Communauté urbaine de Bordeaux

L'accès au logement et à l'hébergement dans l'agglomération bordelaise

Un enjeu partenarial et communautaire

a'urba.
agence d'urbanisme
Bordeaux métropole Aquitaine

Rapport d'étude

02/2007 provisoire étape définitif

Hangar G2 Bassin à flot n°1 quai Armand Lalande BP 71 F-33041 Bordeaux Cedex
Tél. : 33 (0)5 56 99 86 33 Fax : 33 (0)5 56 99 89 22 e-mail contact@aurba.org

Objet de l'étude

Dans le cadre de la modification du Programme Local de l'Habitat (PLH) communautaire, un état des lieux permettant de dégager les enjeux de l'accès au logement et de l'hébergement sur l'agglomération bordelaise s'impose. Il doit permettre à la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) de se saisir pleinement de cette problématique et de construire ainsi une nouvelle politique au service du droit au logement pour tous.

Équipe projet

Sous la direction de
Agnès Charousset

Chef de projet
Gaëlle Ménard

Équipe projet
Marion Audouin
Stella Manning

Avec la collaboration de
Catherine Cassou-Mounat
Martine Plissonneau
Le centre de ressources et de documentation de l'a-urba
Crédits photographiques : Denys Carrère, Hélène Dumora © a'urba

Document réalisé grâce à la collaboration d'acteurs institutionnels et associatifs cités en annexe

Contenu de l'étude

Il s'agit moins de dégager ici des propositions d'actions nouvelles que de poser, sur la base d'un état des lieux partagé par les acteurs institutionnels et associatifs de l'hébergement et de l'accès au logement, les fondements d'une dynamique d'actions communes dans un champ aux compétences partagées. En effet, la politique de l'habitat est complexe en raison de la multiplicité de ses financements, de la diversité des missions et des opérateurs. Il convient alors :
- d'apporter une visibilité sur l'accès au logement (les dispositifs et les acteurs),
- de repérer les manques,
- de mettre en évidence les articulations possibles ou nécessaires entre les démarches communautaires et celles du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) notamment.

Sommaire

1. Etat des lieux de l'accès au logement et de l'hébergement sur l'agglomération 5

1.1 Un dispositif institutionnel complexe 7
1.2 De la demande exprimée aux besoins 13
1.3 Un état des lieux de l'offre 16
1.4 Les financements 29
1.5 Des enjeux pour l'agglomération 31
1.6 Tableaux de synthèse de l'offre dans l'agglomération 32

2. Mise en débats de la question 33

2.1 Le groupe de travail institutionnel : vers une amélioration de la coordination des acteurs 35
2.2 Le regard croisé des associations, les apports du terrain 38

3. Annexes 43

A | Liste des sigles utilisés 45
B | Définitions des modalités d'hébergement et de logement 47
C | Principaux documents ressources 53
D | Personnes rencontrées 55

Note de synthèse

Dans le cadre de la délégation des aides à la pierre, la CUB s'est engagée dans la mise en conformité de son Programme Local de l'Habitat à la loi du 13 août 2004 sur les Libertés et Responsabilités Locales. Le volet de l'accès au logement et l'hébergement constitue un élément incontournable de cette prise de compétence. Il s'agit d'un dispositif complexe et en pleine évolution dont les grands axes sont ici présentés.
L'éventail des outils mobilisés et mobilisables en direction de l'accès au logement dans le territoire de la

CUB semble pertinent, mais non exempt de blocages et particularités. Il connaît aujourd'hui de profonds changements et remises en cause influés au niveau national mais également à l'échelle locale.

Le PDALPD est le cadre des politiques en direction des exclus du logement. Mais face à la difficulté de produire des solutions de logements autonomes, ce sont toutes les modalités d'hébergement et de logement temporaire et donc les filières spécifiques d'insertion par le logement qui pâtissent d'une politique de l'habitat segmentée et peu territorialisée. Une part de plus en plus importante de personnes rencontre des difficultés pour une simple mise à l'abri. Outre les publics dits en errance, ce sont aujourd'hui des familles, avec ou sans enfants, des travailleurs pauvres, des jeunes qui rencontrent des difficultés pour accéder au logement.
Pour autant, des expérimentations associatives ainsi que des partenariats institutionnels renouvelés voient le jour pour dégager des alternatives à cette crise. Et les mots d'ordre des acteurs de l'hébergement ou du logement temporaire, qu'ils soient associatifs ou institutionnels sont une meilleure coordination des acteurs et des dispositifs et une plus grande volonté politique sur l'agglomération.

1 | Etat des lieux de l'accès au logement et de l'hébergement sur l'agglomération

Un état des lieux : pourquoi faire?

- Compléter le diagnostic du Programme Local de l'Habitat de la CUB, qui a besoin, dans le cadre de sa mise en conformité avec la loi du 13 août 2004, d'approfondir cette thématique et ainsi mieux appréhender ce que revêt l'accès au logement et l'hébergement sur la CUB ;
- Poser les bases et les grands principes de l'accès au logement et de l'hébergement pour pouvoir considérer les réalités locales.

Cet état des lieux, réalisé par l'a-urba, a été confronté aux partenaires institutionnels de l'accès au logement puis transmis aux principaux acteurs de terrain.
La restitution de leurs réactions et propositions fait l'objet de la seconde partie de ce document.

1.1. Un dispositif institutionnel complexe

1.1.1. Le PDALPD : son rôle central et sa mise en œuvre

Co-géré par l'Etat et le Conseil Général de Gironde, le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées donne des orientations pour décliner au niveau local des actions pour le logement des plus démunis. Il intègre désormais le plan pour l'hébergement d'urgence, et doit être élaboré en cohérence avec le Schéma Départemental de l'Accueil de l'Hébergement et de l'Insertion piloté par la DDASS. Sa révision en cours doit permettre d'évaluer les actions conduites dans le but d'en redéfinir certaines et d'en introduire de nouvelles au regard du constat ainsi établi[1].

Le PDALPD, approuvé en 2003, dispose d'une palette d'outils intéressante : financiers (FSL), de développement de l'offre (équipe PST, appui PACT, soutien AIVS), d'observation de la demande (observatoires gérés par le CAIO et les PRL). À cela s'ajoutent des instances de pilotage et de concertation.

Le PDALPD comporte 14 actions concernant l'accès au logement et l'hébergement, qui suivent un double objectif :

- promouvoir l'accès à un logement autonome en accompagnant le renouvellement urbain ;
- apporter une réponse adaptée aux ménages ou personnes ne pouvant momentanément ou durablement être autonomes dans leur logement.

Le développement de l'offre sociale apparaît alors comme un préalable afin de permettre les sorties de dispositifs d'hébergement et assurer ainsi le désengorgement des structures d'accueil et la fluidité des parcours résidentiels.

Dans le cadre de la révision du PDALPD, la territorialisation des actions est l'occasion d'initier de nouvelles pratiques à savoir l'appel à projet territorialisé en direction des opérateurs mais également tout le travail de sensibilisation et d'accompagnement des collectivités territoriales. Il s'agit de mettre en place une réelle stratégie de territoire.

La modification du PLH et la révision du PDALPD sont imbriquées. Le PDALDP doit donner toute son envergure à la politique communautaire de l'habitat, les actions du PLH dans ce domaine pourront s'appuyer sur les outils du PDALPD en les confortant. De même, la politique communautaire doit permettre une meilleure prise en compte des objectifs du Plan et une territorialisation pointue sur son territoire.

Une approche catégorielle : les publics prioritaires du Plan

Le public du plan était jusqu'à présent celui fixé par la loi Besson (1990), à savoir toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions de vie. Une priorité est notamment donnée aux personnes et familles sans aucun logement ou menacées d'expulsion, ou logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune. Il s'agit bien d'aider ces personnes à accéder à un logement ou à s'y maintenir. La loi de lutte contre les exclusions (1998) précise la distinction qui doit être faite entre ceux dont les difficultés sont uniquement d'ordre financier et ceux qui cumulent des difficultés à la fois financières et d'insertion sociale.

Cette approche catégorielle est certes large, mais les critères d'éligibilité sont le plus souvent déclinés par les différents outils du PDALPD, notamment le FSL via son règlement intérieur. Une réflexion actuelle de l'État vise à prioriser les publics pour l'accès au logement social

[1] La révision du PDALPD a été confiée au bureau d'études PLACE

contingenté afin notamment d'augmenter les sorties de dispositifs et désengorger ainsi les structures (association du protocole en cours d'élaboration et du recensement des situations en attente d'un logement autonome).

Une approche territoriale: les Points Relais Logement (PRL)

Les Points Relais Logement ont été mis en place depuis 1999 grâce à un partenariat élargi entre l'État, le Conseil Général et l'ADIL 33. Les quatre antennes de la CUB n'ont, quant à elles, vu le jour qu'en 2003. Les PRL ont été désignés comme les instances locales chargées d'identifier les besoins auxquels doit répondre le Plan.

Les missions des PRL visent à:

- Assurer et faciliter l'interface entre la demande exprimée et l'offre existante sur les secteurs PRL (enregistrement de la demande très sociale, recherche et suivi de l'offre) ;
- Transmettre les informations recueillies sur les demandes afin d'alimenter l'observatoire de la demande très sociale ;
- Assurer l'animation des commissions de propositions d'attribution des logements très sociaux (PST et PLAI) hors CUB. Au sein de la CUB, cette dernière est prise en charge par le service Habitat du Conseil Général.

La baisse observée des demandes qui sont transmises aux 4 PRL de la CUB questionne sur la reconnaissance locale par les acteurs sociaux associatifs des PRL comme interface entre l'offre et la demande, d'autant plus que peu de solutions de logement sont dégagées.

Une instance de dernier recours, la COSE : un dispositif en question

La Commission des Situations Exceptionnelles a été conçue par les acteurs du Plan comme une instance de dernier recours, saisie lorsque les dispositifs de droit commun ont échoué à trouver une solution de logement pour un ménage en difficulté. Ainsi, les ménages nécessitant un traitement social particulier et une solution d'habitat adapté pouvaient relever de cette commission, notamment ceux présentant des difficultés liées au comportement ou à un mode de vie, une grande marginalité sociale, un problème de surendettement majeur ou de solvabilité.

Elle avait jusqu'à présent 2 missions :

- traiter de cas individuels (analyse et suivi des dossiers),
- faire remonter au bureau du PDALPD des besoins identifiés ne trouvant pas d'offre adaptée (plate-forme d'observation).

Pour cela, elle a mis en place un travail important et reconnu sur le plan de la coordination des acteurs et un partenariat avec le PACT pour développer une offre très sociale en diffus. Mais cette action a donné peu de résultats au regard des efforts déployés. Sur la période 2002-2005, les acteurs du Plan font un bilan peu satisfaisant des actions de la COSE tant sur le plan quantitatif (sur 128 dossiers étudiés seulement 25 solutions ont été dégagées) que qualitatif (les relogements effectués n'ont pas forcément été l'occasion d'une réelle adaptation du logement aux besoins de la famille). Face à cet échec, la COSE ne se réunit plus actuellement.

Dans le cadre de la révision du PDALPD, une réflexion est envisagée sur de nouvelles modalités de traitement des situations les plus difficiles et notamment des actions pour développer une offre très sociale de logements adaptés en diffus de type PLAI ou PST.

Le FSL : l'outil financier du Plan

Depuis 2005, le Conseil Général a la pleine responsabilité du dispositif FSL. Il est désormais cofinancé par le CG33, la CAF, les communes et, de manière marginale, les opérateurs

sociaux. Son champ d'action a été élargi avec la prise en charge des impayés d'eau, d'énergie et de téléphone.

Organisé sous forme de GIP, le FSL intervient auprès des publics qui relèvent du PDALPD, essentiellement des personnes bénéficiaires de minima sociaux ou de faibles revenus et celles en situations de surendettement. Les aides financières individuelles concernent l'accès et le maintien dans le logement, les aides aux impayés d'énergie, l'effacement des dettes téléphoniques et les aides aux copropriétaires en difficulté.

D'autre part, le FSL conventionne certaines associations pour l'hébergement et le logement temporaire, que ce soit pour l'accompagnement social ou la gestion locative, aujourd'hui mutualisés en médiation locative depuis le transfert de compétences lié à la loi du 13 août 2004 (cf. schéma directeur de la médiation locative).

Les dépenses du FSL représentent la moitié du budget à l'habitat du Conseil général. Face à la très forte augmentation des dépenses relatives aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone, le Conseil Général souhaite développer des actions de prévention et de maîtrise des charges.

Critères identifiés dans le cadre des accords collectifs actuels :

- les personnes sans aucun logement ou hébergées dans le parc d'urgence ou temporaire, en CHRS, appartement-relais, en sous-location, résidence, hôtel et structure sociale ;
- les ménages logés dans le parc social public et privé pour lesquels l'habitat collectif est inadapté et qui génèrent des difficultés de cohabitation avec leur environnement ;
- les ménages de bonne foi menacés d'expulsion du parc privé ;
- les familles nombreuses (4 enfants et plus)
- les personnes handicapées mentales, physiques et sensorielles

Les contingents et réservations de logements sociaux dans le parc public

Le contingent préfectoral doit favoriser le logement des personnes en difficulté économique et sociale et leur permettre d'accéder au logement locatif social. Il est complémentaire, ainsi, des autres contingents réservataires (1%, communes, EPCI[2], Conseil général). La loi de lutte contre les exclusions a maintenu les contingents préfectoraux en les intégrant dans une vaste réforme des attributions (accords collectifs avec les organismes HLM, création d'un numéro unique d'enregistrement ...).

Les réservations préfectorales concernent les ménages relevant du PDALPD dans le cadre d'aide et de solvabilisation du FSL. Ce dispositif mis en place dans le cadre du protocole signé en 1995 entre l'État et les bailleurs, est actuellement en cours de modification.

Ces réservations étaient jusqu'à présent identifiées de la manière suivante :

- la ***clause exceptionnelle*** (cas d'urgence : évacuation d'immeuble déclaré en état de péril, personnes handicapées...) : 30 logements.

- les ***accords collectifs*** (depuis 2002) soucieux des publics cumulant des difficultés financières (revenu imposable du ménage inférieur à 60% du plafond de ressources réglementaire pour l'accès aux logements financés à l'aide du PLUS) et d'insertion sociale (critères ci-joints) : 350 logements. Ils définissent un objectif de relogement par secteur géographique et pour chaque bailleur sur 3 ans.

[2] La CUB dispose d'un droit d'attribution de logements locatifs conventionnés dans le cadre des garanties d'emprunts, soit 20% des logements construits (10% gérés par la CUB en direction de ses agents fonctionnaires et 10% attribués à la commune d'implantation sans critère d'attribution préétabli).

Une réflexion est actuellement en cours sur la gestion et la mise en œuvre du contingent préfectoral, mais c'est globalement l'ensemble des dispositifs de réservation qui est en pleine évolution. L'objectif est d'optimiser les différentes modalités de réservations (CG-CUB-CILG).

1.1.2. Les instances de coordination

La veille sociale

La DDASS doit garantir l'existence d'un dispositif permanent de "veille sociale" offrant une réponse de premier secours au niveau du département, en s'appuyant sur les structures d'hébergement d'urgence, CHRS, foyers, etc.

Ce dispositif, mis en place en 2002 par la DDASS de Gironde, permet une concertation des principaux acteurs de l'urgence sociale et vise l'articulation des deux concepts que sont la plate-forme d'accueil et l'hébergement d'urgence. Elle fixe les objectifs et missions de chacun dans le but d'organiser une réponse efficiente au bénéfice de l'usager. Elle s'organise aujourd'hui largement autour du dispositif hivernal (cf. places d'hébergement supplémentaires et services en rapport).

Outre cette instance de coordination, la DDASS a en charge la rédaction et la mise en œuvre du ***Schéma Départemental de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion en Gironde*** (SDAHI). Validé en 2001, le dernier schéma, d'une durée de 3 ou 5 ans, a pour objectif de renforcer la coordination des acteurs et des dispositifs d'hébergement relevant de l'État.

Il met ainsi 2 enjeux majeurs en lumière :

- rechercher une meilleure liaison entre les dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion,
- caractériser les besoins non satisfaits.

Au même titre que le PDALPD, il propose un programme d'actions pour relever ces enjeux et une évaluation des dispositifs et structures, notamment les CHRS. Ainsi, un dispositif aquitain d'auto-évaluation de ces structures est prévu, et sera concomitant à une évaluation externe.

Parallèlement, divers groupes de réflexion institutionnels se sont constitués autour de thématiques variées : la participation financière des hébergés, les pratiques professionnelles, les orientations du 115...

La question de l'articulation entre le SDAHI et le PDALPD se pose, notamment pour l'évaluation des besoins et le développement de l'offre d'hébergement.

Les collectifs associatifs

La ***Charte de l'Habitat Solidaire*** est un exemple reconnu de la mutualisation de forces en présence dans le domaine du logement des plus démunis. Ainsi, ce document est le résultat d'une première manifestation qui trouve son origine dans la mobilisation d'un collectif d'associations[3] contribuant au logement des personnes en difficulté sur l'agglomération. Cette charte est aujourd'hui signée par les principaux représentants des Chambres des propriétaires et des notaires, du Crédit Immobilier de Gironde, du CILG ainsi que de certaines collectivités territoriales. Le congrès USH[4] a été l'occasion pour les bailleurs sociaux de la signer également.

Des ***Journées de l'Habitat Solidaire*** sont organisées tous les ans. Elles ont pour but de favoriser le développement en qualité et en quantité du parc de logements accessibles aux

[3] SOS détresse, CLLAJ, PRADO 33, Diaconat, Habitat & Humanisme, ADIL33, PACT...

[4] Bordeaux, septembre 2006

personnes en difficultés dans le secteur privé. Ceci passe par l'information et la sensibilisation des propriétaires sur les nouvelles mesures fiscales de l'investissement locatif conventionné, sur les aides à la réhabilitation et sur l'offre de services associés (sous-location à des associations agrées, garanties contre les impayés,...)[5]. L'ampleur de cette démarche s'intensifie, et les acteurs associatifs y voient une réelle opportunité pour développer l'offre que ce soit dans le parc privé ou public.

Le ***Collectif CLARTE*** est un lieu d'échanges et d'information. Il garantit d'une certaine manière une appréhension commune et partagée des champs d'actions sociales et de l'hébergement. Sa vocation consensuelle a initié la création d'un deuxième collectif plus opérationnel.

Le ***Collectif Associatif d'Urgence Sociale contre les Exclusions*** (CAUSE)[6] a pour vocation d'interpeller les pouvoirs publics et de défendre les personnes en grande difficulté sur Bordeaux et en Gironde. Il s'appuie sur des associations d'envergure nationale qui lui permettent de s'affranchir quelque peu du contexte local (cf. logique de financement notamment). Il a ainsi permis la création de la Halte de Nuit comme un lieu de passage, permettant aux personnes à la rue de se (re)poser. Cette démarche s'est pérennisée par la création de l'association Halte33 qui gère désormais ce dispositif.

Le réseau associatif s'appuie sur une bonne connaissance mutuelle des dispositifs et des acteurs et met en place des solidarités inter-établissements pour dégager des solutions quand l'engorgement des dispositifs compromet le parcours des personnes suivies.

1.1.3. Les plates-formes d'observation

L'observatoire départemental du logement d'urgence et temporaire

Les orientations de cet observatoire sont définies par le Comité de pilotage du PDALPD, il est mis en place au sein de l'association CAIO. Il s'appuie sur le plan d'hébergement d'urgence, l'ALT, l'observation des plates-formes et du 115. Il a pour mission, depuis 1999, de recenser, observer et analyser l'état de l'offre et de la demande en matière d'hébergement d'urgence et temporaire.

Il doit garantir l'uniformité de la méthode de traitement par l'exploitation de l'information qu'il centralise. Il joue également un rôle d'alerte auprès de la DDASS, de la DDE et du Conseil Général, dans le souci de faire connaître la situation et le parcours des personnes accueillies et participer ainsi à l'adéquation de l'offre et de la demande. Il a pour objectif de fournir régulièrement des indicateurs permettant d'orienter l'action des partenaires. Il étudie les caractéristiques des populations bénéficiaires sortant d'un logement ALT et demandeuses d'un logement d'urgence ou temporaire, et fait ainsi état des difficultés rencontrées pour l'accès ou à la sortie de ce parc. Il se doit de proposer des orientations visant une prise en charge efficiente des personnes les plus défavorisées.

Ainsi, l'observatoire réalise annuellement, une étude d'observation de l'hébergement d'urgence et temporaire des personnes les plus défavorisées, des bilans CAF pour les associations agréées dans le cadre de l'ALT et fournit des bilans intermédiaires en fonction des besoins des associations, services ou institutions. Il dresse également des diagnostics territoriaux préalables à l'implantation de nouvelles structures.

Cet observatoire est aujourd'hui centré sur la connaissance du dispositif ALT, offre et demande.

---

[5] Un guide du propriétaire solidaire a été élaboré

[6] AIDES, Foyer Fraternel, Secours Catholique, Médecins du Monde, Restos du cœur, Diaconat...

L'observatoire de la demande de logements très sociale

Les PRL jouent un rôle d'interface entre les demandes enregistrées par les travailleurs sociaux référents des ménages (MDSI, CCAS, associations) et l'offre très sociale (PLAI, PST). Ainsi chaque demande doit faire l'objet d'une fiche, renseignée par les travailleurs sociaux, qui permet d'alimenter un observatoire en vue de développer la connaissance des besoins des publics du PDALPD.

L'ADIL 33 réalise un bilan annuel de la demande très sociale par PRL. Les données de cet observatoire ont vocation à alimenter celui de l'habitat géré par l'a-urba dans le cadre du PLH. Les modalités n'ont pas encore été déterminées. Par ailleurs, les 4 antennes PRL de l'agglomération ont un périmètre plus large que celui de la CUB.

Les observatoires actuels ne permettent pas d'avoir une source d'information sur l'ensemble des dispositifs d'hébergement et de logement temporaire (offre et besoins) et donc sur l'ensemble des parcours résidentiels. Cependant, un effort a été mené concernant leur cohérence territoriale.

Le travail du bureau d'étude PLACE s'attache dans le cadre de la révision du PDALPD à l'évaluation de ces outils d'observation. Une participation de la CUB dans les comités de suivi de ces observatoires peut être envisagée pour une appropriation locale de ces sources d'information et d'évaluation.

1.2. De la demande exprimée aux besoins

La notion de besoins est complexe, elle est beaucoup plus large que la demande exprimée. Ainsi, la population dans le besoin ou démunie face au logement ne se manifeste pas toujours auprès de structures quelles qu'elles soient. De plus, la concentration de l'offre d'hébergement et de logements temporaires sur le cœur de l'agglomération n'est pas sans influence sur la localisation de la demande, ce qui fausse l'analyse des besoins par territoire. Il s'agit ici de mettre en lumière la demande exprimée analysée au travers des observatoires que gèrent le CAIO et les PRL.

Dans le contexte actuel de crise à l'accès au logement que traverse l'agglomération, il est d'autant plus difficile d'évaluer à la fois quantitativement et qualitativement les demandes qui correspondent à chacun des segments de l'offre. En effet, certains ménages, faute de solutions adaptées à leurs besoins, sollicitent des dispositifs qui ne correspondent pas à leur situation.

1.2.1. L'observatoire départemental du logement d'urgence et temporaire : la demande de personnes sans résidence stable

Selon le bilan de l'observatoire, ***en 2004, le 115 recense 3 040 situations en demande*** d'hébergement d'urgence et temporaire en Gironde. 90% concernent la CUB et principalement Bordeaux (2 250 situations en 2004 contre 2 145 en 2002)[7]. Ce nombre est constant depuis 2002, mais les demandes pour une même situation se multiplient dans l'année faute de réponse immédiate (2 demandes par situation en 2002 - 2,5 en 2004).

Il établit un indicateur d'adéquation entre l'offre d'hébergement et la demande formulée auprès du 115, qui permet de connaître la capacité de réponse immédiate du dispositif d'hébergement. Ce sont ainsi ***62% des demandes qui ne sont pas satisfaites le jour même***.

La demande des ***personnes isolées*** reste massive et surtout celle des ***hommes (60% des situations en demande)***. Même si l'offre en hébergement mise à disposition s'oriente essentiellement vers les isolés, elle ne permet pas de répondre quantitativement à cette demande : ***8 refus par jour*** en moyenne aux portes du Foyer Leydet ou du Samu Social (un total de 950 situations sans réponse immédiate dans l'année (2004) dans la CUB).

En outre, depuis 2004, on assiste à des refus réguliers de ***femmes seules*** aux portes des foyers d'urgence (un total de 300 situations sans réponse immédiate en 2004 dans la CUB).

Les demandes des ***familles*** avec enfant(s) restent difficiles à prendre en compte malgré le dispositif d'accueil en hôtel (un total de 270 situations sans réponse immédiate). Les couples connaissent également des difficultés d'accès aux dispositifs d'hébergement.

Les ***jeunes*** représentent près d'un quart des situations en demande.

Même si le phénomène est encore marginal, on note une augmentation des demandeurs de plus de 60 ans.

Il est important de signaler que les personnes hébergées comme les demandeuses semblent afficher une relative ***stabilité***. Il s'agit moins d'un public en errance que d'un public en rupture. La population demandeuse reste cependant majoritairement ***sans ressource*** (52%).

Environ 862 situations sont sorties d'un logement ALT en 2004, dont seules un tiers d'entre elles accèdent au logement autonome et 37% sont hébergées. L'orientation vers les foyers s'opère souvent suite à un hébergement en "ALT urgence" et celle vers le logement autonome suite à un hébergement d'insertion. La progression des sorties d'ALT vers le logement autonome depuis 2002 est à mettre en relation avec l'augmentation des arrivants

[7] Pas d'évolution possible sur les autres secteurs (changement de découpage territorial)

de ce type de logement. La faiblesse des sorties ALT vers le parc social public s'explique par le faible nombre de petits logements tandis que le public ALT est essentiellement composé d'isolés. L'autre voie d'accès à un logement autonome conduit le plus souvent au parc privé. Un quart des sorties du dispositif ALT sur Bordeaux s'oriente vers un logement autonome privé.

1.2.2. L'observatoire de la demande très sociale en logement : deux années d'observation sur la CUB

Alors qu'***en 2004 les demandes sur les territoires des PRL de l'agglomération s'élevaient à 1 186***, elles ne sont plus que de 882 en 2005. La mise en place des 4 PRL de la CUB en 2004 explique cet afflux de demandes transmises par les travailleurs sociaux, du fait de l'importance des demandes alors en attente.

Plus de 85% des demandes sont transmises par les travailleurs sociaux de services communaux ou départementaux (principalement les MDSI) et 7% seulement par les structures d'hébergement ou d'orientation. Ceci influence en partie la typologie des publics recensés.

On constate une forte présence de ***familles*** demandeuses ***(68%)*** et principalement des ***familles monoparentales (40%)***. 32% sont des isolés. 50% sont au RMI ou au chômage, 20% sont salariés (emplois stable et précaire confondus). ***45% ne dispose d'aucun logement ou uniquement d'un logement temporaire***.

Les ***motifs des demandes*** sont en premier lieu l'absence de logement personnel, notamment dans le cas des ***séparations et des divorces***, puis l'insuffisante qualité du logement (taille, insalubrité,...) et enfin son coût trop élevé. ***58% des demandes concernent des T3 et T4 et 10% des T5***.

En 2004, 1 240 ménages sont sortis du dispositif au niveau départemental, dont 760 qui ont été relogés. 37% l'ont été dans la CUB, qui représente pourtant la moitié du total des demandes de relogement.

Mais les PRL rencontrent des difficultés pour renseigner les fiches navettes qui permettent d'identifier les caractéristiques des relogements. Sur ces 280 relogements, 43% sont non renseignés. Environ 24% se font en direction du parc privé, 27% dans le parc public, 4% en logement temporaire ou sous-location.

1.2.3. Les demandes d'aide à l'accès auprès du FSL : un indicateur intéressant

Faute de ressources suffisantes, des ménages ne peuvent accéder au logement qu'en bénéficiant des dispositifs d'aide du FSL. Ce sont ainsi 3 050 ménages qui ont bénéficié en 2005 dans le département des aides à l'accès. Les demandes sont en augmentation de 5% entre 2004 et 2005. ***Sur les 4 580 demandes girondines de 2005, 56% proviennent de la CUB***[8]. 63% sont des personnes hébergées. 40% sont des isolés (en augmentation depuis 2002), 36% sont des familles monoparentales (en augmentation depuis 2003).

La part des bénéficiaires du RMI augmente (31,7%), mais encore 36,5% bénéficient des prestations familiales (en diminution). 28,6% des demandeurs sont salariés (en diminution du fait de la mise en place du dispositif LOCAPASS).

> ***Il faut noter que de manière générale les variations de la demande peuvent être influencées par l'évolution de la collecte de données, les modalités d'observation ainsi que la création de nouveaux dispositifs.***

[8] Part en diminution que ce soit pour Bordeaux (7 points depuis 2001) ou pour le reste de la CUB (6 points depuis 2002)

L'évolution de la demande doit également être mise en perspective avec les changements qui interviennent au niveau des politiques nationales migratoires ou de santé (ex. réforme des hôpitaux psychiatriques, …), car elles rejaillissent automatiquement sur les besoins en hébergement. Il est difficile de les anticiper.

La connaissance de la demande très sociale reste aujourd'hui trop fragmentée pour mener à bien une analyse des parcours résidentiels.

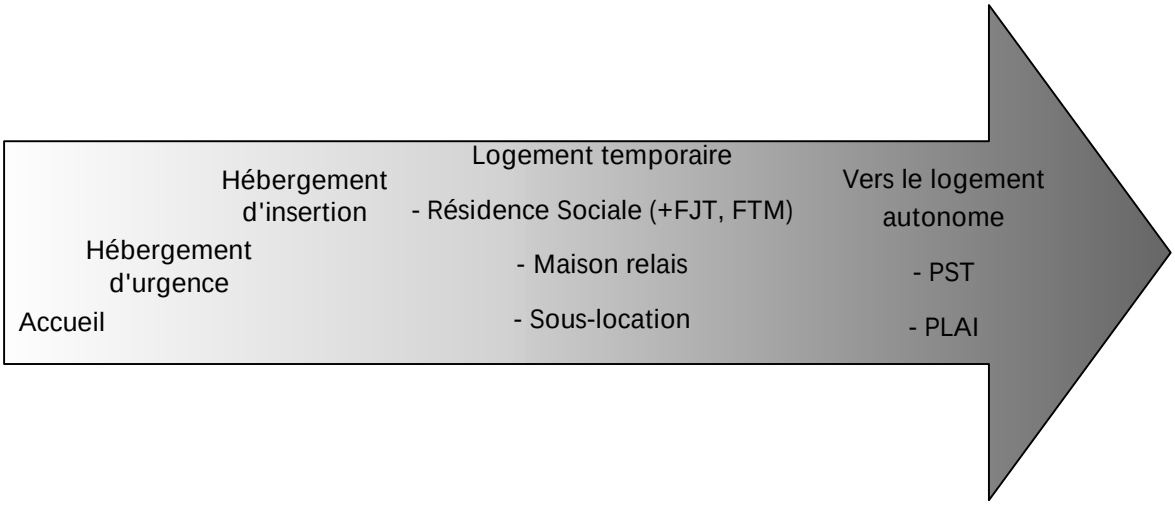
1.3. Un état des lieux de l'offre

La distinction entre l'hébergement et le logement tient à l'absence de statut d'occupation garantissant le maintien dans les lieux. L'hébergement d'urgence diffère de l'hébergement d'insertion par son caractère inconditionnel et de courte durée. Cependant ces définitions restent théoriques. Dans les pratiques administratives, les termes urgence et insertion restent chacun liés à une ligne budgétaire, tandis que la multiplication des statuts juridiques utilisés à l'intérieur d'une même structure rend souvent peu lisible et peu pertinente la distinction.

Les acteurs sociaux de l'hébergement et du logement temporaire ne se réfèrent plus, quant à eux, à l'origine des financements. La durée d'hébergement n'est pas non plus un critère (l'accueil par nuitée d'hôtel peut se prolonger plusieurs mois).

L'évaluation devient alors difficile au vu de l'évolution permanente des dispositifs mis en place et de leurs modalités de financement.

Schéma de principe de l'accès au logement



Avis au lecteur : ceci n'est pas le reflet d'un parcours type, simplement la synthèse hiérarchisée des formules d'hébergement en fonction de l'autonomie qu'elles impliquent ou procurent.

1.3.1. L'hébergement : de l'urgence a l'insertion

L'hébergement constitue le premier pas vers l'intégration du citoyen dans un parcours d'insertion par le logement. Il peut prendre diverses formes et revêt différentes missions : centre d'accueil d'urgence (CAU), nuitée d'hôtel, centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), centre maternel, hôtel social et logement ALT (Allocation Logement Temporaire) en diffus.[9]

L'organisation de l'accueil d'urgence : des dispositifs préalables de régulation et d'orientation

Des services et des structures ont été mis en place pour faciliter la mobilisation des dispositifs d'hébergement et orienter les personnes vers l'offre disponible. Cette coordination s'établit avec un effort conséquent en matière d'accueil des publics en errance ou en rupture. Elle est construite autour de 3 dispositifs :

Le 115 : un accueil téléphonique 24h/24h

Il s'agit d'une ligne téléphonique départementale de dernier recours pour les personnes en situation d'urgence. L'association CAIO s'est vue confier la mission de coordination de ce dispositif. Sa prise en charge revient à 3 opérateurs (le CAIO, le Samu social et le Foyer Leydet). Ce numéro d'urgence permet à toute personne en recherche d'un hébergement (ou aux travailleurs sociaux et particuliers pour alerter sur une personne à la rue) d'être accueillie téléphoniquement et se voir apporter une réponse adaptée lorsque les réseaux habituels sont épuisés.

3 040 situations en demande en 2004, chiffre stable depuis 2002

Mais plus de sollicitations de manière globale (renouvellement des demandes en cours d'année faute d'autres solutions)

62% de demandes non satisfaites le jour même

Une plate-forme d'accueil assurée par le CAIO

La plate-forme est financée par la DDASS, le CG33 et le CCAS de Bordeaux. Une équipe de travailleurs sociaux accueille, oriente et accompagne toutes les personnes démunies d'un logement ou en hébergement temporaire qui se présentent.

Sur l'ensemble de ces personnes accueillies, au moins les 2/3 bénéficient d'un accompagnement social des services du CAIO, les autres étant orientées vers des services de droit commun (MDSI, CCAS)

Cette plate-forme offre un véritable service d'accueil et d'orientation pour des publics très précaires.

En 2004, ***1 188 personnes*** ont commencé un ***suivi social*** à la plate-forme :

- ***63% dans le pôle isolés***
- ***27% dans le pôle jeunes***
- ***10% dans le pôle familles***

Des différences de suivis s'observent suivants les pôles

Un service médico-social de nuit mis en place par le Samu Social

Géré par l'association Prado33, ce service a pour objectif d'aller au devant des personnes à la rue ou en squat afin de les accompagner vers les services de droit commun. Il met également en œuvre des modalités d'accueil, d'orientation et d'accompagnement médico-sociales, le soir de 18h à 2h du matin.

12 340 accueils en 2005 au sein des locaux du Samu (82% concerne des personnes déjà connues)
Soit ***2 700 personnes*** dont ***400 ont un fort ancrage*** sur le territoire de l'agglomération.

Une forte hausse des publics jeunes

3 000 interventions dans la rue par l'équipe mobile

[9] Une définition des différents structures et dispositifs figure en annexe

Les interventions de l'équipe mobile sont générées par des appels sur le 115 plutôt que par des tournées en maraude, comme cela était le cas auparavant.

L'hébergement d'urgence

Il s'agit du premier stade de l'intervention publique pour la mise à l'abri des personnes. Accueil sans condition, c'est-à-dire sans sélectivité à l'entrée et pour une courte durée, cette première forme d'hébergement se limite théoriquement au gîte. L'objectif est d'apporter une solution immédiate à des demandes urgentes. Il faut cependant noter que l'immédiateté de l'accueil est relative et n'est pas toujours une réalité puisque les demandes doivent désormais passer par le 115 et, de surcroît, certains gestionnaires ont mis en place des modalités d'admission spécifiques (gestion ou non de file d'attente, commission d'admission ou non, réseau d'admission).

Le ***CAU Mamré*** a bénéficié pour son implantation de la ligne d'urgence de la DDE, de la redevance ALT (Allocation Logement Temporaire) ainsi que de crédits issus de la ligne urgence de la DDASS pour son fonctionnement. Actuellement, il s'agit d'un dispositif d'urgence, les personnes doivent en effet quitter les lieux tous les matins. Cette structure est engorgée, sa délocalisation doit permettre son extension. Le ***foyer Leydet*** est quant à lui implanté depuis plus de 30 ans dans le quartier Nansouty. Bien que conventionné CHRS, il est le lieu d'hébergement d'urgence "de référence" sur l'agglomération. Son public est principalement composé de personnes sans ancrage local et sa grande capacité d'accueil lui permet de limiter les refus.

Malgré les 188 places offertes par ces deux établissements, toutes les personnes qui sollicitent le 115 ne bénéficient pas forcément d'une mise à l'abri immédiate. L'attente aux portes des structures ne garantit pas non plus une prise en charge directe.

L'accueil de jour grâce à des services annexes (domiciliation, haltes sanitaires…) vient compléter ce dispositif de nuit. Il se limite cependant à quelques lieux dans l'agglomération qui ne permettent pas aux personnes hébergées d'être accueillies dans la journée.
Pour faire face à des demandes difficilement compatibles avec ce type d'hébergement comme celles des familles et plus encore des familles étrangères sans titre de séjour, 300 places dans une quinzaine d'***hôtels*** de l'agglomération sont actuellement financées par la DDASS en fonction du nombre de familles dans le besoin chaque année (soit plus d'une soixantaine de familles hébergées). En effet, ces familles en situations très précaires n'ont pas accès aux autres structures existantes. Les nuitées d'hôtel sont pour la plupart mobilisées au titre de la plate-forme d'accueil des demandeurs d'asiles gérée par le CAIO. Parallèlement, le CAIO au titre du 115 prend en charge des places d'urgence en hôtel via un conventionnement en ALT. Les places ALT gérées par les CCAS peuvent également être des nuits d'hôtel.

L'hôtel social du Lion d'or, qui devrait ouvrir prochainement, doit se substituer à une partie de ces places et ainsi permettre aux familles logées de bénéficier de conditions meilleures et d'un accompagnement social absent du dispositif en nuitées d'hôtel traditionnel. Le CAIO aura la gestion de ces 21 logements (soit 49 places). Le coût total de cette opération s'élève à 1 150 000 euros. La DDE s'est engagée, avant la délégation des crédits des aides à la pierre, sur ce projet à hauteur de 373 000 euros sur sa ligne d'urgence (7 600 euros par place soit 40% du coût total).

En partenariat avec Médecins du Monde, le foyer Leydet accueille dans ses locaux 14 ***lits médicalisés*** pour répondre à des demandes caractérisées par des problèmes de santé avérés que les modalités d'accueil traditionnelles ne peuvent prendre en charge, mais qui ne nécessitent toutefois pas d'hospitalisation. Les opérateurs de l'urgence sont d'accord pour soulever le manque d'offre spécialisée de ce type. Un appel à projet allant dans ce sens (circulaire soins, santé) pour 2007 a été lancé. C'est dans ce cadre que le Samu Social va présenter son projet.

À côté de cette offre permanente, le constat généralisé dans notre pays d'une urgence saisonnière a conduit à mettre en œuvre les plans-hiver. C'est dans ce cadre que s'inscrit le ***dispositif hivernal*** mis en place chaque année du 15 octobre au 31 mars, depuis 2002 sur le département girondin. Les acteurs de l'hébergement d'urgence ne sont pas les seuls mobilisés, le secteur médical et celui du logement temporaire viennent renforcer l'offre ou sa coordination en cette période critique. Il permet de dégager des places supplémentaires pour des personnes en détresse dans des structures dont ce n'est pas forcément la mission première.

Ce dispositif trouve son efficacité dans l'adaptation dont font preuve les structures pour accueillir de manière exceptionnelle un public élargi. À la demande de certaines structures d'hébergement à vocation d'insertion, notamment les CHRS Jonas et APRRES, il convient de valoriser cette démarche tout en la pérennisant progressivement à l'année pour permettre un accueil d'urgence dans chaque structure.

La ***Halte de Nuit***, gérée chaque hiver par l'association Halte33, peut accueillir une cinquantaine de personnes par nuit. L'association souhaite pérenniser ce dispositif à l'année bien qu'aucune opportunité de financement ne se soit encore présentée. Les chaises mises à disposition dans ce lieu de passage reçoivent désormais des personnes qui viennent y dormir. L'objectif de la Halte de nuit n'est pourtant pas de pallier le manque de places d'hébergement d'urgence. Cela questionne le contenu de la démarche. Paradoxalement, on assiste à une récente baisse de fréquentation en raison de sa nouvelle localisation peu appropriée. Elle dispose des locaux du CCAS de Bordeaux aux Chartrons, depuis 2005. L'emplacement de la Halte de nuit est un enjeu majeur pour lui redonner tout son sens. C'est dans cette optique que certains acteurs associatifs souhaitent une relocalisation de la Halte dans le quartier de la gare.

Depuis le début de l'année 2006, des "balises" ont été mises en place au sein de locaux mis à disposition par l'hôpital Charles Perrens. Les 40 places ainsi proposées sont gérées par le Foyer Leydet, pour des personnes assez autonomes pour venir prendre leur repas au foyer.

L'hébergement d'insertion

L'hébergement d'insertion peut prendre le relais de l'hébergement d'urgence. Il se caractérise par un accueil différé et une sélectivité des publics autour d'un "projet d'insertion". Il offre la possibilité de bénéficier d'un accompagnement social pour aider la personne à se réinsérer, dans une perspective globale : aide psychologique, accès à l'emploi, santé, formation, accès aux droits, accès au logement autonome. La diversité de l'offre permet de répondre à des demandes d'hébergement plus ou moins autonomes et sur des durées variables en fonction de la composition du ménage et des difficultés qu'il rencontre.

Les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale se définissent davantage comme un statut juridique que comme des structures bien définies. Ainsi, sur les 9 ***CHRS*** que compte l'agglomération, deux sont des structures éclatées[10] (logements en diffus). Huit d'entre eux sont gérés par des associations et un par le CCAS de Bordeaux et offrent un total de 282 places. Les CHRS accueillent des publics spécifiques (familles, hommes ou femmes isolés, jeunes précaires, jeunes avec des problèmes psychologiques, femmes victimes de violence, sortants de prison et français rapatriés). Pourtant des structures orientées vers les familles, comme le CHRS Nansouty, accueillent en réalité une diversité de publics.

Selon une enquête de la DRASS, le taux d'équipement en places de CHRS est insuffisant pour l'agglomération, quand on considère que Nantes dispose d'une quinzaine de structures de ce type. Ce taux est faible en Gironde, seulement 0,67 places pour 1 000 habitants en 2003, tandis que la moyenne nationale est de 0,94. L'objectif est d'atteindre un taux d'équipement

[10] CHRS APRRES (jeunes avec problèmes psychologiques) et CHRS ARESCJ (personnes sous contrôle judiciaire)

de 1. Le Schéma Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion établi en 2001 par la DDASS donne un état des lieux de l'offre en CHRS et CADA mais n'a, à ce jour, fait l'objet d'aucune actualisation permettant une lecture plus qualitative de ce dispositif.

Les 2 ***Centres d'Accueil des Demandeurs d'Asile***[11] présents dans l'agglomération, disposent d'une capacité de 267 places. Financés par la DDASS, ils accueillent les personnes pendant la durée de la procédure d'examen de leur demande d'asile. L'autorisation a été donnée pour la gestion d'un troisième CADA par l'association France Terre d'Asile, venant augmenter les capacités d'accueil de 50 places en diffus sur la CUB.

Pour l'accueil des femmes enceintes (à partir du cinquième mois) et des mères isolées (avec des enfants jusqu'à trois ans), l'agglomération dispose de 4 ***centres maternels*** totalisant 115 places, 2 étant gérées par le CCAS de Bordeaux et les deux autres par les services départementaux. Ces structures sont financées par le Conseil Général.

Les 460 places ***ALT*** de l'agglomération répondent aussi bien aux besoins en hébergement d'insertion qu'en logement temporaire, mais la relative souplesse du dispositif permet également aux structures de financer des places d'hébergement d'urgence. Le bilan annuel de l'ALT est dressé grâce à l'observatoire départemental de l'hébergement et du logement temporaire. Il apparaît ainsi que ce dispositif est orienté essentiellement vers les isolés avec un parc composé pour plus de la moitié de petits logements. Seule une trentaine de T4 et T5 est mobilisée, et ne permet pas de répondre de manière satisfaisante aux familles demandeuses. Les financements ALT sont insuffisants pour capter de grands logements au prix du marché, seules les mises à dispositions de logements par les collectivités territoriales permettent de répondre à cette demande (comme les 25 logements de l'ancienne gendarmerie, avenue Thiers donnés en gestion par le Conseil Général à l'Association Bordeaux Bastide).

Dans son bilan, l'observatoire établit une distinction entre l' "ALT urgence" et "l'ALT insertion" au travers des sorties de dispositif. Ainsi, pour l'urgence, 24% des hébergés partent sans laisser d'adresse et 41% sont orientés vers une autre structure d'urgence ou d'insertion, tandis que seulement 35% des sortants d'ALT d'insertion accèdent au logement autonome. L'ALT insertion, théoriquement étape avant l'accès à un premier logement, est de plus en plus une parenthèse entre deux logements autonomes.

Parmi les dispositifs d'hébergement, l'ALT est très répandue en Gironde. Elle est développée par des structures qui proposent déjà de l'hébergement d'urgence ou d'insertion dans le but de faire face à la pénurie de places en structures conventionnées de type CHRS, CADA. Elle constitue également une offre complémentaire pour certaines structures spécialisées dans le logement temporaire. Les opérateurs de l'ALT peuvent bénéficier d'un financement du FSL pour assurer l'accompagnement social des ménages hébergés en logement temporaire et de la DDASS pour les logements en urgence.

> ***De manière générale, il semble que l'offre locale d'hébergement soit diverse et couvre relativement bien les besoins qualitatifs, mais elle reste encore très orientée vers les publics isolés. En outre, son développement sous forme d'ALT questionne sur sa pérennité. La variation des financements des enveloppes annuels est cependant amortie par le financement de nuitées d'hôtel.***
>
> ***D'autre part, tandis que l'aide FSL pour l'ALT permet de financer un temps plein de travailleur social pour 30 hébergés, la dotation globale de fonctionnement des CHRS permet de financer un temps plein pour 4 à 6 hébergés. La prise en charge est donc beaucoup plus lourde en CHRS du***

[11] CADA de Villenave d'Ornon géré par le Centre d'Orientation Sociale (COS), CADA d'Eysines géré par la SONACOTRA

fait des problématiques des publics accueillis. La localisation principalement en diffus de l'offre ALT rend plus difficile le suivi social qu'en structures d'accueil collectif. Il convient de préciser qu'en période considérée comme normale, c'est-à-dire de relative fluidité des parcours, les dispositifs correspondent à des situations données. Ceci n'est plus toujours le cas aujourd'hui où les dispositifs sont de plus en plus utilisés par défaut.

Pour répondre à la pénurie de places d'hébergement et notamment d'insertion et à l'insuffisance de financements d'investissement pour la création de CHRS, la DDASS en suivant les directives nationales, transforme des places d'urgence en places de CHRS. Ce compromis n'augmente pas l'offre d'hébergement mais permet d'apporter une plus value liée à l'accompagnement alors proposé. Les projets de création de CHRS portés par les associations locales peuvent recevoir agrément auprès du Comité régional d'Organisation Sociale et Médico-sociale (CROSM), sans toutefois se concrétiser faute de financements[12].

Les CHRS et plus généralement les structures d'hébergement sont déstabilisés par l'allongement des durées de séjour qui peuvent atteindre plusieurs années dans certaines structures. L'accès de plus en plus délicat et long vers des formules de logements plus autonomes rend difficile le travail social d'accompagnement vers l'insertion si l'on considère que de plus en plus de sorties d'hébergement se font dans la précarité, par une solution de dépannage qui conduit les mêmes personnes à solliciter de nouveau le dispositif quelques temps plus tard. Les réflexions actuelles menées sur le rôle du contingent pour désengorger ces structures devraient se concrétiser par un accès facilité de ces personnes au logement social du parc public.

Aujourd'hui, la concentration de l'offre d'hébergement sur le cœur de l'agglomération ne permet pas de réponse adaptée aux besoins de chaque territoire alors que l'ancrage local est déterminant dans les parcours d'insertion. Pour permettre un accueil plus satisfaisant dans l'agglomération, les structures d'hébergement ont besoin de mener à bien des travaux de réhabilitation et d'extension. À l'instar du CAU Mamré[13], il peut s'agir d'une opportunité pour relocaliser l'offre. Ainsi dans la convention de délégation des aides à la pierre, la CUB s'est engagée à financer 120 places entre 2006-2008 sur l'ensemble du territoire communautaire.

Malgré la distinction qui est faite entre urgence et insertion au niveau de l'observation et des financements de l'hébergement, les réalités sont parfois plus floues et moins marquées. En s'interrogeant sur le sens à donner à l'hébergement, il s'agit d'appréhender l'insertion comme une finalité et comme la démarche même de toute intervention sociale et « l'urgence comme une méthode pour sortir de l'urgence ». Le rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées propose d'intégrer dans le dispositif d'hébergement d'urgence le logement temporaire, ou inversement, pour une réflexion plus transversale des parcours résidentiels.

---

[12] Les associations savent qu'il y a peu d'opportunité de création donc déposent actuellement peu de dossiers : un seul en cours.

[13] Les 34 places financées dans le cadre de sa reconstruction permettent une augmentant d'une quinzaine de places par rapport à la capacité d'accueil initiale.

1.3.2. Le logement temporaire et spécifique : adapter l'offre à la diversité de la demande

Le logement temporaire peut constituer une "ultime étape" avant l'accès au logement dit ordinaire. Il est proposé dans des structures d'accueil collectif ou sous forme d'offre éclatée : résidences sociales[14], foyers soleil[15], maisons relais, logements en sous-location. Le Conseil Général (via le FSL) et l'Etat (par l'AGLS) peuvent octroyer des aides à destination des associations gestionnaires pour leur permettre l'accompagnement social et la gestion locative.

Les foyers de jeunes travailleurs (FJT), comme leviers à la mobilité et "facilitateurs d'autonomie"

Six structures dans la CUB sont spécialisées dans l'accueil temporaire des jeunes travailleurs, en formation ou en parcours d'insertion : 4 FJT et deux résidences sociales gérées par le CLLAJ de Bordeaux.[16] En 2005, la capacité d'accueil était de 365 logements en collectif[17], 90 logements en sous-location via le CLLAJ, ainsi que 50 logements ALT en collectif ou en diffus, soit, au total près de 600 jeunes pouvant être accueillis.

Les FJT

une fonction de ***levier à la mobilité*** géographique des jeunes. En lien avec l'offre de ***formation*** et des ***pôles d'activités***.

- une mission de "facilitateur d'autonomie" : permettre aux jeunes de ***débuter leur parcours professionnel plus sereinement***, alors qu'ils sont souvent détenteurs de contrats de travail précaires et de ressources insuffisantes pour ***prétendre au logement autonome***. Il s'agit également d'un apprentissage des devoirs du locataire.

Selon le bilan annuel réalisé par l'Union Régionale des foyers et services pour jeunes travailleurs[18], les jeunes hébergés en FJT ne disposent souvent que de contrats précaires (25%) ou de contrats d'apprentissage (25%), seulement 12% possèdent un CDI. Les résidences sociales du CLLAJ, quant à elles, reçoivent en majorité des jeunes en plus grande précarité mais qui s'inscrivent déjà dans une démarche volontaire d'insertion, à la fois par le logement et l'emploi ou la formation. Cette démarche s'inscrit donc dans la suite de l'accueil réalisé par les CHRS Jonas et APRRES.

Le Nord et l'Ouest de la CUB sont totalement dépourvus de structures proposant des logements temporaires aux jeunes. L'association Technowest Logement Jeunes a mis en évidence des besoins importants et proposé deux projets de résidences à Mérignac (40 à 60 logement) et à Blanquefort (20 à 30 logements), complétés d'une offre de logements en sous-location répartie sur les communes périphériques. Ces projets qui datent de 2003 n'ont pas encore abouti mais sont en bonne voie puisque des négociations sont en cours pour une programmation sur la commune de Mérignac et un projet de RS-FJT de 100 logements sera étudié pour la programmation 2007-2011. Porté par l'association Foyer pour Tous, il est prévu qu'il s'implante sur la commune de Talence.

---

[14] Les FJT et FTM sont amenés à terme à prendre le statut de Résidence Sociale. Toutes les résidences sociales de l'agglomération sont issues de la transformation de FJT ou FTM, à l'exception des 2 résidences sociales du CLLAJ, de la RS-FJT Jacques Ellul (double agrément) et de la résidence Kyrié gérée par la Sonacotra

[15] Résidences sociales constituées d'une ou plusieurs unités centrales regroupant des logements et services collectifs ainsi que des logements en diffus à proximité.

[16] FJT L'Eveil, RS-FJT Génilor,; RS-FJT Le Levain, RS Ellul-FJT Pour tous et les deux RS du CLLAJ.

[17] À noter que l'offre de logements FJT est quantitativement insuffisante sur l'ensemble de la CUB (y compris sur Bordeaux) comparée aux autres métropoles telles que Lyon (1 100 places), Grenoble (600), Nantes (1 000).

[18] L'URFJT Aquitaine regroupe les associations gestionnaires des FJT et des CLLAJ

De son côté, le CLLAJ, pour répondre aux besoins des territoires, et ainsi assurer un ancrage local, a mis en place une organisation par secteur qui permet un partenariat avec les 5 missions locales de la CUB pour des projets d'insertion à la fois par le logement et par le travail (cf. dispositif CIVIS). Ce partenariat est encouragé par les 14 mairies adhérentes en lien avec les CCAS pour une mise en cohérence de plusieurs domaines d'action. D'autre part, le CLLAJ cherche à augmenter l'offre en sous-location par le biais notamment des partenariats noués dans le cadre de la Charte de l'Habitat Solidaire. La complémentarité des démarches du CLLAJ et de Technowest Logement Jeunes reste à trouver, et notamment en rapport avec la diversité des publics jeunes à accueillir.

Parallèlement, il s'agit de poursuivre la rénovation des structures existantes comme les Foyers l'Eveil et le Levain à Bordeaux. Ce sont près de 200 chambres qui doivent à terme être transformées. En effet, les bâtiments sont anciens et nécessitent des interventions lourdes, de même, les équipements ne sont plus adaptés aux besoins actuels des jeunes. Pour le Foyer l'Eveil, il est envisagé une restructuration très importante pour laquelle les financements ont été obtenus (90 PLAI), pour le Levain une reconstruction avec une extension sur un autre site est en projet.

Les foyers de travailleurs migrants (FTM), entre vieillissement des migrants isolés et émergence de nouvelles demandes

La totalité des 10 FTM et résidences sociales Sonacotra en Gironde est implantée sur la CUB : 9 sur Bordeaux et un à Eysines. Il s'agit de 8 résidences sociales et 2 FTM ayant vocation à devenir résidence sociale (avec ou sans travaux de réhabilitation). La capacité totale est d'une quarantaine de logements autonomes et de près de 900 chambres individuelles. De plus, la Sonacotra gère également un CADA de 70 places à Eysines et un Dispositif d'Accueil des Anciens combattants marocains Primo-Arrivants (DAPA) de 50 places au sein du Foyer Médoc à Bordeaux. Entre 150 et 200 personnes se présentent chaque année pour accéder à ce dispositif.

Les hommes seuls représentent la quasi-totalité des personnes accueillies dans ces structures (95%). Même si près de 60% des résidents ont plus de 60 ans (dont 2/3 âgés de plus de 70 ans), il ne faut pas négliger les jeunes de moins de 25 ans. Les foyers Daney, Médoc, Clare, et Lombard sont particulièrement confrontés au vieillissement de leurs résidents.

À l'origine, ces foyers recevaient des travailleurs migrants, ils accueillent aujourd'hui 54% de personnes à la retraite et 36% d'allocataires RMI.

Les durées de séjour sont comprises entre 2 et 10 ans dans 60% des cas ; 10% dépassent ce délai. Les séjours courts (moins de 6 mois) représentent tout de même 10%.

Les problématiques majeures que rencontrent ces structures et qui dépassent souvent leurs compétences, sont l'isolement et le vieillissement des populations accueillies. Les réhabilitations actuelles et à venir sont certes nécessaires - le financement de 138 PLAI en 2005-2006 (sur dotation exceptionnelle) doit ainsi permettre de mener à bien le projet de construction-démolition du Foyer Médoc - mais ne peuvent répondre aux problématiques de santé que rencontrent les publics. Une prise en charge médicale est désormais devenue nécessaire et pour un public qui relève aujourd'hui plus du Schéma Départemental Gérontologique.

La maison relais, une logique d'habitat durable pour les grands exclus

Cette modalité particulière de résidence sociale a longtemps été considérée comme la réponse manquante de la chaîne d'accès au logement. Ce dispositif récent s'inscrit dans une logique d'habitat durable. La maison relais est destinée à l'accueil de personnes à faibles ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde, et dont la situation sociale et psychologique, rend impossible à échéance prévisible leur accès au logement autonome. Les maisons relais s'adressent de manière privilégiée aux personnes ayant fréquenté de façon répétitive les structures d'hébergement.

La CUB a ainsi accueilli sa première maison relais, le Sichem, en 2004, grâce au partenariat entre l'association du Diaconat et le bailleur Domofrance. Situé dans le quartier de la gare Saint-Jean, cet habitat à caractère semi-collectif est composé de 13 appartements équipés pouvant accueillir 15 personnes et de locaux collectifs (salon, salle à manger, kitchenette, jardin, lingerie...). En 2005, 3 personnes sont sorties du dispositif[19].
Une année de fonctionnement met en évidence la nécessité de cofinancement autour du financement de la DDASS. Ainsi, la subvention nationale couple d'hôte de 12 euros par jour et par personne couvre moins de la moitié des dépenses réelles de la maison relais du Sichem. D'autres financements de fonctionnement doivent être recherchés et l'accompagnement social ou médical externalisé de fait suivant les situations des personnes logées.
D'autres projets de ce type sont en cours d'élaboration, portés par les associations Habitat et Humanisme et le Diaconat, et fortement soutenus voire initiés par les bailleurs sociaux. En complémentarité à ces structures et à destination du public SDF vieillissants, l'association du Prado33 souhaite développer un projet de maison de retraite.

La sous-location, un complément qui se développe

Il s'agit d'un intermédiaire entre le logement temporaire et le logement de droit commun du fait de la possibilité d'un bail glissant qui joue le rôle de passerelle. Tout comme l'ALT pour l'hébergement, la sous-location vient souvent en complément d'une offre déjà proposée par les structures existantes.

12 associations et 1 CCAS gèrent des logements en sous-location et sont financés pour leur gestion locative par le FSL[20]. Ce sont ainsi 245 logements qui sont conventionnés (65% tout public et 35% orientés vers les 18/30 ans).

Les bailleurs mais également les associations émettent quelques réticences pour le glissement du bail. Les uns voient alors disparaître une garantie de suivi, les autres, pour maintenir leur parc en sous-location, doivent prospecter pour capter de nouveaux appartements. C'est pour cette raison que des conventions sont recherchées avec les bailleurs pour qu'un bail glissé soit systématiquement et rapidement remplacé par un nouveau logement en sous-location.

> ***Les formules de logements temporaires dans l'agglomération, du fait de leur diversité, sont adaptées aux besoins de différents publics et à leurs problématiques : la décohabitation, les problèmes psychiques, l'isolement... Cependant, dans un contexte de forte pression, le logement temporaire est de plus en plus utilisé par défaut, dans l'attente d'un logement autonome et durable, ou par manque de places en hébergement, avec un accompagnement plus spécifique.***
>
> ***Un nombre croissant de situations est soit trop atypique (pathologies mentales, droit de séjour, ...) soit trop "normale" (simple pénurie de logements et ressources faibles) et elles ne correspondent plus vraiment aux missions d'insertion par le logement des structures. De ce fait, les structures s'éloignent parfois de leur mission première.***
>
> ***Dans la convention de délégation des aides à la pierre, la CUB s'est ainsi engagée à financer 120 logements en maisons relais et résidences sociales (PLAI) entre 2006 et 2008, qui doivent permettre de développer l'offre et répondre aux besoins des territoires.*** [21]

---

[19] 1 en appartement sous-loué, 1 vers un logement privé et enfin 1 vers le CHRS du Diaconat

[20] Le CCAS ne relève pas du financement FSL.

[21] Pour information, les projets recensés par l'URFJT à ce jour en RS-FJT sont de 190 nouveaux logements.

1.3.3. Vers le logement autonome, une passage délicat qui s'accompagne

Considéré comme la clé du "dégrippage" du parcours résidentiel, le développement d'une offre de logements adaptés[22], aujourd'hui très marginal, devient une nécessité. Grâce à lui, le passage des filières spécifiques au droit commun doit être rendu possible.

Les aides ponctuelles à l'accès et à la recherche d'un logement

Des ***ateliers de recherche de logement*** sont animés sur Bordeaux Sud par la MSDI et le FSL. Le CCAS de Bordeaux a initié une démarche collective en associant le CILG et le PRL. Sur d'autres territoires, c'est une co-animation MDSI/FSL, comme à Eysines et Gradignan. En 2004, ce sont ainsi 31 réunions d'information qui ont eu lieu et ont réuni 310 personnes. Y sont abordés la réglementation locative et des conseils pratiques sur la recherche de logement. À cette démarche institutionnelle, s'ajoutent toutes celles des associations locales et notamment l'atelier Remuménage qui aide au déménagement des personnes relogées.

Dans le cadre du PDALPD, le ***FSL*** intervient par des aides financières ponctuelles afin de faciliter l'accès ou le maintien durables dans un logement adapté, en taille et en coût, à la composition et aux revenus de la famille. Ces aides s'accompagnent d'un suivi social qui permet la rencontre de 630 ménages en moyenne par an et qui sont en majorité des familles monoparentales. Plus d'un tiers des suivis s'étale sur plus d'un an. 76% des suivis s'arrêtent sur une insertion dans le logement.

Face à l'afflux des demandes, on assiste à une augmentation du nombre d'accord d'aides, après une baisse continue depuis 2001 (près de 77% des demandes obtiennent satisfaction). Cette augmentation ne concerne pas les aides à l'accès qui sont en relative baisse, du fait des refus motivés par le décalage entre les montants élevés des loyers et les possibilités budgétaires des familles. Les aides du FSL à l'accès se partagent entre les locataires du parc privé et ceux du parc social. Les montants forfaitaires accordés ont augmenté de près de 4%.

La problématique de l'accès au logement autonome ne peut s'appréhender sans parler du maintien. Aussi les aides au maintien et les politiques de prévention des impayés sont-elles complémentaires aux dispositifs d'accès.

[22] La notion de logement adapté a évolué et est plus ou moins précise. Actuellement cette terminologie concerne davantage le mode de financement du logement que ses caractéristiques physiques. La prise en compte du locataire a été clarifiée avec la création du PLUS et du PLAI. Ce dernier est destiné à des ménages cumulant de faibles ressources et des difficultés d'insertion sociale.

Le rôle possible du parc privé dans le développement de l'offre sociale

Depuis la mise en place en 1991 des programmes sociaux thématiques (PST) départementaux, une offre de logements sociaux a été développée dans le parc privé. L'équipe opérationnelle PST a, dans le cadre du PDALPD, un double objectif :

- favoriser le maintien du public du PDALPD mal logé en améliorant son habitat ;

- accueillir des ménages en difficulté qui ne sont pas logés.

Le PST, convention signée entre l'État, l'ANAH, le Conseil Général et la CUB en tant que délégataire depuis 2006, est fondé sur une négociation avec les propriétaires privés.

En contrepartie d'une subvention majorée de l'ANAH pour les travaux et d'un certain nombre de services tels que l'assistance technique aux propriétaires bailleurs, la garantie de loyer, ou encore l'accompagnement social des locataires, le propriétaire s'engage à respecter un loyer conventionné pendant 9 ans et à loger des personnes en difficulté qui lui sont proposées par une commission ou un organisme[23].

L'Agence Immobilière à Vocation Sociale –PGH

Son rôle est défini comme une action du PDALPD, elle propose des logements du parc privé à la location et reçoit à ce titre des subventions pour la gestion locative.

En 2004, l'AIVS assurait la gestion locative de 325 logements permettant de loger 526 personnes. Au cours de cette même année l'AIVS a capté 41 nouveaux logements et en a perdu 20. 72% de ce parc se situe à Bordeaux, essentiellement des studios et T1. Le nombre de logements gérés par l'AIVS est en constante progression : + 35% entre 2001 et 2004. Le partenariat avec les chantiers d'insertion de l'association ABB permet la remise en état des appartements ainsi gérés.

Fin 2004, l'AIVS comptait 319 locataires : 66% de personnes isolées, 20% de familles monoparentales. Les locataires avec 4 enfants et plus représentaient 2,5%.

Son financement est partagé entre le FSL (140 logements au titre de la gestion locative), l'Etat (140 logements par les crédits MOUS) et le FSE (45 logements par an entre 2004 et 2006 non reconduit en 2007).

Le territoire de la CUB compte, en 2005, 270 logements PST dont 80% à Bordeaux. 10 nouveaux PST sont financés en moyenne chaque année en plus des 20 produits dans le cadre de l'OPAH-RU du centre historique de Bordeaux. Cette faible production de logements PST ne permet pas d'augmenter le stock en raison des sorties de conventionnement. La CUB, en tant que délégataire des aides de l'ANAH, a signé une convention pour la mise en œuvre du PST, avec un objectif de 44 logements propriétaires occupants et 75 logements propriétaires bailleurs sur 2006-2008 (soit 25 PST par en an).

La CUB examine aujourd'hui avec le Conseil Général les modalités d'une nouvelle convention d'animation et d'ingénierie du PST en complément de la création d'un PIG « Loyers maîtrisés et lutte contre le mal-logement ». Celui-ci devrait permettre de réhabiliter plus de logements en PST, permettant le maintien dans les lieux d'occupants à faibles ressources, mais également une offre nouvelle. Il offrira des subventions complémentaires à celles de l'ANAH, des aides à l'ingénierie, ainsi que des aides pour la gestion locative. Le potentiel de développement d'une offre nouvelle et/ou de meilleure qualité reste certes assez marginal au regard des besoins mais intéressant pour les propriétaires occupants aux faibles ressources.

L'offre très sociale dans le parc public : une offre qui reste marginale

60% des 60 000 logements sociaux de la CUB ont été construits avant 1977 (soit 36 000 logements). Ils constituent une offre à bas loyer susceptible de répondre à la demande des ménages ayant des difficultés financières. En effet, 68% des 4 500 ménages entrants en 2004

[23] L'organisme ou commission sont désignés dans la convention PST, et sont chargés de l'attribution des logements dans le cadre du PDALPD.

dans le parc social de la CUB ont des revenus inférieurs à 60% des plafonds PLUS[24](soit 3 150 ménages).

L'offre très sociale (PLAI, PLATS, PLALM), destinée aux ménages cumulant des difficultés économiques et sociales, est très marginale dans la CUB, représentant moins de 3% du parc social. Seulement 26 PLAI ont été financés par an entre 2002 et 2005, 19 sont programmés en 2006 et 54 pour 2007/2008. Cette offre manque cruellement pour dégager des solutions de logement autonome et désengorger l'offre d'hébergement et de logements temporaires, et notamment les grands logements. La CUB s'est ainsi engagée dans le cadre de la convention de délégation des aides à la pierre à porter une attention particulière à la réalisation de grands logements (T5 et plus) au titre des besoins du PDALPD à hauteur de 5 à 10% de l'offre nouvelle financée en PLUS et PLAI.

Les enjeux que doivent relever les bailleurs publics avec l'aide des collectivités concernent aussi bien leur implication dans la création de places d'hébergement ou de logements temporaires, que le développement de l'offre de logements adaptés aux besoins (coût et modes de gestion en lien avec les acteurs sociaux).

Une accession très sociale à la marge

L'association Logia33 a été fondée en 2003 par le Conseil Général de la Gironde, le Crédit Immobilier des Prévoyants et l'ADIL33. Elle a pour objectif de mettre en place un dispositif permettant aux personnes en difficultés et/ou s'intégrant mal dans le parc collectif de financer une solution de logement grâce à l'accession très sociale, lorsque aucun autre dispositif n'a pu y répondre. Il s'agit de permettre le maintien dans le logement, la sédentarisation ou l'accès à un logement autonome de personnes démunies grâce à une accession à la propriété sécurisée.

Dans la CUB, l'utilisation du dispositif Logia33 porte sur des situations très spécifiques (rachat de biens en pleine propriété pour les personnes âgées, acquisition de leur logement par des locataires dans le cadre de projet de renouvellement urbain...). Ce dispositif, mis en œuvre par les PRL, donne lieu à un accompagnement du ménage accédant et à l'octroi d'un prêt complémentaire à taux bonifié par le crédit immobilier des Prévoyants. Peu de ces prêts ont été accordés pour une accession dans la CUB (4 sur 30 en 2005).

[24] cf. Bilan social 2004 de la CDHLM de Gironde.

Un usage extensif est fait des structures d'accueil et d'hébergement

Le diagnostic de l'offre fait ressortir que les dispositifs et structures d'hébergement et de logement temporaire forment un ensemble complémentaire et graduel tant dans leurs missions que dans les publics accueillis et les problématiques que ceux-ci rencontrent. Pourtant, ils ne parviennent pas à répondre à toutes les demandes, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Faute de solutions suffisantes pour l'accès au logement autonome, les dispositifs et les structures sont engorgés. Les négociations en cours sur l'utilisation d'une partie du contingent préfectoral pour des sorties de dispositifs d'hébergement et de logement temporaire devraient permettre d'améliorer la situation si sa mise en œuvre est couplée avec la production d'une offre adaptée.

Une insuffisante couverture territoriale

Les structures d'hébergement (et le logement temporaire dans une moindre mesure) apparaissent comme un système non ancré dans le territoire, alors que le logement dit banal a une dimension territoriale évidente.

Le développement ou la relocalisation de l'hébergement et du logement temporaire est nécessaire sur l'ensemble du territoire communautaire pour être au plus proche des besoins et assurer un parcours résidentiel pour l'ensemble des ménages.

1.4. Les financements

Le financement des dispositifs et des structures œuvrant pour faciliter l'accès au logement des personnes en difficulté est multiple et est amené à évoluer avec les délégations de compétences et le positionnement de la CUB. Ainsi pour répondre aux besoins des publics du PDALPD, plusieurs enveloppes, dont plusieurs opérateurs ont la maîtrise, sont aujourd'hui mobilisées.

	Dispositifs et structures	*Investissement*	*Fonctionnement*
Hébergement d'urgence	Accueil de jour	DDASS	DDASS
	Nuitées d'hôtel	DDASS : ligne urgence	
	CAU	DDE: ligne urgence ***Investissement délégué***	DDASS : Subvention
Hébergement d'insertion	CHRS	DDASS : ligne investissement DDE : fond d'urgence (mise en sécurité)	DDASS (dotation globale)
	CADA	DDASS : dotation globale (Assimilé CHRS spécifique)	
	Centre Maternel	CG (ASE)	
	ALT / Hôtel social	DDE : ligne urgence ***Investissement délégué***	DDASS : subventions (versement redevance) FSL : accompagnement social
Logement temporaire	Résidences sociales	DDE (PLAI-PLALULOS) ***Investissement délégué***	DDASS (AGLS)
	Sous-location	FSL (AML)	
	Maison relais	DDE (PLAI) ***Investissement délégué***	DDASS : subvention

N.B. : Les logements bénéficiant de l'ALT peuvent être ceux financés en investissement sur la ligne d'urgence déléguée CUB. L'ALT peut aussi financer des nuitées d'hôtel.

Les lignes budgétaires ne sont pas transparentes : une même ligne peut recouvrir plusieurs dispositifs (CHRS et CAVA, CAU et accueil de jour, ALT et places d'accueil des gens du voyage).

Les budgets alloués pour l'investissement par la DDASS ou la DDE, sont variables d'une année sur l'autre. En effet, ils sont établis sur la base d'une programmation dépendante des projets locaux.

Ligne d'urgence gérée par la DDE

2003	53 000 € (1 projet sur Talence)
2004	61 000 € (1 projet sur Bordeaux)
2005	706 000 € (3 projets sur Bordeaux)

Il ne peut y avoir de réflexion sur l'investissement sans une mise au clair des enjeux en terme d'accompagnement et des dépenses de fonctionnement ainsi induites.

L'AGLS est ouverte aux gestionnaires de résidences sociales en fonction du projet social de la structure. L'aide est destinée à financer le surcoût de gestion lié aux difficultés d'insertion que peuvent rencontrer certaines populations accueillies, en particulier les personnes en danger d'exclusion sociale et/ou professionnelle, les jeunes en difficulté ou encore les travailleurs immigrés vieillissants.

Enveloppe allouée par la DDASS

2004	15 structures (970 places)	109 000 €
2005	15 structures	108 000 €

L'AGLS est à considérer en articulation et en complémentarité avec les aides versées au titre de l'accompagnement social, en particulier par les collectivités territoriales, la CAF et le FSL. Son octroi ne doit pas aboutir à un désengagement financier des autres partenaires.

L'enveloppe allouée par le FSL en 2005 au titre de l'ALT et de la sous-location s'élève à 997 000 € (accompagnement social ALT: 385 000 €- accompagnement social sous location et gestion locative : 613 000€).

Les sources de financement sont multiples et le plus souvent annuelles, sans certitude de pérennité. Les changements et le peu d'opportunité d'une année sur l'autre dans l'octroi des financements, qu'ils soient d'investissement ou de fonctionnement, ont des impacts sur l'offre proposée et son développement. Ils incitent aussi les gestionnaires à se tourner vers d'autres ressources pour compléter les budgets (bénévolat, dons privés, subventions des collectivités locales...), sans réel succès à ce jour.

Dans le but d'éviter les cloisonnements, la mobilisation et l'articulation des financeurs sont à rechercher pour consolider les projets de développement d'une offre spécifique.

1.5. Des enjeux pour l'agglomération

Les modalités d'ajustement de l'offre et de la demande de logement sont de plus en plus complexes et expliquent pour grande partie la crise actuelle d'accès au logement. De nouveaux dispositifs, ainsi que des nouvelles pratiques se développent à côté du logement social traditionnel. Pourtant, la mise en œuvre des dispositifs relève trop largement du "bricolage" plutôt que du suivi d'un programme partagé, ainsi qu'en témoignent les confusions de vocabulaire, la complexité des montages administratifs et budgétaires, l'absence d'outil de pilotage efficient et de source d'observation sur l'ensemble du parcours résidentiel.

Il s'agit donc aujourd'hui d'intégrer, collectivement et à l'échelle de la CUB, le besoin permanent d'un dispositif d'hébergement et de logement temporaire adapté à une population importante et diversifiée et ce au regard des engagements pris dans la convention de délégation. La modification du PLH et la révision du PDALPD sont imbriquées. Le PDALDP doit donner toute son envergure à la politique communautaire de l'habitat, de même que cette dernière doit permettre une meilleure prise en compte des objectifs du Plan au niveau local et une territorialisation pointue sur son territoire.

Ces constats posent avant tout un préalable : la nécessaire coordination de tous les acteurs pour trouver des réponses adaptées à des parcours résidentiels et de vie de plus en plus singuliers et ainsi l'optimisation de l'ensemble des moyens mis à disposition afin d'œuvrer pour le droit au logement de tous. L'enjeu majeur est de redonner la possibilité à l'ensemble des ménages, même les plus précaires, de réaliser des parcours résidentiels en fonction de leur situation, de leurs besoins et de leurs capacités (financières, d'autonomie…).

L'inscription de la CUB dans une synergie déjà mise en place autour de l'accès au logement et l'hébergement offre l'opportunité de construire une réponse partagée à la hauteur de l'enjeu : observation, pilotage, portage politique en direction des personnes défavorisées.

Les enjeux sont donc :

- L'assurance de parcours résidentiels "sécurisés" :
  - par une meilleure lisibilité et coordination des structures et des dispositifs et pour une meilleure évaluation des besoins ;
  - par la sortie des dispositifs et l'amélioration du passage à un parc banalisé mieux adapté (importance de la gestion des contingents et de la mobilisation des bailleurs) ;
  - par l'augmentation, l'adaptation et la valorisation de la gamme des dispositifs existants et l'optimisation de l'ensemble des moyens mis à disposition.
- Le soutien aux projets autour d'une stratégie partagée entre institutions et opérateurs (animation, ingénierie, financements...).
- La garantie d'une cohérence et d'une solidarité territoriale pour répondre aux besoins à la fois endogènes et exogènes du territoire communautaire.

1.6. Tableau de synthèse de l'offre dans l'agglomération

	HÉBERGEMENT		***LOGEMENT TEMPORAIRE***	
	Urgence	***Insertion***	***Résidence sociale et maison relais***	***Sous location***
Bénéficiaire	SDF, personne en rupture ou en danger	Personne construisant son parcours d'insertion	Personne en difficulté sociale et/ou économique	Personne en difficulté sociale et/ou économique
Formule	***Mise à l'abri immédiate***	***Accueil différé***	***Structure collective***	***Logement en diffus***
Durée	D'une nuit à un mois	De 1 mois à 6 mois (voire plus)	De 6 mois à 2 ans (renouvelable) ; Logique d'habitat durable pour la maison relais	Variable, possibilité bail glissant
Offre	460 logements diffus en ALT			245 logements
	Environ 200 places « fixes » + dispositif hivernal	664 places	environ 1000 places	
	> 2 CAU : Leydet (168 places) Mamré (20 places) > Environ 300 places en hôtel / an > Environ 20 places médicalisées > Environ 100 places l'hiver réparties dans les différentes structures	> 7 CHRS collectifs (237 places) > 2 CHRS éclatés (45 places) > 4 centres maternels (115 places) > 2 CADA (267 places)	> Pour les jeunes : 4 FJT + 2 RS CLLAJ (365 places) > Pour les travailleurs : 2 FTM + 8 RS (950 places) > 1 maison relais destinée aux grands exclus (15 places)	> Principalement dans le parc privé
Localisation	Bordeaux	CHRS essentiellement sur Bordeaux Autres structures bien réparties	Bordeaux essentiellement	Bordeaux essentiellement

2 | Mise en débats de la question

Les rencontres avec les acteurs tout au long de la démarche de diagnostic ont permis de préciser et de valider les principaux constats et enjeux dégagés dans l'étude présentée en première partie de ce document. Figurent à la suite les comptes rendus synthétiques du groupe de travail institutionnel et des retours des principaux acteurs associatifs sur la situation de l'accès au logement dans l'agglomération. Ils mettent à la fois en perspective des orientations stratégiques et quelques actions plus ponctuelles valorisées par les acteurs.

2.1. Le groupe de travail institutionnel : vers une amélioration de la coordination des acteurs

Le groupe de travail s'est réuni le 18 septembre 2006. Cette réunion avait pour objectif de réunir les acteurs institutionnels pour partager un état des lieux et des pistes d'actions pour l'agglomération. Le rôle de cette dernière va être amené à évoluer avec la refonte de son Programme Local de l'Habitat et la prise de délégation de gestion des aides à la pierre. Étaient réunis la CUB, le Conseil Général, le FSL et l'État (DDASS et DDE).

2.1.1. Quelques préalables au cadrage du positionnement de la CUB

Une articulation nécessaire entre politique départementale en faveur des personnes défavorisées et PLH communautaire

La première difficulté à laquelle doit faire face l'agglomération est double : il s'agit d'une part de trouver une articulation avec une politique départementale légitime dans le domaine de l'action sociale et du logement des personnes défavorisées, et d'autre part de faire face à son rôle d'accueil. Elle subit un nombre important de demandes extérieures qui, faute d'une offre existante hors CUB, se tournent vers la métropole. Dans ce contexte, il a été convenu d'inscrire des actions spécifiques dans le PLH communautaire et par conséquent de définir des partenariats renforcés afin de permettre des interventions cohérentes tenant compte de cette articulation. Il est donc convenu que la définition d'objectifs doit être un préalable aux actions engagées par la CUB dans le cadre des aides déléguées mais également au titre de ces crédits propres.

Une sensibilisation des communes comme fondement du rééquilibrage territoriale de l'offre très sociale

Un travail de sensibilisation et de partage avec les communes devrait être envisagé au regard du déséquilibre géographique de l'offre spécifique en hébergement, en logement temporaire ou en logement très social sur l'agglomération. Des différences existent et peuvent être importantes entre les communes qui sont plus ou moins mobilisées dans ce domaine. Les ***Petits déjeuners de l'habitat*** peuvent être une bonne amorce à cette prise de conscience collective selon la CUB. En effet, ils représentent des moments de dialogue informels destinés aux élus et visent ainsi à faciliter les échanges de points de vue et d'expériences afin de construire une culture communautaire de coopération et d'action en matière d'habitat.

Une meilleure observation des besoins et des indicateurs pertinents pour des réponses adaptées

Parallèlement, il semble intéressant qu'***une observation plus fine du territoire, de la demande et des besoins*** soit menée. Complexe, elle n'en paraît pas moins nécessaire pour évaluer à la fois le poids que représente l'afflux induit par le rôle d'accueil de la CUB et les besoins de la population locale. Le programme d'actions du PLH pourra initier cette observation dans le cadre de sa mise en œuvre, en lien avec le PDALPD, qui pourrait porter cet observatoire.

Le travers qui consiste à analyser la demande en fonction de la localisation de celle-ci a été pointé. En effet, la demande est influencée par les réalités locales (implantation de l'offre en habitat spécifique, politiques sociales…) ce qui fausse en partie l'analyse. Cela questionne alors la manière d'***appréhender des besoins locaux aujourd'hui encore mal connus*** et de déterminer ***des indicateurs pertinents*** pour permettre une évaluation des besoins et des dispositifs, dans leur réponse à ces besoins.

2.1.2. Regards sur les dispositifs existants, les projets et les pratiques

Une évolution des publics qui fait évoluer les champs d'action

L'évolution des situations de certaines populations logées par la Sonacotra, en particulier le vieillissement de sa population traditionnelle de travailleurs migrants, a permis de montrer que les prises en charges spécifiques de ces publics relèvent d'avantage de structures médicalisées. Il ne s'agit donc plus du champ de compétences du PLH qui doit pourtant établir un lien avec les schémas médicaux et ainsi faciliter les passerelles inter-établissements.

De même, pour que les maisons-relais retrouvent leur fonction d'origine, une définition d'objectifs dans le PLH s'impose et doit permettre de cibler véritablement le public accueilli en fonction des moyens déployés.

Des stratégies par défaut de financement

L'absence de financement pour de nouveaux CHRS, qui pourtant sont insuffisants dans l'agglomération, entraîne une utilisation abusive de l'ALT. Celle-ci ne permet en effet pas la construction d'une réelle démarche d'insertion et devrait donc être réservée à des personnes dont la seule difficulté pour accéder au logement est d'ordre financier. Tout cela contribue à l'engorgement des filières et à la confusion entre acteurs et dispositifs.

Les alternatives mises en place dans le cadre de dispositions nationales, même si elles contribuent à l'amélioration des conditions d'accueil, ne pallient pas le manque de places d'urgence[25]. Ceci interroge le statut et l'avenir des structures d'hébergement d'urgence poussées vers l'insertion, et donc le maintien d'un dispositif d'urgence.

Quant aux maisons relais, leur montage est relativement souple (pas d'agrément du CROSM en particulier) mais nécessite la participation financière d'autres partenaires pour le fonctionnement. Il faudrait donc pouvoir étudier de manière collégiale les projets, créer un réseau partenarial autour par exemple de comités de cofinanceurs, et ceci dès son élaboration.

Du projet social au portage du projet partenarial

Dans ce contexte, il faut donner d'avantage d'opportunité aux associations d'être actrices et force de propositions en lien et en réponse aux grandes orientations exprimées par les institutions. Certaines pratiques associatives qui consistent à ne solliciter les institutions qu'en aval, avec une logique de guichet, reçoivent un mauvais accueil auprès des financeurs et des décideurs. Il s'agit plutôt de concevoir ***ensemble*** des projets sociaux pour ensuite lancer la démarche de portage du projet. Il faut ainsi pouvoir accompagner les partenariats entre associations et bailleurs et permettre ainsi un travail de qualité qui répondent aux besoins locaux.

2.1.3. Mises en perspective

« Qu'est ce qui fait le plus défaut : l'insuffisance de logements adaptés et spécifiques ou la difficulté de financer un accompagnement social? » Face à cette interrogation, les intervenants estiment que, pour prétendre avoir une vision plus claire sur le sujet, il convient au préalable de faciliter l'accès au logement en veillant au développement de logements autonomes. Il a cependant été ajouté que, si la production de logement pouvait effectivement ***désengorger les structures spécialisées*** dans l'hébergement et le logement temporaire, elle ne devait pas être exclusive. En effet, certaines demandes nécessitent une

[25] Transformation des places d'urgence en place de CHRS

offre spécifique qui, soit n'existe pas, soit est difficilement accessible pour les populations qui en ont besoin.

Les ***contingents de réservation de l'État et des collectivités locales et leur redéfinition*** n'ont de sens que s'il existe une offre adaptée et banalisée pour répondre aux besoins spécifiques des populations qu'ils ciblent. Le bilan de la COSE sont à ce sujet intéressants. Il existe en particulier des besoins sans réponse pour les très grandes familles (gens du voyage sédentarisées ou en cours de sédentarisation notamment) et pour des familles qui cumulent plusieurs difficultés d'ordre financier, social, professionnel...

Les besoins en grands logements s'organisent autour de deux types distincts, des T5 banalisés et des T6 ou plus adaptés en termes de localisation, niveaux de loyers, voire organisation (cas des logements pour gens du voyage en cours de sédentarisation).

Une ***analyse de la production de logements en PLAI*** est prévue dans le cadre du PDALPD pour connaître leurs usages et leurs affectations, mais il semble qu'ils permettent surtout des relogements au sein même du parc social.

Au terme de ce groupe de travail, c'est toute la nécessaire articulation du PLH au PDALPD qui ressort. Outre une cohérence technique, il s'agit d'une volonté de faire au niveau politique. C'est dans ce sens que la CUB devra initier ses démarches auprès des communes qui peuvent être de véritables porteurs de projet. L'appel à projet territorialisé est une modalité intéressante s'il s'accompagne de réponses innovantes grâce à la force de proposition du réseau associatif.

Certains partenariats sont habituels (DDE/DDASS), d'autres sont à envisager, comme avec les communes. Il convient de clarifier le rôle de chacun et de mettre en place une méthode de travail partagée.

Enfin, le tableau de synthèse de l'offre spécifique[26] s'est avéré intéressant et nécessaire même s'il est encore trop cloisonné pour illustrer la diversité de l'offre et des parcours. Ainsi, le PLH doit intégrer ses actions dans une démarche globale et transversale. Le PDALPD révisé et élargi au champ de l'hébergement d'urgence et d'insertion en est le cadre.

[26] Cf. annexes

2.2. Le regard croisé des associations, les apports du terrain

Les rencontres avec les principaux opérateurs sociaux de l'hébergement et du logement temporaire sont indispensables pour mettre en avant des pratiques, capitaliser des retours d'expériences.

Accès au logement ou itinéraire résidentiel ?

Si les partenaires ont fait part de leur satisfaction de trouver dans l'état des lieux (cf. partie 1) un ***portrait complet*** de la ***« chaîne de l'offre en logement »***, la présentation reste schématique et ne peut rendre compte de la diversité des parcours personnels.

Il a été remarqué que certains ***dispositifs très spécifiques*** dans le cadre notamment de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) ou la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) sont absents de ce document. De même, les ***centres maternels,*** qui ne contribuent pas pour certains au renforcement de l'offre d'hébergement dans le sens où ils s'orientent vers un public très particulier composé de familles monoparentales avec des difficultés relationnelles mère/enfant, doivent-ils apparaître dans ce cadre ?

Les acteurs des structures d'accueil, d'hébergement (qu'il soit d'urgence et *a fortiori* d'insertion) ou encore de logement temporaire, ont, pour la plupart, insisté sur l'importance des ***actions complémentaires à mener au côté du logement***. Le projet résidentiel doit être resitué dans le projet de vie global de la personne. Ainsi, quand cela est possible, les opérateurs tentent d'établir des relais avec diverses institutions : médicales (psychiatriques...), liées à l'emploi, etc.. La création des CIVIS semble aller dans ce sens.

Au delà de concepts, quelle réalité de mise en œuvre ?

Tous les outils existent en théorie mais l'ouverture des dispositifs de droit commun aux exclus pose question, comme leur accès à une maison de retraite. Plus globalement, c'est leur place dans la société qui est en cause.

La ***transversalité théorique des dispositifs*** n'est pas non plus remise en cause d'autant qu'elle admet une certaine adaptabilité. Des décalages peuvent pourtant naître au moment de l'***évaluation des situations des familles*** par exemple. Les passerelles entre associations deviennent de ce fait complexes et sujettes à débat en raison d'appréciations différentes de mêmes situations familiales et donc des besoins associés. L'écart parfois important qui s'immisce entre théorie et pratique est corollaire à la nature du travail social en général, pour lequel la recherche de critères ou d'objectivation peut s'avérer inopérante. Le ***référentiel national « Accueil Hébergement Insertion »*** (AHI) pourrait être un bon moyen pour des interprétations plus homogènes et pour que l'ensemble des acteurs puissent s'accorder sur une stratégie globale à adopter.

Améliorer la connaissance des besoins

Actuellement, scindée en 2 observatoires (CAIO et PRL), l'***analyse des besoins*** ne permet pas de dresser un portrait de l'ensemble des besoins en logement ou en hébergement. Dans les faits, ces deux entités sont éloignées (logement très social permanent de droit commun, observation minimale à partir du 115 et des sorties ALT). Le PDALPD est le cadre souhaitable pour structurer cette observation.

Quant à la question de savoir s'il manque ou non des places d'hébergement et de logement temporaire, la réponse ne peut être tranchée. Il semble qu'il s'agit plutôt d'augmenter la capacité en logement autonome et faire bien vivre les dispositifs existants (quitte à les moduler comme faire des CHRS sans durée de séjour...) pour fluidifier les parcours.

L'adéquation offre/besoins pose problème : Bordeaux concentre l'offre d'hébergement de l'agglomération alors que des besoins s'expriment dans les autres communes de la CUB[27].

Quelle est la force de frappe des acteurs de terrain ?

Un regard très pointu est souvent porté sur ce que devrait être certains dispositifs ou certains partenariats pour appuyer les complémentarités des structures et tenter de faire évoluer les pratiques institutionnelles.

Chaque acteur associatif insiste pour repositionner ses actions en fonction des documents et politiques cadres. Ils ne s'adjugent pas les outils institutionnels comme l'observatoire départemental du logement d'urgence et temporaire géré ***par*** le CAIO. Il ne s'agit en aucun cas de l'observatoire ***du*** CAIO. Dans ce domaine, les associations assument leurs fonctions de prestataires de service.

Cette reconnaissance des apports institutionnels ne va pas sans une demande de reconnaissance et de valorisation des actions accomplies de manière indépendantes ainsi que le savoir-faire dispensé. Par exemple, des associations ont élaboré depuis deux ans le Guide de Propriétaire Solidaire. Il est mis à jour chaque année et distribué chez tous les notaires et les partenaires. Il informe ainsi les propriétaires de toutes les possibilités qui s'offrent à eux s'ils louent leur logement à une famille à bas revenu.

Pour une grande partie des acteurs, c'est autour des notions de partenariat et de réseaux qu'il faut aujourd'hui travailler.

Le paradoxe du milieu associatif se situe entre ***le besoin de reconnaissance institutionnelle et la peur d'une institutionnalisation***. Ainsi, le poids que représentent les bénévoles est un point d'équilibre nécessaire pour éviter le risque d'institutionnalisation des associations. « Le monde associatif repose sur le bénévolat et c'est une bonne chose. La formation doit être assurée en interne sinon il y a un risque d'institutionnalisation ». « Il faut rassurer l'ensemble des partenaires : les opérateurs savent faire ».

Quand les financements s'en mêlent... un sujet tabou de l'accès au logement ?

Certains ont noté avec intérêt la présence dans l'état des lieux d'une partie sur les financements tant la question reste souvent occulté. Il s'agit pourtant pour certains du nœud du problème de l'accès au logement qui met en évidence un manque d'efficience lié aux problèmes d'organisation institutionnelle.

Les associations qui gèrent des CHRS se plaignent de devoir chaque année aller en bataille avec leur financeur principal, la DDASS, pour la revalorisation des dotations de fonctionnement.

De même, les acteurs notent que certaines aides sont plus incitatives que d'autres. (ex. FJT/RS). C'est en effet sur les financements que les enjeux se cristallisent parfois et non sur les caractéristiques du projet social.

Le financement de l'innovation et de l'expérimentation crée parfois des concurrences inutiles entre associations et devrait faire l'objet d'une redéfinition, avec une réflexion sur son passage, si l'expérience est concluante, aux financements de droit commun.

La question du financement induit bien un ***enjeu organisationnel et coordination***. Les associations espèrent une rationalisation et un décloisonnement des financements des structures de type CHRS. Il serait prudent d'éviter les structures "mono-institutionnalisées" et permettre d'ouvrir des formes de co-financement État / Conseil Général ou CUB (ceci nécessitant préalablement d'établir un schéma entre ces acteurs). De même, il pourrait être

[27] À titre de comparaison, Périgueux compte 5 CHRS.

recherché une double habilitation État / collectivités locales pour une meilleure coordination territoriale et atténuer les concurrences.

Devant la multiplicité des situations rencontrées, plusieurs prix de journée pourraient être mis en place, ce qui permettrait de ne pas trop homogénéiser les publics accueillis.

Des questions, des idées…

*La **veille sociale**, réponse à l'urgence ou lieu de coordination ?*

La veille sociale, pilotée par la DDASS, pare actuellement uniquement à l'urgence (dispositif hivernal) sans organiser la coordination plus globale entre insertion et urgence autour de conventions multi-partenariales qui seraient nécessaires.

*Le **115,** une source d'information sur la demande plus qu'un outil d'orientation ?*

L'amélioration prévue du dispositif 115 semble nécessaire pour permettre une orientation effective et efficace. Les acteurs se questionnent pourtant : cela est-il suffisant et comment éviter ensuite la sélection mis en place par certaines structures ? Actuellement les pressions varient suivant les structures. Outil d'observation qui revêt une dimension de communication, le 115 garantit une connaissance commune des demandes de l'urgence pour dégager des tendances générales mais ne permet pas encore d'établir un projet stratégique. Une demande ne doit pas forcément se traduire dans une place rappelle un acteur, il faut donc une réelle analyse derrière cette observation des demandes.

*L'**ALT,** dispositif transitoire finalement pérennisé ?*

C'est en période de pénurie de financement que ce dispositif a été lancé pour permettre de dégager des solutions de logement. L'ALT s'adresse normalement à une catégorie de population dont le seul problème est précisément l'absence de logement. L'appropriation de l'ALT par les CCAS est considérée par certaines associations comme positif.

*La **Maison-relais,** une résidence sociale déguisée ?*

Les propos tenus autour de la maison-relais ont été parfois divergents. Pour certains, il s'agit d'une simple affaire politique pour reparler de la solidarité des anciennes pensions de famille et de leur convivialité. Pour d'autres en revanche, le concept des maisons-relais est intéressant mais ne correspond pas à l'usage qui en est fait actuellement. « Elle remplace actuellement le manque d'alternative aux maisons de retraite pour les publics en errance ». Et certains ne cachent pas qu'il s'agit d'un mode d'hébergement moins coûteux. « La 1ère intention est de faire de l'hébergement bon marché même si après le coût véritable induit est nettement plus élevé ».

D'où le souhait de valoriser l'expérience du CHRS Le Petit Ermitage à Léognan, qui accueille des personnes avec un long parcours d'errance et de lourdes pathologies. Les missions qu'il développe s'apparente plus à une maison de retraite qu'à celui d'un CHRS à proprement parler et notamment le fait que la durée de séjour ne soit pas limité.

Ceci soulève une nouvelle question cruciale : faut-il ouvrir les maisons de retraite aux exclus et/ou construire des structures adaptées? La question se pose de la même manière avec le public vieillissant des foyers de travailleurs migrants.

*La **résidence sociale,** une fonction d'accueil renforcée ?*

Ce qui paraît être une avancée dans le cadre des FTM, permettant un meilleur accueil, reçoit un écho différent pour certains acteurs du monde FJT. Ils indiquent, en effet, qu'il est plus avantageux actuellement financièrement de garder l'agrément FJT. Pourtant, outre cet aspect budgétaire, d'autres au contraire privilégient l'agrément résidence sociale pour développer des projets sociaux plus ouverts en termes de publics accueillis.

*La **sous-location,** outil d'insertion ou commencement de logement autonome ?*

La sous-location permet une insertion dans un cadre banalisé de ménages en difficulté. Mais elle est soumise à une problématique qui la détourne de sa fonction initiale. En effet, bailleurs comme associations gestionnaires ont peu d'intérêt à effectuer le glissement de bail qui marque le passage à l'autonomie, les uns rassurés par le suivi social effectué, les autres par peur de non-reconstitution de leur offre. Le financement de la médiation locative devrait pouvoir tenir compte de cela, faute de quoi ces logements ne jouent plus leur rôle d'outil d'insertion vers un logement autonome.

*La **COSE**, un outil nécessaire sur-mesure ?*

La COSE permet l'élaboration de solutions "sur mesures" pour des publics en grande difficulté, qui la rend précieuse pour les associations. Sa réactivation leur semble nécessaire.

*Le **PST,** un pas vers le privé social ?*

Les réalisations de logements PST sont essentiellement localisées hors de l'agglomération, alors que les besoins sont concentrés sur la CUB, d'où des refus d'attribution de la part des ménages. Il faut donc capter de meilleure manière le parc privé, et l'élargissement de l'AIVS pourrait y contribuer (que ce parc soit d'ailleurs issu ou non d'opérations PST).

*L'**aménagement urbain,** facteur contribuant à l'exclusion ?*

L'aménagement urbain n'est souvent pas adapté en termes d'équipements sanitaires accessibles aux personnes à la rue : fermeture des bains-douches, toilettes payantes, suppression des fontaines ou de leur mise en eau… Et ceci d'autant plus en l'absence d'un véritable lieu d'accueil de jour dans l'agglomération. Se repose à nouveau la question de la place du pauvre et de l'exclu dans notre société et dans nos villes.

Le rôle et la place actuels et futurs de la CUB ne semblent pas clairs pour les opérateurs, qui demandent une réelle stratégie de développement territorialisé au sein de l'agglomération. « Il faut arrêter avec les stratégies de survie que cautionnent frileusement nos institutions ».

L'absence de prise de position politique donne aux associations un rôle palliatif sans permettre de sortir du schéma traditionnel des parcours institutionnels mis en place dans l'urgence et par défaut qui coûtent chers. Mais une stratégie en faveur de l'accès au logement ne saurait se limiter à la définition institutionnelle de publics prioritaires.

3 | Annexes

A | Liste des sigles utilisés
B | Définitions des modalités d'hébergement et de logement
C | Principaux documents ressources
D | Personnes rencontrées

Annexe A – Liste des sigles utilisés

ADIL	***Association Départementale d'Information sur le Logement***
AGLS	***Aide à la Gestion Locative Sociale***
AIVS	***Agence Immobilière à Vocation Sociale***
ALT	***Allocation Logement Temporaire***
AML	***Aide à la Médiation Locative***
ANAH	***Agence NAtionale de l'Habitat***
APL	***Aide Personnalisée au Logement***
ASE	***Action Sociale à l'Enfance***
CADA	***Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile***
CAF	***Caisse d'Allocations Familiales***
CAIO	***Centre d'Accueil, d'Information et d'Orientation***
CAUSE	***Collectif Associatif d'Urgence Sociale contre les Exclusions***
CCAS	***Centre Communal d'Action Sociale***
CDI	***Contrat à Durée Indéterminée***
CG	***Conseil Général***
CAU	***Centre d'Accueil d'Urgence***
CHRS	***Centre d'Hébergements et de Réinsertion Sociale***
CHU	***Centre d'Hébergement d'Urgence***
CIL	***Conférence Intercommunale du Logement***
CILG	***Comité Interprofessionnel du Logement de Guyenne et Gascogne***
CIVIS	***Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale***
CLLAJ	***Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes***
COSE	***COmmission des Situations Exceptionnelles***
CROUS	***Centre Régional de Œuvres Universitaires et Scolaires***
CUB	***Communauté Urbaine de Bordeaux***
DAPA	***Dispositif d'Accueil des Primo-Arrivants***
DDASS	***Direction Départementale des Actions Sanitaires et Sociales***
DDE	***Direction Départementale de l'Équipement***
EPCI	***Établissement Public de Coopération Intercommunale.***
FJT	***Foyer de Jeunes Travailleurs***
FSL	***Fond de Solidarité Logement***
FTM	***Foyer des Travailleurs Migrants***
GIP-FSL	***Groupement d'Intérêts Publics FSL***
HLM	***Habitation à Loyer Modéré***
MDSI	***Maison Départementale de la Solidarité et de l'Insertion***
OPAH	***Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat***
PACT	***Programme d'Aménagement Concerté du Territoire***

PALULOS	***Prime à l'Amélioration de Logement à Usage Locatif et Occupation Sociale***
PDALPD	***Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées***
PIG	***Programme d'Intérêt Général***
PLA	***Prêt Locatif Aidé***
PLAI	***Prêt Locatif Aidé d'Intégration (avant 97 Prêt Locatif Aidé d'Insertion)***
PLALM	***Prêt Locatif Aidé à Loyers Minorés***
PLATS	***Prêt Locatif Aidé Très Social***
PLH	***Programme Local de l'Habitat***
PLS	***Prêt Locatif Social***
PLUS	***Prêt Locatif à Usage Social***
PRL	***Point Relais Logement***
PST	***Programme Social Thématique***
RHVS	***Résidences Hôtelières à Vocation Sociale***
RMI	***Revenu Minimum d'Insertion***
SDAHI	***Schéma Départemental de l'Accueil l'Hébergement et de l'Insertion***
SONACOTRA	***SOciété NAtionale de COnstruction de logements pour les TRAvailleurs***

Annexe B – Définitions des modalités d'hébergement et de logement (source : DGUHC et UNFJT)

Les limites de ces définitions

Si ces définitions rendent bien compte des différents produits existants, la distinction entre les formules est, dans la réalité, moins évidente, ce qui nous donne une vision simplifiée, voire erronée, de la réalité. De plus, les gestionnaires d'hébergement et de logement temporaire disposent souvent de plusieurs types d'offre, ainsi on sort d'une logique de structures pour celle de dispositifs.

On constate ainsi que les distinctions ne sont pas si claires et qu'il existe des entrecroisements de financements, une évolution des missions, une réalité de vécu nuancée et des dénominations inadéquates qui remettent en question la classification présentée par l'administration et participe de la même manière à créer des confusions.

Accueil de jour

Ces lieux offrent des services répondant aux besoins de première nécessité de la vie courante: repas, vêtements, douches et sanitaires, boîte postale, consigne pour déposer des effets personnels. Des travailleurs sociaux se tiennent à la disposition des personnes en difficulté pour les orienter vers un hébergement, leur faire connaître leurs droits sociaux, et leur permettre, au besoin, d'accéder aux soins.

Hébergement d'urgence

Le grand froid mobilise, parce qu'il pose un problème immédiat aux personnes errantes. Mais il est des urgences bien moins visibles, qui ne peuvent se traiter uniquement en période hivernale.

Il s'agit d'un accueil sans condition, c'est-à-dire sans sélectivité des publics accueillis et pour une courte durée. Cette première forme d'hébergement se limite théoriquement au gîte (le toit) et, le plus souvent, au couvert (les repas). Les horaires d'ouverture sont le plus souvent limités, la durée de séjour est brève et la permanence est assurée par des professionnels et/ou des bénévoles.

Il s'agit du premier stade de l'intervention publique : l'objectif est d'apporter une solution immédiate à des demandes urgentes.

Toute personne se retrouvant à la rue a droit à l'hébergement, sans que des conditions de ressources ne lui soient imposées. La personne hébergée n'a pas d'obligation. En contrepartie, elle n'a pas de bail et ne bénéficie pas du droit au maintien dans les lieux. Il s'agit là d'un accueil à titre transitoire, dans l'attente d'une solution plus pérenne : logement temporaire, puis logement autonome.

CHU : Ils accueillent et hébergent, pour une durée d'une nuit à quelques mois, les personnes ou familles sans abri et les orientent ensuite vers des structures d'insertion. Des associations ou des collectivités locales, par l'intermédiaire d'un centre communal d'action sociale, assurent généralement la gestion de ces structures.

Les CHU sont financés sur des lignes budgétaires pour l'urgence. Le financement du fonctionnement des CHU est assuré par le ministère chargé des affaires sociales, sur sa ligne d'urgence (structures collectives).

LES NUITS D'HOTEL : 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 structure d'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 mobilisé qu'en l'absence d'autres solutions mieux adaptées. Il est aussi utilisé par les communes et leurs CCAS sur leurs fonds propres.

Hébergement d'insertion

Il se caractérise par un accueil dans la durée et une sélectivité du public accueilli autour d'un "projet d'insertion". L'hébergement d'insertion peut prendre le relais de l'accueil d'urgence. Outre le gîte et le couvert, il offre la possibilité de bénéficier d'un accompagnement social pour aider la personne à se réinsérer, dans une perspective globale : aide psychologique, accès à l'emploi, santé, formation, accès aux droits, accès au logement autonome de droit commun (obtention des aides au logement). La diversité de l'offre permet de répondre à des besoins d'hébergement plus ou moins autonomes, selon la demande et la composition familiale des ménages et sur des durées variables, en fonction des difficultés que rencontre la personne ou le ménage.

CHRS (Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale) : Ils proposent une prise en charge individualisée et globale de toute personne ou famille en détresse, sous condition de l'établissement préalable d'un projet d'insertion. Ce projet doit être accepté par la personne accueillie. L'accompagnement social a pour objectif d'aider les personnes ou familles accueillies à accéder ou retrouver leur autonomie personnelle et sociale. Cet accompagnement social est proposé avec ou sans hébergement. Les CHRS, qui se définissent davantage comme un statut juridique que comme une structure bien définie, sont gérés dans 9 cas sur 10 par des associations, le reste l'étant par des collectivités locales. La durée de séjour est en principe limitée à six mois, renouvelable si nécessaire. L'accompagnement social, plus ou moins lourd selon les besoins de la personne, est assuré par une équipe pluridisciplinaire : travailleurs sociaux, psychologues,… Ils peuvent également assurer un accueil en urgence et conforter le dispositif d'hébergement d'urgence.

Le SDAHI opère une distinction entre les CHRS:

- les centres d'urgence, où les personnes peuvent être accueillies sans préalable pour une durée allant de quelques jours à quelques semaines ;
- les CHRS de réinsertion où l'accompagnement social est réalisé dans le cadre d'un projet d'insertion.

Jusqu'aux années 80, le CHRS est le cadre unique de l'hébergement social et répond à des situations d'urgence.

CENTRE MATERNEL : Parmi les formes spécifiques dérivées des structures d'accueil, les centres maternels accueillent des femmes enceintes (à partir du cinquième mois) et des mères isolées (avec des enfants jusqu'à trois ans). Ces structures sont sous la responsabilité du conseil général (compétence de l'aide sociale), et ont pour autorité de tutelle le ministère chargé des affaires sociales. Elles constituent l'un des maillons du dispositif de protection de l'enfance et de la famille. Les formes de cet accueil sont relativement variées : foyer collectif ou réseau d'appartements.

Certains sont des annexes de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). La gestion est assurée directement par le Département ou par une association. L'accès à ce service se fait soit directement, sur demande de la personne, soit par l'intermédiaire du Conseil Général (assistantes sociales du service d'aide sociale à l'enfance).

Le Département assure la prise en charge des mères et de leurs enfants pendant une durée de six mois renouvelable. Les jeunes mères bénéficient d'un accompagnement socio-éducatif qui les met en relation avec les autres dispositifs d'aides : emploi, logement, éducation, santé, formation.

HOTEL SOCIAL : L'hôtel social est une modalité des centres d'hébergement d'urgence (CHU). Comme le CHU, l'hôtel social accueille, pour une durée d'une nuit à quelques mois, les personnes ou familles sans abri et est en général géré par des associations ou des collectivités locales (par l'intermédiaire du centre communal d'action sociale). Il s'en distingue par le fait qu'il offre de réels espaces privatifs pour chaque famille ou personne (chambres d'un ou deux lits, au lieu de dortoirs), et propose des conditions décentes de confort, des équipements sanitaires et de cuisine privatifs ou communs à quelques familles. Il est financé sur la ligne d'urgence du ministère chargé du logement. Les hôtels sociaux bénéficient en général d'un conventionnement ouvrant droit à l'Aide au logement temporaire (ALT).

RHVS (Résidence Hôtelière à Vocation Sociale - nouveau dispositif) : Le pacte national pour le logement prévoit la création dans les deux prochaines années de 5 000 places dans les résidences hôtelières à vocation sociale agréées par l'État, afin d'offrir notamment aux personnes en difficulté une alternative aux hôtels meublés chers et de qualité médiocre. La résidence hôtelière à vocation sociale est un établissement commercial d'hébergement agréé par le préfet du département et non soumis à autorisation d'exploitation. Elle est constituée d'un ensemble homogène de logements autonomes équipés et meublés, offerts en location pour une occupation à la journée, à la semaine ou au mois à une clientèle qui peut éventuellement l'occuper à titre de résidence principale. L'exploitant s'engage à réserver au moins 30 % des logements de la résidence à des personnes défavorisées, ces personnes étant désignées, soit par le préfet du département, soit par des collectivités territoriales, associations, organismes et personnes morales dont la liste est arrêtée par le préfet.

CADA (Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile) : Les CADA accueillent les personnes pendant la durée de la procédure d'examen de leur demande de reconnaissance du statut de réfugié, recours éventuel compris (instruction de la demande d'asile). Le CADA est assimilé au régime des CHRS. Il a pour mission d'assurer l'hébergement, avec un accompagnement social allégé, des demandeurs d'asile durant toute la durée.

(Note : Structure d'accueil créée par une circulaire du 19 décembre 1991. Vient compléter le réseau d'accueil constitué au milieu des années 1970 par les centres provisoire d'hébergement (CPH) réservés aux réfugiés statutaires, dont la vocation est reconnue, du fait de leur statut même, "à demeurer durablement en France".)

ALT (Allocation Logement Temporaire) : L'ALT est une aide forfaitaire financée par le ministère chargé des affaires sociales depuis 2005. Elle est attribuée à des organismes gestionnaires ou propriétaires (associations ou CCAS) qui s'engagent, dans le cadre d'une convention passée avec l'État, à offrir des places ou des logements disponibles en permanence, pour l'accueil de personnes en difficulté. La durée de résidence est limitée (6 mois maximum) pour assurer un renouvellement en permanence de l'offre. L'ALT représente à peu près l'équivalent d'un loyer. Elle permet aux organismes bénéficiaires de pratiquer de l'hébergement d'urgence ou d'insertion. L'ALT n'est pas cumulable avec le versement aux personnes hébergées d'une aide personnelle au logement, considérant que ces personnes n'acquittent pas de loyer seulement une contrepartie. Lorsque un projet social est établi et qu'il prévoit une participation financière de la part des personnes accueillies, cette participation doit se situer à des niveaux inférieurs aux loyers plafonds des logements très sociaux.

Logement temporaire

C'est une modalité temporaire de logement qui doit déboucher sur du logement ordinaire de droit commun, dit durable. Les occupants de logements temporaires peuvent bénéficier des aides du FSL, pour l'accès comme pour le maintien dans le logement.

À la différence des occupants de l'hébergement, ceux des logements ont un vrai statut d'occupation (bail ou titre d'occupation) et donc des droits, comme la garantie de maintien dans les lieux et le bénéfice des aides personnelles au logement. En contrepartie de ces droits, le locataire est tenu de respecter certaines obligations : payer son loyer et ses charges, assurer son logement contre les risques (incendie, dégâts des eaux,…).

RESIDENCE SOCIALE : Ce sont des structures d'hébergement collectif de type logement-foyer : chambres ou logements individuels, avec des espaces et services collectifs facultatifs (restauration, blanchisserie, salle de réunion,…). Elles sont adaptées à des personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent ou indépendant, ou pour s'y maintenir. L'orientation des personnes vers ces établissements est assurée par les services de l'État, le Conseil Général, les communes, les services sociaux, ou encore par des associations.

Les résidents signent un contrat d'une durée d'un mois renouvelable et la durée d'occupation ne doit pas, en principe, excéder deux ans.

Ces résidences sociales sont la plupart la propriété d'organismes d'habitations à loyer modéré qui ont bénéficié de financements aidés par l'État (prêt locatif à usage social PLUS, ou prêt locatif aidé d'intégration PLA-I). La gestion de ces résidences est assurée par une association ayant conclu un contrat de location et recevant à ce titre l'AGLS. L'ouverture de ce type d'offre est conditionnée par la définition préalable d'un projet social, auquel tous les partenaires intéressés doivent être associés : propriétaire, gestionnaire, acteurs impliqués au niveau local (associations, partenaires financiers : CAF, Fonds d'action sociale (FAS), Conseil Général). Le projet doit définir le type de public accueilli (spécialisation ou large public) et les moyens mis en œuvre pour accompagner les personnes vers l'autonomie.

Ces résidences sociales peuvent être créées ex-nihilo ou par transformation de foyers de jeunes travailleurs (FJT) ou de foyers de travailleurs migrants (FTM).

(Note sur l'Aide à la Gestion Locative (AGLS) : cette aide financière, mise en place au cours de l'année 2000 dans le cadre du programme de lutte contre les exclusions, est réservée aux seuls organismes gestionnaires de résidences sociales. Les associations dépendant de l'UFJT peuvent en bénéficier dès lors qu'elles que les logements-foyers qu'elles gèrent sont agréés "résidences sociales". Elle est destinée à financer le surcoût de gestion lié aux difficultés d'insertion que peuvent rencontrer les personnes accueillies. Son octroi est subordonné à la mise en place, par le gestionnaire, de réponses spécifiques adaptées aux besoins de ces personnes. La gestion et le versement de l'aide sont assurés par les DDASS.)

MAISON RELAIS : Les maisons relais représentent une variété de résidences sociales. Ce dispositif généralise une expérimentation lancée en 1998 d'une vingtaine de « pensions de famille », qui vont prendre le nom de maisons-relais. La durée d'hébergement peut y être plus longue que dans une résidence sociale : ces structures sont destinées à accueillir des personnes qui, compte tenu de leur isolement affectif, psychologique ou social, ne peuvent vivre en logement ordinaire, sans qu'elles aient besoin d'une prise en charge particulière. Ce type d'offre s'inscrit dans une logique d'habitat durable. Ce sont de petites structures communautaires qui regroupent au plus une vingtaine de logements (studios), avec quelques espaces collectifs (repas, loisirs,…) permettant de développer un lien social. Elles se caractérisent par la souplesse de l'encadrement.

Les publics accueillis sont diversifiés : de tous âges et de toutes origines. Ces structures conviennent à des personnes seules disposant de faibles ressources, pour qui un projet d'insertion s'avère vain, et souhaitant se soustraire à un isolement social et/ou affectif, en bénéficiant d'une ambiance collective, avec des services à leur disposition.

Un accompagnement social spécifique, mais léger, est proposé, axé sur la convivialité et l'intégration des locataires dans leur environnement social.

Comme pour les résidences sociales, un agrément doit être accordé par le préfet pour obtenir l'autorisation de fonctionner.

La gestion est assurée par un hôte, ou un couple d'hôtes rémunéré, qui assure l'animation de lieux et attribue les logements disponibles. Le gestionnaire signe une convention de location avec le propriétaire. L'investissement est financé par le ministère en charge du logement (prêt locatif aidé d'intégration PLA-I). Le ministère chargé des affaires sociales (par les directions départementales de l'action sanitaire et sociale) finance les hôtes. L'équilibre d'exploitation est assuré par les redevances et des aides des collectivités et institutions concernées par le projet.

Les résidents peuvent bénéficier de l'aide personnalisée au logement (APL) en fonction de leurs ressources.

SOUS-LOCATION : Une dernière forme d'accueil, intermédiaire entre le logement temporaire et le logement de droit commun, est la sous-location. Une association, déclarée et agréée, loue un ou plusieurs logements à un bailleur social ou privé, avec un double objectif : d'une part, sous-louer ces logements, meublés ou non, à titre temporaire, à des personnes en difficulté, d'autre part, d'exercer en même temps les actions nécessaires à leur réinsertion.

Ces personnes ou familles, qui ne sont pas encore en mesure d'assumer la charge d'un logement autonome peuvent bénéficier des aides personnelles au logement : l'aide personnalisée au logement (APL) si le logement est conventionné avec l'État, l'allocation logement (AL) s'il ne l'est pas.

Après une durée significative : six mois à un an le plus souvent, un glissement de bail au bénéfice de l'occupant pourra être opéré. Cette modalité devra avoir été prévue dans le contrat de location initial.

Ce type de solution est souvent bien accepté par les bailleurs, dans la mesure où le risque est limité pour eux : l'association assure la garantie du paiement du loyer en cas de défaillance du sous-locataire, et l'accompagnement social des personnes logées.

L'association ou le CCAS qui pratique la sous-location peut bénéficier d'une aide à la médiation locative (AML), qui rémunère cette intermédiation entre le locataire et le bailleur.

L'objectif final de ce dispositif est l'accès au logement autonome des personnes qui y sont logées, avec un statut de locataire à part entière.

(Note : l'AML est une aide annuelle, financée par le ministère chargé du logement, et accordée aux associations qui pratiquent la sous-location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées.)

Vers le logement autonome

PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) : Il est destiné à financer des logements locatifs adaptés aux besoins des personnes et familles qui connaissent des difficultés d'insertion et disposent de faibles revenus. Il constitue également le financement privilégié pour la réalisation de résidences sociales. Les opérations financées en PLA-I doivent préalablement faire l'objet d'une décision favorable d'octroi de subvention prise par le préfet ou son délégataire. En outre, l'octroi du prêt est subordonné à la passation d'une convention avec l'État ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement et réglementant les conditions de

location (montant maximum des loyers, plafonds de ressources des locataires). Le PLA-I est distribué exclusivement par la Caisse des dépôts et consignations.

PST (Programme Social Thématique) : Il a pour objectif d'inciter les propriétaires bailleurs privés à réhabiliter leurs logements afin d'accueillir des personnes défavorisées. Il fait l'objet d'une convention entre l'État, l'ANAH et une ou plusieurs collectivités locales. Les travaux d'amélioration ouvrent droit à des subventions ANAH majorées et le conventionnement des logements à l'APL est obligatoire. Un dispositif d'intermédiation est généralement mis en place pour assurer le suivi social des locataires et apporter des garanties aux propriétaires. Les prestations d'ingénierie des PST (diagnostic préalable, étude pré-opérationnelle, suivi-animation et évaluation) peuvent être financées par des subventions accordées par l'ANAH.

AIVS (Agence Immobilière à Vocation Sociale) : C'est un outil professionnel sur le marché immobilier pour capter et gérer une partie du parc privé au bénéfice des populations défavorisées, en apportant aux bailleurs privés des garanties locatives. L'AIVS a vocation également à gérer le parc privé de communes ou d'EPCI. Elle a deux axes : rechercher des logements adaptés et favoriser l'accès au logement. Elle agit dans le cadre de la législation sur les professions immobilières, mise en place par la loi du 2 janvier 1970. En raison de leur objet social, une AIVS ne poursuit aucun but lucratif.

Annexe C – Principaux documents ressources

Hébergement d'urgence et d'insertion

- Schéma Départemental de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion en Gironde, DDASS, octobre 2001
- Rapports 2003 et 2004 de l'observatoire départemental du logement d'urgence et temporaire, CAIO
- Rapport d'activité 2005 de l'association Solidarité Jeunesse (Foyer Jonas)
- Rapport d'activité 2005 du Foyer Leydet et du Foyer Nansouty
- Schéma départemental des CHRS et de l'urgence sociale, DDASS,1995

Logement temporaire

- Schéma Directeur de la médiation locative, CG, 2006
- Charte de l'habitat solidaire

Vers le logement autonome

- Bilans des accords collectifs départementaux de 2002 et 2003
- Bilans de l'observatoire de la demande de logement très social 2004 et 2005 via les 4 PRL d'agglomération
- Protocole de fonctionnement des points relais logement
- Bilans de l'observatoire du PLH 2005 et 2006
- Bilans d'activité du FSL 2004 et 2005
- Règlement intérieur du FSL
- PDALPD 2003-2005
- Bilan 2004 et perspectives 2005 du PDALPD
- Rapport d'activité 2005 Logia 33
- Le logement social en Gironde, CG, décembre 2004 (éléments de problématiques et annexes)

Annexe D – Personnes rencontrées

Jacqueline Descazeaux et Stéphanie Etcheverrigaray (CUB)

Joëlle Artige (FSL)

Catherine Bris et Hélène Bertrand (DDASS)

Virginie Stora, Françoise Coupet, Gérard Huynh Van Phuong et Emmanuelle Gay (DDE)

Jean-Claude Chudzinski (Conseil Général)

Monique Baudier (APAFED)

Xavier Duluc (CAIO)

Rachid Farahi (APRRES)

Martine Guionet et M. Talon (Prado33)

Mme Joseph (Association Bordeaux-Bastide)

Laurent Lacoin (Habitat &Humanisme)

Yves Lepel-Cointet (Union Régionale FJT)

José Perinnot (Jonas)

Philippe Rix (Diaconat)

Claude Rousseau (CLLAJ)

Gilles de Warren (Sonacotra)

Pierre Wessenburger (Foyer Leydet et CHRS Nansouty)