçoivent des publics qui ont été en situation régulière, insérés par le logement ou l'emploi ou dans des processus d'insertion, et dont le titre de séjour n'est pas renouvelé au bout d'un, deux ans, du fait de ces nouvelles conditions. Ces ménages se retrouvent du jour au lendemain en difficultés administratives et sans ressources, dans l'obligation de quitter le logement qu'ils occupaient, ou dans l'impossibilité de quitter la structure qui les hébergeait.

Les associations opérateurs de la MVS ont entamé un travail de quantification et de qualification de ces situations.

En termes de conditions d'accès aux droits sociaux

Les européens n'ont pas besoin de titre de séjour pour que leurs droits sociaux soient ouverts, il suffit qu'ils puissent justifier de 250 heures travaillées dans les trois mois.

Les étrangers non titulaires d'une carte de résidence de 10 ans (hors réfugiés statutaires ou accords bilatéraux avec les pays d'origine) doivent satisfaire à des conditions de durée de présence régulière sur le territoire pour ouvrir des droits à certains minima sociaux :

- 5 ans de présence régulière pour pouvoir prétendre au RSA.
- *dix ans* de présence régulière sur le territoire, requise pour les étrangers (non bénéficiaires du statut de réfugiés ou titulaires d'une carte de résidence de 10ans) afin de bénéficier de l'ASPA (Allocation de solidarité pour les personnes âgées, condition introduite dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2012),

Les associations opérateurs de la MVS sont également en train de repérer et quantifier les ménages qu'elles logent qui relèvent de ces situations et qui du seul fait d'une insuffisance de ressources, ne peuvent accéder au logement de droit commun.

En termes d'accès au logement social

L'arrêté du 24 juillet 2013 fixe les pièces obligatoires qui doivent être produites par le demandeur et toute autre personne majeure appelée à vivre dans le logement pour l'instruction d'une demande de logement social.

Parmi ces pièces, sont mentionnées les titres de séjour de l'ensemble des occupants du logement (et non plus seulement du demandeur), les avis d'imposition de l'ensemble des majeurs occupants et une copie de l'acte de saisine du Juge aux Affaires Familiales ou une copie du dépôt de plainte ou l'ordonnance de non conciliation en cas de séparation conjugale (dispositions particulière pour les femmes victimes de violence ayant déposé plainte). La loi ALUR vient de modifier cet arrêté pour ces situations.

Tout ménage qui n'est pas en possession de ces pièces ne peut plus accéder au parc social. S'il n'est pas en mesure d'accéder au parc privé, il ne peut plus avoir recours qu'à des solutions d'hébergement.

En conséquence, les besoins en accueil inconditionnel grimpent au rythme de l'accroissement du nombre de personnes placées dans ces situations. Les places existantes, quelles qu'en soient la forme et la pérennité, ne peuvent permettre de faire face à l'ensemble des besoins, rendant problématique l'accueil des autres personnes ayant besoin d'un accueil d'urgence mais ne présentant pas de problème de droit au séjour. D'où la saturation du 115 et la permanence d'un grand nombre de personnes vivant dans la rue ou dans des endroits impropres à l'habitation.

Toutes les personnes conduites à vivre pendant plusieurs années dans une insécurité permanente de logement perdent progressivement leur capacité d'insertion sociale et de vie familiale équilibrée.

On se trouve donc confronté à une situation où les injonctions contradictoires provenant d'axes politiques divergents (politique migratoire versus accueil inconditionnel) placent les personnes dans une sorte de no man's land juridique et social, caractérisé par une incertitude permanente du lendemain qui s'oppose à une trajectoire d'inclusion constructive. Pour la société française et pour l'ensemble de ces personnes, ces situations constituent un immense gâchis.

1.3 L'évolution des compositions familiales

Alors que, dans les années 70 – 80, la grande majorité de la demande d'hébergement était constituée d'isolés et relevait de difficultés d'ordre social, on est aujourd'hui plus souvent confronté à une demande de familles avec enfants.

42% de la demande en attente d'hébergement, recensée par la MVS au 31/12/2014 est constituée de familles avec enfants, dont la moitié de familles monoparentales. Au 1^{er} septembre 2015, 70% des 1541 personnes qui se sont adressées au 115 au cours de la dernière quinzaine sans avoir obtenu d'offre, constituent un public familial.

Une part de ces familles demeure dans des situations extrêmement précaires d'hébergement familial ou par des tiers ; hébergements multiples ou éclatés pour une même famille, surpeuplement majeur, relations conflictuelles ou de dépendance avec l'hébergeant... La solidarité n'est pas toujours le mot qui convient pour décrire ces situations. Parmi ces publics, on retrouve les problématiques de séparation conjugale appelant des réponses immédiates en situation de crise.

Une autre part est constituée de familles à la rue, en squat ou en bidonvilles, dont bon nombre ne font même plus appel au système d'hébergement.

La scolarisation des enfants constitue un des points sensibles de la situation de ces familles sans abri.

Les questions d'accès aux services de droit commun, d'hygiène publique, de sécurité du bâti, c'est-à-dire d'appartenance à la ville ou à un territoire, se posent de façon évidente pour ces situations.

1.4 Croissance des problématiques de santé et d'addictions

a) Les observations des associations

Les associations observent une augmentation très significative de situations cliniques préoccupantes. La dégradation de l'état de santé des personnes accueillies pourrait s'expliquer par une conjonction de plusieurs phénomènes. Ainsi, les personnes isolées hébergées à l'Hôtel Social sont à 80 % sous traitement.

De plus en plus de familles avec de jeunes enfants se trouvent dans la rue. Quand il y a des places disponibles dans les centres d'hébergement, elles sont naturellement prioritaires par rapport à la population des « grands exclus ». Ces derniers échappent aux dispositifs de mise à l'abri et sont « abîmés » par les conditions de survie dans la rue.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la continuité de l'hébergement par l'application de l'art 73 de la loi MOLLE protège les personnes d'une remise à la rue sans solution, mais n'a pas créé de capacités de flux à hauteur des besoins. Les durées de séjour dans les structures, jusque-là de l'ordre de 4 jours en CHU, se sont allongées, rendant les besoins de soins beaucoup plus visibles.

Les problématiques de santé aussi bien psychique que somatique sont nombreuses. Les structures d'hébergement font très régulièrement appel au SAMU ou aux pompiers. Elles sont également confrontées à des situations de forte alcoolisation et à la gestion d'individus sous l'emprise de différents toxiques (drogues, médicaments...).

La très grande hétérogénéité du public, de par l'amplitude d'âges (de 3 jours à 85 ans), la diversité des parcours, d'éventuel handicaps physiques (personnes à mobilité réduite) ..., peut rendre la tâche des équipes éducatives particulièrement complexe pour conjuguer l'attention à chacun, le respect de la dignité et de la sécurité de tous.

b) Les problèmes posés aux personnes et aux associations

Les associations et les personnes qu'elles accueillent sont quotidiennement confrontées aux difficultés suivantes :

- Des orientations sur des places urgence disponibles dictées au seul motif de l'inconditionnalité de l'accueil, sans prendre en compte la spécificité des lieux d'accueil et leur environnement. Cela aboutit à une hétérogénéité des populations accueillies qui peuvent entraîner des difficultés de cohabitation, voire de danger notamment pour les enfants
- Un cadre d'intervention qui n'a pas évolué avec les problématiques des publics et le contexte de prise en charge

- L'absence de personnel soignant en appui aux intervenants sociaux rend difficile la gestion des traitements, et prive les structures d'un réel partenariat avec les centres hospitaliers. Le secret médical est souvent évoqué. Les structures peuvent être amenées à héberger, sans en être informées, des personnes en « sortie d'essai » à la suite d'une hospitalisation sous contrainte. Elles n'ont pas non plus l'expertise pour apprécier la situation médicale d'un hébergé, être en vigilance vis-à-vis de sa problématique de santé et évaluer si les modalités d'hébergement sont compatibles au regard de son état. Présente-t-il un danger pour les autres hébergés et salariés ? Ne risque-t-il pas de mettre en échec la vie quotidienne dans la structure d'hébergement ?
- Certaines pathologies peuvent nécessiter une attention plus soutenue pour la sécurité de la personne comme celle de son environnement, que les taux d'encadrement calculé au plus juste, ne permettent pas d'assurer
- Des attentes institutionnelles basées sur l'insertion sociale des personnes accueillies, qui ne sont plus conformes à l'ensemble des problématiques des personnes. Certains ménages rencontrent des problématiques de santé trop conséquentes pour espérer un accès à l'emploi, au logement, voire même à un hébergement adapté.

1.5 Les violences intra-familiales

Chaque année, **216 000 femmes** (INSEE-ONDRP dans « la lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes, n°4, nov 2014) âgées de 18 à 75 ans sont victimes de violences physiques et/ou sexuelles de la part de leur ancien ou actuel partenaire intime (mari, concubin, pacsé, petit-ami...). Il s'agit d'une estimation minimale. L'enquête n'interrogeant que les personnes vivant en ménages ordinaires, elle ne permet pas d'enregistrer les violences subies par les personnes vivant en collectivité (foyers, centres d'hébergement, prisons...) ou sans domicile fixe. Ce chiffre ne couvre pas l'ensemble des violences au sein du couple puisqu'il ne rend pas compte des violences verbales, psychologiques, économiques ou administratives. En 2014, 134 femmes et 31 hommes ont été tués par leur compagne ou compagnon.

Dans le Rhône la même année, l'association FIL a reçu près de 500 femmes victimes de violences intrafamiliales dans son territoire d'intervention (St Fons, Vénissieux et Lyon 3ème, 8ème et 9ème arrondissements).

Trois associations (Fil, VIFF et Alynéa – l'Auvent) sous convention avec la DDCS et quelques communes accueillent en urgence des femmes victimes de violences.

En juin 2015, la Direction départementale de la cohésion sociale du Rhône a engagé une réflexion, coordonnée par la Délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité de Rhône-Alpes, avec les collectivités territoriales et les acteurs institutionnels et associatifs du territoire afin de construire un plan d'actions qui réponde aux priorités fixées par le plan interministériel 2014 - 2016.

1.6 Les problématiques des jeunes

Les difficultés d'accès au logement se sont accrues pour de nombreux ménages, dont les jeunes figurent parmi les premières victimes. Un nombre important de jeunes sont en situation délicate pour accéder au logement abordable et adapté du fait de leurs faibles ressources, de leur précarité et de leur mobilité géographique. Cependant, au-delà de ces difficultés structurelles, le cloisonnement des champs de politique publique et des dispositifs bloquent l'entrée dans l'hébergement, et le passage de l'hébergement au logement pour trois catégories de jeunes en particulier.

Jeunes sans ressources

Avant 25 ans, les jeunes adultes sont théoriquement à la charge de leur famille et n'ont donc pas droit au RSA. La crainte, fût-elle légitime, de décourager l'insertion professionnelle, fait que les conditions d'éligibilité au RSA jeune sont drastiques: il faut en effet avoir travaillé au moins deux ans à temps plein au cours des trois dernières années.

Ainsi, les 18-25 ans sont privés de filet de sécurité, ce qui, couplé à leurs difficultés pour accéder à l'emploi durable, crée des situations d'absence totale de ressources lorsque la famille est absente ou qu'elle ne peut ou ne veut pas aider.

Il n'y alors pas d'autre solution que l'hébergement pour ces jeunes, alors même que certains d'entre eux n'ont pas besoin d'accompagnement, sinon dans leur recherche d'emploi. La nécessité d'innover se pose tout particulièrement pour les jeunes qui viennent chercher un emploi dans l'agglomération lyonnaise et qui malgré des perspectives d'insertion certaines, se retrouvent à la rue.

A titre d'exemple, le CLLAJ Lyon a vu une augmentation de 10 % de jeunes sans ressource arriver à ses permanences d'accueil, entre 2013 et 2014.

Jeunes en errance

Le concept peut paraître vague et vise de fait une population hétérogène. La littérature en sciences humaines distingue habituellement l'errance passive – que l'on pourrait assimiler aux décrocheurs - et l'errance active. C'est à cette seconde catégorie que nous nous intéressons ici : fumeurs, squatters, zonzards, jeunes avec chiens... Les termes utilisés pour désigner cette population sont nombreux.

Au-delà des débats sur la dimension choisie, assumée ou subie de leur situation, ces jeunes gens présentent souvent des problématiques de ruptures familiales et affectives, de souffrance psychique et d'addictions. Dans les CHRS dédiés au public jeune ou très désocialisé, on note à la fois une aggravation des problématiques et une baisse de l'âge des personnes accueillies. Au CHRS Eugène Pons, réservé aux 18 - 28 ans, la moyenne d'âge est passée de 25 ans il y a quelques années à 21 ans aujourd'hui.

Alors même que l'insertion professionnelle est difficile pour tous les jeunes, surtout les moins qualifiés, ceux-ci sont dans des situations qui rendent inenvisageable le travail sur l'accès à l'emploi dans un premier temps, et demandent un accompagnement renforcé et pluridisciplinaire.

Jeunes sortants de l'Aide Sociale à l'Enfance

Dans la Métropole, les jeunes confiés peuvent prétendre à un Contrat Jeune Majeur jusqu'à 21 ans maximum, alors que leurs droits au RSA s'ouvrent à 25 ans. Ils reçoivent alors une allocation mensuelle, sont accompagnés et ont, pour certains, droit à un hébergement, majoritairement en appartement éducatif ou en FJT.

Dans les faits, rares sont ceux qui parviennent à bénéficier d'un CJM jusqu'à leurs 21 ans. Les contrats d'un an voire de 6 mois, en plus d'offrir une faible visibilité, sont désormais rarement renouvelés plus d'une fois.

De plus, le passage à la majorité et la sortie d'institution ou de familles d'accueil sont insuffisamment anticipés et préparés avec les jeunes confiés de 16 à 18 ans alors même que ceux-ci, de par leurs parcours mêmes, ont souvent moins de chance d'être autonomes rapidement. Or un mauvais accompagnement à la majorité peut réduire à néant les efforts entrepris pendant l'enfance des personnes³.

Enfin, les majeurs qui bénéficient d'un Contrat Jeune Majeur ne peuvent plus prétendre à une autre aide institutionnelle, comme l'hébergement en CHRS, alors que le montant de l'allocation rend très difficile l'accès au logement. Cela ne pose pas de souci quand le contrat prévoit un hébergement (65% des situations en 2013) mais pour les jeunes qui n'ont signé qu'un contrat éducatif, la situation peut imposer un arbitrage entre CJM et CHRS.

Le cas spécifique des Mineurs Isolés Étrangers

S'ils relèvent du droit commun de la protection de l'enfance, les mineurs isolés étrangers font l'objet, depuis décembre 2013, d'une procédure nationale de prise en charge, pensée pour permettre une meilleure répartition territoriale de ces derniers.

Malgré cela, leur nombre a fortement augmenté ces dernières années dans le Rhône : en décembre 2014, ils étaient 300 de plus que l'année précédente.

Bien accompagnés pendant leur minorité, ils se retrouvent dans une situation compliquée lors de leur majorité, où ils doivent faire une demande de titre de séjour. Pendant ce temps, certains continuent de bénéficier d'un CJM mais ne peuvent pas prétendre aux aides au logement. Même lorsqu'une solution logement est prévue dans leur contrat, le montant de l'allocation ne permet d'assumer l'intégralité du loyer ou de la redevance et de subvenir à ses besoins.

Au cours des derniers mois, la plupart de ces jeunes se sont vus refusés leur titre de séjour et ont fait appel de la décision. Le temps de l'appel, ils peuvent rester sur le territoire national mais doivent survivre dans les mêmes conditions que pendant la période de demande. S'ils perdent l'appel, ils peuvent faire un deuxième appel mais pendant cette période, ils ne sont plus éligibles aux aides du Département.

Ces jeunes gens, qui ont bénéficié d'un accompagnement renforcé durant leur minorité et montrent majoritairement de bonnes perspectives d'insertion, sont victimes de l'incohérence entre plusieurs champs de politiques publiques, qui rend la possibilité d'action faible pour les acteurs.

³ « Protection de l'enfance : améliorer le dispositif dans l'intérêt de l'enfant », Rapport d'information de Mmes Muguette DINI et Michelle MEUNIER, fait au nom de la commission des affaires sociales, 25 juin 2014

2. Éléments de diagnostic du dispositif

2.1 La connaissance des besoins et de l'offre

La connaissance se constitue à partir de statistiques et de leur confrontation – enrichissement par l'observation de terrain. Ce qui plaide pour le développement, en cours depuis deux ans, d'un observatoire où les statistiques produites sont mises en débat avec l'ensemble des acteurs impliqués et des représentants des personnes hébergées ou accompagnées. Cet observatoire devrait être calibré en vue d'être coordonné avec les autres observatoires en place ou à construire en matière de logement et de besoins sociaux, notamment.

2.1.1 La connaissance des besoins

a) Mieux définir les objectifs poursuivis

La mise en place progressive et la diffusion de statistiques produites par la Maison de la Veille Sociale du Rhône constitue une avancée majeure. Les questions qu'elles suscitent et les améliorations que l'on peut en attendre restent toutefois nombreuses. Si ces données permettent d'avoir une approche de l'activité de la MVS sur les volets insertion et urgence, elles ne permettent pas de qualifier réellement les besoins.

Quelques questions émergent en la matière :

- Comment décrire de façon claire la situation en termes de stock (à un moment donné) et en flux (les nouvelles demandes sur une période donnée) ? A ce jour, les documents produits contiennent des données en stock et en flux, les évolutions des uns contredisant quelquefois les évolutions des autres, ce qui est normal mais devrait générer au moins des hypothèses d'explication.

Ces données demeurent relativement factuelles et mériteraient souvent une analyse beaucoup plus approfondie qui pourrait conduire à mieux identifier les mécanismes d'exclusion et peut être, permettre de mieux identifier des leviers de prévention.

Comment mettre en perspectives les données de la MVS avec les autres observatoires si l'on n'utilise pas les mêmes catégories statistiques ? Les besoins repérés par la MVS et les réponses apportées sont dénombrées tantôt en nombre de personnes, tantôt en nombre ménages. L'ensemble des autres observatoires ont retenu un comptage par ménage.

- Les données personnelles collectées par la MVS sont complétées par le travail de pré-orientation sur les dispositifs existants, conduit par les professionnels. Le bilan d'activité 2014 de la MVS a introduit des données de projection en termes de besoins. Ces besoins pourraient être encore affinés afin de qualifier le type d'hébergement nécessaire ainsi que la nature de l'accompagnement à prévoir selon les typologies de ménages – à la fois en « stock » et « en flux ». Ces données permettraient de rendre visible la nature des solutions qu'il conviendrait de proposer.
- Pour autant, l'analyse purement statistique de la demande dans son ensemble restera superficielle pour approcher les besoins non couverts et contribuer à des projets innovants. La fonction d'observation de la MVS pourrait s'enrichir par la mobilisation d'acteurs de terrains (type « comité d'experts ») sur des typologies de situations, de parcours, qui ne trouvent pas d'orientation adaptée dans l'offre existante, afin d'appréhender le type de réponse à produire en terme de bâti, d'environnement, d'accompagnement.

Ces situations pourraient être extraites des demandes restées sans réponse dans un « délai anormal » à fixer à partir du délai d'attente moyen pour chaque catégorie de publics.

b) Le biais apporté par les dispositifs d'offre

En théorie, on devrait asseoir la connaissance des besoins en classant les différentes catégories de besoins en partant des personnes, sans préjuger des réponses en matière d'offre.

Mais on voit bien, en pratique, que l'on ne peut pas ignorer complètement l'offre pour construire une classification des besoins. Si l'on admet qu'il faille en passer par là, peut-être faudrait-il être vigilant sur les dérives possibles. Voici, à titre d'illustration, un exemple :

- Le 115 ne permet plus de répondre à la question pour laquelle il a été créé : offrir dans la journée un abri à tous ceux qui le demandent. La faiblesse de l'offre quotidienne a conduit à réduire à un appel par quinzaine la fréquence des sollicitations du 115. Si l'on peut reconnaître son pragmatisme à cette nouvelle organisation, elle a aussi envoyé comme message aux personnes qu'elles n'auraient pas de réponse immédiate à leur besoin d'hébergement. Sans espoir de réponse, beaucoup ne font plus appel au 115 et, moins que jamais, le dispositif ne permet d'estimer le nombre quotidien de personnes sans abri.

La fonction de connaissance des besoins ne peut donc passer par le seul observatoire de la MVS, elle doit s'adosser à d'autres données ou d'autres acteurs.

2.1.2 La connaissance de l'offre

L'offre de solutions d'hébergement - logement – accompagnement est multiple, peu lisible, partiellement inadaptée, sous tension car insuffisante au regard du nombre de personnes à héberger et du taux de rotation.

Les statistiques sur l'offre sont très souvent présentées en fonction des dispositifs administratifs qui leur ont donné naissance. Ceux-ci s'empilent, avec des objectifs nouveaux depuis 20 ans sans remise en ordre à chaque création, l'offre est présentée comme un ensemble disparate et illisible - impression renforcée par l'entremêlement généré par le fait que dans les « créations » de places nouvelles on trouve la réaffectation à de nouveaux dispositifs de cellules de logement ou d'hébergement qui étaient auparavant affectées à d'autres usages, notamment dans des CHRS ou des foyers ou les résidences sociales. L'offre doit être lisible à partir des besoins auxquels elle répond et non à partir des dispositifs de financement qui la soutiennent.

2.2 Engorgement de l'hébergement d'urgence

De mi-2014 à mi-2015, le nombre de personnes qui s'adressent au 115 sans obtenir de solution oscille entre 1200 à plus de 2350 par jour (en début de plan de renfort hivernal 2014/2015).

Autre indicateur de tension : la proportion de ménages reconnus prioritaires pour un hébergement au titre du Droit au Logement Opposable n'ayant pas reçu une offre dans le délai légal est très élevée. En 2014 la Commission de Médiation DALO a reçu 826 recours au titre de l'hébergement. Elle a reconnu 408 situations comme prioritaires et urgentes. Seulement 202 propositions d'hébergement ont été faites (42% des ménages prioritaires) et 94 ménages ont été effectivement hébergés (22% des prioritaires).

218 ménages prioritaires sont restés sans proposition dont une forte majorité de ménages orientés sur un accueil inconditionnel, dont la demande ne fait pas l'objet d'un traitement prioritaire au titre du DALO. Sur les 234 situations orientées par la Commission de Médiation vers un accueil inconditionnel, 39 seulement ont eu une proposition en CHU ou en Hôtel et 34 ont accepté cette proposition et ont effectivement été hébergés. Cet état de fait se répercute sur les maillons suivants de la chaîne, c'est-à-dire les tribunaux.

Au cours de la même période, 66 recours devant le Tribunal Administratif, ont été déposés au titre de la non-exécution de la décision de la Commission de Médiation: 3 dans le cadre d'un recours en vue d'une offre de logement, 63 au titre d'un recours hébergement. 58 recours ont abouti à une décision d'injonction de faire, tous dans le cadre d'un recours DALO hébergement.

La crise de l'offre, liée à des phénomènes concomitants d'accroissement de la demande, de manque de fluidité entre les différents types d'accueil, d'inadaptation des réponses (75 % des places d'urgence du Plan de Renfort Hivernal 2015 étaient occupées par des personnes en attente de droit au séjour) a abouti à une politique de sélection des personnes sur des critères de vulnérabilité de plus en plus stricts et étroits.

Ainsi, la limite d'âge des enfants pris en compte dans les dispositifs d'urgence s'est abaissée au fil des années. Il y a trois ans une famille avec des enfants de moins de 10 ans était considérée comme vulnérable. Il y a deux ans n'étaient vulnérables que les familles avec enfants de moins de 3 ans. L'an dernier, seules les familles avec enfants de moins d'un an pouvaient espérer un maintien dans le dispositif de renfort hivernal (au final, tous les ménages pris en charge dans ce dispositif ont pu se maintenir au titre du principe de continuité de l'hébergement promulgués par la loi DALO).

D'autres critères liés à la santé sont aussi en vigueur et des acteurs sociaux sont amenés à évaluer des risques vitaux liés à des pathologies ou des conditions de mise en œuvre de traitements sans avoir aucun compétence médicale. Cela abouti à une sélection en fonction de pathologies qui n'ont rien à voir les unes avec les autres, avec une application très inégale des critères.

Il s'ensuit un profond malaise :

- des travailleurs sociaux chargés de contribuer à cette sélection sur des critères qu'ils ne maîtrisent pas (santé notamment)
- et des structures d'accueil dont le projet social reste d'accompagner des personnes vers une insertion sociale et professionnelle dans des délais contraints alors que le SIAO leur oriente des ménages en situation d'attente (attente de droit au séjour, attente de droits aux ressources, mise à l'abri en accompagnement de soins...).

La distinction subtile qui s'instaure entre formules d'accueil d'urgence et personnes en situation d'urgence permet sans doute d'accepter de continuer à gérer une situation impossible, faisant glisser d'une obligation de résultats instaurée par le Code de l'Action Sociale pour les personnes en situation de vulnérabilité et réaffirmé par la loi DALO , à une obligation de moyens (parvenir à créer et gérer les places d'hébergement dans un contexte de pénurie de crédits et de frilosité sociale). On conviendra que ce n'est pas satisfaisant.

2.3 Insuffisante prise en compte des problèmes de santé

L'accueil inconditionnel est un des piliers du dispositif d'Accueil, Hébergement Insertion. Sans offre à hauteur des besoins, l'entrée dans le dispositif se fait en réalité sur des critères de vulnérabilité qui aboutissent à une surreprésentation des personnes en mauvais santé physique ou psychique. Les associations observent qu'elles hébergent au quotidien des personnes souvent très en souffrance, tant au niveau somatique que psychique. Leurs moyens de prise en charge sont exclusivement d'ordre social, elles tentent de s'appuyer sur différentes équipes mobiles et différents partenaires (médecins du monde, infirmiers libéraux...). Par l'inadaptation de leurs moyens de prise en charge, les usagers et les professionnels se trouvent mis en danger. La volonté associative est bien celle de continuer d'accueillir chacun, comme il est, dans le respect du référentiel AHI (cf. une présentation succincte du référentiel dans l'encadré ci-dessous) et des préconisations du rapport sur la santé des personnes sans chez soi.

Ces références amènent à penser une approche plus globale de la personne et donc à faire évoluer les pratiques vers une approche médico-psycho-sociale.

Le partenariat avec les équipes d'Interface SDF et la Pass mobile de St Luc St Joseph ne peuvent pas suffire à remplir ces missions en matière de santé telles que définies dans le référentiel AHI. Les besoins dans les centres d'hébergement sont très au-delà des moyens et des modes d'intervention de ces équipes. Elles ne peuvent faire face aux nombreuses sollicitations des structures et des besoins qui s'expriment aussi dans la rue. L'interpellation de ces équipes se fait à la demande des travailleurs sociaux qui n'ont pas forcément les aptitudes pour déceler les symptômes qui mériteraient une attention et une réponse spécifique. Les réseaux mobiles, au regard de leur charge de travail, ont leur propres critères pour prioriser leurs interventions. Il y a parfois un décalage dans le temps entre la demande et la capacité à apporter une réponse. Nous avons donc de nombreuses situations qui échappent à toute vigilance sanitaire.

Les associations constatent que les réorganisations du secteur hospitalier ont pour conséquence de soigner les personnes en situation de crise et, une fois les soins réalisés, de renvoyer le patient chez lui : qu'advient-il de la personne en privation de domicile ?

Les seules alternatives possibles sont les centres d'hébergement, quand il y a de la place, ou la rue. C'est donc à défaut que les structures sociales prennent le relais, sans moyens véritablement adaptés, ni mandat pour le faire. Ainsi, l'accueil inconditionnel met en évidence les manques importants générés par la réorganisation du système de santé, mais n'a pas été accompagné d'une réorganisation en profondeur des modalités d'accès et de prise en charge au niveau du logement ou de l'hébergement.

Il est donc clair qu'une collaboration plus étroite avec le système de santé est nécessaire.

Référentiel santé

D'une manière générale, il préconise :

- l'adaptation des prestations à la demande sociale des publics accueillis pour suivre l'évolution des besoins et faire une place à l'innovation,
- une aide globale, qualifiée et adaptée aux besoins des personnes.

Il pose comme principe que la prise en charge doit être immédiate et inconditionnelle, l'intervention en urgence ne peut pas se limiter à la mise à l'abri.

Plus directement sur la question de la santé, les prestations doivent intégrer :

- Accès à des soins immédiats, sans condition :
 - transport et accompagnement immédiat vers la médecine de ville ou les hôpitaux (interventions directes ou en lien avec les pompiers, le Samu...),
 - orienter et/ou délivrer les premiers secours et/ou les premiers soins,
 - assurer le lien avec les équipes mobiles de psychiatrie,
 - accompagnement à la santé et aux soins,
- Accompagner pour lever les freins de l'accès à la santé et aux soins,
- Éduquer à la santé (prévention et promotion) : animations collectives, ...,
- Créer le climat de confiance nécessaire à l'acceptation d'une démarche de soins,
- Proposer de faire des bilans de santé renouvelés régulièrement,
- Orienter et accompagner, y compris physiquement, vers des prises en charge sanitaires adaptées (psychiatrie, addictions,...),
- Offrir des lits de soins

Assurer un suivi des personnes malades et un accompagnement de proximité dans leur traitement.

2.4 Logement : une insuffisance de logements abordables bien répartis dans l'agglomération

Le parcours hébergement / logement commence souvent par défaut d'accès au logement.

Les personnes sont rarement en demande d'un hébergement. La majorité demandent un logement et sont renvoyées vers l'hébergement pour des questions de temporalité, de difficultés socio-économiques ou administratives.

A l'entrée comme à la sortie, l'insuffisance de logements abordables et accessibles à des populations modestes, percute directement le dispositif d'hébergement.

Les parcs refuges et faciles d'accès sont devenus rares sur l'agglomération. Nombre de logements demeurent de qualité moindre tout en profitant des tensions du marché pour appliquer des loyers similaires à ceux des logements de bonne facture, et avec quelquefois, des modes de gestion en dehors des règles de droit.

En centre d'agglomération, le parc privé n'offre plus de solution de relogement (niveau des loyers et conditions d'accès) et les locataires en place aux revenus modestes ou en situation de précarité, ont aussi bien du mal à s'y maintenir (hausse des loyers, congés vente, reprise...).

Le parc social est donc le seul susceptible d'apporter une réponse en logement autonome pour un nombre de plus en plus conséquent de personnes, mais il ne peut répondre en temps réel et l'accès à l'hébergement constitue là encore la variable d'ajustement.

Une accélération de la sortie des structures d'hébergement vers le logement peut contribuer à alléger en partie la tension sur l'hébergement. Cette posture est partagée par les associations et les collectivités. L'Accord Collectif Départemental cible en priorité les ménages en capacité de sortir des dispositifs d'hébergement (CADA ou CHRS) ou de logement transitoire depuis de nombreuses années. Cette fonction d'accès au logement a d'ailleurs été intégrée au projet de la MVS dès son origine et à ce jour la MVS est en charge de l'animation de l'accord Collectif Départemental et inter communal.

Le dispositif qui vise au relogement de 1200 ménages par an, dont 500 accompagnés par un pilotage MVS a pratiquement atteint ses objectifs en 2014, avec 460 baux signés.

En outre, depuis 2012, les réservations de logement pour les publics prioritaires sont complétées par un flux de 570 logements par an, qui concerne 14 bailleurs. Ces nouvelles réservations portent :

- Pour 1/3 : aux personnes sortant du programme ANDATU⁴ et dans le cadre de la prévention des expulsions locatives (220 logements)
- Pour 2/3 : aux sortants de résidences sociales (350 logements).

⁴ Programme d'insertion de ménages roumains ou bulgares vivant en bidonvilles réalisé en 2013 dans l'agglomération lyonnaise.

Les modalités de fonctionnement sont libres pour les bailleurs :

- Contact direct du ménage à partir du fichier commun
- Offres transmises aux référents relais identifiés pour chaque réseau (ARALIS, ADOMA, UDHAJ).

Il n'en reste pas moins que ce mouvement de sortie des structures se heurte à la tension qui existe sur le logement social (environ quatre demandes pour une offre dans l'année).

Les logements sociaux à faible loyer se raréfient alors que les nouveaux logements sociaux produits présentent des loyers supérieurs de moitié en moyenne (de l'ordre de 7 €/m² pour les nouveaux logements contre 4,5 €/m² pour les anciens réhabilités) et que l'APL ne corrige pas entièrement ces écarts, notamment pour les ménages sans enfant et les salariés. De ce point de vue et malgré les efforts importants enregistrés ces dernières années, la production de logements PLA I reste très en deçà des besoins. Elle est en outre considérée uniquement comme un moyen de produire un logement social à loyer réduit, alors qu'à l'origine, il était destiné aux ménages cumulant les difficultés de tous ordres. Il pourrait donc justifier que sa programmation soit couplée avec une programmation d'ASLL (voir § 3.4.2).

De plus les logements à faible loyer sont très mal répartis : il s'agit principalement des logements construits avant 1977 (bénéficiant à la fois de l'aide à la pierre et de l'aide à la personne), en général regroupés dans les mêmes sites, dont des quartiers -inscrits dans la politique de la ville.

Ils comportent toutefois quelques avantages, comme le fait qu'ils constituent l'essentiel du parc non réservé des organismes HLM, ce qui donne des marges de manœuvre pour les négociations entre associations et bailleurs sociaux.

L'Accord Collectif arrive à échéance en fin d'année 2015. L'enjeu est d'entamer rapidement les négociations du ou des futurs accords en associant un partenariat le plus large possible afin de déterminer des objectifs les plus en adéquation avec les besoins.

Enfin, la contribution du parc privé pourrait être sensiblement accrue par un ensemble d'actions coordonnées, même si on la considère comme une force d'appoint dans le dispositif d'offre de logements pour personnes défavorisées.

2.5 Des dispositifs financés d'accompagnement, rigides et normés

L'accompagnement est en général considéré comme toute action de soutien ou d'appui aux personnes qu'elles qu'en soient la forme et le moment où il s'exerce. Ce paragraphe, n'aborde que les dispositifs financés encadrés par des référentiels.

Les modalités de l'accompagnement, qu'il relève des différentes formes d'hébergement ou de l'accompagnement social lié au logement, résultent d'un compromis entre les pratiques des opérateurs et les prescriptions des financeurs.

D'un côté, il est difficile pour les travailleurs sociaux de prévoir la durée d'un accompagnement et ses probabilités de réussite. De l'autre côté les institutions publiques ont le souci légitime de maîtriser leur budget. Cela les conduit à raidir les conditions d'octroi et segmenter les règles de financement de cet accompagnement. Cette tendance est renforcée par la tension croissante entre l'augmentation des besoins et la réduction des budgets publics.

Cette situation fait perdre de l'efficacité sociale aux dispositifs, les opérateurs étant fortement incités à dispenser un accompagnement le plus proche possible du formatage induit par les règles de financement ce qui ne permet pas toujours la meilleure adaptation aux besoins concrets des personnes. De plus le formalisme administratif prend une place conséquente dans le dispositif, pas toujours en adéquation avec les réalités de terrain et les besoins de réactivité des professionnels. Le choix des bénéficiaires, en l'absence de dispositif performant d'observation, relève des priorités affichées par la puissance publique ou par les spécialités des différents opérateurs, sans qu'on puisse identifier objectivement les situations laissées de côté.

2.6 Une volonté d'innover pas toujours accompagnée des moyens adéquats

En l'absence d'un diagnostic complet de la situation et des besoins, acteurs de terrain et institutions s'accordent néanmoins à reconnaître les besoins d'innovation et de diversification des réponses à apporter. Les centres d'hébergement ont ainsi beaucoup évolué dans leurs modes d'accueil et leurs métiers.

Les associations d'insertion par le logement ont quant à elles développé des formules diversifiées de logements transitoires en capacité de répondre à des situations d'urgence tout en modulant le travail d'accompagnement. Les réseaux PACT, UNAF0 et FAPIL regroupés au sein des Acteurs du Logement d'insertion, ont commandé au cabinet FORS une étude permettant de qualifier ces différentes formules et les services apportés.

En parallèle les moyens apportés par les collectivités à la gestion des sites ou à l'accompagnement des publics ne sont pas revisités à hauteur des besoins. Ainsi :

- les barèmes de l'ALT sont constants depuis 10 ans, alors que le coût des logements est en hausse permanente. A titre d'exemple l'ALT pour un T3 est de 321,89 €. Sachant que les besoins d'hébergement de famille vont en s'accroissant les moyens pour prendre en charge ces familles vont en diminuant.
- L'Aide à la Médiation locative, dont le budget relève désormais de la compétence de la Métropole n'a pas été réévalué depuis 10 ans. Les associations de la FAPIL Rhône Alpes ont travaillé ensemble à s'harmoniser et à déterminer le coût réel de gestion d'un logement temporaire. De même, la convention passée entre l'État et le CLR pour l'utilisation des crédits du FNAVDL a retenu un mode de calcul similaire. A budget constant, une association qui recherche à développer son parc pour mieux répondre aux besoins, met en péril la pérennité de sa structure.

3. Propositions de pistes d'amélioration

Après avoir fait état de leurs observations de terrain, dans le chapitre 1, puis de leur analyse sur les difficultés des dispositifs existants dans le chapitre 2, les associations membres du CLR formulent, dans ce chapitre 3 une série de propositions.

Bien entendu, certaines propositions nécessitent la mobilisation de moyens supplémentaires, en particulier lorsque des besoins restent, malgré les obligations légales, insatisfaits. Mais les associations membres du CLR tiennent à souligner que des améliorations sont aussi possibles sans engager de dépenses incompatibles avec la situation budgétaire de l'État et des Collectivités territoriales.

Par ailleurs, certaines propositions peuvent se mettre en place à assez brève échéance, tandis que d'autres doivent s'inscrire dans la durée. Le chapitre 3 pointe donc, pour s'engager dans un processus d'amélioration, quelques décisions à prendre en amont de l'élaboration du futur PLALHPD et d'autres qui requièrent des modifications législatives.

3.1 Une approche des besoins en deux dimensions

Les personnes accueillies par les associations ont des besoins qui sont liés à leur situation personnelle et non aux solutions qui peuvent être proposées. Il n'y a pas, à proprement parler, de « besoin de CHRS » ou de « besoin de résidence sociale » par exemple.

Les besoins des personnes, si l'on veut rester simple, peuvent s'exprimer dans deux domaines principaux :

- le besoin d'un toit,
- le besoin d'un accompagnement.

Nous pouvons distinguer trois exemples de situations correspondant au **besoin d'un toit** :

- **un toit tout de suite**, pour les personnes ayant besoin d'une mise à l'abri immédiate, qui constitue l'ultime protection pour éviter la rue. Par exemple, plusieurs types de situation personnelle peuvent être rencontrés : les grands exclus, les personnes vivant dans la rue ou en habitat précaire et l'urgence provoquée par des ruptures
- **un toit pour une période transitoire**, pour des personnes ayant besoin d'un logement pour une durée limitée ou personnes rencontrant des difficultés transitoires ayant besoin d'un étayage adapté. Ces dernières ont en général besoin d'un accompagnement, à des degrés divers
- **un toit pérenne**, pour des personnes en sortie d'hébergement, ou qui rencontrent des difficultés qui risquent de les priver du logement qu'elles occupent ou qui peinent à accéder à un logement par leurs propres moyens

Le CLR propose de retenir une définition large de **l'accompagnement** : l'accompagnement des personnes pour lesquelles un besoin d'aide est repéré consiste pour un « intervenant social » (travailleur social, acteur de la santé, membre d'une association ou toute autre personne, professionnelle ou bénévole, œuvrant à l'insertion de personnes en difficulté) à « faire un bout de chemin » avec elles dans leur projet d'amélioration de leurs conditions de vie⁵.

⁵ Extrait de la contribution du CLR à la création de la Métropole de Lyon et du Nouveau Rhône, annexe 2.

De ce point de vue, le premier niveau d'accompagnement consiste à apporter les **informations** personnalisées nécessaires pour que la personne puisse se situer dans le système et servir de **réfèrent**, qui s'assure du bon déroulement des démarches entreprises par la personne.

Un accompagnement plus soutenu peut être nécessaire, lorsque la situation est complexe et que le chemin à parcourir est long et semé d'embûches. Le besoin peut porter sur la reconstruction d'un lien social, sur le franchissement d'une étape (retrouver un travail, un logement, se reconstruire, etc...) ; il peut être une **aide à l'insertion ou d'aide au parcours**. La gestion locative adaptée fait partie de cet accompagnement d'aide au parcours. Il peut enfin apporter aux personnes en très grande difficulté un soutien de longue haleine : **accompagnement de consolidation**. Une même personne peut successivement présenter des besoins d'accompagnement qui relèvent de plusieurs de ces types.

La proposition du CLR s'attache à définir les besoins des personnes un « profil » à deux composantes : le besoin de toit et le besoin d'accompagnement. Ce qui correspond au travail de diagnostic et de préconisation réalisé par la MVS pour l'hébergement d'insertion.

Si l'on combine ces deux critères, on obtient les « profils » suivants :

- besoin d'un toit tout de suite et d'un accompagnement,
- besoin d'un toit pendant une période transitoire et d'un accompagnement,
- besoin d'un toit pendant une période transitoire, sans accompagnement,
- besoin d'un toit pérenne et d'un accompagnement.

Le cas « un toit tout de suite sans accompagnement » paraît exclu. Quant au profil « un toit pérenne sans accompagnement » il correspond au but ultime d'un parcours réussi : le logement autonome de droit commun.

On voit bien d'une part que ce découpage limité à quatre profils est assez grossier, mais qu'il suffirait de caractériser plus finement l'accompagnement pour serrer de plus près les réalités.

Augmenter légèrement le nombre de profils ne semble pas nécessaire pour le repérage global des besoins, mais pourrait être utile pour faciliter le processus d'orientation des attributions.

La proposition d'expression des besoins par profil devrait permettre une meilleure programmation de l'offre et un suivi statistique clarifié.

3.2 Une description de l'offre qui ne se limite pas à la dimension immobilière

L'insuffisance du nombre des logements et du nombre de places dans les structures d'hébergement donne à la dimension immobilière de l'offre une place prépondérante.

Mais cette place prépondérante aboutit à introduire un biais dans la description de l'offre, car souvent, on présente la dimension immobilière comme déterminante sans considérer les autres dimensions comme susceptibles d'être adaptables indépendamment.

Pour éviter ces automatismes, le CLR propose que la description de l'offre soit fondée sur trois critères principaux :

- l'offre immobilière,
- l'offre de statut d'occupation,
- l'offre d'accompagnement.

3.2.1 L'offre immobilière

Pour éviter que l'utilisation des dénominations et des sigles les plus usuels ne déforment la description, nous utiliserons par la suite l'expression « lieu de vie » qui a le mérite de ne préjuger ni du statut d'occupation, ni de l'accompagnement éventuel.

Il y a deux types de lieux de vie : les lieux de vie collective et les lieux de vie individuelle.

a) Les lieux de vie collective

Ce sont des structures immobilières qui comportent des espaces partagés permettant une animation collective et des moments de vie partagée. (A noter qu'un ensemble des bungalows individuels regroupés autour d'un bâtiment comportant des salles communes est un « lieu de vie collective »).

Les lieux de vie collective se subdivisent en deux groupes principaux :

- Les structures collectives destinées à l'accueil d'urgence : il s'agit de toutes les formules qui permettent d'offrir sans délai ni condition (accueil inconditionnel) un abri aux personnes qui sont dans le besoin. On y trouve les centres d'hébergement d'urgence (CHU), les places ouvertes dans le cadre des plans de renfort hivernal, les villages mobiles, etc...
- Les structures collectives destinées à permettre aux personnes accueillies de s'inscrire dans un parcours. Le croisement avec l'offre d'accompagnement permet de distinguer :
 - Les structures plus spécialement orientées vers les personnes qui doivent retrouver une autonomie qu'elles ont momentanément perdu, nécessitant de ce fait un accompagnement social. Il s'agit donc d'un hébergement à durée qui devrait être limitée, sans statut de locataire pérenne. On y trouve, les CHRS et certains CHU, les pensions de famille ;

- Les structures plus spécialement orientées vers les personnes qui ont déjà retrouvé une certaine autonomie mais ont encore besoin d'un soutien pour l'insertion sociale. On retrouvera dans cette catégorie les structures d'hébergement, qui correspondent à une occupation temporaire de logements meublés, sans statut de locataire, mais ne nécessitant pas d'accompagnement social. Les résidences sociales et les FJT relèveraient également en tout ou partie de cette catégorie.

b) Les lieux de vie individuelle

Ce sont les lieux de vie les plus courants qui ne comportent pas d'espaces partagés pour une forme de vie collective. (A noter qu'un appartement situé dans un immeuble collectif de logements sociaux est un lieu de vie individuelle et que cela ne préjuge ni du statut d'occupation, ni de l'offre d'accompagnement).

Pour les lieux de vie individuelle, une subdivision est nécessaire entre deux sous-groupes très distincts :

- Les lieux de vie individuelle destinés à l'accueil d'urgence : on retrouvera ici principalement les nuitées d'hôtel
- Les lieux de vie individuelle destinés à permettre aux personnes accueillies de s'inscrire dans un parcours.

3.2.2 L'offre de statuts d'occupation

Pour un lieu de vie donné, on peut de manière simplifiée considérer que l'on peut envisager deux catégories de statut d'occupation : un statut pérenne et un statut temporaire.

a) Statut d'occupation pérenne

C'est l'offre de statut qui correspond au droit commun des locataires et aux résidences sociales et aux Foyers de Jeunes Travailleurs. Elle correspond, lorsqu'il y a un accompagnement, à ce que l'on appelle le « logement accompagné », que ce soit dans des lieux de vie collective (résidences sociales) ou des lieux de vie individuelle (secteur diffus).

b) Statut d'occupation temporaire

Il existe d'ores et déjà une grande variété de statuts d'occupation temporaire : contrat de séjour dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, contrat d'occupation temporaire dans les résidences sociales, les foyers de jeunes travailleurs, conventions d'occupation temporaire dans du parc privé ou public, baux glissants, baux spécifiques aux meublés. Sans vouloir apporter une solution générale, le développement d'une offre sous divers statuts temporaires dans des logements ordinaires, (en veillant bien entendu à leur réalisme économique), pourrait contribuer à mieux répondre aux besoins.

3.2.3 L'offre d'accompagnement

Les acteurs de l'accompagnement s'efforcent de partir des besoins de la personne pour construire, autant que faire se peut, du « sur-mesure ». Nous avons donc retenu le principe d'une classification à partir des moyens humains mobilisés. On s'intéresse ici aux différentes formes d'accompagnement qui mobilisent une diversité d'intervenants s'appuyant sur les services sociaux de droit commun.

Faisant partie de la réponse à construire vis-à-vis des besoins exprimés par les personnes, cet accompagnement devrait être décidé dans tous les cas sur la base d'un diagnostic, construit avec la personne et partagé par les différents acteurs impliqués autour d'elle.

Faisant l'objet d'un financement, il est organisé sur la base d'un contrat adapté à la situation, qui fixe les engagements des parties concernées (la personne accompagnée, l'accompagnant, le financeur), notamment des points d'étape réguliers.

La tentative de caractérisation qui suit doit être retravaillée en partenariat. Elle a pour objectif de revisiter les référentiels de l'accompagnement.

a) L'offre d'accompagnement pluridisciplinaire

Les personnes qui ont connu les parcours de vie les plus chaotiques ont besoin d'un accompagnement pluridisciplinaire adapté. Cette offre pluridisciplinaire peut se pratiquer au moyen de conventions entre des professionnels qui construisent leur accompagnement avec une équipe pluridisciplinaire adaptée à chaque personne. Elle existe, par exemple, dans les « résidences-accueil » qui offrent un suivi de santé mentale.

b) L'offre d'accompagnement social lié au logement

C'est l'offre que peuvent apporter les associations et organismes qui font appel à des travailleurs sociaux (assistantes sociales, conseillères en éducation sociale et familiale, éducateurs spécialisés,..) pour accompagner les personnes en difficulté.

c) L'offre de Gestion Locative adaptée

Menée par les gestionnaires de logements, elle consiste à adapter la gestion locative. C'est une forme d'accompagnement légère mais importante, d'abord parce qu'elle se doit d'être systématique, ensuite parce qu'elle permet de déceler rapidement les évolutions qui appellent une intervention éventuelle spécifique.

d) L'offre d'accompagnement bénévole

Un certain nombre d'associations propose de l'accompagnement bénévole, soit exclusivement, soit articulé avec de l'accompagnement social salarié.

Les associations qui pratiquent l'accompagnement bénévole tiennent à souligner :

- que sous une même dénomination d'accompagnement, les prestations apportées par les bénévoles ne sont pas de même nature et ne sont pas substituables à celles de professionnels salariés
- que l'accompagnement bénévole contribue positivement, dans les domaines où il intervient, à l'insertion sociale des personnes
- que si les bénévoles ne perçoivent pas de salaire, les associations qui leur confient des missions ont à supporter des coûts : formation, gestion et animation, supervision par des psychologues, assurances, frais de déplacement, etc...

Ceci étant dit, il est important que l'accompagnement bénévole soit pris en compte dans l'offre globale, sans surestimer ses capacités, mais aussi sans sous-estimer l'intérêt qu'il représente, ne serait-ce que par le fait de contribuer à impliquer une partie de la société dans la cohésion sociale.

3.2.4 Une caractérisation de l'offre en trois composantes

La proposition serait donc de retenir une série limitée des principaux profils, par exemple : mise à l'abri immédiate, hébergement + accompagnement, logement temporaire, logement + accompagnement.

Cette présentation simplifiée n'exclut pas de laisser les acteurs développer des formules diversifiées, en fonction de la situation concrète des publics à accueillir, mais dont chacune serait rattachée à l'une des catégories ci-dessus. Il conviendrait alors de bien distinguer d'une part la lecture statistique simplifiée, qui permettrait de suivre en grandes masses l'adéquation entre les besoins et l'offre, d'autre part l'acte de mise en relation d'une demande et d'une offre, qui prendrait en compte de façon beaucoup plus fine la situation réelle du ménage ou de la personne pour lui proposer la formule qui paraît la mieux adaptée.

3.3 La mise en relation des besoins avec l'offre

3.3.1 Pistes d'amélioration pour la réponse aux besoins

En réalité, une réponse adaptée à chaque situation devrait se composer d'un toit, doté d'un statut d'occupation et si besoin, d'un accompagnement. Chaque situation devrait pouvoir recevoir une réponse combinant ces trois éléments, construite spécifiquement en fonction du besoin défini dans l'évaluation sociale (ou le diagnostic social) réalisée au début de la rencontre avec les services sociaux.

Ainsi, on pourrait retenir que les solutions relevant de « un toit tout de suite » ont vocation à être de courte durée, pour déboucher rapidement vers un hébergement ou un logement en fonction de la situation. Toutes les formes d'hébergement seraient destinées à être temporaires, dans des locaux meublés. A contrario, le logement peut être offert avec ou sans durée limitée, avec ou sans meubles, avec ou sans accompagnement, avec ou sans évolution possible du statut.

La grande variété de situations rencontrées conduit à adapter la forme et le contenu de l'accompagnement à chaque situation. On peut faire l'hypothèse que toute solution relevant de « un toit tout de suite » nécessite un accompagnement plus ou moins lourd et long. En revanche, les réponses en termes d'hébergement ou de logement peuvent ou non comporter un accompagnement.

a) Pour une programmation renouvelée des financements publics

Cette orientation conduirait à privilégier, dans les financements publics, la production de logements ou de places d'hébergement sans toujours systématiser la conjonction d'un accompagnement. Certaines formes (CHRS, pensions de famille) conserveraient un accompagnement systématique, les autres non. Pour autant, un accompagnement devrait pouvoir se mettre en place si l'évolution de la situation le réclame. Rappelons que l'accompagnement est souvent financé par une autre collectivité publique que celle qui apporte le financement de l'offre, ce qui ne facilite pas la conjonction des deux.

De même, la forme du statut d'occupation devrait pouvoir être adaptée en fonction de la situation.

L'efficacité de la réponse publique nécessiterait en regard que toutes les collectivités publiques concernées gèrent leurs programmations financières de façon coordonnée, par exemple dans le cadre du PLALHPD. Nous ne proposerons pas ici de formules de programmation, laissant ce soin à la concertation organisée pour l'élaboration du PLALHPD et du règlement du FSL.

b) Privilégier pour chaque situation la solution la mieux adaptée

Dans ce système, il conviendrait de rechercher les solutions les mieux adaptées aux situations des personnes, en évitant les solutions coûteuses à terme.

Ainsi, l'hébergement hôtelier devrait être réservé à des hébergements de très courte durée dans l'attente d'un hébergement ou d'un logement. Il pourrait être proposé aux personnes seules, exceptionnellement aux familles avec enfants.

L'expérience montre que les hébergements collectifs dans de grandes structures génèrent des inconvénients pour les personnes hébergées (perte d'autonomie) et des surcoûts (présence 24 h sur 24, par exemple) qu'on ne connaît pas dans des bâtiments de plus petite dimension.

De même, pour les personnes en difficulté dans leur logement, il conviendrait de privilégier, avec un accompagnement et un statut adapté, les solutions de maintien dans les lieux ou de relogement, en évitant le recours en fin de course à l'hébergement.

3.3.2 Décloisonnement hébergement/logement, aide aux parcours

La fusion des plans Hébergement et Logement constitue une bonne opportunité pour développer des possibilités de parcours pour les personnes en difficulté et des synergies dans les dispositifs mis en œuvre. Pour des raisons de bonne gestion des crédits, les financements sont assortis de cadrages sur la mise en œuvre. Mais cet encadrement peut conduire à enfermer les personnes ou familles dans un dispositif, alors que leur situation ou leur capacité à maîtriser leur vie évoluent.

Offrir la possibilité de parcours, c'est d'abord répondre aux besoins d'une partie non négligeable des personnes en difficulté, c'est respecter l'aspiration des personnes à accéder, dans toute la mesure du possible, à un logement autonome de droit commun. Pour ne citer qu'un exemple, comment ne pas compléter l'aide à surmonter les difficultés présentes, par la préparation d'un avenir à moyen terme quand on accueille des jeunes ?

Bien sûr, les personnes en difficulté ne sont pas toutes en mesure de s'engager dans un parcours construit, pour cheminer vers l'autonomie et l'insertion sociale. Certaines personnes progresseront vers plus d'insertion sociale, sans retrouver l'aptitude à l'autonomie dans un logement de droit commun. Ce n'est pas une raison de ne pas soutenir l'offre de parcours pour tous. Et puis, la vie ne va pas toujours dans le sens du progrès que l'on pourrait souhaiter. Décloisonner les dispositifs Hébergement / Logement c'est aussi prendre acte des réorientations nécessaires et être en mesure de les traiter au mieux des intérêts des personnes concernées.

Si l'on accepte l'idée de combiner les types de lieu de vie (collective ou individuelle), les statuts juridiques d'occupation, les modalités d'accompagnement, on peut aboutir à une offre qui puisse mieux s'adapter aux situations individuelles qu'aujourd'hui, plus à même de répondre à l'extrême variété des besoins et à la possibilité de construire des parcours adaptés.

Offrir la possibilité de parcours c'est de toute évidence, un investissement de cohésion sociale, mais c'est aussi un investissement de moyen terme pour les dépenses publiques : même si le « retour sur investissement » n'est pas mesurable au sein d'un seul exercice budgétaire, favoriser des parcours qui permettent de passer de dispositifs très aidés à des dispositifs plus légers, voire sortir complètement des dispositifs aidés, c'est indiscutablement enclencher une démarche qui se traduit par une réduction des dépenses futures.

Pour favoriser l'offre de parcours, le CLR propose :

- de bien affirmer, parmi les principes généraux du nouveau PLALHPD, que la proposition de parcours, pour ceux qui le peuvent, fait partie des objectifs principaux du plan,
- de développer les diagnostics et notamment les aptitudes à s'engager dans un parcours (ou le cas échéant les contre-indications éventuelles à des évolutions qui pourraient déstabiliser),
- d'introduire, dans la mise en œuvre des dispositifs de financement, des souplesses de gestion.

3.4 Développement de l'offre (logement et accompagnement)

3.4.1 Prendre en compte l'hébergement et le logement des personnes démunies dans les documents de planification urbaine

Le développement de l'offre devrait être pris en compte dans les documents de planification tant sur la dimension quantitative que sur la répartition spatiale, qu'il s'agisse de l'offre de logement, de l'offre de places d'hébergement ou des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux pour les familles sédentarisées.

C'est la base nécessaire pour engager une action qui puisse s'inscrire dans la durée à moyen et long termes. C'est déjà le cas dans le PLU en vigueur pour l'offre de logement social et privé ; le futur PLU H de la Métropole devrait également introduire les objectifs de développement des nouvelles offres d'hébergement et de logement transitoire.

3.4.2 Développer l'offre immobilière dans les domaines les plus lourdement déficitaires

a) Offre de lieux de vie collective

Le diagnostic sur l'insuffisance de l'offre est largement partagé, les pouvoirs publics en sont largement conscients. En période de contrainte budgétaire, des efforts ont été faits notamment pour accroître l'offre d'hébergement d'urgence. Mais le rythme de développement de l'offre est resté inférieur au rythme de l'accroissement des besoins.

Les associations membres du CLR tiennent à souligner qu'au sein de cette approche globale du problème, il y a urgence à développer les formes d'offres permettant de répondre, pas seulement par des structures d'hébergement classiques, aux besoins qui se manifestent par le 115. C'est, pour notre société, une question de dignité.

Tout en faisant le diagnostic de l'insuffisance du nombre des places d'hébergement, les associations constatent que les structures de grande taille sont confrontées à de nombreuses difficultés qui obèrent la capacité à accompagner avec efficacité les personnes accueillies. Le développement des capacités d'accueil en hébergement devrait porter de manière plus particulière sur des structures de taille moyenne, à dimension humaine pour préserver des relations personnalisées, mieux réparties dans le territoire. Ce type d'accueil peut s'effectuer au sein du parc social (en insérant cet objectif dans l'accord collectif d'attribution ?) ou dans des opportunités foncières ou immobilières captées avec l'appui des collectivités locales.

De même, une mobilisation plus volontariste du patrimoine privé des collectivités publiques ou de leurs établissements destiné à changer à terme de destination devrait pouvoir offrir une gamme élargie de solutions à coût maîtrisé. Cette piste est explorée depuis longtemps, mais l'expérience montre que la mobilisation du parc pourrait être largement améliorée.

Par ailleurs, le développement de l'offre déjà existante, mais trop limitée, de logement sans accompagnement avec statut d'occupation temporaire, pourrait contribuer au nécessaire désengorgement de l'hébergement classique.

Si ces domaines méritent un effort plus particulier, il n'en reste pas moins que le développement de l'offre nécessite une politique **globale**, volontariste et inscrite dans la durée.

b) Offre de lieux de vie individuelle

La contribution du secteur privé au logement des personnes très défavorisées, qui pratiquée par de nombreuses associations, reste très marginale en volume. Il serait certainement utile, dans le cadre des actions de soutien à la qualité du parc privé, de renforcer et mieux coordonner les incitations à la mobilisation de ce parc. Les associations sont disponibles pour participer à toute réflexion dans cette direction.

Concernant le logement social, le rythme de production dans l'agglomération lyonnaise se situe à un haut niveau depuis de nombreuses années, tendance que les associations membres du CLR souhaitent qu'elle puisse se poursuivre. Toutefois, l'évolution du parc et du niveau des loyers et charges pratiqués réduisent sensiblement la capacité du logement social à contribuer au logement des personnes défavorisées (cf. § 2.4.).

En effet, la démolition des logements sociaux concerne uniquement des logements offrant de faibles loyers et les logements construits offrent majoritairement des loyers insupportables par une part croissante des demandeurs. En outre, le loyer pratiqué étant lié au financement d'origine des immeubles, les logements à faible loyer qui restent sont concentrés dans les mêmes quartiers, qu'ils soient ou non-inscrits dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

C'est pourquoi il nous semble absolument nécessaire de continuer à développer la production de logements PLA I, en étant très attentifs au montant des loyers et charges qui apparaissent souvent trop élevés au regard des ressources des ménages à loger. Mais surtout, c'est dans le parc existant qu'il est nécessaire d'introduire une diversification des loyers dans chaque immeuble, en refondant une grille des loyers découplée du financement originel. Les associations sont bien conscientes des nombreuses difficultés qui s'opposent à cette orientation, mais cette voie sera certainement moins coûteuse pour les finances publiques que l'accroissement de la production de PLA I neufs.

En outre, la mécanique de production de logements spécifiques, basée sur des besoins identifiés mais non susceptibles d'être satisfaits par l'offre de droit commun, doit être dynamisée.

Enfin, l'accroissement de l'offre peut aussi passer par la mobilisation de logements ordinaires sous des statuts adaptés. Par exemple, en développant les conventions d'occupation précaires ou temporaires à des fins sociales, s'appuyant sur les différentes formes d'intermédiation locative en cours. On peut également redynamiser des formules, telles que des solutions qui s'inspirent de la « protection par occupation » proposées par des sociétés privées, permettant de fournir un hébergement temporaire à des personnes tout en finançant une partie de l'accompagnement avec la redevance versée par le propriétaire.

3.4.3 Développer le recours aux diagnostics et assouplir l'octroi et la gestion de l'accompagnement

Sans attendre la mise en place progressive d'un système d'observation permanent, il semblerait utile de remettre à plat, dans le cadre d'une concertation large, l'identification des situations qui nécessitent des actions d'accompagnement et de revoir les référentiels et les modalités de financement de l'accompagnement. Comme indiqué dans les § 3.1. et 3.2.3., il s'agirait de définir des catégories d'accompagnement en partant des situations repérées et de laisser le soin aux opérateurs de terrain de conformer l'accompagnement au plus près du besoin identifié en commun avec la personne accompagnée.

Dans cette partie, l'accompagnement comprend l'accompagnement auprès des ménages, mais aussi l'aide à la gestion locative adaptée. Pour ces deux types de fonction, les associations membres du CLR rappellent qu'elles détiennent un agrément (de fait pour les CHR) accordé par les services de l'État sur la base de leurs compétences professionnelles et des moyens qu'elles affectent à la réalisation de leurs missions. A ce titre, elles sont en capacité d'évaluer les besoins des personnes et de négocier avec elle un plan d'actions adapté à chaque situation.

Nous n'entrerons pas ici dans le détail de propositions qui restent à construire avec les collectivités publiques. Les principaux écueils à éviter relèvent de plusieurs domaines :

- l'octroi de mesures individuelles d'accompagnement de courte durée par des procédures administratives complexes et fortement encadrées qui, en outre, ne garantiraient pas toujours un minimum d'équité de traitement
- la difficulté d'articuler des dispositifs formatés avec la réalité quotidienne singulière des personnes, qui conduit à autoriser une capacité d'adaptation de l'intervention
- un montant de financement éloigné de la réalité économique de l'accompagnement
- un mode de compte-rendu trop complexe, lourd à produire et inexploitable en termes de bilan et d'évaluation.

Dans cette optique, la solution à construire pourrait combiner :

- une programmation financière qui tienne compte de la réalité des besoins (volume, diversité, couplage avec l'offre immobilière et le statut d'occupation) et de la réalité du coût économique de l'action
- un mode de prescription qui, dans le cadre des agréments accordés par la puissance publique et à partir de diagnostics globaux partagés, donnerait une marge de décision aux opérateurs sur les situations individuelles. Ce mode de fonctionnement serait assorti d'un contrôle à posteriori rigoureux
- un bilan régulier (au moins tous les 6 mois) associant le ménage et les acteurs impliqués, pour évaluer la pertinence de l'action et de sa poursuite, avec des modalités de décision de la poursuite qui n'entraînent pas d'interruption de l'action
- lorsque plusieurs financeurs sont mobilisables, établissement de leur coordination dans le cadre du PLALHPD, sous des formes à construire.

3.5 Améliorer la prise en compte des personnes à droits incomplets

Quatre domaines de l'accès aux droits sont intimement liés : séjour, travail, droits sociaux et à la santé, logement/hébergement.

Les personnes qui sont sans droit au séjour n'ont pas de droit au travail et bénéficient de droits sociaux réduits, ce qui les empêche d'avoir des revenus. Ils n'ont juridiquement pas accès au logement et ne peuvent supporter directement des charges de logement ou d'hébergement. Pour autant, ces personnes ont un droit à l'hébergement qui doit être mis en œuvre dans une société qui confère des droits et qui s'attache à ce qu'ils soient respectés.

Certains ménages s'appuient sur des réseaux de soutien qui leur permettent de subvenir à des besoins vitaux non couverts par le système de protection sociale. D'autres sont pris en charge dans une structure d'hébergement avec accompagnement alors qu'indépendamment de leur situation économique, ils ont de réelles capacités d'autonomie.

De même, certaines familles et personnes ont des droits « incomplets » ; une partie d'entre elles ont eu des droits ouverts et les ont perdus, en raison du non-renouvellement de leur titre de séjour. Ou bien, au sein d'une même famille, un ou plusieurs membres sont en attente de délivrance d'un titre de séjour, alors que les autres en disposent.

Ces publics confrontés à la même réalité sociale ne représentent pourtant pas une catégorie homogène susceptible d'être renvoyée vers une réponse unique et uniforme comme c'est le cas aujourd'hui.

Pour pallier à cet écueil et prévoir un accueil le plus adapté possible à la situation de chaque ménage, nous proposons qu'une plate-forme d'accueil des personnes sans droits soit installée, avec pour objectif de déterminer l'orientation vers un logement/hébergement en fonction de la nature de la solution ultérieure à privilégier.

Pour les ménages déjà locataires, leur statut d'occupation (sous-location avec ou sans ALT, temporaire ou en bail glissant, etc...) peut évoluer le temps que les différentes procédures de recours soient mises en œuvre, évitant ainsi une pression inutile sur le dispositif d'hébergement d'urgence, et parallèlement, d'alléger la pression sur l'hébergement d'urgence. D'autres ménages sans solution de logement bien qu'autonomes, inscrits dans des procédures de recours administratif pourraient aussi accéder à des solutions de sous location.

Ceci nécessiterait de disposer chaque année d'une part, d'un volume d'ALT et de financement de la sous-location susceptible de répondre aux besoins, et d'autre part, d'un volant de logements mobilisables auprès des bailleurs sociaux, des collectivités publiques ou des associations. Il reste à en déterminer le nombre.

L'ensemble des propositions ci-dessus (de 3.5.1 à 3.5.3) pourrait constituer l'ébauche d'un volet spécifique du PLALHPD concernant l'accueil des personnes en attente de droit au séjour et n'ayant pas vocation à quitter rapidement le territoire national.

Son élaboration nécessiterait une coopération avec la Direction de la Citoyenneté, de l'Immigration et de l'Intégration (DCII).

3.6 Améliorer la prise en compte des problèmes de santé

La problématique de santé chez les personnes hébergées dans les centres d'hébergement interroge à la fois la capacité des structures mais aussi celle du système de santé. La prise en charge doit prendre en compte l'individu dans sa globalité. Un diagnostic de la santé des personnes doit être proposé dans les premiers jours qui suivent leur admission. Il ne s'agira pas de conditionner l'admission à l'état de santé de la personne mais bien d'intégrer aussi cette dimension dans le cadre de l'accompagnement proposé. Il reste à définir ce que l'on attend de ce diagnostic et la liberté de choix de l'utilisateur.

Les associations constatent que, bien souvent, des personnes sont dans le déni de leur souffrance ou mettent en échec les soins. Le « haut seuil de tolérance » des associations leur permet de les rejoindre et fait qu'ils parviennent à s'ancrer quelque part. Trop médicaliser aurait pour conséquence de les mettre de nouveau en échec.

C'est pourquoi l'enjeu de l'évolution des pratiques se situe bien autour d'une veille sociale et sanitaire. Ce n'est que dans cette approche pluridisciplinaire que l'on pourra participer à lever leur résistance aux soins. Cela nécessite d'une part de conforter les liens avec les professionnels de santé, avec le soutien de l'ARS, et d'autre part de faire évoluer les formations des personnels accompagnants et leurs pratiques d'accompagnement en y intégrant la dimension médico-psycho-sociale.

3.7 Améliorer le logement et l'accompagnement des jeunes

Les propositions suivantes ne visent pas à résoudre l'ensemble de la problématique du logement des jeunes mais constituent des réponses aux situations des jeunes à la charnière entre hébergement et logement.

Jeunes sans ressources

Si des solutions existent déjà en matière d'accueil d'urgence et d'hébergement pour ce public, l'impossibilité d'accéder au logement faute de ressources pour les moins de 25 ans crée des situations d'engorgement des dispositifs. Il convient donc d'envisager des solutions spécifiques d'accès au logement.

Dans un premier temps, l'extension à la Métropole et au Rhône de la Garantie Jeune, expérimentée avec succès dans plusieurs départements de Rhône-Alpes, est vivement souhaitée. Toutefois, avec une garantie de ressources de seulement 452€ par mois, il convient d'envisager des solutions logement idoines. Dans les départements où la Garantie Jeunes est déjà en cours d'expérimentation, les acteurs ont souligné l'importance du travail global sur la situation du jeune (logement, savoir-être...) pour la réussite du dispositif. L'accès en FJT constitue une réponse intéressante mais qui ne pourra pas couvrir l'ensemble des besoins : des solutions en ALT pourraient également être envisagées.

Cependant, la garantie jeunes ne concerne qu'une certaine catégorie du public jeune. Il n'est ni adapté aux jeunes qui ont besoin d'un accompagnement éducatif lourd, ni à ceux qui n'ont jamais connu d'institution et n'ont pas de véritables difficultés sociales mais sont sans ressource et ne bénéficient d'aucun réseau de soutien. Pour ces derniers, des solutions alliant hébergement et allocation de subsistance pourraient être envisagées pour de très courtes durées, compte tenu des bonnes perspectives d'insertion de ces personnes. Le Dispositif d'Accueil Jeunes remplit déjà cette fonction mais sa capacité (12 places) est très modeste.

Jeunes sortant d'institutions

En premier lieu, il convient de mieux préparer la sortie d'institution pour les jeunes de la protection de l'enfance sur la question du logement :

- Sensibilisation des mineurs dès 17 ans avant sortie d'institution sur la question de l'accès à un logement
- Formation des travailleurs sociaux de MECS et des services de placement familial aux questions de logement

Pour ensuite préparer et mettre en œuvre l'accès au logement en sous location :

- Développement d'un parc de sous-locations dédiées pour les majeurs avec un accompagnement adapté,
- L'accompagnement doit maintenir la collaboration entre l'éducateur de l'institution d'origine et le travailleur social en charge de l'accompagnement dans le logement durant une période déterminée.

3.8 Les propositions opérationnelles pour l'élaboration du PLALHPD

Les associations membres du CLR sont bien conscientes que les propositions d'amélioration qu'elles formulent ne peuvent pas se mettre en place dès le début des nouveaux PLALHPD.

Elles tiennent toutefois à souligner que certaines doivent être prises en compte dès le début.

C'est par exemple le cas de la mise en place de l'approche des besoins par profil et de la classification de l'offre pour répondre à ces profils de besoins. Le dispositif de recueil des données et de mise en place du suivi peut être formaté rapidement, conduisant à une meilleure efficacité du système d'observation.

Certains principes, s'ils ne doivent pas être immédiatement concrétisés, doivent avoir été actés en amont pour pouvoir prendre leur plein effet par la suite :

- l'assouplissement des dispositifs d'octroi et de gestion des mesures d'accompagnement, le recours à des diagnostics de façon systématique
- la programmation globalisée de l'offre, qui comporte la production d'un toit et d'un accompagnement, accompagné d'un statut d'occupation, nécessiterait de coordonner des démarches qui, pour l'instant, restent assez indépendantes, puisque relevant d'entités différentes (différents Ministères, État et collectivités locales), ce qui ne va pas de soi. Mais elle comporte également un nécessaire ajustement des Accords Collectifs,
- un mode de distribution des aides financières individuelles qui privilégie la relation contractuelle et l'engagement réciproque de l'ensemble des parties, plutôt que l'attribution assortie de conditions perçues comme des injonctions
- l'amélioration de la prise en compte des problématiques de santé nécessite un dialogue à nouer, dès le début avec l'ARS
- une coordination doit être envisagée, dès le début, avec la DCII, pour les problématiques spécifique des personnes à droits incomplets
- la poursuite du développement de l'observation et de l'évaluation des actions conduites constitue un support indispensable à la mise en cohérence d'une action terriblement complexe. La création d'un « comité d'experts » auprès des acteurs de l'observation pourrait permettre d'éclairer des zones que l'analyse statistique laisse dans l'ombre : une lecture sensible des données, alimentée par l'expérience de terrain ; une approche du non-recours et des personnes qui, bien que connues comme demandeurs, n'accèdent pas à un hébergement ou un logement.

Conclusion

Il est devenu évident aux yeux d'un nombre croissant d'acteurs que les parcours des ménages défavorisés dans l'hébergement et le logement ne comportent pas de césure entre ces deux domaines qui, pourtant, relèvent de responsabilités politiques et de procédures administratives et budgétaires distinctes. Une meilleure fluidité des parcours des personnes est une des conditions premières de l'amélioration de leur situation, c'est sans doute le constat qui a présidé à la décision de fusionner les PDALPD et les PDAHI. Il faut maintenant aller plus loin en construisant la fluidité dans la gestion de ces domaines.

En période de contrainte budgétaire, des efforts ont été faits notamment pour accroître l'offre d'hébergement d'urgence. Mais le rythme de développement de l'offre est resté inférieur au rythme de l'accroissement des besoins. Le diagnostic sur l'insuffisance de l'offre est largement partagé, les pouvoirs publics en sont largement conscients. En particulier, la tension sur les structures destinées à l'hébergement inconditionnel est telle que, dans la réalité, l'entrée y est évaluée en fonction de critères qui deviennent de fait des conditions d'accueil.

Le développement de l'offre nécessite une politique globale, volontariste et inscrite dans la durée, qui soit inscrite dans les documents de planification urbaine. Mais la satisfaction des besoins passe aussi par une augmentation de la rotation dans l'offre, une meilleure adéquation entre la situation de chaque personne ou ménage et la solution qui lui est proposée et, enfin, par une inflexion des mécanismes qui conduisent des personnes à devoir être hébergées dans les différentes formes d'hébergement ou de logement accompagné.

L'expérience des associations permet d'affirmer qu'un accompagnement bien mené permet souvent d'éviter une aggravation de la situation des personnes et, par suite, des dépenses ultérieures importantes de la puissance publique. Cette action de prévention et de mise en capacité des personnes à mieux maîtriser leur parcours devrait être reconnue par une augmentation significative des moyens qui lui sont consacrés, en fonction des évolutions possibles du budget des FSL.

**COLLECTIF
LOGEMENT
RHÔNE**

Collectif Logement Rhône : novembre 2015

Le Collectif Logement Rhône est soutenu par :



NOUVEMENT LYONNAIS D'AIDE au LOGEMENT
M.L.A.L.