

# Le logement temporaire dans l'agglomération lyonnaise

## **I- Entrée par les dispositifs : les ambiguïtés d'un champ à définition variable**

Le choix de la grille de lecture, le "logement temporaire", annonce en-soi la difficile catégorisation de ce champ. L'item désigne une fonction, un mode d'habitat, et de manière sous-jacente un champ administré dérogatoire au droit commun de la Loi du 6 juillet 1989 ; il est le symbole d'un paradigme de l'intervention publique et associative affirmé par la Loi du 31 mai 1990, autour de l'attention spécifique aux "défavorisés". Mais le terme de logement temporaire ne désigne clairement ni un dispositif technico-juridique, ni un public cible, ni des conditions matérielles ou contractuelles spécifiques et homogènes d'occupation.

L'élasticité du concept est à la fois la condition de l'innovation, de l'adaptation permanente aux réalités sociales, et la source d'une certaine désorganisation dans le pilotage institutionnel, particulièrement segmenté. Chaque opérateur rajoute, par ses initiatives, des patins supplémentaires à ce traîneau de la protection sociale de l'habitat, mais cette multiplicité amène parfois à croiser les spatules... Avec la montée charge quantitative du parc concerné, le caractère aléatoire du maillage de ce filet de protection interroge l'excellence de ce secteur.

Il est donc intéressant de remettre à plat l'existant, de le comparer aux besoins sociaux, pour déterminer finalement les produits à inventer ou à recomposer. Parallèlement, il est utile de considérer les mécanismes de gouvernance des dispositifs, pour voir dans quelle mesure les évolutions mécaniques nécessitent une réorganisation du pilotage.

Nous considérons dans le champ du logement temporaire, l'ensemble des services associatifs à caractère strictement social (donc hors du champ sanitaire, gériatrique, etc.).

### **1. Segmentation et confusion des produits, des acteurs, des pilotages**

Schématiquement, le paysage des outils et du pilotage peut-être décrit selon le diagramme présenté en annexe 1.

Il apparaît un cloisonnement relativement étanche entre les outils "d'urgence", auxquels tend à se réduire la fonction de protection sociale, et les produits destinés à l'insertion, qui tendent eux à qualifier le public toujours plus précisément, à différer la demande, etc.

Ce cloisonnement se perçoit fortement au niveau des dispositifs de pilotage, avec un clivage entre les dispositifs DDASS/Ville (Veille sociale, PARSA, SDAHI) et les dispositifs plus portés par la DDE et le Grand Lyon (liés au PDALD et au PLH). Dans le Rhône, le Conseil Général tient une place assez exotique, qui complique encore un peu la lecture, mais qui explique au moins partiellement, la faible articulation des différentes formes d'intervention sociale.

Un troisième registre existe, celui des anciens lieux d'habitat atypiques, notamment les Foyers de Travailleurs Migrants. La transformation en résidence sociale est contemporaine de l'usage de ces foyers à des fins nouvelles : accueil d'urgence, demande d'asile, sortie d'hôpitaux psychiatriques. Secoué par les transformations rapides du patrimoine et le changement de statut d'occupation, les FTM doivent faire face à une diversification de leurs fonctions, assumant à la fois un rôle de filet de protection, des fonctions insertionnelles, un rôle d'habitat atypique permanent.

Il est intéressant de s'attarder sur cet exemple, parce qu'il incarne localement le mieux les ambiguïtés qui pèsent sur le logement temporaire, et leurs conséquences.

Par la diversification des fonctions, les FTM se sont trouvés sous des pilotages multiples, jusqu'au jour où l'Etat leur a demandé d'accélérer les démolitions dans le cadre de la réalisation du Plan quinquennal de traitement et de les freiner, pour mettre le patrimoine destiné à la démolition à disposition des dispositifs d'urgence. Commentaire de l'interlocuteur local de la DDE : "*nous avons conscience du caractère paradoxal de notre commande*". En interne cette diversification s'est traduit par des critères de performance saugrenus. En 2005, ce qui s'appelait encore la Sonacotra a introduit le volume de turn-over comme critère de performance, alors qu'elle accueillait encore plus de 70% de travailleurs migrants âgés.

Plus fondamentalement, la transformation des FTM en résidences sociales, a été un passage d'un mode dérogatoire d'habitat, mais considéré comme ordinaire et permanent pour une catégorie de population, à un mode temporaire, dédié à l'insertion, au retour à la norme. Les isolés sont passés de l'enfermement dans des formes particulières de logement, à l'enfermement dans un statut de handicapé social, souffrant, avec injonction au retour à la norme. Le passage des FTM (et FJT) à la résidence sociale signifie dans les faits que l'isolé est considéré comme un couple provisoirement amputé d'un membre. C'est évidemment très loin de la perception qu'ont les occupants de résidences sociales d'eux-mêmes et de ce qu'ils vivent avec les salariés de terrain.

L'ensemble de ces paradoxes et décalages s'est traduit, début 2006, par un conflit social particulièrement dur à Aralis, qui apparaissait comme l'association modèle, en terme de transformation d'une culture de bailleur quasi carcéral, à une culture sociale, dynamique, aux métiers et services diversifiés. C'est que toutes les tensions du logement temporaire s'y exprimaient :

- pilotage multiple et injonctions contradictoires,
- vocation de filet de protection tendant à un accueil universaliste, avec un bas seuil de protection,
- vocation insertionnelle, avec un encadrement important et une multitude de services (apfois dans les mêmes foyers que la fonction précédente...)
- fonction d'habitat atypique permanent pour des ménages atypiques (vieux migrants en va-et-vient, personnes en souffrance psychique, etc.)

Non seulement, la coexistence entre ces différentes fonctions est nécessairement difficile, mais elles n'ont jamais été énoncées en tant que telles, parce qu'elles ne font pas partie des catégories d'une commande publique particulièrement morcelée.

L'ex-Fasild considère la place des étrangers et la lutte contre la discrimination, la DDASS raisonne en places ALT, CADA et urgence, avec un peu de GLS ventilé en fonction des moyens disponibles mais sans critères, le Conseil Général distribue des mesures ASLL non spécifiées, d'autres sur des catégories de publics ou de services, selon la mode de l'année, pendant que la DDE et le Grand Lyon sont focalisés sur les questions de bâti. De son côté l'instance de pilotage de l'association, son Conseil d'Administration a surtout été préoccupé par la nécessité de redresser financièrement une structure en déficit important les premières années de la décennie...

L'ensemble du secteur est concerné par cette dispersion des fonctions et ces difficultés de pilotage, confronté en outre aux contingences matérielles et aux projets politiques de chacune des associations, qui ne s'emboîtent pas spontanément pour former un secteur harmonieux, protecteur, conforme à la disparité des besoins.

Autre témoin de ces secousses, les CHRS, dont les métiers mutent au gré des priorités du Conseil

Général, mais dont les fonctions évoluent sous le coup des impulsions de l'Etat. Sous l'impulsion du PARSA, les voilà désormais sous-catégorisés en CHRS-U (urgence), CHRS-I (insertion), développant en outre des places de stabilisation, le tout dans le contexte d'un droit au maintien et un droit prioritaire à la sortie, introduits par la Loi Dalo, dont personne n'envisage bien comment ils vont s'appliquer selon les différents dispositifs. Là encore, les CHRS avaient été mobilisés pour l'accueil des demandeurs d'asile. Les travailleurs sociaux spécialisés dans l'accès à l'emploi pouvaient passer leur temps avec des personnes dépourvues de droit au travail. Les nouvelles classifications de l'Etat, orthogonales aux classifications du Conseil Général, principal payeur du travail, n'augurent pas une bien meilleure clarté des fonctions.

Les dispositifs d'urgence eux-mêmes glissent vers la confusion des fonctions, sous l'effet des projets associatifs conjugués aux classifications des bailleurs de fonds. Il n'est désormais pas rare de voir des ménages refusés à l'entrée des dispositifs d'urgence au motif de leurs faibles perspectives d'insertion. Or c'est ce segment qui se développe le plus fortement, l'absence de réponse aux besoins les plus prégnants poussant à l'ouverture toujours plus large de dispositifs d'urgence, au risque de faire basculer l'offre accessible dans le registre le moins protecteur, le plus émietté et le plus spécialisé sur des types de public, comme en témoigne le tableau recensant l'offre d'urgence du Rhône, dans le cadre du PARSA (cf annexe 2 - octobre 2007).

Pour résumer, que ce soit en FTM, en CHRS, ou même en urgence, le paradigme du temporaire incluant un corollaire de service social destiné à "l'insertion" a progressivement métastasé l'ensemble des services d'habitat dérogatoire. Le retour à la norme n'est plus optionnel, il n'est même plus l'objectif poursuivi, mais la condition d'entrée dans les dispositifs, désormais reliés entre eux selon une curieuse logique de traçabilité (l'articulation se fait par exemple désormais autour du RMI, dont le référent prescrit l'ASLL comme le chantier d'insertion, évite les "abus de sollicitations" des demandeurs, etc.) ; l'enjeu logement n'est qu'un codicille du retour à la norme de *l'homo faber*.

Finalement, dans cette cacophonie, les outils issus de la Loi Besson, indéterminés par essence (sous-location, etc.) bénéficient au moins d'un flou qui évite une catégorisation incongrue et permet finalement d'adapter autant que faire se peut, la nature de la relation aux spécificités de la demande (sous énorme contrainte de disponibilité, tout de même...). Les deux principaux acteurs concernés, l'Aslim et Habitat & Humanise disposent de 600 logements temporaires (et HH dispose en outre de 800 logements locatifs ordinaires, via son AIVS). Ces logements sont ventilés sur des produits diversifiés, proposant tous types de contrats, toutes formes bâties, toutes conditions d'entrées.

Mais les derniers outils introduits tendent à intégrer le champ administré : les résidences sociales ont subi une cure de normalisation au cours des dix dernières années et surtout les maisons-relais sont un nouvel avatar des contradictions qui pèsent sur le logement temporaire. Le seul oxymoron entre leur nom (relais...) et leur fonction (habitat durable) est en-soi un programme de confusion. Elles ont donc une vocation d'habitat durable, mais ne proposent pas de contrat locatif ordinaire, sans vraiment de justification à cette dérogation au droit commun. Elles sont d'initiative associative, dans le cadre de projets souvent très spécifiques, localement portés par exemple en partenariat avec les institutions psychiatriques, mais leur fonction est revisitée dans le cadre du PARSA, qui leur assigne certaines fonctions nouvelles.

Et finalement, sous l'effet de la crise, c'est l'ensemble du secteur "Loi Besson" qui glisse vers l'ornière des dispositifs calibrés : les collectivités proposent leur parc sous conditions de public, de fonctions particulières ; les bailleurs sociaux sont désormais les principaux demandeurs de baux glissants, dans une logique de sécurisation du rapport locatif envisagé avant-tout comme un service au bailleur, et l'état du marché fait qu'il est devenu difficile de mobiliser des logements sur le parc privé ordinaire...

## 2. La segmentation des filières

Chaque association représente une filière d'accès spécifique, à partir d'un partenariat choisi, selon des modes de qualification de la demande déterminés de manière autonome, des instances d'instruction autonomes et opaques (hors le dispositif d'urgence, qui ne qualifie pas la demande et négocie les critères et conditions effectives d'accès).

Cette dispersion pose difficulté vue la taille de l'agglomération et le nombre d'acteurs. Si quatre associations représentent 75% des logements agréés au titre de l'ALT, il existe quarante opérateurs dans le département. Il en va de même sur la plupart des dispositifs. Dans un contexte de tension, de difficulté de sortie des structures temporaires, la multiplication des "trous de souris" pose évidemment problème aux demandeurs, mais désorganise aussi l'ensemble du secteur.

L'invisibilité symétrique de l'offre et de la demande aboutit à des solutions aléatoires, à la première opportunité venue. De fait, après vingt ans de diversification croissante des solutions d'habitat administré et malgré la spécialisation à outrance des produits, on retrouve les mêmes profils de demandeurs en accueil d'urgence, en CHRS, en sous-location.

Dans le Rhône, les CHRS ont tenté de créer une plate-forme d'accueil commune, mais pour l'instant, l'initiative peine à trouver sa forme. L'accueil d'urgence s'organise autour du 115, mais pour le reste, c'est-à-dire l'essentiel des opportunités, les filières demeurent très cloisonnées. Bien sûr quelques outils mutuels existent comme l'Aslim qui gère des logements temporaires sous diverses formes pour le compte de ses vingt associations membres ; d'autres structures comme Habitat & Humanise sont disponibles aux sollicitations des partenaires, mais là encore, en l'absence d'organisation, cette disponibilité réciproque aboutit à des interpellations circulaires entre acteurs associatifs, chacun étant confronté à ses propres difficultés de réponse.

Sur les modalités d'accès à une solution, il est intéressant de constater que les chicanes à l'accès (illisibilité du paysage, procédures, enquêtes sociales) sont plus nombreuses pour les demandeurs d'un habitat "de protection", que pour les demandeurs de logement ordinaire. La pénurie de solutions engendre une curieuse course à la qualification de la demande par des acteurs qui monopolisent par ailleurs le portage du discours sur l'universalité du droit au logement. Cette tendance est d'autant plus absconse que comme nous venons de l'évoquer la multiplication des filières ventile les demandes bien plus sûrement que la catégorisation des ayant-droit.

## 3. La question du statut d'occupation et ses incidences

Tel que nous l'envisageons ici, le logement temporaire est défini par la négative, par ce qui ne relève pas du droit commun de la propriété ou de la location loi de 1989 (et les régimes de location antérieurs : meublé, Loi de 1948). En termes mathématiques, le logement temporaire est un *ensemble complémentaire*, qui contiendrait les statuts dérogatoires au droit commun.

Attendu que le statut est un élément de définition de ce segment, qui justifie des dérogations juridiques, des subventions, des régimes fiscaux spécifiques, la question du statut d'occupation aurait pu être au cœur de la définition de ce segment. Il n'en est rien.

Si la sous-location est vaguement définie par les textes réglementaires, la floraison sémantique des statuts d'habitat dans le logement temporaire, sans lien nécessaire avec un cadre légal témoigne d'un certain trouble sur la question : passagers, résidents, hébergés, habitants, sous-locataires, etc. Tous sont en gros titulaires d'un bail Code Civil, ce que la plupart des associations bailleurs ignorent, aboutissant à des contrats et des pratiques fantasques.

Il serait évidemment légalement délicat de définir le statut d'habitat d'une famille sans-abri recueillie en urgence dans une salle collective, qui deviendrait aussitôt son domicile et justifierait toutes les procédures imaginables sur l'indécence et l'irrespect de divers aspects de la dignité humaine au regard du droit international. Mais en l'absence de clarté sur cette question : un accueil de trois jours fait-il du local un domicile, c'est à l'association seule de porter les contradictions entre un cadre protecteur des individus et les nécessités pratiques de faire de la pace à tous avec ce qu'on trouve.

Et l'absence de statut clair, lié à une des trois fonctions de l'habitat associatif (protection, insertion, habitat alternatif), le mélange des genres aboutit à des avatars monstrueux, comme la sujétion du contrat d'occupation à un contrat social, y compris dans les dispositifs d'urgence, ou l'obligation de se soumettre à un contrôle social permanent et inopiné, au motif de protection des individus contre leurs propres excès.

Ce thème pourrait être un outil de clarification des différences entre les outils, mais en l'absence de réflexion claire et de possible ancrage juridique dans certains cas, c'est un élément supplémentaire qui vient brouiller les pistes, comme en atteste l'exemple des maisons relais évoqué plus haut, à vocation d'habitat durable, mais avec un statut d'occupation mystérieusement cantonné au code civil.

L'Alpil n'échappe pas à la règle : nous avons monté un hôtel social, dont les nuitées sont facturées aux associations prescriptrices. Quelle est la nature du contrat qui nous lie aux habitants : commercial ou civil ? De là découlent des conséquences importantes en matière de normes de qualité et de services, de protection contre les risques sociaux (procédures d'expulsion, accès aux allocations logement, etc.). Après cinq ans de fonctionnement, le statut n'est pas éclairci...

Derrière cette question technico-juridique se cache un vrai problème de positionnement du service proposé et de la nature de la relation aux ménages logés, qui errent dans un marais à la croisée du client, du bénéficiaire de bonnes œuvres, du locataire, du patient.

L'enjeu d'une redéfinition claire des fonctions du logement temporaire, permettant une diversité de publics et de formes, et qui passe par une clarification des statuts d'occupation, est sur le fond un enjeu de positionnement des services proposés par rapports aux individus, ce qui implique un affichage de la lecture politique de leur situation : victimes de la crise et de la normalisation des modes de vie, ou handicapés sociaux ; sujets ou objets.

## II- Eclairage sur un acteur local : l'Action de Soutien au Logement d'Insertion et Meublé (ASLIM)

L'Aslim est un outil de gestion crée en 1994, au service des 20 associations membres qui la composent, issues de la sphère sociale ou de l'insertion par le logement.

Les associations orientent l'offre vers l'Aslim, chacune d'elle maîtrisant ensuite l'attribution des logements, sauf pour les équipements collectifs q(hôtels, résidences sociales) qui s'inscrivent dans un partenariat local plus large, incluant entre autres les services sociaux et les collectivités locales.

Au 31/12/2006, l'Aslim g rait 464 logements et chambres (soit environ 1030 personnes), répartis comme suit :

- résidences sociales (20 %)
- baux glissants (20 %)
- logements HLM en ALT (11 %)
- hôtels sociaux (5 %)
- colocations (4 %)
- maison relais (3 %)
- anciens meublés (2 %)
- autres logements diffus en sous-location (35 %)

Pour l'Aslim, comme pour les autres (même si plus rarement), les logements peuvent en outre relever de dispositifs particuliers, comme l'affectation aux solutions tiroirs pour les familles vivant dans des logements recelant une présence de plomb, le temps des travaux. D'autres sont attribués par la Ville de Lyon (par ailleurs propriétaire), pour les relogements d'urgence en cas de sinistre.

Certaines de solutions gérées par l'Aslim sont accessibles à tous dans une logique de prescription partagée (c'est le cas des hôtels sociaux, où chaque association utilisatrice peut « préempter » une place en fonction des disponibilités, sur simple sollicitation). D'autres logements, notamment les logements diffus sont utilisés à peu près exclusivement par l'association qui les a mobilisés. Mais certains ont été mobilisés par l'Aslim, qui devient dans ces cas le lieu de la décision sur l'entrée.

De manière informelle, l'Aslim présente une segmentation particulièrement fine des fonctions et des filières d'accès.

C'est pourquoi il lui est apparu important de recentrer l'explication de son métier, à partir des trois fonctions de l'habitat temporaire, telles que nous les imaginons.

### 1. Un enjeu de protection sociale

En réponse à des situations complexes, le logement temporaire permet d'assurer un droit universel à disposer d'un toit, dans des conditions dignes. Cela répond à une demande de ménages en situation exceptionnelle (séparation conjugale soudaine, expulsion, etc.) ou à des ménages administrativement interdits de logement de droit commun (demande d'asile, ...).

L'enjeu de protection sociale consiste à assurer un minimum universel, ce qui passe par :

- **la nécessité de réponses diversifiées** dans leurs formes et leurs conditions d'occupation, pour éviter que le système de protection ne brutalise les familles au-delà de l'admissible, autant juridiquement que moralement (séparation des familles, salles communes où les

enfants cohabitent avec des toxicomanes, etc.), notamment des logements autonomes. La nécessité de produits diversifiés à l'intérieur de chacune des fonctions du logement temporaire invite à ne pas flécher les trop directement les dispositifs et les fonctions. Chaque outil, doit pouvoir autant que faire se peut s'adapter au besoin du ménage rencontré autant qu'à des caractéristiques et objectifs trop formellement prédéfinis.

- **l'absence de qualification de la demande**, au-delà de la compréhension de la solution la plus pertinente, parmi celles disponibles. Il ne peut y avoir de conditions d'accès (contrat d'insertion, etc.) face à l'enjeu de protection sociale.
- **la réactivité du dispositif** : la réponse doit pouvoir être donnée et formalisée dans les 24 à 48 heures qui suivent la demande, ce qui nécessite un accès gratuit à l'habitat (pas de caution, de loyer d'avance, de faux frais divers comme l'assurance...), une organisation du travail et de la chaîne de décision, qui permette de répondre immédiatement, même lorsqu'il s'agit de logements ordinaires. A Lyon comme ailleurs, le 115 sait à peu près répondre dans la journée, mais uniquement à propos de structures offrant des standards médiocres en terme de qualité de vie et d'autonomie de l'habitat. Or les ménages en besoin immédiat (séparation, changement de ville,...) ne sont pas forcément dans une demande qui relève de l'action sociale, ni familiers des modes de vie dérogatoires. C'est pourquoi il est important, dans la perspective de protection sociale, de disposer de logements autonomes d'accès immédiat.

#### **Le logement temporaire comme outil de protection sociale**

Le 5 Octobre 2006, la famille A est expulsée de son logement. Monsieur rapatrie son épouse et ses enfants dans l'arrière-boutique du petit commerce qu'il tient quelques rues plus loin. Le premier réflexe de M. A. est d'aller voir le Maire d'arrondissement pour demander un relogement en urgence, mais ce type de réponse immédiate n'existe pas. Ce sont la directrice du Collège et l'assistante sociale de l'école primaire qui ont alerté élus, travailleurs sociaux et associations. Lorsque nous avons rencontré la famille, malgré de nombreuses recherches de logement, cette famille était passée entre les mailles de tous les dispositifs de prévention. L'objectif premier fut de trouver une solution de relogement permettant à nouveau à cette famille de vivre dans des conditions dignes. Rareté de l'offre oblige, ce n'est qu'en Mars 2007, qu'une maison, mise à disposition par le Grand Lyon et rénovée grâce à des fonds accordés par la Fondation Abbé Pierre, fut proposée à la famille qui a de suite accepté l'offre. Un suivi multi - partenarial se construit progressivement, concernant la scolarisation des enfants, la gestion budgétaire de la famille et la recherche d'une solution de relogement définitif dans leur quartier d'origine.

## **2. Un enjeu d'habitat d'insertion (habitat accompagné)**

Oui, le paradigme de l'insertion s'est sans doute développé à un point où il empêche les autres fonctions de se développer aboutissant à des situations absurdes, plaquant des logiques d'accompagnement vers la norme de ménages qui souhaitent vivre différemment des autres, ou conditionnant l'accès à un minimum fondamental à la compliance des individus au « projet pédagogique » de l'organisme, qui fera attention à les insérer, mais en empêchant toute intimité possible par exemple dans une Foyer de Jeunes.

Un jeune homme a été expulsé pour avoir invité son amoureuse, faits aggravés par le caractère régulier de la liaison, qui amenait l'intruse à réitérer son acte plusieurs fois. Ce n'est pas ce que les travailleurs sociaux avaient envisagé par « *besoin de travailler à une meilleure socialisation* ». Dans une autre structure d'urgence, suite à une interpellation émanant d'une collectivité territoriale à propos de familles dormant dans un parc (3 ménages, 11 enfants), les familles ont subi un entretien, qui a conclu à leur faibles perspectives d'insertion, parce que ce sont des nouveaux ressortissants de l'Union Européenne. Pour accéder à une simple structure d'urgence...

Mais malgré ces excès, de nombreuses personnes ont l'utilité et parfois le besoin, en tout cas la demande, d'un coup de main sur les questions de logement. Ce coup de main peut prendre différentes formes. La demande de personnes âgées en perte d'autonomie n'est pas tout-à-fait la même que celle d'un jeune qui décohabite d'une famille où les modèles de gestion de la vie quotidienne ne se sont pas transmis. Il suffit parfois de défricher le maquis administratif, le paysage d'acteurs et d'orienter les habitants vers la bonne porte, et parfois, il faut accepter de prendre le rôle de défenseur des personnes, que ce soit auprès des acteurs du logement et du social, ou des interlocuteurs quotidiens.

Un homme plutôt isolé vient à l'Alpil depuis de nombreuses années. Il vivait à la fin des années 1990 en meublé, mais des excès toxicomanes l'ont amené à perdre son logement. Il ne voit qu'exceptionnellement ses enfants, sa mère n'arrive plus à l'héberger. Il voyait encore sa sœur, qui refuse désormais de la dépanner entre ses habitats ponctuels, depuis que son enfant s'est fait enlevé par une vague copine à laquelle il l'avait confié.

Suite à son expulsion, nous avons travaillé ensemble à obtenir une place en foyer de travailleurs migrants, un peu vétuste, mais en conséquence assez tolérant sur la variété des pratiques sociales.

Après deux ans passés à négocier une alternative à l'expulsion, nous avons collectivement convenu qu'il vallait mieux passer à autre chose. Nouvelle négociation, avec un autre gestionnaire privé de meublés ; un dur à cuire, qui offrira sans doute un cadre. Là encore, la cohabitation avec les voisins n'a pas été optimale et le locataire a été transplanté dans un autre quartier par son bailleur, dans un logement vétuste, mais autonome, où le renforcement de l'intimité aurait pu autoriser d'avantage d'aspérités individuelles. Mais non.

Cette fois, c'est les retards de loyers qui posent problème. Le fils du marchand de sommeil est donc venu reprendre les clés, pistolet en mains, jusqu'à ce que le locataire ait payé sa dette. Il faut donc aller au pénal, c'est-à-dire déposer plainte à la police, ce qui apparaît impossible à Monsieur, qui n'a fréquenté cette institution qu'au moment de sa période toxicomane. Et puis c'est dangereux un commissariat pour les gens qui parlent à tort et à travers, les un petit peu fou, comme dit Monsieur de lui-même.

Cette situation illustre assez les personnes ou les moments de la vie qui nécessitent un coup de main, dont le champ peut vite varier. Vu les difficultés à assurer un turn-over dans les logements temporaires, ne faut-il pas inverser la proposition et adapter dans le temps les services au logement, en admettant que l'accompagnement, les compétences requises évoluent en permanence. Le plus souvent, il s'agit simplement pour les personnes de réintégrer ce qu'elles considèrent comme « normal » avec toute la force du terme, alors qu'elles ne maîtrisent pas les codes qui permettent de résoudre leurs difficultés. Pour mémoire, juste sur le volet psychiatrique, 132 000 lits en hôpitaux psychiatriques ont été supprimés en France ces 30 dernières années, sans réelles solutions de remplacement. Voilà une demande qui est renvoyée aux dispositifs d'urgence, alors qu'elle n'a le plus souvent qu'un besoin de décodeur et de défenseur de leurs intérêts.

Au-delà de ces situations qui posent la question de la chronicité des difficultés dans le logement temporaire, l'essentiel invisible du travail porte tout-de-même sur l'accès à un logement et un statut ordinaire. Le logement temporaire, conformément à sa vocation d'origine, est le plus souvent une étape dans un parcours d'insertion, le temps que la situation d'un ménage se stabilise. C'est parce



qu'il a cette vocation de passerelle qu'il doit s'inscrire dans un cadre partenarial, seul à même de garantir le relogement durable des ménages accueillis.

#### **Le logement temporaire en différentes étapes**

Le 24 janvier 2007, monsieur D nous est orienté par une Mairie d'arrondissement, alertée par les habitants du quartier. Il vit dans la rue en période de grands froids. Dans l'urgence, nous mobilisons une place à l'hôtel social Bell'uf géré par l'association ASLIM dans le cadre du dispositif ALT, avec l'accord de la Mairie pour participer à la prise en charge financière de la redevance résiduelle. Monsieur D entre donc à l'hôtel et nous engageons des recherches de logement ou d'hébergement durable. Compte tenu des délais d'attente prévisibles pour l'accès à un logement autonome, nous accompagnons sa demande d'un studio en résidence sociale, de préférence sur l'arrondissement où il a déjà un petit réseau de soutien et une attention de la Mairie (dans la perspective de l'accès à une solution définitive). Fin Mars 2007, nous soutenons la candidature de M. D pour l'accès en maison relais gérée par Habitat et Humanisme. Vivre enfin dans un habitat de qualité et accueillant est un point très positif pour M. D, qui vit ce relogement comme une véritable reconnaissance en tant que personne.

Et parfois même, les outils sont adaptés à leur objet :

#### **Un bail glissant pour réunifier une famille**

Septembre 2004 : Madame E. sollicite l'Alpil, elle est hébergée chez un cousin étudiant à Lyon alors que ses quatre enfants sont logés dans un T1 près de chez sa soeur dans le Nord. Elle est venue à Lyon parce qu'elle vient d'y trouver du travail. Elle tente de se loger dans le parc privé, sans succès. Elle est hébergée sur Vaulx mais la ville refuse de valider sa demande de logement. En juillet 2005, après un an d'errance et d'allers-retours pour visiter ses enfants, un bailleur HLM accepte sa candidature proposée par le SIAL (Préfecture). Le loyer est un peu cher, madame E. ne peut produire de quittances – elle est hébergée – le bailleur exige un bail glissant d'une durée de six mois pour s'assurer de l'ouverture de l'ensemble des droits sociaux et du règlement du loyer. Fin juillet, la famille est enfin réunifiée.

Dans tous les cas, l'accompagnement doit s'adapter aux besoins mouvants du ménage et ne saurait consister en l'application de mécaniques stéréotypées comptabilisées à la mesure.

De la même manière, la gestion doit disposer de souplesse pour faciliter la diversité des modes de vie dans les logements gérés, participer au partenariat local, pour résoudre les difficultés qui se présentent sur chaque situation, prendre le temps de comprendre le ménage pour s'y adapter.

Là aussi, cela suppose à la fois des moyens (peu) et de la souplesse dans la définition de la mission.

### **3. Un enjeu d'habitat adapté**

De nombreuses personnes en situation atypique trouvent à l'Aslim des formes bâties diversifiées, des conditions d'occupation, un mode relationnel et une gestion locative adaptée à des attentes qui ne peuvent être pris en compte par un bailleur classique (migrants âgés en va-et-vient avec le pays d'origine, par exemple).

L'Aslim et ses partenaires ont permis le maintien d'une offre de logement adapté, de type meublé et ont développé une offre de logement en résidences sociales, structures d'habitat collectif proposant chambres ou logements individuels meublés ou non.

Deux hôtels sociaux ont été réalisés pouvant accueillir des isolés ou des familles. Ces lieux proposent des espaces privatifs, dotés d'équipements sanitaires et de cuisine privatifs ou communs à

quelques familles.

Ces hôtels sociaux existent grâce au financement de l'ALT (Allocation de Logement Temporaire). Ce type d'offre permet de loger les ménages dans des conditions mieux adaptées et à un coût moindre que dans des hôtels privés. Un constat partagé par la DGUHC :

*« À défaut de places dans les structures d'hébergement, ou afin d'éviter l'éclatement de familles avec enfants, qui ne peuvent être accueillies en urgence, la direction départementale de l'action sanitaire et sociale dispose d'un budget spécifique sur sa ligne budgétaire d'urgence. Ce budget lui permet de financer des nuitées dans des hôtels qui acceptent d'accueillir un certain nombre de personnes à la rue. Ce dispositif est cependant coûteux, tout en n'étant qu'un palliatif, puisqu'il ne résout pas les problèmes au fond. Il n'est mobilisé qu'en l'absence d'autres solutions mieux adaptées. (in « Hébergement d'urgence et logement temporaire » mars 2004 - Les dossiers- DGUHC).*

Les vingt dernière années ont été marquées par l'étiollement des solutions spécialisées sur certains types de publics, pour lesquels elles apparaissaient assez ordinaires pour être durables. C'était le cas des FTM, des hôpitaux psychiatriques, etc. La dimension enfermante de cette superposition entre formes spécifiques et besoins particuliers a conduit à leur réduction.

Mais c'est ici que la dimension paradigmatique des logiques d'insertion trouve ses limites. Les seules solutions de remplacement ont été des solutions temporaires. Les foyers qui étaient par exemple une réponse standard au besoin d'isolés deviennent des résidences sociales, c'est-à-dire que la situation des personnes est envisagée sous l'angle de difficultés sociales à remédier. Quelles solutions ordinaires pour les isolés qui n'ont pas vocation à changer de statut ?

La dimension insertionnelle est également limitée concernant les personnes en souffrance psychique, qui peuvent être en va-et-vient avec l'hôpital et dont l'enjeu est plus la tolérance sociale vis-à-vis de leurs spécificités, que leur évolution individuelle.

Un homme vivait dehors, avec ses chiens, dans un rapport assez personnel à la réalité, qui lui faisait parfois prendre de plein fouet les violences de la rue. A la demande d'associations spécialisées dans la psychiatrie et la toxicomanie, l'Alpil et l'Aslim ont pu le reloger en 2000, dans un logement en ALT (il n'avait pas alors de droits sociaux), un rez-de-chaussée avec une entrée séparée du restede l'immeuble, qui assure une coexistence possible avec les voisins. Depuis, de multiples crises ont émaillé ses relations avec le référent social et le gestionnaire, mais jamais avec ses voisins. Nous convenons donc qu'il s'agit d'un logement adapté aux particularités du locataires, que peu de lieux pourraient accepter. En raison des difficultés récurrentes de suivi administratif, des périodes de rupture de soin, etc. le logement est resté depuis 7 ans en ALT, ce qui est théoriquement 14 fois la durée prévue et 7 fois la duréelégale maximale.

Dans un registre moins exotique, l'Aslim assure à Villeurbanne la gestion d'un meublé "auto-géré", qui l'était déjà lorsqu'elle l'a repris, en 1996. Afin de réduire les coûts, les habitants assuraient eux-mêmes l'entretien du bâtiment, ce qui suppose un accord sur les mécanismes de participation et de décision, donc forcément, une cooptation des nouveaux locataires parles anciens. L'Aslim a accepté ce cahier des charges, de même que l'Alpil, qui connaît les habitants, mais ne les "accompagne" que dans la mesure où ils sollicitent l'association.

Le logement temporaire a paradoxalement permis de répondre à ces besoins atypiques de solutions durables, parce qu'il est diversifié dans ses formes et dans ses fonctions. C'est le segment souple par excellence, au point de supporter cet oxymoron du temporaire qui dure, pour peu que la pression institutionnelle ne soit pas trop forte (les mesures ASLL circonscrites dans le temps, l'évaluation sur la base des temps de présence, menacent aujourd'hui cette fonction chez de nombreux acteurs associatif).

#### **Une gestion locative adaptée**

Ils contactent l'Alpil le 14 mars 1994 : ils sont expulsés à cause d'une dette locative et des problèmes d'occupation liés à l'activité de ferrailage de Monsieur. Le concours de la force publique est accordé, l'expulsion est imminente. Une maison avec cour, propriété du Conseil Général, est proposée à l'Aslim pour répondre à l'urgence, et les accueillir de manière temporaire sur la commune. Le passage en logement temporaire, en leur fournissant un toit provisoire, doit leur permettre d'apprendre à mieux gérer leur budget, dans l'espoir aussi qu'ils trouvent un travail et qu'ils résorbent leur dette locative. Madame a trouvé un emploi en 2002. Monsieur poursuit son activité de ferrailage peu rémunératrice. Les problèmes financiers demeurent car le salaire modeste de Madame constitue le revenu principal de la famille. Ils n'ont pratiquement plus de prestations familiales car les enfants ont grandi. Cette maison située dans une zone industrielle permet l'activité de ferrailage et de débarrasage. Ce bien, est adapté aux besoins de cette famille pour qui le logement en appartement n'est pas une solution.

On voit bien aujourd'hui, à travers l'exemple des Gens du Voyage ou d'autres, qu'il y a pourtant un besoin croissant de contribuer à la "bio-diversité sociale", qui passe par ces acteurs associatifs, dont le métier est finalement de trouver des espaces de négociation entre l'expression de la vie dans sa diversité et les formes et usages normés issues de l'organisation formelle de la société.

Dans tous les pays européens, cette question monte en puissance et les associations concernées (Alpil et Aslim) travaillent désormais avec d'autres à mieux qualifier les fonctions possibles.

Il est à ce titre intéressant que le prix de la lutte contre l'exclusion ait été décerné en 2006 par la Commission Européenne au projet "freak housing for freak people" (habitat étonnant pour gens étonnants) au Danemark. Ce projet consiste à proposer quelques maisons aux formes complexes (faites de parties communes et parties privatives, qui pourraient se rapprocher de nos maisons-relais), mais avec des conditions d'occupation sécurisées et très peu d'exigence (pas de cahier des charges insertionnel, possibilité d'aller et venir, de disparaître et réapparaître,...). L'intérêt de ce programme réside moins dans le service lui-même que dans son positionnement : il s'agit de permettre à des individus de vivre différemment, mais en garantissant l'accès à la banalité s'ils le souhaitent. Le dérogatoire doit demeurer une option offerte aux personnes, pas une astreinte identitaire. Ce projet ne vise pas à créer des réserves d'indiens, mais à ouvrir les formes à la diversité des usages.

#### **4. la prévention : une quatrième fonction ?**

Le logement temporaire est plus souvent envisagé comme une forme bâtie dotée d'une fonction permanente, que comme en service. Pourtant, en retournant cette définition, il peut jouer un rôle intéressant.

Le dispositif « ALT anti-expulsion » développée à l'Aslim est une formule selon laquelle l'association prend à bail le logement d'une personne en procédure d'expulsion, le temps nécessaire au rétablissement de la situation. Ce faisant, l'Aslim met le conflit bailleur/locataire entre parenthèses.

#### **L'ALT anti-expulsion le temps du retour aux droits**

Elle nous contacte à la permanence APPEL (prévention des expulsions) en février 2003. Sa dette correspond à 6 mois de loyers non payés. Ses difficultés financières sont liées à la perte de ses papiers de séjour temporaire suite à son divorce et la perte de son emploi. Elle n'a plus

aucune ressource et plus aucun droit : la perte de son APL l'a menée à la procédure d'expulsion.

Nous entamons une médiation avec son bailleur pour proposer une ALT anti-expulsion : le moyen de lui permettre de rester dans son logement, tout en proposant un plan d'apurement de la dette contractée. L'organisme HLM accepte, exigeant néanmoins un plan d'apurement de la dette qu'elle tiendra, non sans difficulté lorsqu'elle est temporairement sans ressources.

Elle a obtenu finalement un premier récépissé l'autorisant à travailler à la fin de l'année 2004.

Aujourd'hui elle a totalement soldée sa dette locative et depuis mai 2007, elle perçoit de nouveau l'APL. Nous pouvons maintenant engager les négociations avec son bailleur en vue du glissement du bail.

Le logement temporaire peut donc aussi être une fonction temporairement attribuée à un logement, ou un encadrement légal particulier, ou une gamme de services momentanément mobilisés.

La distinction entre le logement et les services connexes, voir l'encadrement de l'usage est une question importante à approprier par le secteur associatif, qui n'a jusqu'à présent pas muri suffisamment la réflexion.

Pourquoi est-ce que celui qui sort du logement temporaire, pour rejoindre le logement durable, s'il se trouve bien chez lui ? Pourquoi n'est-ce pas plutôt le logement qui change de statut ?

En matière de prévention des expulsions, et plus généralement, de prévention de l'exclusion sociale, la possibilité de mobiliser des dispositifs et des services sur l'existant est un moyen de tarir les problèmes à la source.

D'ailleurs, le comité de suivi de la loi DALO ne s'y est pas trompé, en insistant beaucoup sur les dimensions de prévention pour réduire les sollicitations. Cette question n'est pas encore mure, dans notre réflexion, pour être capable de la traduire immédiatement en dispositifs, mais c'est à notre sens l'enjeu principal qui s'ouvre. L'ensemble des acteurs en est conscient, comme en atteste le travail important développé par le secteur HLM sur l'accompagnement au vieillissement et à la perte d'autonomie, pas forcément en termes de relogement, mais d'adaptation des services connexes au logement, à l'évolution de la situation des habitants.

### **III – Regard sur l’actualité des besoins**

La situation de crise du logement est largement connue. Le PLH, adopté en janvier 2007, rappelle que 45 % des 11 000 demandes ne trouvaient pas de réponses en 2004 faute de places (derniers chiffres disponibles).

Parmi ces demandeurs, se distinguent des « ménages en situation de crise de rupture ou d’exclusion, notamment par absence, perte ou inadaptation du logement », des ménages pauvres, des femmes élevant seules leurs enfants, des jeunes, des personnes présentant des pathologies psychiatriques. Parmi les demandeurs, 44 % sont de nationalité étrangère<sup>1</sup>.

De manière plus précise, voici quelques éléments sur le public qui s'est adressé à l'Alpil en 2006 (2 380 ménages dans l'accueil "tout venant", c'est-à-dire hors des dispositifs spécialisés qui pourraient fausser la perception. Cela représente en volume un tiers de la demande enregistrée par le fichier préfectoral), donc celui pour lequel les filières classiques de réponse dysfonctionnent et qui a le plus de chances d'être orienté vers des solutions temporaires.

Afin de clarifier les enjeux qui nous paraissent importants, nous ne nous livrerons pas à une analyse socio-démographique complète des besoins rencontrés (dont nous ne serions pas capables), mais à cinq éléments, qui nous paraissent aujourd'hui au coeur des préoccupations à porter dans le débat public.

#### **1. le retour des femmes**

Le premier constat est le retour (qui nous surprend) de la question du genre. Il existe aujourd'hui un problème particulier d'accès à l'habitat ordinaire pour les femmes. 42% des ménages ont comme chef unique une femme (27% de monoparentaux et 15% de femmes seules). Tendanciellement, les ménages monoparentaux se retrouvent plus nombreux hébergés par des tiers que les autres catégories, ce qui est inquiétant sur les conditions de vie. Pourtant, paradoxalement, le lien à l'emploi est plus élevé chez les femmes que chez les hommes, y compris parmi ces ménages hébergés.

Il y a manifestement une crise d'adaptation du marché du logement aux évolutions sociales. Le logement temporaire, n'est bien sûr pas une alternative, mais il doit permettre de répondre aux périodes d'attente, de secousses de la vie familiale ou des droits sociaux et il doit contribuer à révéler ces questions émergentes, pour une meilleure adaptation des réponses, peut-être à partir de ce qui se sera construit dans les solutions temporaires.

#### **2. la pauvreté**

Autre point sur lequel le marché n'est pas adapté à la demande sociale : le prix. Face au dérapage des prix, à Lyon comme ailleurs, et dans un contexte de pénurie qui accentue la concurrence entre les demandeurs, les pauvres ne parviennent plus à accéder à un logement, malgré la très onéreuse politique nationale de solvabilisation et les mécanismes de sécurisation mis en place, du FSL à la GRL, peut-être simplement vains, dans un contexte de pénurie.

17% à peine des ménages qui sollicitent l'Alpil disposent de ressources stables et encore, ce sont ces fameux travailleurs pauvres, qui forment aujourd'hui le visage présentable de la pauvreté, mis en scène par les médias et les organisations caritatives (à commencer par la Fondation Abbé Pierre...).

L'Alpil insiste donc sur cette donnée : 70% des demandeurs n'ont pas de lien à l'emploi lors de leur première sollicitation.

Et en la matière, le logement temporaire n'est pas très bien armé, puisqu'il a du mal à proposer des conditions tarifaires très différentes du marché, ou du logement social. Même les logements en ALT

---

<sup>1</sup> Programme Local de l'Habitat, adopté le 10 janvier 2007.

proposent des factures d'eau et d'électricité qui ont parfois pu mener à des coupures longues.

### **3. Le besoin de réponses immédiates**

43% des ménages accueillis ne disposaient pas du moindre titre d'occupation. C'est énorme, compte tenu du volume de ménages accueillis et de l'ancrage ancien de l'Alpil sur les conflits locatifs, qui fait que notre association est particulièrement identifiée sur cette fonction, qui concerne les ménages disposant d'un statut. A ces 43%, il convient d'ajouter les 19% de ménages en procédure d'expulsion, qui sont en passe de perdre leur statut d'occupation.

Cela interroge non seulement la temporalité de la réponse, dans l'accès au logement temporaire autant que durable, mais plus fondamentalement, cette situation interroge la protection juridique des habitants dépourvus de statut, que ce soient les hébergés (34%), les occupants sans droit ni titre (11%), ou les personnes dépourvues de logement (12%).

Dans le cadre de la mise en oeuvre locale de la Loi DALO, c'est bien ce droit des demandeurs qui est en cause et le logement temporaire doit trouver un mode de fonctionnement et un statut dans l'organisation de la réponse, qui lui permette d'offrir une "avance sur relogement" beaucoup plus effective et beaucoup plus réactive que ce qu'il permet actuellement. Cela passe par une augmentation quantitative massive des réponses immédiates, mais ordinaires, développées par ce secteur.

En 2006, l'Aslim n'a pu répondre dans le cadre de formes banalisées qu'à 62 ménages orientées par l'Alpil, dont la structure se superpose à celle de la demande (47% de ménages sans droit d'occupation, 19% en situation d'expulsion). Bien sûr d'autres solutions ont été mobilisées, qui ont permis de répondre à une petite moitié des sollicitations, mais compte tenu de la prégnance des besoins exprimés, le décalage entre le niveau de réponses et celui de la demande illustre la faible contribution des outils existants aux fonctions évoquées précédemment, notamment la fonction de protection sociale.

### **4. L'urgence familiale**

Autre phénomène surprenant : l'augmentation de ménage sans statut d'habitat va de pair avec une augmentation de la demande émanant de ménages avec enfants, qui représentent 56% de la demande accueillie.

Il convient de préciser ici que 2006 a été une année de forte décroissance des arrivées de demandeurs d'asile, qui passaient pour porteurs uniques de la demande familiale en urgence.

Désormais, ce sont aussi des français. D'anciens ménages expulsés, qui ont trouvé un abri précaire chez de vagues relations, des ménages en changement de département, qui ne parviennent pas à se fixer, les nombreuses mères célibataires qui errent avec leurs enfants d'hébergement en hébergement. Dans ces situations, les solutions précaires finissent par craquer, révélant un besoin immédiat.

Or toutes les structures d'urgence sont calibrées pour des isolés (au mieux, certaines tolèrent les familles). Toutes proposent des conditions d'accueil incompatibles avec la vie de famille. Il n'est souvent pas possible de prendre un repas sur place et les deux points de distribution alimentaires sont le plus souvent éloignés des institutions. Les enfants de l'urgence prennent leurs repas après que les autres soient couchés, avant de refaire un trajet de 30 minutes à 1 heure. Quand ils ne sont pas simplement interdits : devant la sur-sollicitation que représentent les familles avec enfants, le CCAS de Lyon a simplement interdit la fréquentation des restaurants municipaux aux ressortissants roumains.

Les familles en urgence sont non seulement confrontées à l'absence de solution, mais si elles sont émotionnellement appelées à la rescousse des appels aux dons caritatifs, l'ensemble des

professionnels et des administrations du secteur expriment un mouvement de rejet, ou au moins un sentiment de panique. Tous se sentent menacés par l'évolution de besoins, qui apparaissent comme une expression de la nature insuffisante des services proposés.

## 5. Les délégitimés

C'est un concept qu'il ne nous est pas facile d'illustrer quantitativement, mais une problématique croissante à laquelle nous sommes confrontés est le refus de prise en compte des ménages par des dispositifs, dont les mécanismes de classification de la demande disqualifient un nombre croissant de demandeurs.

Le premier enjeu est celui de la situation administrative, autant en matière de droit au séjour, que de droits sociaux. Souvent "la situation n'est pas claire", comme en atteste la situation des ressortissants de l'Union Européenne, dont la légitimité à l'ensemble des droits sociaux (donc aux dispositifs de logement et d'hébergement) varie plus souvent que le cadre légal sensé leur servir de référence.

Mais c'est aussi le cas des ménages dont la situation professionnelle ou familiale est trop mobile au regard des dispositifs de solvabilisation et de droits sociaux, qui finissent par se gripper : aides de la CAF suspendues qui finissent en contentieux judiciaire ; caisses de retraite récalcitrantes ; régimes de sécurité sociale divers qui ne s'accordent pas. La seule complexité technico-juridique des situations individuelles dépasse souvent les possibilités d'appréhension par les services d'insertion par le logement qui ne peuvent répondre à des besoins qu'ils n'arrivent pas à appréhender. Ce phénomène est amplifié par un empilement de formalismes contradictoires.

Une famille européenne se présente à un guichet de demande de logement. La procédure réglementaire prévoit la fourniture d'une copie du titre de séjour pour les étrangers. Les ressortissants européens n'ont pas besoin de titre de séjour. « Nous, si » répond l'organisme, qui ne peut non seulement pas répondre, mais pas comptabiliser le besoin, ni l'obstacle à l'accès, qui ne fait pas partie des grilles de lecture prévues.

## 6. Tableau synoptique du nouveau visage des besoins d'hébergement dans le Rhône et des réponses à y apporter

Il s'agit ici d'une estimation basse des besoins destinée à enclencher les premières réponses nécessaires. Chaque réponse ayant un impact sur son environnement immédiat, par capillarité des dispositifs, c'est dans un deuxième temps qu'il faudra réévaluer les besoins pour produire une gamme complémentaire.

Nous souhaitons dépasser la polémique enfermante qui consiste à savoir si les besoins d'hébergement témoignent de la nécessité d'une meilleure fluidité entre hébergement et logement, ou si elle reflète des besoins spécifiques. C'est évidemment sur les deux niveaux qu'il faut agir, en retrouvant une qualification des besoins par type d'habitat souhaitable et non par caractéristiques socio-démographiques des ménages, peu éclairantes sur la nature des produits appropriés.

<b>Nouvelle typologie des besoins</b>	<b>Besoins par type de réponse souhaitable</b>	<b>Existant</b>	<b>A créer ou améliorer</b>
Attente d'ouverture de droits sociaux (migrants, jeunes, contentieux CAF ou	2000 logements ordinaires à coût neutralisé (ALT)	1 500 unités de vie	500 mesures ALT et 500 nouveaux logements, principalement sur le

caisses de retraite, etc.)			parc des collectivités et institutionnels
En attente de statut administratif	800 CADA	1 000 places	200 places reventilées
Immédiatement après l'ouverture de droits	CPH	Pierre Valdo	Besoins satisfaits
	Logement social	Accel'air	Besoins satisfaits
Migrations européennes d'installation	100 logements foyers	50 logements foyers	50 logements foyers
	Logement social	100 bauxglissants	400 logements mobilisés, principalement sur le parc social
	CHRS	Accueil ponctuel	20 places dédiées
Habitat séquentiel (saisonniers, malades chroniques, migrations pendulaires,...)	500 places en Auberges sociales	Aucune	5 auberges sociales de 100 places chacune
Crises ponctuelles de ménages ordinaires	1000 Logements temporaires banalisés d'accès immédiat	400	600 logements temporaires diffus
Crises ponctuelles de ménages en difficultés sociales	1500 places en structures spécialisées (CHRS)	1 300 places	200 places de CHRS
	Logements d'urgence accompagnés	PARSA (regroupement	
	100 places en formules à bas seuil d'exigence	200	En fermer 100
	1500 Résidences sociales	2000	En redéployer 500
Habitat alternatif permanent (difficultés d'autonomie, modes de vie minoritaires,...)	Maisons relais	????	???
	1 000 places en habitat groupé	Aucune	1 000 places en formules semi-collectives, pas forcément dédiées à l'insertion (personnes âgées, etc.)
Habitat mobile	Habitat caravane et mixte	Aires d'accueil SDGDV	50 terrains familiaux et PLA-I adaptés



## Sur l'organisation souhaitable du dispositif et de son pilotage

Il est essentiel de clarifier les fonctions des différentes formes d'habitat temporaire, le cahier des charges et le pilotage afférents, pour redonner du sens et de la cohérence à un ensemble morcellé entre des produits très divers, mais des fonctions superposables ou interchangeable

Fonction	Produits	Cahier des charges	Pilotage (et dispositif)
Protection sociale	Hébergement d'urgence, structures à bas seuil d'exigence, etc.	Accueil inconditionnel, anonyme et gratuit, dans des conditions d'intimité et statutaires correctes	DDASS, communes (veille sociale, Parsa)
Habitat d'insertion	CHRS, sous-locations accompagnées, résidences sociales, etc.	Accompagnement social structuré	DDASS, Conseil Général, DDE, EPCI (PDALD incluant le SDAHI)
Habitat alternatif permanent	Maisons relais, habitat caravane, habitat groupé, logement-foyer	Statut de droit commun, possibles services rendus par des dispositifs périphériques	DDE et EPCI (PDALD, incluant le PTFTM et SDGDV)

Le problème du pilotage émerge clairement, nécessitant de retrouver un chef de file sur les politiques sociales de l'habitat, soit par la désignation d'un acteur –ce qui semble compliqué vu l'éclatement des compétences et des moyens, ajoutée aux disparités territoriales-, soit sur un modèle proche de l'Italie, qui a créé des Agences régionales de l'habitat, qui sont des sortes de « poches communes de délégation de compétences ».

Plus globalement, dans le cadre de la déclinaison de la Loi DALO, les recours pourront être formés individuellement, ce qui rendra moins prégnante la question de la reconnaissance des besoins les plus prégnants, mais l'ensemble des processus de qualification de la réponse, à l'intérieur des dispositifs de traitement et de réponses, vont devoir trouver une articulation avec la Commission de Médiation, où ces besoins s'exprimeront. En clair, les commissions urgence, expulsions, etc. qui ont établi aujourd'hui des modes de travail locaux en vue des attributions de logements sociaux, vont devoir trouver une articulation avec le droit individuel au logement, alors qu'ils sont basés sur la prescription.

En outre, les dispositifs d'hébergement sont visés comme outils possibles de réponse du préfet. Toutes les procédures de qualification, les questions de respect du projet associatif, les mécanismes d'attribution propres à chaque structure, vont devoir être balayés à cette aune, en tâchant de trouver des compromis qui allègent les procédures, pour faire face aux responsabilités désormais réglementées. Sacrée gageure, mais c'est au moins l'occasion de régénérer les dispositifs locaux au regard des enjeux soulevés ici.



Annexe 2 : segmentation et catégorisation des réponses, l'exemple du PARSA dans le Rhône – octobre 2007

Nom de l'association	Nom de la structure	Places	PARSA	Nature de la structure	H	F	Couples	Familles
FNDSA	Centre Gabriel Rosset	121		Urgence	x			
FNDSA	Structure P. Chevrier		28	stabilisation	x			
FNDSA	Structure Bélier		15	stabilisation				
FNDSA	Lits de repos	12		lits de repos	x			
FNDSA	122 rue de Gerland		15	pérennisation	x		x	
FNDSA	122 rue de Gerland		25	CHRS				
FNDSA	Auberge de Vénissieux		12	stabilisation				
FNDSA	Auberge de Vénissieux		38	pérennisation		x	x	x
Association Régis	Cléberg		60	CHRS	x	X	x	x
Entretemps	Le Mail (CHRS)	20		CHRS	x	X	x	x
Entretemps	Point Nuit (CHRS)	25		CHRS		x		
Entretemps	Carteret		34	CHRS	x	x	x	
H. et Humanisme	Maison des Amies du Monde	20		Urgence		x		
H. et Humanisme	L'Ilot	15		Urgence	x	x	x	x
H. et Humanisme	CASA La Baraka		20	pérennisation		x	x	x
H. et Humanisme	Train de Nuit		30	stabilisation	x			
Fondation Armée du Salut	La cité	10		urgence		x		
Fondation Armée du Salut	Lits de repos	7		lits de repos		x		
Fondation Armée du Salut	Accueil Sympa		60	stabilisation	x			
Bleu Nuit	offre chambre en diffus	130		ALT				

AJD	Rencontre AJD	73		CHRS	x	x	x	x
AJD	Orée AJD	12		Urgence	x	x	x	x
ARALIS	Foyer Porte du Sud	178		urgence			x	x
ARALIS	Foyer de Gerland	162		urgence			x	x
ARALIS	Offre chambres en diffus	133		ALT				
ARALIS	Foyer de Monplaisir		90	pérennisation			x	x
Association HÔTEL SOCIAL	Hôtel social Riboud		5	CHRS	x		x	
Association Le Mouvement	Foyer Maurice Liotard		4	CHRS				
SLEA	CHRS		3	CHRS				
ASEA Villefranche / Saône	SAHU				x	x	x	x
	CAPACITE D'HEBERGEMENT	918	439					
	TOTAL	1357						

Annexe 3 : typologie européenne du mal-logement ETHOS

Tableau 6.1 Proposition de mise à jour des catégories et des définitions ETHOS						
	Catégorie opérationnelle		Situation de vie		Définition générique	
v Catégorie Conceptuelle v	SANS ABRI	1	Personnes vivant dans la rue	1,1	Espace public ou externe	Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation
		2	Personnes en hébergement d'urgence	2,1	Hébergement d'urgence	Personne sans lieu de résidence habituel qui fait usage des hébergements d'urgence, hébergements à bas prix.
	SANS LOGEMENT	3	Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3,1	Foyer d'hébergement d'insertion	Quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
				3,2	Logement provisoire	
				3,3	Hébergement de transition avec accompagnement	
	LOGEMENT PRÉCAIRE	4	Personnes en foyer d'hébergement pour femmes	4,1	Hébergement pour femmes	Femmes hébergées du fait de violences domestiques et quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
				5,1	Logement provisoire / centres d'accueil	Immigrants en hébergement d'accueil ou à court terme du fait de leur statut d'immigrants
					5,2	
				6	Personnes sortant d'institutions	6,1
	6,2	Institutions médicales <sup>11</sup>	Reste plus longtemps que prévu par manque de logement			
	6,3	Institutions pour enfants / homes	Pas de logement identifié (p.ex. au 18 <sup>e</sup> anniversaire)			
	LOGEMENT INADÉQUAT	7	Bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme	7,1	Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile plus âgées	Hébergement de longue durée avec accompagnement pour ex-sans-abri (normalement plus d'un an)
				7,2	Logement accompagné pour ex-sans-abri	
8					Personnes en habitat précaire	
LOGEMENT INADÉQUAT	9	Personnes menacées d'expulsion	8,2	Sans bail de (sous-)location	Occupation d'une habitation sans bail légal	
			8,3	Occupation illégale d'un terrain	Occupation illégale d'un logement; Occupation d'un terrain sans droit légal	
			9,1	Application d'une décision d'expulsion (location)	Quand les avis d'expulsion sont opérationnels	
LOGEMENT INADÉQUAT	10	Personnes menacées de violences domestiques	9,2	Avis de saisie (propriétaire)	Quand le prêteur possède un avis légal de saisie	
			10,1	Incidents enregistrés par la police	Quand une action de police est prise pour s'assurer d'un lieu sûr pour les victimes de violences domestiques	
				11,1	Mobile homes	Pas conçu pour être un lieu de résidence habituel
LOGEMENT INADÉQUAT	11	Personnes vivant dans des structures provisoires/non conventionnelles	11,2	Construction non conventionnelle	Abri, baraquement ou cabane de fortune	
			11,3	Habitat provisoire	Baraque ou cabane de structure semi permanente	
			12,1	Logements inhabitables occupés	Défini comme impropre à être habité par la législation nationale ou par les règlements de construction	
LOGEMENT INADÉQUAT	12	Personnes en logement indigne	12,1	Logements inhabitables occupés	Défini comme impropre à être habité par la législation nationale ou par les règlements de construction	
LOGEMENT INADÉQUAT	13	Personnes vivant dans conditions de surpeuplement sévère	13,1	Norme nationale de surpeuplement la plus élevée	Défini comme excédant les normes nationales de densité en termes d'espace au sol ou de pièces utilisables	

Note: Un séjour de courte durée est défini comme normalement moins d'un an; un séjour de longue durée est défini comme plus d'un an.  
 Cette définition est compatible avec les définitions du recensement telles qu'elles sont recommandées dans le rapport UNECE/EUROSTAT (2006)

<sup>11</sup> inclut les centres de désintoxication, les hôpitaux psychiatriques, etc.