

E H E S P

Ecole des hautes études
en santé publique

Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale

Promotion : **2006 - 2008**

Date du Jury : **mars 2008**

**L'accès au logement autonome des
jeunes en difficulté dans la Loire :
enjeux et perspectives**

Françoise MERMET

Remerciements

Je tiens à remercier ma maîtresse de stage, Laurence GELINOTTE, ainsi que Monique BOUVIER, Conseillère Technique en Travail Social, et Marie-Claire GRANGE, Assistante Sociale au sein de la DDASS de la Loire pour leurs nombreux conseils et encouragements.

Je remercie également l'ensemble des professionnels rencontrés au cours de mon stage d'exercice professionnel pour leur disponibilité et leur expertise.

Enfin, un grand merci à mes collègues élèves IASS de la promotion 2006 – 2008 pour le soutien et l'aide qu'ils ont pu m'apporter au cours de l'avancement de ce mémoire.

Sommaire

Introduction	1
1 L'accès au logement autonome des jeunes en difficulté à l'épreuve des politiques publiques	5
1.1 Le public visé par l'étude : quels jeunes, quelles difficultés ?	5
1.1.1 L'absence de définition officielle des « jeunes en difficulté »	5
1.1.2 Quelques caractéristiques communes au sein de parcours hétérogènes	6
1.2 L'accès au logement au cœur des politiques publiques	9
1.2.1 L'affirmation progressive d'un droit au logement opposable	9
1.2.2 La structuration du dispositif d'hébergement en réponse à l'ineffectivité du droit au logement	11
A) Hébergement et logement, des notions aux frontières ténues	11
B) L'hébergement social : de l'urgence à l'insertion.....	12
C) Le logement temporaire, étape transitoire vers le logement de « droit commun »	13
1.2.3 Le difficile croisement entre politiques sectorielles et catégorielles : l'absence de politique spécifique actuelle en faveur de l'habitat des jeunes en difficulté	15
1.3 L'élaboration d'une politique cohérente confrontée à l'interaction de multiples acteurs.....	15
1.3.1 L'Etat : de la lutte contre les exclusions au droit au logement.....	16
1.3.2 Le renforcement progressif de la territorialisation des politiques sociales.....	17
2 Une problématique difficilement appréhendée dans la Loire: des dispositifs et acteurs en souffrance.....	21
2.1 Des dispositifs d'aides et d'insertion paradoxalement peu accessibles aux jeunes les plus en difficulté.....	21
2.1.1 De multiples aides financières obéissant à certains critères restrictifs.....	21
A) Un accès aux aides conditionné par ...:.....	21
a) ...la détention d'un titre d'occupation	22
b) ...l'inscription dans une démarche plus en moins avancée d'insertion	22
c) ...la médiation d'un travailleur social.....	23
B) Un traitement des demandes « à géométrie variable »	24
2.1.2 Une relative efficacité du ciblage des dispositifs d'insertion par l'emploi.....	24

2.2 Un dispositif d'hébergement ne parvenant pas à mener les jeunes en difficulté au logement locatif.....	25
2.2.1 Un dispositif d'hébergement d'urgence et d'insertion déstabilisé par la présence accrue de jeunes en difficulté.....	26
A) Une présence croissante des moins de 25 ans au sein de structures d'hébergement d'urgence et insertion aux capacités limitées.....	26
B) Des structures qui peinent à répondre aux besoins des jeunes.....	28
a) Des jeunes de plus en plus désocialisés au comportement peu compatible avec un hébergement en structure collective	28
b) Un décalage entre attentes des jeunes et mise en place de projets d'insertion.....	29
c) Un manque de formation pour traiter de certaines problématiques.....	29
C) Des structures qui peinent à mener le jeune vers un habitat « stabilisé » : le constat d'un allongement des durées de séjour	30
a) La complexité des problématiques rencontrées.....	30
b) La difficulté à assurer la sortie du jeune vers une solution « stable »	31
2.2.2 Une offre en logement temporaire de moins en moins accessible.....	32
A) Des structures concentrées sur les deux principales agglomérations.....	32
B) Un durcissement des exigences de solvabilité et de projets d'insertion.....	33
C) Un outil financier actuellement insuffisamment utilisé : l'ALT	33
2.2.3 Un accès limité au logement social	34
A) Une offre insuffisante en logements adaptés sur certains territoires.....	34
B) Des bailleurs sociaux réticents à l'égard des jeunes en difficulté.....	35
2.3 Une problématique qui peine à émerger en tant que « prioritaire » au niveau institutionnel	36
2.3.1 Une demande jeune qui apparaît peu au niveau de l'observation : la difficile remontée des demandes d'hébergement et de logement	36
A) Des dispositifs d'observation expérimentaux dont les modalités de renseignements restent à affiner.....	36
a) Un guichet unique de la demande d'hébergement : le dispositif 115 / SAO ...	36
b) L'expérimentation départementale du COHPHRA : une connaissance améliorée de l'offre d'hébergement et des personnes hébergées.....	37
c) Une exploitation des données rendue compliquée par un renseignement lacunaire par les structures d'hébergement.....	37
B) Un fichier départemental qui ne permet qu'une saisie partielle de la demande « jeune » en logements locatifs	38
C) Des initiatives ponctuelles développées par les opérateurs destinées à pallier les lacunes de l'observation départementale	39

2.3.2 Une faiblesse du diagnostic qui rend difficile la mise en place de politiques adaptées	39
3 Quelle politique possible en faveur de l'accès au logement des jeunes en difficulté à l'échelle départementale?	43
3.1 Disposer d'une représentation partagée quantitative et qualitative des besoins des jeunes en difficulté : connaître pour agir	43
3.1.1 Améliorer la « formalisation » de la demande au sein des dispositifs d'observation existants.....	44
A) Favoriser l'implication des structures d'hébergement dans la mise en œuvre des dispositifs expérimentaux	44
B) Harmoniser et mutualiser les données issues des diagnostics et observatoires infra-départementaux.....	45
C) Disposer d'indicateurs territorialisés et catégoriels quant à la problématique du « mal-logement » : l'« Atlas PDALPD »	45
3.1.2 Soutenir la mise en place de nouveaux outils d'observation.....	46
A) L'évolution du fichier départemental vers un fichier partagé de la demande locative sociale de la Loire	46
B) La mise en place de l'observatoire départemental de l'habitat	46
3.2 Favoriser la mise en place d'un accompagnement adapté au sein des structures d'hébergement d'insertion	48
3.2.1 Favoriser une intervention décroisée par la mise en réseau des acteurs	48
A) Assurer la solvabilité du jeune par l'insertion professionnelle.....	49
B) Garantir l'effectivité des droits existants.....	49
C) Permettre l'apprentissage de l'habitat par la mise en place d'un suivi éducatif.....	49
D) Enrichir le réseau existant par la formalisation de coopérations entre établissements	50
3.2.2 Donner les moyens aux opérateurs d'adapter leurs pratiques aux besoins spécifiques du public « jeune »	51
A) Assurer un soutien financier indispensable à la pérennité de l'accompagnement	51
B) Mettre en place des actions de formation afin de s'adapter aux spécificités des besoins du public jeune	52
3.3 Offrir une palette diversifiée de formules en logements adaptés : la mise en place de « passerelles » vers le logement autonome.....	52
3.3.1 Favoriser l'accès au logement temporaire sur l'ensemble du territoire.....	52

3.3.2 Développer la sous-location avec bail glissant pour un accès progressif au logement autonome.....	53
Conclusion	57
Bibliographie.....	59
Liste des annexes.....	I

Liste des sigles utilisés

ADIL	Agence Départementale pour l'Information sur le Logement
AGLS	Aide à la Gestion Locative Sociale
ALF	Allocation Logement Familiale
ALS	Allocation Logement Sociale
ALT	Aide au Logement Temporaire
AML	Aide à la Médiation Locative
ANAH	Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
ANEF	Association Nationale d'Entraide Féminine
ANPE	Agence Nationale Pour l'Emploi
APL	Allocation Personnalisée au Logement
ASE	Aide Sociale à l'Enfance
ASI	Appui Social Individualisé
ASLL	Accompagnement Social Lié au Logement
ASS	Allocation Solidarité Spécifique
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CASF	Code de l'Action Sociale et des Familles
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CDD	Contrat à Durée Déterminée
CES(R)	Conseil Economique et Social (Régional)
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CIVIS	Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale
CLAJ	Comité Local d'Aide aux Jeunes
CLLAJ	Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes
CLT	Commission Logement Territorialisée
CLU	Commission Logement Unique
CNE	Contrat Nouvelle Embauche
CPAM	Caisse Primaire d'Assurance Maladie
CPE	Contrat Première Embauche
CODES	Comité Départemental d'Education pour la Santé
COHPHRA	Connaissance de l'Offre d'Hébergement et des Personnes Hébergées en Rhône-Alpes
CROUS	Centre Régional des Oeuvres Universitaires et Scolaires
CSP	Code de la Santé Publique

CSS	Code de la Sécurité Sociale
CTVS	Comité Technique de la Veille Sociale
DALO	Droit Au Logement Opposable
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DDTEFP	Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
DGAS	Direction Générale de l'Action Sociale
DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
DRASS	Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
DREES	Direction de la Recherche des Etudes de l'Évaluation et des Statistiques
DVS	Délégation à la Vie Sociale
ENL	Engagement National pour le logement
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FAJ (D)	Fonds d'Aide aux Jeunes en Difficulté
FIPJ	Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Jeunes
FJT	Foyer de Jeunes Travailleurs
FLU	Fonds de Logement Unique
FNARS	Fédération Nationale des associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale
FTM	Foyer de Travailleur Migrant
FSL	Fonds de Solidarité Logement
HCLPD	Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées
HLM	Habitation à Loyer Modéré
IASS	Inspection de l'Action Sanitaire et Sociale
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
JORF	Journal Officiel de la République Française
NSEJ	Nouveaux Services Emplois Jeunes
PACTE	Parcours d'Accès aux Carrières de la fonction publique Territoriale, hospitalière et d'État
PAEJ	Point Accueil Ecoute des Jeunes
PAIO	Permanence d'Accueil, d'Information et d'Orientation
PARSA	Plan d'Action Renforcé en faveur des Sans- Abri
PCG	Président du Conseil Général
PDALPD	Plan Départemental d'Action en faveur du Logement des Personnes Démunies
PDH	Plan Départemental de l'Habitat
PDLJ	Plan Départemental pour le Logement des Jeunes
PJJ	Protection Judiciaire de la Jeunesse

PLAI	Prêt Locatifs d'Aide à l'Insertion
PLH	Plan Local de l'Habitat
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SDAHI	Schéma Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion
SAO	Service d'Accueil et d'Orientation
SDOSMS	Schéma Départemental de l'Organisation Sociale et Médico- Sociale
SLEA	Société Lyonnaise pour l'Enfance et l'Adolescence
UNAF	Union Nationale des Associations Familiales

Introduction

Si le droit au logement, enjeu majeur des politiques publiques depuis une vingtaine d'années, a connu récemment une réelle avancée avec l'affirmation de son opposabilité par la loi du 5 mars 2007¹, l'effectivité de sa mise en œuvre reste actuellement tenue en échec. Près de 3 millions de français souffriraient de « *mal-logement* »². Parmi eux, un public en augmentation, ainsi qu'ont pu le signaler de récents rapports et études³ : les jeunes de moins de 25 ans. Ces derniers connaissent en effet de plus en plus de difficultés à accéder à un logement indépendant, décent, élément pourtant essentiel, pour eux peut-être encore davantage que pour le reste de la population, de la construction d'un parcours personnel, social et professionnel en cours d'élaboration.

Certes, plusieurs dispositifs existent et s'inscrivent dans le cadre de la politique consacrée au logement des jeunes. Celle-ci, qui a connu de récents développements⁴, n'est cependant souvent envisagée qu'à travers le prisme de l'habitat des étudiants ou des jeunes travailleurs, faisant peu état des jeunes connaissant un cumul de problématiques complexes. Ces jeunes, dits « en difficulté », « en errance », sont alors assimilés à l'ensemble des ménages les plus démunis, leur déniaient de fait des besoins et une prise en charge spécifiques. Le logement devient pourtant de plus en plus un facteur d'exclusion pour un nombre croissant d'entre eux, ce phénomène pouvant entraîner des effets sociaux durables et constituer un véritable frein à l'insertion effective des jeunes.

Aux « *portes du logement* »⁵ autonome en raison tant d'un manque de ressources que d'une incapacité, constatée par les travailleurs sociaux, à « gérer » un habitat propre en l'absence d'accompagnement, une part accrue de jeunes âgés de 18 à 24 ans est contrainte de solliciter les structures d'hébergement d'urgence, d'insertion et de logement temporaire, ayant également recours à d'autres solutions encore plus précaires (hébergement chez des tiers, squat, rue) en cas d'embolie ou d'inadaptation du dispositif. Les jeunes entre 18 et 24 ans représenteraient ainsi dans la Loire près de 30% du public accueilli au sein des structures d'hébergement⁶ alors qu'ils ne constituent que 9% des 732 000 habitants du département.

¹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

² Cf FONDATION ABBE PIERRE POUR LE LOGEMENT DES DEFAVORISES, 2006, *L'état du mal-logement en France*, Rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés, 242 p.

³ *Ibid.*

⁴ Cf Circulaire UHC/ IUH 1 n° 2006-75 du 13 octobre 2006 relative à l'amélioration de l'accès au logement des jeunes et à l'élaboration d'un plan départemental pour le logement des jeunes

⁵ Cf Rapport précité

⁶ Données issues du logiciel COHPHRA (Connaissance de l'Offre d'Hébergement et des Personnes Hébergées en Rhône-Alpes)

La prise en compte de ces jeunes par le dispositif global d'hébergement pose le problème de son adaptation permanente à l'évolution des besoins de la population et interroge les pratiques professionnelles des structures⁷. Ces dernières, ouvertes à une diversité des publics, éprouvent en effet de plus en plus de difficultés dans la prise en charge de jeunes pour lesquels l'accompagnement doit être renforcé, déstabilisant le fonctionnement d'établissements qui peinent à les faire accéder au logement temporaire ou locatif. Si la question de l'accès au logement des jeunes en difficulté ne se pose pas avec la même acuité dans la Loire que dans d'autres départements ou dans les grandes métropoles, elle devient de plus en plus prégnante, concernant un nombre croissant de personnes déjà fortement désocialisées. Il reste cependant actuellement difficile, en dépit d'une montée en charge progressive de l'observation départementale sociale, de disposer dans la plupart des territoires d'analyses précises sur les besoins du public jeune en hébergement ou en logement. Si ces derniers paraissent quantitativement importants et de diverses natures aux yeux des opérateurs, la problématique n'apparaît pas encore clairement identifiée par les institutions départementales en tant que prioritaire.

Suite à la réactualisation d'un premier travail relatif à ce sujet rédigé au cours de l'année 2005 par l'un des cadres de la DDASS, ne portant cependant que sur l'un des cinq territoires du département⁸, il m'est donc apparu opportun, en concertation avec plusieurs professionnels du service du pôle social de la DDASS de la Loire, de me saisir à travers la rédaction de ce mémoire professionnel de la problématique de l'accès au logement des jeunes en difficulté sur le département, qui peut intéresser le métier d'Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale (IASS) à plusieurs niveaux.

L'Etat, responsable par ailleurs du pilotage du dispositif d'Accueil d'Hébergement et d'Insertion, est à présent, en vertu de l'article 1^{er} de la loi DALO précitée, garant de la mise en œuvre effective pour chaque citoyen du droit au logement opposable. Tenu à une obligation de résultat, il doit veiller à répondre aux besoins d'hébergement et de logement de tous à travers les différentes politiques publiques menées, dont la conduite à l'échelon déconcentré peut relever des missions des DDASS et DRASS.

La prise en charge des jeunes ne relève *a priori* pas spécifiquement de la compétence de l'Etat dans la mesure où le Département a été consacré, au gré des réformes de décentralisation, chef de file en matière d'action sociale, agissant notamment au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance. Cependant, les actions menées dans le cadre du traitement de

⁷ HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES, décembre 2004, *L'hébergement d'urgence, un devoir d'assistance à personnes en danger*, 10^{ème} Rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, Paris, p47

⁸ PANICO-MIALON D., 2005, *Etude sur l'hébergement et le logement des jeunes dans le Montbrisonnais- Forez*, DDASS Loire.

la problématique du logement des jeunes (souvent connexe à d'autres indicateurs révélant une situation de difficultés sociales) sont susceptibles de s'inscrire dans une dimension plus globale de lutte contre les exclusions, champ d'action privilégié des DDASS. Ces dernières doivent donc tantôt se positionner en tant qu'organismes fédérateurs pilotant et animant certains dispositifs, tantôt inscrire leurs actions dans un cadre empreint d'un fort partenariat tant institutionnel qu'opérationnel.

Dans le cadre de sa mission de mise en œuvre des politiques publiques relatives à l'hébergement et au logement, l'Inspecteur se doit de réfléchir à l'opportunité du développement ou de l'optimisation de l'offre proposée en la matière, afin qu'elle soit adaptée, qualitativement et quantitativement, aux besoins repérés de l'ensemble des publics des dispositifs dont il a la charge. Il doit disposer d'une vision globale sur l'ensemble de la chaîne, de l'hébergement d'urgence au logement durable, afin de favoriser l'articulation entre dispositifs et veiller à ce que l'hébergement constitue un relais vers l'accès au logement autonome.

Il dispose pour ce faire de différents leviers d'action, tant en matière de planification (animation du SDAHI, incitation à la prise en compte de la problématique au sein d'autres schémas départementaux, examen de demandes d'autorisation, de transformation ou d'extension de structures) que d'allocation de ressources aux établissements afin de doter ces derniers des moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'accès effectif au logement. Les rencontres avec les dirigeants de structures et professionnels de terrain dans le cadre de ses missions d'inspection ou lors de réunions de travail peuvent représenter pour l'IASS l'occasion d'identifier les problématiques soulevées par l'accueil de jeunes en difficulté face au logement au sein des structures d'hébergement et de s'interroger quant aux moyens de réponse les plus opportuns que celles-ci peuvent développer.

Réfléchir à la prise en charge la plus adaptée qu'il est possible de privilégier de manière à pouvoir accompagner cette population spécifique vers un logement autonome de droit commun auquel il lui est actuellement impossible d'accéder doit amener l'Inspecteur à se poser certaines questions. Existe-t-il des besoins propres aux jeunes en difficulté sur le territoire, tant en matière d'hébergement que de logement? De quelle manière sont-ils actuellement appréhendés et pris en compte par les différents acteurs concernés? La problématique de ce public nécessite-t-elle l'élaboration d'une politique catégorielle spécifique à l'échelon départemental ou doit-elle s'inscrire dans une recherche plus générale d'amélioration de la fluidité du dispositif global d'hébergement? Quel peut être le rôle des services de l'Etat dans la prise en charge d'un public pour lequel ils ne disposent pas de compétences exclusives?

La méthodologie suivie afin d'alimenter ma réflexion s'est décomposée en plusieurs phases. Une recherche documentaire préalable a été effectuée afin de collecter des éléments d'informations portant tant sur la notion de « jeune en difficulté » et les caractéristiques attribuées à cette « catégorie » de public, que sur les structures d'hébergement (d'urgence, d'insertion et temporaire) et les dispositifs existants en matière de logement. Elle a principalement consisté en la lecture d'ouvrages, d'études, de rapports et d'articles de périodiques, complétée par le recueil de données concernant plus spécifiquement le département de la Loire (rapports d'activité des structures présentes sur le territoire, schémas départementaux, données statistiques locales et régionales...).

Ces éléments théoriques ont ensuite pu être confrontés à l'observation de la réalité des pratiques professionnelles, tant des services déconcentrés de l'Etat (échanges réguliers et informels avec les personnes référentes au sein de la DDASS de la Loire sur les champs de l'hébergement et du logement; participation à certaines réunions de travail) que des autres acteurs intervenant au titre de l'insertion, de l'hébergement et du logement des moins de 25 ans, choisis pour leur implication plus ou moins directe dans la prise en charge du public visé ou leur connaissance de la problématique. Ont été ainsi rencontrés au cours d'entretiens semi-directifs⁹ menés à l'aide d'une grille d'entretien préalablement élaborée et adaptée en fonction de chaque type d'acteurs, une dizaine d'interlocuteurs, le plus souvent déjà rencontrés à l'occasion de réunions dans le cadre du stage d'exercice professionnel, tels que le chef de projet du PDALPD, la responsable du SDAHI, plusieurs directeurs de structures d'hébergement d'urgence, d'insertion et de logement temporaire, des représentants de CAF, de missions locales ou de bailleurs sociaux.

La démarche suivie a permis d'alimenter et de structurer ma réflexion en plusieurs temps, qui feront l'objet des développements suivants. Il s'agira en premier lieu d'identifier les politiques publiques existant en faveur du parcours résidentiel des jeunes en difficulté (1). Un deuxième temps sera consacré à l'analyse de l'adéquation de l'offre proposée dans le département de la Loire pour répondre aux difficultés d'accès au logement autonome de ce public (2). Ce diagnostic servira ensuite d'appui à la formulation de propositions d'axes de travail et d'éventuelles améliorations à apporter (3)

⁹ Liste des personnes rencontrées en annexe 2

1 L'accès au logement autonome des jeunes en difficulté à l'épreuve des politiques publiques

Cette première partie aura pour objectif de présenter le contexte national et local dans lequel s'inscrit la problématique de l'accès au logement des jeunes en difficulté. Les développements suivants s'attacheront à présenter les caractéristiques de ce public (1.1), avant de procéder à la présentation des différentes politiques publiques en faveur de l'accès au logement (1.2), puis d'évoquer les obstacles auxquels peut être confrontée l'institution d'une politique spécifique en faveur du logement des jeunes en difficulté (1.3)

1.1 Le public visé par l'étude : quels jeunes, quelles difficultés ?

L'imprécision règne lorsqu'il s'agit de définir de manière circonscrite le champ des jeunes dits « en difficulté », dont le cercle semble s'élargir au fur et à mesure de l'accroissement de la précarité¹⁰. En l'absence de définition précise et officielle (1.1.1), les développements ultérieurs tendront à s'appuyer sur une approche davantage sociologique de cette population, marquée par une hétérogénéité des parcours (1.1.2)

1.1.1 L'absence de définition officielle des « jeunes en difficulté »

Ainsi que le déclarait déjà en 1994 Simone Veil, alors ministre d'État, des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, « *il est difficile de donner une définition des personnes en difficulté car il y a une grande diversité des personnes concernées (...), la notion de jeunes en difficulté d'insertion ou menacés d'exclusion ne peut s'apprécier en fonction d'un seul critère* »¹¹.

Jeunes en « *difficulté d'insertion sociale ou professionnelle* », en « *situation de grande précarité* », « *en voie de marginalisation* », « *en errance* »...autant de concepts proches qui s'entremêlent, désignant parfois un même public. De nombreux textes et dispositifs se réfèrent à la notion de « *jeune en difficulté* », sans pour autant s'accorder sur une définition préalable et harmonisée de ce public, pourtant au cœur de certaines politiques. L'utilisation de l'expression diffère selon les systèmes de représentation des institutions et dispositifs et le sens que ces derniers entendent lui accorder. Il apparaît alors difficile d'élaborer des politiques concrètes et efficaces au profit d'une population visée dont les contours qualitatifs et quantitatifs demeurent flous : qui sont ces jeunes, combien sont-

¹⁰ FONDATION ABBÉ PIERRE POUR LE LOGEMENT DES DEFAVORISÉS, 2006, *L'état du mal-logement en France*, Rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés, 242 p.

¹¹ DURET P., GUY A. (dir.), 1996, « Les jeunes en difficulté », *Revue Panoramiques*, 3^{ème} trimestre, n°26, 215p

ils ¹²? La catégorie « jeunes » elle-même évolue dans sa délimitation selon les auteurs¹³, dispositifs ou institutions, pouvant aller de 15 à 29 ans.

Dans le cadre de la présente étude, je retiendrai l'approche suivante, ne me limitant pas au seul phénomène particulier des jeunes errants : seront qualifiés de « jeunes en difficulté », les jeunes précarisés et/ ou danger d'exclusion, connaissant des difficultés d'insertion dans la société tant sur le plan professionnel que sur ceux de la socialisation, de la santé ou du logement. Le champ d'analyse sera ici circonscrit aux « 18-24 ans », tranche d'âge par ailleurs retenue par la très grande majorité des structures d'accueil dans leurs rapports d'activités.

De nombreux jeunes adultes sont en effet confrontés à l'absence de politiques publiques sociales en leur faveur. L'atteinte de la majorité civile à 18 ans marque la fin de la protection légalement assurée au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), l'article L222-5 CASF prévoyant néanmoins la possibilité (et non l'obligation), sur décision du président du conseil général, d'une prise en charge à titre temporaire des « *majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants* ». L'accès aux minima sociaux est par ailleurs limité pour les jeunes n'ayant pas atteint leurs 25 ans qui ne peuvent prétendre, sauf en cas d'enfant à charge, au bénéfice du Revenu Minimum d'Insertion (RMI)¹⁴.

1.1.2 Quelques caractéristiques communes au sein de parcours hétérogènes

Ne pouvant me référer à une définition administrative précise, j'ai préféré appréhender le public des « jeunes » concernés selon la représentation que pouvaient en avoir les professionnels de terrain que j'ai pu rencontrer, chargés de leur accueil au sein des Missions Locales, Caisses d'Allocations Familiales (CAF) et structures d'hébergement. Les jeunes « en difficulté » apparaissent comme une catégorie populationnelle peu homogène, aux trajectoires individuelles diverses, que les systèmes statistiques tant nationaux que locaux n'ont pour l'instant guère permis d'apprécier avec précision. Cependant, plusieurs dénominateurs communs peuvent être relevés tels que :

- ❖ l'absence de ressources régulières et pérennes

L'impossible accès au RMI des moins de 25 ans n'offre pas aux plus fragiles la garantie d'un niveau minimum de ressources régulières. Plusieurs études ont mis en évidence une

¹² COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, mars 2001, *Jeunesse, le devoir d'avenir* ; Rapport de la commission présidée par CHARVET D., Paris : La Documentation Française, 444 p

¹³cf BOURDIEU P., 1980, « La jeunesse n'est qu'un mot », in Questions de Sociologie, Paris : Ed. de Minuit, pp 143-154 ; GALLAND O., 1991, *Sociologie de la jeunesse. L'entrée dans la vie*, Paris : Armand Colin

¹⁴ Loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relatif à la lutte contre le chômage d'exclusion, JO du 3 décembre 1988

précarisation croissante de l'ensemble des jeunes de la région Rhône-Alpes¹⁵. Les jeunes ligériens évoluent en outre dans un contexte socio-économique défavorable : les indicateurs de précarité de la Loire, supérieurs à ceux de la région Rhône-Alpes, en font un département « pauvre » qui se caractérise par une surreprésentation des bénéficiaires de minima sociaux¹⁶. L'entrée sur le marché de l'emploi est plus difficile et plus tardive pour des jeunes d'autant plus fortement touchés, en période de faible croissance économique, par les contrats de travail précaire (Contrat à Durée Déterminée, stages, intérim, temps partiel contraint) et par le chômage. La précarité de l'emploi couplée au manque d'expérience entraîne des rémunérations moindres pour les jeunes que leurs aînés. En outre, l'insertion professionnelle de nombreux jeunes est rendue problématique par un manque de formation résultant d'une sortie rapide du système scolaire sans qualification et d'un parcours scolaire chaotique. Néanmoins, les 18-24 ans accueillis dont le seul problème réside dans l'absence de ressources sont minoritaires. La précarité économique s'accompagne souvent d'une forte précarité sociale.

❖ Une situation familiale fragile, à l'origine d'une désocialisation accrue

Une grande partie des jeunes hébergés a connu une rupture familiale ou conjugale avant d'intégrer une structure. La perte du « filet de sécurité » constitué par les mécanismes de solidarité familiale entraîne, outre l'absence de soutien financier éventuel, un isolement accru et une perte de repères pour le jeune. Une désocialisation de plus en plus précoce et prononcée a ainsi été relevée concernant de jeunes hébergés, qui ont souvent connu de longues périodes de précarité (squat, hébergement chez des « amis ») avant de se résoudre à intégrer un hébergement collectif. Les problèmes de comportement sont plus fréquemment constatés qu'auparavant (présence d'animaux, troubles du voisinage, agressivité), relevant parfois de l'ordre de la psychiatrie.

❖ Un état de santé dégradé

Le rapport du Haut Comité de la santé publique relatif à la santé des jeunes adressé à la Conférence Nationale de Santé en 1997 souligne que les épisodes de précarisation des jeunes adultes provoquent « *une érosion du capital santé qu'il sera difficile de corriger* »¹⁷. La perte d'hébergement entraîne souvent une dégradation de l'état de santé des jeunes concernés, qui sont en outre alors plus enclins à s'adonner, de manière précoce, aux conduites addictives (alcool, tabac, toxicomanie). Les travailleurs sociaux constatent également une forte souffrance psychologique (dépression, anxiété) difficilement traitée

¹⁵ DRASS Rhône-Alpes, mars 2007, « Les jeunes et la précarité en Rhône-Alpes », *Etudes et Statistiques de la DRASS*, n°2007- 03D, 8 p.

¹⁶ 19,2% des ligériens perçoivent l'AAH, 20%, l'ASS et 12,9% le RMI - Source : *Statiss 2007*

en l'absence de suivi médical régulier ; les jeunes, peu enclins à se faire soigner, privilégient en effet le recours aux services d'urgence ou pharmacies.

❖ Un réel besoin d'accompagnement

Les professionnels des structures d'hébergement constatent enfin chez les moins de 25 ans suivis un réel manque d'autonomie, tant dans la conduite de démarches administratives (méconnaissance des droits éventuels et dispositifs de droit commun) que dans la gestion concrète d'un habitat propre. Les jeunes manquent de réalisme au niveau de leurs demandes, n'ayant qu'une faible conscience des frais engendrés par l'occupation d'un logement (loyer et charges liées) et de leurs obligations en tant que locataires. La plupart des jeunes en difficulté ne semblent pas en capacité de gérer seul un logement sans un accompagnement renforcé et prolongé, dont le besoin se ressent d'autant plus fortement pour les jeunes ayant fait l'objet de mesures au titre de l'ASE pendant de longues années. La fin de la prise en charge à 18 ou 21 ans constitue une rupture au rôle prédominant dans l'apparition ou le renforcement des difficultés connues par les jeunes.

❖ Une insertion par le logement de plus en plus limitée

Si l'accès à un logement indépendant et décent autonome constitue une préoccupation pour nombre de Français, il représente d'autant plus un enjeu pour les jeunes en ce qu'il symbolise une étape essentielle vers l'autonomie et souvent un préalable à la conduite de démarches d'insertion. Or, le logement devient un facteur d'exclusion pour un nombre croissant de cette catégorie de la population. Confrontés entre autres à une offre restreinte en logements adaptés à leurs besoins et supportant un taux d'effort pour le logement supérieur à l'ensemble des ménages¹⁸, les jeunes voient leur accès à l'habitat de plus en plus tardif et limité. Cette crise du logement, touchant certains jeunes jusque-là relativement « protégés » (jeunes insérés socialement et professionnellement, étudiants) entraîne des effets sociaux d'autant plus significatifs pour les jeunes en difficulté qu'ils viennent renforcer des facteurs de fragilité existants et constituent un frein à la conduite de leurs projets (formation, emploi...) ¹⁹.

Le traitement de la problématique de l'habitat des jeunes en difficulté semble alors primordial afin de prévenir l'entrée pour ces derniers dans un processus de précarisation durable. Force est de constater que les pouvoirs publics n'ont cependant pour l'instant guère élaboré de politique adaptée, accès au logement et jeunes en difficulté constituant depuis des années des champs d'intervention publique relativement distincts.

¹⁷ HAUT COMITE DE LA SANTE PUBLIQUE, 1997, Rapport à la Conférence nationale de Santé 1997, Paris, Haut comité de la santé publique, 194 p

¹⁸ Taux d'effort net moyen de 22,3% pour les moins de 25 ans contre 10,3% pour l'ensemble des ménages. Source : Enquête Logement 2002 INSEE

1.2 L'accès au logement au cœur des politiques publiques

Au cœur des politiques publiques de ces vingt dernières années, le droit au logement a progressivement pris corps dans le corpus législatif français, trouvant une récente consécration par la loi du 5 mars 2007 (1.2.1), mais son ineffectivité a nécessité la mise en place d'un important dispositif d'hébergement destiné à prendre en charge les « exclus » du logement, de plus en plus nombreux (1.2.2). Cependant, peu de réponses ont été développées à l'adresse des jeunes (hors public étudiant), d'autant moins ceux en difficulté, témoignant de l'inexistence de réelle politique publique en faveur de l'accès au logement de ces derniers (1.2.3).

1.2.1 L'affirmation progressive d'un droit au logement opposable

Alors que la loi du 22 juin 1982 dite loi « Quilliot »²⁰ posait les premiers principes d'un « droit à l'habitat », le droit au logement, introduit par la loi du 6 juillet 1989²¹ relative aux rapports locatifs, n'a véritablement pris corps qu'à partir de la loi du 31 mai 1990, dite « loi Besson ». L'article 1^{er} de celle-ci reconnaît à « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières », le droit d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir, ce « droit au logement [constituant] un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation »²².

La loi Besson institue alors deux outils afin de rendre effectif le droit qu'elle institue, qui constituent à présent le dispositif central des politiques sociales du logement. D'une part, le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD), placé sous l'autorité conjointe du Préfet et du Président du Conseil général, qui a pour missions de définir les besoins, fixer les objectifs et coordonner les actions et moyens à mettre en place pour répondre aux problèmes rencontrés dans leur accès au logement par les personnes défavorisées. D'autre part, le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL), qui accorde des aides permettant de rendre solvables les plus démunis et qui finance des mesures d'accompagnement social. Les aides financières prévues dans le cadre du FSL sont regroupées depuis 2002 dans la Loire au sein d'un dispositif unique, le Fonds de Logement Unique (FLU), dont la mise en œuvre expérimentale a constitué l'une des actions principales du PDALPD 2002-2007.

¹⁹ Rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés précédemment cité

²⁰ Loi n°82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, JO du 23 juin 1982

²¹ Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986, JO du 8 juillet 1989

²² Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, JO du 2 juin 1990

Face à la persistance voire à l'aggravation du phénomène d'exclusion par le logement, l'un des objectifs de la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions²³ fut de renforcer la mise en œuvre des dispositifs existants, afin que toute personne puisse disposer d'un logement décent, objectif constitutionnel depuis 1995²⁴. Plusieurs lois se succédèrent ensuite dont la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbains (dite SRU) du 13 décembre 2000²⁵, imposant aux communes la mise à disposition sur leur territoire de 20% de logements locatifs sociaux, puis la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale²⁶ prévoyant entre autres la mise à disposition de 500 000 logements sociaux à échéance de cinq ans.

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (dite ENL)²⁷ introduit enfin plusieurs mesures destinées à faciliter l'accès au logement des ménages les plus modestes, mais il faut encore attendre la loi du 5 mars 2007 (faisant suite à une mobilisation sans précédent en faveur des sans-abri au cours de l'hiver 2006), dite « loi DALO »²⁸, pour que soit reconnue l'opposabilité législative d'un droit au logement à l'encontre de l'Etat, réclamée depuis de nombreuses années par les associations et par le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD) dans ses rapports annuels.

Les politiques publiques sont désormais soumises à une obligation de résultats, toute personne n'étant pas en mesure d'accéder à un logement décent et de s'y maintenir ayant la possibilité, en l'absence de proposition adaptée en réponse à sa demande de logement, de formuler un recours amiable²⁹ (devant la commission de médiation départementale ou le préfet en l'absence de celle-ci) puis un recours contentieux devant le juge administratif. La loi contient également plusieurs dispositions de nature à développer l'offre de logements sociaux (construction de 91000 logements venant s'ajouter aux 500 000 prévus par le Plan de Cohésion Sociale, renforcement des obligations fixées aux communes...)

Outre les dispositifs institués par les différents textes précédemment évoqués, ont été mises en place plusieurs aides financières au profit des ménages afin de faciliter leur accès et maintien dans le logement : en sus des aides attribuées dans le cadre du FSL, on peut ainsi citer les aides personnelles au logement attribuées sous condition de

²³ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, JO du 31 juillet 1998

²⁴ Décision n°94-359 DC du 19 janvier 1995, JO du 21 janvier 1995

²⁵ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO du 14 décembre 2000

²⁶ Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, JO du 19 janvier 2005

²⁷ Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, JO 16 juillet 2006

²⁸ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, JO 6 mars 2007

²⁹ Art. L441-2-3 CCH, circulaire interministérielle n°DGAS /LCE/PIA/DGUHC/UHC/2007/258 du 4 mai 2007

ressources³⁰, mais également les aides du « 1% logement » prévues par le dispositif Loca-Pass (1997)³¹.

Malgré la présence de l'ensemble des dispositions prises, le droit au logement s'est avéré ineffectif pour de nombreux français. Face à la multiplication de situations extrêmes, aux conséquences d'une exclusion du logement d'une frange croissante de la population, fut progressivement mis en place un important dispositif d'hébergement.

1.2.2 La structuration du dispositif d'hébergement en réponse à l'ineffectivité du droit au logement

Longtemps résumé aux seuls Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), créés en 1974, le dispositif global d'hébergement comprend à présent une gamme diversifiée de formules s'inscrivant dans une logique de continuité, destinée à aider les ménages les plus défavorisés à sortir d'une situation souvent très précaire afin d'accéder, *in fine*, à un logement décent et indépendant. Les différentes composantes de ce dispositif seront présentées ici, suite à une clarification préalable des termes employés.

A) Hébergement et logement, des notions aux frontières ténues

La diversification des dispositifs au cours de ces vingt dernières années a entraîné une certaine confusion entre hébergement et logement, renforcée par le développement, en marge de ces deux concepts, d'une importante gamme de formules d'accueil temporaire. Ces termes peuvent être appréhendés de manière différente selon les institutions et pratiques locales³². Si l'élaboration en mars 2005 par la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS) du référentiel « *Accueil, Hébergement et Insertion* »³³ a permis de clarifier les missions, moyens d'actions et modalités d'intervention de chaque élément du dispositif, les frontières entre notions restent ténues. Les limites juridiques, budgétaires et opérationnelles ne correspondent pas toujours strictement. Plusieurs CHRS, qui relèvent *a priori* de l'hébergement d'insertion, consacrent par exemple certaines de leurs places à l'urgence ou mettent à disposition des logements conventionnés pour l'Aide au Logement Temporaire (ALT). Il en résulte un croisement des financements entre ce qui relève de chaque type de dispositif.

³⁰ Allocations de Logement Familiale (1948), Sociale (1971), Aide Personnalisée au Logement (1977)

³¹ Ce dispositif prévoit deux types d'aide : soit une avance gratuite permettant de financer le dépôt de garantie que doit verser le locataire lors de l'entrée dans les lieux, soit une garantie donnée au bailleur pour couvrir les impayés de loyer dans la limite d'un plafond

³² HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES, décembre 2004, *L'hébergement d'urgence, un devoir d'assistance à personnes en danger*, 10^{ème} Rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, Paris, 133 p

³³ DGAS, 2005, *Référentiel national « Accueil, Hébergement et Insertion »*, Ministère de l'emploi et de la cohésion sociale, Ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion, 67p.

Face aux nombreux débats de sémantique qui ont leur importance, notamment en terme de programmation, je me tiendrai, au cours des prochains développements, à l'approche suivante du dispositif d'hébergement : il comprendra l'ensemble des structures procurant pour un temps limité un toit aux personnes en situation de précarité ou de détresse, au titre tant de l'hébergement d'urgence que d'insertion, et intégrera une partie de ce que la DGAS dénomme « logement temporaire ».

B) L'hébergement social : de l'urgence à l'insertion

L'hébergement social renvoie aux situations d'urgence et à la démarche d'insertion, relevant en terme de planification du Schéma Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion (SDAHI), dont l'élaboration actuelle s'inscrit dans le cadre de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, ses modalités d'application ayant par la suite été précisées³⁴. Il intègre :

- l'hébergement d'urgence. Institué dès 1984 par les plans « pauvreté – précarité », renforcé entre autres par la loi n°94-624 du 21 juillet 1994 et les lois de 1998 et 2005 précédemment citées, il doit répondre de manière urgente et inconditionnelle, à toute nécessité de mise à l'abri immédiate en offrant un hébergement ponctuel se caractérisant par la durée la plus courte possible.

Il s'articule avec les prestations de premier accueil proposées par le dispositif de veille sociale constitué par le 115; les Services d'Accueil et d'Orientation (SAO), équipes mobiles de rue et accueils de jour. Mis en place à l'initiative du représentant de l'Etat dans le département en application de l'article 157 de la loi du n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, ce dispositif doit permettre de réaliser le premier accueil des personnes sans abri, de leur apporter des aides matérielles (douche, vestiaire, restauration,...), et d'évaluer l'urgence de leur situation afin de proposer une orientation immédiate vers les services et établissements compétents

- l'hébergement d'insertion. S'appuyant sur les CHRS, il constitue souvent l'étape suivante du parcours résidentiel des personnes en difficulté, qui doit leur permettre de recouvrer leur autonomie sociale et professionnelle, grâce à la conduite d'une démarche d'insertion destinée *in fine* à permettre l'accès à un logement durable.

- l'hébergement de stabilisation. Nouveau type d'accueil prévu par le Plan d'Action Renforcé en faveur des Sans-Abri (PARSA) adopté par le Gouvernement en janvier 2007, son objectif est d'offrir à des personnes fortement désocialisées une offre alternative de durée moyenne, conçue autour d'un séjour souple et individualisé, dans le cadre de

³⁴Cf circulaire DAS/DSFE/TS 2 n°98-774 du 30 décembre 1998 relative à la campagne budgétaire 1999 des centres d'hébergement et de réinsertion sociale ; articles L312-4 et 5 CASF.

structures de petite ou moyenne capacité (ouvertes 24 heures sur 24, 7 jours sur 7), comportant des chambres individualisées et permettant la mise en place d'un accompagnement social individualisé et continu.

La loi DALO consacre dans son article 4 le droit pour toute personne accueillie dans une structure d'hébergement de s'y maintenir, lorsqu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une solution pérenne, adaptée et au besoin accompagnée lui soit proposée. Toute notion de durée maximale de séjour est de fait supprimée. La mise en œuvre effective de ce principe de continuité suppose néanmoins un important travail de la part des professionnels des centres d'hébergement dans la conduite de démarches d'insertion, l'existence d'une offre d'hébergement et de logement adaptée, ainsi qu'une bonne fluidité entre les différentes étapes du dispositif d'ensemble d'hébergement, pour l'instant insuffisamment assurée.

C) Le logement temporaire, étape transitoire vers le logement de « droit commun »

Le « logement temporaire », souvent développé en tant que voie de sortie des dispositifs précédemment évoqués, vient constituer un troisième niveau de l'offre sociale à destination des ménages en difficulté d'accès au logement durable. Il recouvre différents types d'hébergement allant de l'accueil en structures collectives (résidences sociales, maisons relais) à du logement individuel financé par l'ALT³⁵, en passant par des mécanismes de sous-location et de bail-glissant³⁶, introduits par la loi Quilliot du 22 juin 1982. S'il peut constituer un stade transitoire avant l'accès au logement autonome, il reste en deçà d'un véritable droit au logement : l'usager n'est pas considéré comme locataire mais détient un statut de résident (titre d'occupation renouvelable).

- créées en 1994³⁷, les résidences sociales ont vocation à accueillir des ménages aux revenus limités ou éprouvant des difficultés particulières d'accès ou de maintien dans un logement ordinaire au sens de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 1990³⁸. Un accompagnement social peut également être proposé selon l'établissement. La durée de séjour peut être plus longue qu'en CHRS (titre d'occupation pour une durée d'un mois renouvelable), permettant au public accueilli de bénéficier d'une étape intermédiaire suffisamment longue avant l'accès au logement autonome.

- expérimentées dès 1997 sous la forme de « pensions de famille » et généralisées par la circulaire du 10 décembre 2002³⁹, les « maisons relais », modalités particulières de

³⁵ Art. L851-1 à 4 CSS, arrêté du 23 décembre 2006

³⁶ Art. L442-8-1 CCH (parc social), art. L353-20 CCH (parc privé)

³⁷ Décrets n°94-1128, n°94-1129 et n°94-1130 du 23 décembre 1994

³⁸ Art. R351-55 CCH, circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales

³⁹ Circulaire DGAS/SDA n°2002-595 du 10 décembre 2002 relative aux maisons relais

résidences sociales, occupent une place un peu particulière dans le champ du logement temporaire, souvent assimilées à de l'habitat durable, aucune durée limite de séjour n'étant imposée. Elles représentent une offre alternative de logements pour les personnes en situation de grande exclusion dont les perspectives d'insertion sont très faibles. La présence d'un hôte de maison, la petite taille des structures (10 à 25 places) et le cadre semi-collectif favorisent la convivialité et l'intégration dans un environnement social.

- L'ALT, créée en 1991⁴⁰, aide à l'hébergement financée conjointement par la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) et l'Etat, permet aux associations à but non lucratif et Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) ayant conclu une convention avec l'Etat, de loger à titre transitoire des personnes défavorisées à titre provisoire, principalement au sein de logements en diffus ou résidences sociales. Destinée de manière privilégiée à favoriser le développement d'une offre en logement temporaire sur l'ensemble du territoire, cette aide peut néanmoins également être consacrée à l'hébergement en urgence⁴¹.

- une réponse en logement temporaire particulière a été développée en 1996⁴² à l'attention des jeunes de moins de 25 ans : les Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT), qui ont vocation à se transformer en résidences sociales au fur et à mesure des programmes de restructuration⁴³. Il s'agit d'institutions à but non lucratif, principalement gérées par des associations et CCAS, qui proposent une résidence adaptée (chambres individuelles meublées) à des jeunes âgés de 16 à 25 ans en voie d'insertion professionnelle ainsi qu'un ensemble de services, pour une durée allant de quelques jours à quelques années. Les personnes hébergées ont la possibilité d'être accompagnées par un professionnel du travail socio-éducatif (vie quotidienne, accès à l'emploi, formation, santé, appui aux demandes de logement) qui élabore avec elles un projet pédagogique afin de favoriser leur socialisation par l'habitat. Accueillant un public désormais très diversifié suite au renforcement de la politique menée en faveur des jeunes en voie d'insertion⁴⁴, l'ouverture des FJT s'avère de plus en plus limitée concernant les jeunes les plus en difficulté, en faveur desquels n'existent guère de réponses d'hébergement spécifiques, témoignant de l'absence d'une réelle interaction entre politiques sectorielle et catégorielle.

⁴⁰ Loi n°91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social.

⁴¹ Les places en CHRS financées par l'aide sociale à l'hébergement, ne peuvent être conventionnées à l'ALT

⁴² Circulaire n°96-753 du 17 décembre 1996

⁴³ Circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales

⁴⁴ Accord-cadre signé entre l'Etat, la Caisse des Dépôts et Consignations et l'Union Nationale pour l'Habitat des Jeunes du 23 novembre 2006 qui prévoit le développement d'une nouvelle offre de places en FJT destinées à accueillir de jeunes apprentis, bénéficiant d'un contrat CIVIS ou du PACTE.

1.2.3 Le difficile croisement entre politiques sectorielles et catégorielles : l'absence de politique spécifique actuelle en faveur de l'habitat des jeunes en difficulté

Les passerelles entre politiques sectorielles (en faveur de l'hébergement et de l'accès au logement) et politiques catégorielles (concernant les jeunes en difficulté) semblent peu nombreuses, les actions menées en faveur des jeunes concernant en priorité le public étudiant⁴⁵ ou jeunes travailleurs (FJT).

Des interrogations subsistent quant à l'opportunité même d'instituer une politique spécifiquement consacrée à l'hébergement et au logement des jeunes en difficulté, tant à l'échelle nationale que locale. L'analyse du chef de projet du PDALPD de la Loire⁴⁶ à ce sujet rejoint ainsi celle de l'Union Nationale des Associations Familiales⁴⁷ ou du Conseil National de l'Habitat. Celui-ci, dans son rapport relatif au logement des jeunes paru en 2001⁴⁸, estime que les obstacles rencontrés par les jeunes en difficulté sont sensiblement les mêmes que ceux connus par l'ensemble des personnes défavorisées et se révèle peu favorable à la mise en place d'un arsenal de mesures spécifiques en faveur des jeunes en difficulté qui pourraient avoir un effet pervers stigmatisant. Ainsi que le souligne l'Inspection Générale des Affaires Sociales dans son rapport annuel de 2005, les mesures d'interventions sociales menées en France s'appliquent davantage aux territoires géographiques qu'à des groupes de population « *aux caractéristiques de risques particulières* »⁴⁹.

Les débats existants mettent en avant la complexité de la mise en place au niveau national comme local d'une politique lisible et cohérente en faveur de l'accès au logement des jeunes en difficulté, renforcée par la multiplicité des acteurs et champs d'intervention concernés.

1.3 L'élaboration d'une politique cohérente confrontée à l'interaction de multiples acteurs

Au carrefour de différents champs d'intervention possibles tels que l'hébergement, le logement, mais également l'insertion sociale et professionnelle, la problématique de

⁴⁵ Relance de la construction de logements sociaux destinés aux étudiants suite à la parution en 2004 du rapport Anciaux, réhabilitation du parc existant des CROUS, mise en place du dispositif Locapass à destination des étudiants boursiers...

⁴⁶ cf entretien chef de projet du renouvellement du PDALPD

⁴⁷ cf http://www.unaf.fr/articleimprim.php3?id_article=84

⁴⁸ CONSEIL NATIONAL DE L'HABITAT, février 2001, *Le logement des jeunes*, Rapport remis au Conseil National de l'Habitat sous la présidence de M. Mouillart

⁴⁹ IGAS, janvier 2006, *L'intervention sociale, un travail de proximité*, Rapport annuel 2005, Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement, Ministère de la Santé et des Solidarités, La documentation Française, p 288

l'habitat des jeunes en difficulté concerne de multiples acteurs aux compétences imbriquées, pilotes de dispositifs dont le cloisonnement est susceptible d'entraîner une prise en charge morcelée. Les vingt dernières années ont en effet été marquées par une forte redistribution et partage des compétences entre Etat et collectivités locales, avec l'émergence de nouvelles instances et lieux de décision. L'Etat, au rôle pivot en terme de lutte contre les exclusions et garant du droit au logement opposable (1.3.1) doit à présent inscrire son action au sein d'un cadre territorialisé des politiques sociales (1.3.2).

1.3.1 L'Etat : de la lutte contre les exclusions au droit au logement

Le rôle de l'Etat reste majeur concernant l'hébergement des personnes les plus démunies, pour lequel il détient une compétence première⁵⁰, en qualité de garant de la solidarité nationale. Il pilote et coordonne ainsi la lutte contre les exclusions sociales, devoir spécifique d'intervention en raison de la difficulté de rattacher certaines catégories d'usagers (sans domicile fixe, réfugiés) à un territoire local précis. La loi du 29 juillet 1998 conforte ce rôle prédominant à l'égard des plus démunis, en confiant notamment à ses représentants en département la tâche de mettre en place sur leurs territoires un dispositif de veille sociale chargé d'informer et d'orienter les personnes sans domicile. L'action de la DGAS est déclinée à l'échelon départemental par les DDASS, qui animent et financent au niveau local sous l'autorité du préfet, le dispositif AHI⁵¹, dont les associations constituent les principaux opérateurs, les DDE subventionnant quant à elles l'investissement lié à la création de places d'hébergement.

Certaines compétences dans le domaine du logement sont également dévolues aux services préfectoraux. Ces derniers détiennent notamment une forte responsabilité dans l'accès aux logements locatifs sociaux, notamment à travers la gestion du numéro départemental unique et du contingent préfectoral de logements réservés aux personnes les plus en difficulté⁵², la mise en œuvre d'accords collectifs d'attribution de logements sociaux et le pilotage de la commission départementale de médiation⁵³ dont le rôle a été considérablement renforcé par la loi du 5 mai 2007. Le préfet est par ailleurs co-pilote du PDALPD.

L'Etat agit enfin au niveau de l'insertion en tant que pilote de plusieurs dispositifs dont les jeunes sont susceptibles de bénéficier telles que les mesures d'Appui Social Individualisé⁵⁴, que gèrent les DDASS, en partenariat étroit avec l'ANPE et les DDTEFP,

⁵⁰ Décret du 29 novembre 1953

⁵¹ Art. L345-1 et 2 CASF

⁵² Art. L441-1 CCH; circulaire interministérielle du 17 janvier 2005, JO du 29 janvier 2005

⁵³ Art. L441-1-2 et 3 CCH

⁵⁴ Issu de la loi quinquennale n°93-1313 du 20 décembre 1993, le dispositif ASI, essentiel dans l'accès à l'emploi des personnes rencontrant le plus de difficultés repose sur un partenariat soutenu entre prescripteurs,

et qui ont vocation à lever les obstacles à l'insertion professionnelle et au maintien dans l'emploi des personnes les plus en difficulté. Une multitude de programmes ont été mis en place au gré des alternances politiques en faveur des jeunes de moins de 25 ans. Certains ont mis l'accent sur la nécessité de parcours individuels de formation : le programme TRACE, créé par la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions, devait ainsi permettre aux jeunes de 16 à 25 ans les plus éloignés de l'emploi (320 000 entre 1998 et 2003) de bénéficier d'un accompagnement personnalisé de 18 mois avec pour objectif final un emploi durable. L'institution en avril 2005 du Contrat d'insertion dans la Vie Sociale (CIVIS)⁵⁵, contrat d'accompagnement conclu avec les missions locales ou PAIO, s'inscrit dans une logique comparable⁵⁶. D'autres dispositifs concernent plutôt l'accès à l'emploi tant dans le secteur non marchand⁵⁷ que marchand, avec la mise en place de dispositifs d'alternance⁵⁸ (contrat de professionnalisation) ou de nouveaux contrats de travail⁵⁹ qui ne semblent pourtant guère de nature à répondre aux problèmes de précarisation de l'emploi. L'Etat finance également le FIPJ⁶⁰ dans le cadre du contrat CIVIS et peut définir et co-financer des actions de formation professionnelle initiées par la Région au titre des Contrats de Plan Etat-Région⁶¹.

Les services déconcentrés ne sont cependant pas seuls à agir et doivent inscrire leurs actions dans un contexte institutionnel se caractérisant par une forte territorialisation des politiques publiques. Si la loi DALO a confié la responsabilité du droit au logement à l'Etat seul, la mise en œuvre d'une réponse efficiente aux besoins d'hébergement et de logement des jeunes en difficulté repose sur des compétences largement partagées avec les collectivités territoriales.

1.3.2 Le renforcement progressif de la territorialisation des politiques sociales

Les différentes réformes de décentralisation menées en 1983 et 2004 ont considérablement renforcé les compétences sociales des collectivités locales, tant en

opérateurs, réseaux sociaux et de formation, entreprises. D'une durée de 6 mois renouvelable une fois, il permet l'accueil de publics très marginalisés qui nécessitent une prise en charge globale renforcée (santé, logement...).

⁵⁵ Articles L 322-4-17-3 et L. 322-4-17-4 du Code du Travail ; décret n°2006-692 du 14 juin 2006

⁵⁶ Accompagnés par un référent unique, pour une durée d'un an renouvelable, les jeunes majeurs titulaires d'un CIVIS peuvent bénéficier d'un soutien de l'Etat sous la forme d'une allocation versée pendant les périodes durant lesquelles ils ne perçoivent pas d'autres rémunérations ou allocations

⁵⁷ Nouveaux Services Emplois Jeunes (NSEJ) en 1997, Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'Etat (dispositif PACTE) depuis 2006

⁵⁸ Tels que le contrat de professionnalisation, art. L. 981-1 à L. 981-8 Code du Travail

⁵⁹ Soutien à l'Emploi des Jeunes en Entreprises et Contrat Nouvelle Embauche en 2005

⁶⁰ Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation de cohésion sociale

⁶¹ Article L. 943-2 Code du Travail

matière d'insertion⁶² que d'habitat, entraînant une véritable recomposition du paysage institutionnel en la matière.

Si la **Région** ne dispose pas de compétence spécifique en terme d'hébergement ou de logement, elle détient en revanche une compétence générale⁶³ en terme de définition et de mise en œuvre de la politique d'apprentissage et de formation professionnelle des adultes en recherche d'emploi.

Le **Département** détient depuis 1983⁶⁴ une responsabilité majeure dans les dispositifs d'insertion sociale au niveau local, notamment à travers l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), s'adressant aux moins de 18 ans mais dont peuvent également bénéficier jusqu'à l'âge de 21 ans (dispositif « jeune majeur ») les jeunes « *éprouvant des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre* »⁶⁵. Les conseils généraux peuvent également participer « *aux actions visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu* » dans les zones urbaines sensibles et les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale⁶⁶. Déjà importantes, leurs compétences sociales ont été fortement renforcées en 2004 suite à l'acte II de la décentralisation les consacrant « chefs de file » en la matière.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales⁶⁷ transfère au Conseil Général le financement et la gestion exclusifs du FAJ⁶⁸, auparavant co-piloté avec l'Etat. Institué dans chaque département par la loi n°92-722 du 29 juillet 1992, ce Fonds a pour objet la distribution d'aides financières temporaires (pour une durée de 3 mois, éventuellement renouvelable) à des jeunes âgés de 18 à 25 ans en détresse sociale ou financière afin de faire face à l'urgence de certaines situations ou favoriser l'engagement d'une démarche d'insertion sociale et/ou professionnelle. Le Président du Conseil général, responsable de la mise en œuvre du Plan Départemental d'Insertion, est par ailleurs à présent chargé de l'élaboration et l'adoption du Schéma Départemental d'Organisation Sociale et Médico-Sociale (SDOSMS), en concertation seulement avec les services de l'Etat. Enfin, témoignant de la décentralisation accrue de la politique en faveur

⁶² La loi du 18 décembre 2003 a ainsi transféré aux départements la gestion du Revenu Minimum d'Insertion, institué par la loi du 1er décembre 1988 qui mettait en place une cogestion du dispositif entre un État financeur de l'allocation et le Département, acteur de l'insertion

⁶³ Art.8 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, codifié à l'art. L. 214-12 du Code de l'Education

⁶⁴ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, complétée par la loi n°83-663 du 22 juillet 1983.

⁶⁵ Art. L. 221-1 et suiv. du CASF

⁶⁶ Art. L121-2 CASF

⁶⁷ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF du 17 août 2004

⁶⁸ Art. L263-15 CASF

du logement des plus démunis, le Département, déjà co-pilote du PDALPD, assure désormais de manière exclusive la gestion et le financement du FSL. L'organisation des politiques publiques en faveur des personnes défavorisées relève plus que jamais de l'intervention d'un nombre croissant d'acteurs.

L'échelon **communal** assure un rôle complémentaire à celui des départements et intervient dans le dispositif d'aide sociale en vertu de la loi du 22 juillet 1983, essentiellement par le truchement des CCAS. Ceux-ci, dans le cadre de leurs compétences en matière de développement social et d'habitat, peuvent entre autres prendre en charge les personnes sans ressources en mettant à disposition des places d'hébergement. Les communes ont enfin l'obligation, en application de la loi dite SRU⁶⁹ renforcée par la loi de programmation de cohésion sociale de 2005 et la loi du 5 mars 2007, de mettre à disposition 20% de logement sociaux sur leur territoire.

Les **Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI)** ont enfin vu leurs compétences élargies ces dernières années avec l'élaboration des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) créés par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, au sein desquels la loi du 13 août 2004 introduit le domaine de l'hébergement. La loi DALO ouvre en outre la possibilité à un EPCI délégataire des aides à la pierre, à titre expérimental, d'assumer la responsabilité du droit au logement dans le cadre de conventions passées avec l'Etat, ses communes membres et le département.

Les éléments venant d'être évoqués témoignent de la difficulté d'identifier un chef de file unique en matière de politiques sociales, en raison de la complexité du partage de compétences opéré et de la redéfinition progressive des rôles de chaque acteur. Ce « brouillage » institutionnel est d'autant plus important lorsqu'il s'agit de traiter de l'accès au logement des 18-24 ans, que ces derniers peuvent faire l'objet d'une prise en charge morcelée. Les moins de 25 ans peuvent en effet relever de divers outils de programmation⁷⁰ et bénéficier de dispositifs dont la gestion relève d'institutions et opérateurs différents. Un jeune adulte pourra ainsi solliciter plusieurs fonds financiers tels que le FSL ou le FAJ, dont la gestion a été transférée aux seuls conseils généraux, mais également le FIPJ dans le cadre du contrat CIVIS, financé par l'Etat. Les jeunes ne se retrouvent qu'imparfaitement dans les dispositifs proposés. Ceux-ci articulant chacun « *une orientation, une cible, une technique d'intervention privilégiée* »⁷¹, la continuité de

⁶⁹ Loi n°2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains précitée

⁷⁰ Schéma Départemental de la Protection de l'Enfance pour les moins de 21 ans, SDAHI, PDALPD...

⁷¹ OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE, 2000, « Pauvreté et exclusion des jeunes », Rapport 2000, pp73-88

l'action publique dépend alors de la manière dont ils sont étroitement corrélés afin d'éviter toute rupture au niveau de la prise en charge.

Les quelques éléments qui viennent d'être évoqués ont permis de mettre en évidence la difficulté de la mise en place d'une politique publique définie en faveur de l'accès au logement des jeunes en difficulté. Il convient alors désormais d'évoquer les réponses actuellement apportées à l'échelle du département de la Loire et d'analyser leur adéquation à la situation du public visé.

2 Une problématique difficilement appréhendée dans la Loire: des dispositifs et acteurs en souffrance

Les prochains développements auront vocation à établir un diagnostic de la prise en compte de la problématique de l'accès au logement des jeunes en difficulté dans le département ligérien. Ils s'appuient notamment sur les données recueillies à travers l'étude des rapports d'activité transmis par les structures à la DDASS, les premières remontées statistiques issues du logiciel COHPHRA, étayées par les entretiens réalisés auprès de différents professionnels de terrain en contact avec la population visée.

Cette deuxième partie s'attachera à montrer en quoi les dispositifs d'aide à l'accès au logement s'avèrent actuellement paradoxalement peu accessibles aux jeunes les plus en difficulté (2.1), auxquels les structures d'hébergement peinent à fournir des solutions adaptées (2.2), d'autant plus démunies en l'absence de réelle prise en compte institutionnelle d'un public dont la demande n'apparaît pas prioritaire (2.3)

2.1 Des dispositifs d'aides et d'insertion paradoxalement peu accessibles aux jeunes les plus en difficulté

De multiples aides, dispositifs et structures en faveur des personnes rencontrant des obstacles dans leur accès et maintien dans le logement ont été évoqués au cours de la première partie de cette étude. Il apparaît néanmoins que, paradoxalement, seules les personnes en situation de précarité « stables » y accèdent concrètement, les jeunes les plus en difficulté étant souvent exclus tant des aides financières (2.1.1) que des dispositifs destinés à favoriser l'accès à l'emploi (2.2.2) et donc à des ressources pérennes.

2.1.1 De multiples aides financières obéissant à certains critères restrictifs

Venant s'ajouter aux aides personnelles au logement, plusieurs soutiens financiers ont été créés à l'intention des personnes défavorisées dans leur accès au logement. Il résulte cependant de l'examen des bilans d'activité et de la réalisation d'entretiens menés, que ces dispositifs bénéficient peu aux jeunes les plus en difficulté, tant en raison de leurs conditions d'accès (A), que de leurs modalités d'application territoriales (B).

A) Un accès aux aides conditionné par...:

L'accès aux aides financières est actuellement subordonné à l'existence, soit d'un titre d'occupation (a), soit de l'inscription dans une démarche d'insertion (b), et reste dans les faits souvent conditionné par la médiation d'un travailleur social (c).

a) *...la détention d'un titre d'occupation*

Les aides personnelles au logement ne sont ouvertes qu'aux titulaires d'un titre d'occupation, qu'il s'agisse d'un bail ou d'un contrat de résidence. Aide Personnalisée au Logement (APL), Allocation de Logement Familiale (ALF) et Allocation de Logement Sociale (ALS) sont ainsi attribuées sous condition de ressources à toute personne qui occupe de façon effective et permanente un logement ayant fait l'objet d'une convention avec l'Etat ou l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH). Ce logement doit en outre, concernant l'ALS, répondre à des normes de décence et de superficie minimale⁷², excluant du bénéfice de cette aide les personnes à l'habitat indigne ou insalubre.

Si toutes les résidences sociales accueillant des ménages défavorisés et la majorité des FJT ouvrent droit à l'APL lorsqu'ils sont conventionnés, les personnes hébergées en structures d'urgence et insertion ne peuvent en revanche prétendre à son bénéfice.

b) *...l'inscription dans une démarche plus en moins avancée d'insertion*

Les jeunes doivent le plus souvent déjà s'être inscrits dans une démarche d'insertion relativement avancée, avec un projet, afin de pouvoir bénéficier des dispositifs existants. Ce propos peut être étayé par les exemples suivants :

- Les aides du « 1% logement » du dispositif **Loca-Pass** ne sont accessibles aux demandeurs de moins de 30 ans que s'ils sont salariés du secteur privé, étudiants boursiers d'Etat ou déjà engagés dans une démarche active d'insertion⁷³. En outre, des interrogations peuvent naître quant à l'opportunité d'aides sous forme de prêts, dont le remboursement fera peser une contrainte supplémentaire pour des jeunes dont certains sont déjà fortement endettés.
- Près de deux millions d'euros de subventions ou prêts furent accordés en 2006 dans le cadre du Fonds de Logement Unique⁷⁴ dont 94% du public se situe en dessous du seuil de pauvreté⁷⁵. Un examen plus détaillé des bénéficiaires du dispositif⁷⁶ permet de dresser les constats suivants : d'une part, il s'agit essentiellement de familles, les personnes isolées ne représentant que 33% de l'ensemble ; d'autre part, seul 5% du public visé relève de la catégorie « *emploi précaire, formation ou sans ressources* ».

⁷² Art. L542-2 CSS

⁷³ CDD d'au moins trois mois, jeunes de moins de 30 ans en formation professionnelle, en recherche ou en situation d'emploi

⁷⁴ 1750 ménages aidés au titre de l'accès au logement (secours, prêts sans intérêts, abandon de créance, accompagnement social) et 4833 règlements d'impayés de loyers et charges locatives, d'énergie, eau ou téléphone

⁷⁵ Proportion de demandeurs dont les ressources se situent sous le seuil de pauvreté national (valeur de référence pour chaque année, source INSEE, Enquête revenus fiscaux). Ce seuil représente 60% du revenu médian, soit 788€ en 2006

⁷⁶ Bilan complet pour l'année 2006 disponible sur le site du PDALPD : <http://www.pdald42.fr>

Le Fonds ne semble donc pas s'adresser dans les faits aux personnes les plus en difficulté socialement.

Les jeunes ménages ne sont présents, pour l'année 2006, qu'à hauteur de 13% au sein du dispositif, au motif principal de l'absence de revenus. Les jeunes tentent d'abord de se loger en utilisant le « système D », recourant aux petits logements insalubres des centres ville à l'accès plus aisé. Deux responsables de Commission Logement Unique (CLU) rencontrées indiquent qu'elles « *font surtout du curatif, très peu de préventif* », dans la mesure où les jeunes sollicitent plutôt le FLU au titre de l'aide au maintien, se manifestant lorsque leurs situations sont déjà fortement dégradées. Si les décisions d'attribution de l'aide sont alors difficiles à prendre pour des demandeurs sans ressources pour lesquels un refus risque d'entraîner dans les faits une mise à la rue, sur le fond, le « *FLU rejette les demandes d'accès au logement lorsque le projet présenté n'est pas jugé viable par la Commission d'attribution* »⁷⁷.

- le **Fonds d'Aide aux Jeunes en Difficulté** (FAJD dans la Loire), pouvant être sollicité en sus du FLU par les jeunes de 18 à 25 ans, obéit sensiblement à la même logique d'attribution. Le jeune qui bénéficie de cette aide doit s'engager à poursuivre un projet d'insertion jusqu'à son terme.

Le FAJ a concerné, pour l'année 2005, 1079 bénéficiaires dans la Loire⁷⁸, contre 1410 en 1998. Les étudiants sont davantage présents, tandis que les jeunes présentant les difficultés d'insertion les plus grandes⁷⁹ ne représentent pour l'ensemble de la région que 20% du public des demandeurs⁸⁰. Ce constat pose ici encore la question des modalités d'attribution d'un Fonds s'adressant *a priori* aux plus en difficulté alors que ces derniers en sont de fait souvent exclus.

- enfin, l'aide de « *sécurisation financière des parcours* » accordée dans le cadre du **Fonds d'Insertion Professionnelle pour les Jeunes** (FIPJ) ne peut concerner que les titulaires d'un CIVIS. Les demandes doivent émaner des correspondants jeunes des missions locales, montrant la nécessaire médiation d'un travailleur social ou conseiller.

c) ...la médiation d'un travailleur social

Le traitement de la sollicitation d'aides s'opère au sein de circuits spécialisés et spécifiques qui ne sont souvent accessibles qu'à travers la médiation de travailleurs

⁷⁷ Cf entretien responsable CLU Saint Etienne

⁷⁸ Source : Statiss 2007

⁷⁹ Sortie du système scolaire sans qualification, jeunes en structures d'hébergement d'urgence ou sans abri...

⁸⁰ Le Fonds d'Aide aux Jeunes en Rhône-Alpes, en 1998 ; La lettre de la DRASS, n°1999-04-L ; juillet 1999.

sociaux auquel les jeunes les plus en difficulté n'ont pas forcément recours ou de manière inégale. Un tel traitement par filière peut constituer un point de blocage dans l'accès aux dispositifs. Des estimations indiquent qu'au niveau national, pour 1999, près de 30% des jeunes en insertion n'étaient pas en contact avec un réseau généraliste Missions Locales - Permanence d'Accueil, d'Information et d'Orientation, ce qui conduit à douter de la capacité des dispositifs à toucher l'ensemble des publics, particulièrement les plus en difficulté⁸¹.

Le règlement intérieur d'attribution du FAJD de la Loire précise que la demande du jeune doit être effectuée avec l'aide d'un référent (de mission locale, PAIO, ou structure d'hébergement), dont l'avis est déterminant lors de l'examen du dossier de demande même s'il « *ne prime pas en l'absence totale de ressources* »⁸².

B) Un traitement des demandes « à géométrie variable »

L'attribution de la majeure partie des aides telles que le FLU, le FAJD et le FIPJ obéit au respect d'un règlement intérieur départemental (décidant des personnes éligibles) qui se révèle diversement appliqué. Le traitement de la demande s'opère en effet sur un mode territorialisé, à travers des commissions infra départementales réparties sur le territoire, avec l'objectif de permettre un traitement rapide et de proximité des demandes⁸³.

Si un travail régulier entre les différentes CLU autour de tableaux de bord a permis un rapprochement des critères de réponse, garantie d'une équité territoriale, des différences de traitement peuvent encore survenir. Il ressort des entretiens menés à Roanne et Saint Etienne que certaines situations identiques ne seront pas traitées de la même manière selon le territoire concerné. Ainsi que le souligne la responsable de la CLU de Saint Etienne, « *ce qui passe au niveau du FLU à Roanne ne passera pas forcément à Saint Etienne* ». En raison notamment d'une moindre pression de la demande hors de l'agglomération stéphanoise, l'application du règlement intérieur des fonds pourra en effet donner lieu à une certaine « souplesse », entraînant une inégalité de traitement de la demande entre jeunes de l'ensemble du territoire.

2.1.2 Une relative efficacité du ciblage des dispositifs d'insertion par l'emploi

Echappant aux dispositions réglementaires en raison d'une catégorisation accrue des aides proposées, une proportion significative de jeunes en difficulté ne percevrait aucune aide financière de la part d'un système qui ne correspond pas toujours aux spécificités de

⁸¹ ENA, 1999, Séminaire de questions sociales « L'insertion des jeunes », promotion Cyrano de Bergerac (1997-1999), groupe 5 « les dimensions sociales de l'insertion des jeunes », 66p

⁸² Cf entretien assistante sociale CAF de Roanne

cette population. Ces aides ne permettent de toute façon pas aux jeunes les plus fragiles, même à taux maximal, de couvrir à elles seules l'ensemble des frais générés par l'occupation d'un logement en l'absence d'autres sources de revenus. D'où la nécessité de s'assurer de ressources relativement pérennes à travers l'occupation d'un emploi ou d'une formation rémunérée.

Si plusieurs dispositifs ont été mis en place afin de favoriser l'accès à l'emploi des moins de 25 ans⁸⁴, il convient de s'interroger sur leur capacité à répondre aux besoins des plus défavorisés d'entre eux, bénéficiant pour l'essentiel aux jeunes les moins éloignés de l'emploi. Il apparaît en effet que l'une des principales limites de ces contrats et autres modalités d'accès à l'emploi réside dans leur faible « *contra sélectivité* »⁸⁵: près de 80% des bénéficiaires des « nouveaux services emplois jeunes », disposaient d'un diplôme égal ou supérieur au baccalauréat, de même que 65% des jeunes en « contrat de professionnalisation ». Les jeunes les plus vulnérables par rapport au marché de l'emploi, disposant de faibles qualifications, se retrouvent donc orientés de fait vers d'autres mesures plus précaires et moins « qualifiantes » telles que les anciens Contrats Emplois Solidarité (CES) ou Contrat Nouvelle Embauche (CNE). Le recours aux emplois précaires et le taux de chômage des jeunes ligériens, s'ils ont récemment diminué, restent forts⁸⁶: près de 8,8% dont 618 en chômage « de longue durée » (1 an d'ancienneté ou plus)

La grande majorité des jeunes ne peut, en l'absence d'aides financières et/ ou de sources de revenus propres, prétendre à l'occupation d'un logement autonome. En dépit de leur désir d'indépendance, nombre d'entre eux continuent d'habiter au domicile familial. Cependant, les « exclus » du logement qui ne peuvent compter sur un tel mécanisme de solidarité parentale, connaissent alors un parcours résidentiel souvent chaotique, recourant de manière importante au dispositif d'hébergement.

2.2 Un dispositif d'hébergement ne parvenant pas à mener les jeunes en difficulté au logement locatif

Le dispositif d'hébergement a vocation à favoriser la conduite d'un parcours « résidentiel », de l'accueil et de l'hébergement d'urgence, à l'orientation vers un hébergement permettant la mise en œuvre d'un accompagnement social adapté et d'une

⁸³ Cinq CLU ont ainsi été créées, présidées par les CAF (St Etienne et Roanne) ou par le Conseil général (Ondaine, Gier, Forez). Cinq comités locaux d'aide aux jeunes (CLAJ), communs au FIPJ et au FAJD, couvrent également l'ensemble du département selon un découpage similaire aux CLU

⁸⁴ Cf *supra*

⁸⁵ LONCLE P. (dir.), 2007, « Les jeunes, questions de société, questions de politique », *Etudes de la Documentation Française*, Paris : La Documentation Française, n°5257, 152p

⁸⁶ Source : étude OPSIS relative à l'actualisation du SDAHI pour 2006-2010, janvier 2006.

démarche d'insertion, poursuivie éventuellement au sein de structures de logement temporaire avant l'accès au logement autonome de droit commun.

Cependant, le parcours de certains jeunes ne s'inscrit pas dans une telle logique de continuité. Fortement présents au sein du dispositif d'hébergement d'urgence et d'insertion (2.2.1), de nombreux jeunes ligériens en difficulté peinent à accéder à un logement temporaire dont l'ouverture en leur faveur s'avère de plus en plus restreinte (2.2.2), l'accès au logement autonome s'avérant quant à lui également des plus limités (2.2.3), entraînant un engorgement de l'ensemble de la chaîne.

2.2.1 Un dispositif d'hébergement d'urgence et d'insertion déstabilisé par la présence accrue de jeunes en difficulté

L'étude des premières données issues du COHPHRA complétée par celle des rapports d'activité des structures d'accueil met en évidence une forte présence des moins de 25 ans au sein d'établissements dont les capacités sont limitées (A). Cette surreprésentation d'un public souvent difficile à prendre en charge n'est pas sans occasionner d'importants problèmes pour des structures qui peinent à répondre aux besoins particuliers de ces hébergés (B), pour lesquels la sortie vers un habitat plus stable est difficile à assurer (C).

A) Une présence croissante des moins de 25 ans au sein de structures d'hébergement d'urgence et insertion aux capacités limitées

Les professionnels des structures assurant un hébergement d'urgence ou d'insertion aux publics défavorisés de la Loire signalent depuis plusieurs années une présence accrue des jeunes de moins de 25 ans en leur sein. Les personnes âgées entre 18 et 24 ans représenteraient près de 29% des ménages accueillis en structures d'urgence, principalement au motif d'une situation de crise familiale, et 29 à 38% du public des structures d'insertion⁸⁷.

Une sollicitation de plus en plus importante du dispositif de veille sociale peut en outre être notée. Il ressort du bilan dressé par le 115⁸⁸ pour l'année 2006 que plus de 1500 appels traités ont concerné des personnes de moins de 25 ans, soit plus du tiers. Les demandes d'hébergement ne sont majoritairement pas émises par les bénéficiaires eux-mêmes, qui préfèrent recourir à des solutions plus précaires (squat, recours aux tiers, habitat de fortune), avant de faire appel aux services institutionnels. L'équipe mobile de

⁸⁷ Cf rapports d'activités des différentes structures

⁸⁸ Numéro d'appel téléphonique gratuit qui informe et oriente, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, les particuliers ou les professionnels (SAMU, pompiers, police...) en fonction des disponibilités en places d'hébergement d'urgence

rue⁸⁹ présente à Saint Etienne a pu estimer que les « 18-24 ans » représentaient près de 24% des personnes rencontrées, majoritairement sans ressources. Les accueils de jour (3 à Saint Etienne, un à Roanne) ont également vu leur public « jeune », fortement désocialisé et souvent accompagné d'animaux, augmenter de 16% à 20% en un an.

L'accueil en urgence est inconditionnel et si certains CHRS sont spécialisés dans leur accueil (femmes victimes de violences conjugales), il n'existe pas de structure spécifiquement dédiée aux 18- 24 ans dans le département. Le dispositif d'hébergement d'urgence « tout public » proposait, au 1^{er} décembre 2007, plus de 220 places⁹⁰ (dont 76 places en logements conventionnés ALT) réparties de manière relativement équilibrée sur l'ensemble du territoire ligérien. Le département de la Loire disposait en outre, au 1^{er} décembre 2007, de 327 places de CHRS réparties dans 11 structures collectives ou disséminées en logements diffus. Ces chiffres évoluent rapidement au gré des projets de transformation ou d'extension de structures : 50 places relèvent ainsi depuis peu de l'hébergement de stabilisation dans le cadre de la mise en œuvre du PARSA.

Le taux d'équipement en places CHRS représente depuis des années l'un des plus faibles de la région. Faute de crédits d'Etat disponibles pour créer des places de CHRS, un volume important de places d'hébergement d'urgence a été développé entre 2002 et 2005 grâce aux crédits liés à l'urgence ou l'utilisation de l'ALT. Si l'écart tend progressivement à se résorber, il existe encore un déséquilibre en terme de capacités entre les différents types d'équipements, générant pour les opérateurs des difficultés d'accompagnement vers la sortie des publics qu'ils accueillent. Ce déséquilibre existe également au niveau territorial. L'hébergement d'insertion se concentre sur deux villes principales, Saint Etienne et Roanne, au détriment du reste du département, obligeant les publics habitant sur les autres territoires à s'éloigner de leurs lieux de vie et leur réseau affectif pour y accéder. Si une trentaine de places ont été récemment créées en diffus sur les territoires du Montbrisonnais – Forez et de l'Ondaine, il n'existe pas de structure collective dans le Gier.

Compte tenu du nombre de places offertes, il est important que la sortie des structures soit envisagée dès l'entrée et réalisée dès que possible pour répondre aux besoins des publics en attente de places. Cependant, l'accueil des moins de 25 ans au sein d'établissements qui leur sont accessibles sans pour autant les concerner de manière

⁸⁹ Équipe qui assure une fonction de repérage, de prise de contact et d'écoute des personnes les plus désocialisées qui n'ont pas le désir ou la capacité de s'adresser à une structure d'accueil, quel que soit le lieu où elles se trouvent

⁹⁰ Ces données ne prennent pas en compte les capacités dédiées aux demandeurs d'asile (300 places de CADA et 40 places d'HU), aux réfugiés et régularisés (139 places) ni les capacités supplémentaires dégagées pendant l'hiver à l'occasion du déclenchement du plan Grand Froid.

exclusive entraîne des problèmes d'organisation et de fonctionnement pour des structures qui peinent à répondre aux besoins des jeunes les plus en difficulté.

B) Des structures qui peinent à répondre aux besoins des jeunes

Les structures d'hébergement confrontées depuis plusieurs années à la prise en charge d'un nombre croissant d'hébergés de moins de 25 ans ont souvent dû imaginer des modes d'accompagnement spécifiques pour tenir compte des besoins de ce public. Il ressort néanmoins des entretiens menés avec plusieurs professionnels de ces établissements que ces derniers ont de plus en plus de difficultés à assumer leurs missions, déstabilisés en raison, d'une part, du comportement même des jeunes (a), peu compatible avec la mise en place de démarches d'insertion (b) ; d'autre part, par le manque de formation constaté pour le traitement de certaines problématiques (c).

a) *Des jeunes de plus en plus désocialisés au comportement peu compatible avec un hébergement en structure collective*

Les professionnels en contact direct avec les jeunes dits en difficulté constatent chez ces derniers un état de désocialisation plus important qu'il y a quelques années, se manifestant entre autres par un comportement violent, une agressivité croissante à l'égard des institutions, voire des professionnels de terrain. Plusieurs mesures d'exclusions ont ainsi dû être prises pour des raisons liées au comportement.

Les jeunes les plus marginalisés ont connu l'errance et les zones de « non-droit » (commerce illégal, vol, consommation de substances illicites...) et sont inscrits « *dans des logiques dont les intervenants ont du mal à les faire sortir* ⁹¹ ». Habités aux horaires et rythmes de vie décalés, ils rejettent les règlements intérieurs des structures qui leur semblent constituer un cadre trop contraignant. Nombre de structures sont en outre dans l'obligation de refuser la présence d'animaux, ce qui peut entraîner la non admission des jeunes qui refusent de s'en séparer.

La méfiance vis-à-vis des structures collectives est importante, notamment pour des jeunes au parcours social déjà « chargé », ayant fait l'objet de placements au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance et pour qui le terme même de « foyer » provoque un rejet. Ce dernier est renforcé par la mixité du public accueilli au sein des établissements : la promiscuité des dortoirs avec des personnes errantes plus âgées, le fait de côtoyer des personnes en situation chronique d'échec renvoie une image négative de soi ou de son avenir possible à une population jeune qui dispose souvent d'un fort potentiel, même s'il n'est pas toujours exploité. Cependant, l'intégration de structures qui leur seraient

⁹¹ Cf entretien travailleur social Notre Abri

spécifiquement consacrées pourrait paradoxalement susciter chez les jeunes en difficulté un sentiment accru de ghettoïsation. Les acteurs de terrain sont donc confrontés à d'importants dilemmes dans la mesure où ils doivent tenir compte de l'ensemble des publics qu'ils accueillent. Les réticences sont partagées, entre des jeunes qui ne conçoivent les structures qu'en ultime recours et des établissements déstabilisés qui leur proposent des réponses en inadéquation avec leurs attentes.

b) Un décalage entre attentes des jeunes et mise en place de projets d'insertion

Les attentes des jeunes hébergés en structures sont souvent différentes des réponses qui leur sont proposées. Les demandes des jeunes en difficulté sont principalement exprimées, lorsqu'elles le sont, sur le mode de l'urgence. Le 115 représente souvent l'ultime recours suite à l'épuisement des ressources familiales et amicales. Or, l'accès à ces derniers aux structures tels que les CHRS impose aux jeunes de définir un projet sur le moyen ou long terme, de déterminer une orientation pour l'avenir alors que beaucoup sont encore inscrits dans une seule logique d'immédiateté.

Il apparaît alors très difficile pour les travailleurs sociaux de mener des démarches sur le moyen et long terme et de mettre en œuvre des projets d'insertion. En effet, comment construire des interventions auprès de personnes qui affirment ne rien demander? La demande en terme de service s'avère en outre compliquée à interpréter dans la mesure où elle n'est pas toujours explicite et qu'elle doit alors être reformulée par l'intervenant en fonction de la réalité.

Les acteurs de terrain sont désorientés par une population mobile, « fuyante », qui a du mal à se projeter dans l'avenir. L'un des éducateurs rencontrés explique que *« dès lors que le projet proposé ne correspond pas aux attentes des jeunes ou que les résultats ne sont pas visibles assez rapidement, les jeunes partent et effectuent une demande auprès d'une autre structure »*. De récentes statistiques issues du COHPHRA étayent ces propos, indiquant que près de 40% des demandes multiples (effectuées auprès de plusieurs dispositifs) sont le fait de personnes entre 18 et 24 ans.

c) Un manque de formation pour traiter de certaines problématiques

Les travailleurs sociaux ne disposent pas toujours d'une formation adéquate aux rapports conflictuels et sont démunis face à de nouveaux enjeux. Le positionnement par rapport à un public adulte mais au comportement à certains égards adolescent est parfois difficile à trouver ; la main de l'intervenant doit être *« ferme dans un gant de velours »* selon l'un des directeurs de structures rencontrés. Chaque segment d'intervention ne disposant que d'une partie de la réponse, certains acteurs estiment en outre ne pas disposer de

réponses adaptées à offrir aux jeunes, en matière d'accès au logement, à l'emploi, à la formation ou aux soins.

L'une des principales difficultés réside dans l'accueil de personnes souffrant de problèmes psychologiques, psychiatriques ou d'addictions. La santé psychique et physique des personnes, même très jeunes, que les établissements accueillent, peut être déjà fortement dégradée. Si la majorité des structures d'hébergement ont établi des liaisons avec des acteurs du champ sanitaire ou médico-social, tels que les hôpitaux ou les associations Interface (problèmes psychiques) ou Rimbaud (conduites addictives), la gestion du comportement de certains jeunes au quotidien demeure compliquée.

- C) Des structures qui peinent à mener le jeune vers un habitat « stabilisé » : le constat d'un allongement des durées de séjour

La plupart des structures font part du même constat dans leurs rapports d'activités: la durée moyenne de séjour des 18-24 ans serait plus élevée que celle de l'ensemble de leurs hébergés. Elle se monte par exemple à 28 jours au sein du CHRS Notre Abri à Roanne (qui assure une mission d'hébergement d'urgence), contre 18 jours pour l'ensemble du public accueilli. Cet allongement des durées de séjour semble résulter tant de la complexité des problématiques rencontrées (a) que de la difficulté à assurer la sortie des jeunes vers des solutions « stables » (b).

- a) *La complexité des problématiques rencontrées*

Le traitement social d'une population aux problématiques complexes et souvent concomitantes requiert souvent davantage de temps que celui d'autres catégories de publics. Il en résulte un allongement des durées de séjour pour les jeunes les plus en difficulté. Les éducateurs doivent « *gagner la confiance du jeune* »⁹² et établir un diagnostic précis des problématiques à traiter de manière prioritaire. Or, certains professionnels rencontrés estiment ne pas toujours disposer des moyens nécessaires en temps, en crédits et en personnels pour mener à bien ce diagnostic et s'adapter à un public de plus en plus massivement présent. La prise en compte du « surplus » financier engendré par le suivi social plus exigeant requis n'est selon elles pas suffisamment assurée. Or, « *on ne fait pas de l'éducatif gratuitement* » indique l'un des directeurs de CHRS qui fait cependant part de « *la difficulté même pour les acteurs de terrain d'évaluer ce coût supplémentaire* ».

⁹² *Ibid.*

L'allongement de la durée de séjour s'explique, outre les raisons qui viennent d'être évoquées, par la difficulté à trouver une solution de sortie pour le jeune, notamment en raison du manque de fluidité de l'ensemble du dispositif d'hébergement.

b) La difficulté à assurer la sortie du jeune vers une solution « stable »

L'hébergement d'urgence et d'insertion doivent *in fine* permettre l'accès à une solution d'hébergement ou de logement plus stable. La durée de l'hébergement d'urgence, que ce soit 8 jours ou 3 semaines renouvelables une fois, n'est pas compatible avec la durée dont a besoin un jeune pour accéder à une relative autonomie. Le temps d'attente pour intégrer un CHRS est trop long pour un jeune qui a besoin de se «(re)construire». Le rapport d'activité 2006 d'Aralis⁹³ indique que seul 20% du public accueilli quitte la structure pour une solution d'hébergement plus stable contre 40% partant sans adresse ou solution connue. La sortie de CHRS s'effectue de même parfois vers un retour à la précarité, entraînant un sentiment d'échec et de gâchis pour des accompagnants sociaux qui n'ont pas l'impression d'avoir pu mener à bien leur travail d'insertion dans des conditions satisfaisantes⁹⁴. Les jeunes «*naviguent*» d'une structure à l'autre, ce qui semble préjudiciable pour la continuité de leur prise en charge et l'inscription dans des démarches menées sur le moyen et long terme.

L'allongement prévu des durées de séjour et les difficultés rencontrées par les jeunes pour sortir vers le logement pourraient conduire les CHRS à opérer une sélection accrue à l'entrée, afin de pouvoir continuer à assumer leur mission en évitant l'embolie et maintenir un certain turn-over. Les données COHPHRA font état d'une présence à hauteur de 23% des 18-24 ans parmi les demandes non admises en structures. L'application de la loi DALO qui institue un droit à l'hébergement pourrait renforcer de fait cette pratique⁹⁵. Mais une telle sélection pratiquée au détriment des personnes les plus éloignées de l'insertion pose question à l'ensemble du dispositif.

L'une des solutions pour améliorer la fluidité du dispositif d'hébergement et desserrer la contrainte pesant sur les structures d'urgence et d'insertion pourrait résider dans la mise à disposition pour les jeunes d'un hébergement transitoire, pour qu'ils puissent «*se poser*», «*ne plus être dans l'urgence*»⁹⁶, au sein de structures relevant de ce que nous avons qualifié de «*logement temporaire*». Il apparaît cependant que l'offre en la matière se révèle dans les faits de moins en moins disponible pour les jeunes en difficulté.

⁹³ Structure d'hébergement d'urgence située à Montbrison

⁹⁴ Ainsi qu'avait pu le noter le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées dans son rapport annuel de 2004 précédemment cité.

⁹⁵ Une priorité serait accordée, consciemment ou non, aux personnes dont on sait qu'il sera plus facile d'orienter vers un hébergement pérenne afin de rendre disponible rapidement une place

⁹⁶ Cf rapport d'activité Aralis

2.2.2 Une offre en logement temporaire de moins en moins accessible

Le logement temporaire constitue *a priori* l'une des étapes privilégiées dans la construction du parcours résidentiel des personnes connaissant des difficultés d'accès au logement indépendant. L'ouverture des structures afférentes en faveur des jeunes en difficulté s'avère néanmoins de plus en plus limitée, de par leur localisation (A) et l'exigence accrue de garanties lors de l'admission (B), l'outil financier de l'Aide au Logement Temporaire (ALT) étant quant à lui insuffisamment utilisé (C).

A) Des structures concentrées sur les deux principales agglomérations

Le dispositif ligérien en terme de structures est constitué, au 1^{er} décembre 2007, par⁹⁷ :

- ❖ 7 résidences sociales (689 places), dont 4 Foyers de Travailleurs Migrants (FTM) pour 458 places, et 2 Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT), soit 219 places situées à Saint Etienne.
- ❖ 1 FTM (Montbrisonnais-Forez, 64 places) et 2 FJT n'ayant pas le statut de résidence sociale, soit 120 places à Roanne et 62 places dans le Forez.
- ❖ 4 maisons relais : 3 à Saint Etienne (79 places) et 1 à Roanne (25 places).

Si les publics accueillis en résidences sociales et maisons relais sont diversifiés, les jeunes y sont peu nombreux⁹⁸ et sont davantage hébergés au sein de structures qui leur sont destinées, telles que les FJT, au sein desquels près de 400 places sont disponibles dans la Loire. Malheureusement, seuls les territoires de Saint Etienne, de Roanne et dans une moindre mesure, de Montbrison, sont desservis par ce type de structures, laissant les jeunes des autres territoires sans réponse de ce type.

La localisation de la réponse aux demandes des jeunes est importante dans la conduite de démarches d'insertion d'un public qui doit s'adapter à une forte souplesse du marché du travail. On peut ainsi noter l'exemple paradoxal du secteur de la Plaine du Forez: les jeunes ne pouvant pas aisément trouver de solution d'hébergement ou de logement doivent refuser des propositions d'embauche ou de formation alors qu'il s'agit de l'un des territoires les moins touchés par la précarité économique et sociale du département. Il se crée un véritable cercle vicieux dans la mesure où les problèmes d'hébergement s'avèrent des freins à l'insertion effective des jeunes alors que cette dernière apparaît comme un préalable nécessaire à l'accès au logement.

⁹⁷ Il n'existe pas dans la Loire de résidence hôtelière à vocation sociale, établissement commercial institué par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, à destination de publics ne nécessitant d'accompagnement social individualisé

⁹⁸ L'étude Opsis menée dans le cadre de l'actualisation du SDAHI estime leur présence à 2% en 2005

Outre cette dimension territoriale, l'accès aux Foyers est *a priori* restreint pour des raisons financières, une majorité de jeunes ne disposant pas des ressources suffisantes pour s'acquitter du montant mensuel de la redevance à verser au titre de l'hébergement et de l'accompagnement proposés.

B) Un durcissement des exigences de solvabilité et de projets d'insertion

Hébergement originellement destiné à un public dans une démarche d'autonomie déjà avancée, les FJT accueillent à présent une population diversifiée, dont un nombre croissant de jeunes en difficulté, ce qui n'est pas sans entraîner certains problèmes d'organisation et de financements. L'un des établissements situés à Saint Etienne a constaté une augmentation de 24 à 31% entre 2005 et 2006 du nombre de séjours de 4 mois à 1 an, qu'il explique « *par le maintien des jeunes qui vivent des situations de précarité* »⁹⁹. Cet allongement des durées de séjour rend difficile la fluidité au sein de la structure alors même que les demandes des jeunes se font de plus en plus nombreuses.

Les FJT ligériens financent leurs besoins en fonctionnement à la hauteur de 80% avec les redevances perçues auprès des résidents. Saturés et sans solutions pour faire sortir ceux qu'ils accueillent vers un logement autonome, tout en devant assurer une pérennité de leurs propres moyens de financement, ils deviennent de plus en plus exigeants vis-à-vis de leur public en terme de solvabilité. Une aide a été mise en place à destination des résidences sociales recevant des personnes en difficulté d'insertion afin qu'elles puissent assumer leurs fonctions sociales : l'Aide à la Gestion Locative Sociale (AGLS)¹⁰⁰, définie par la circulaire DGAS/PIA n°2000/452 du 31 août 2000. Cependant, seul un FJT en bénéficie à l'échelle du département. Les moyens demeurent insuffisants aux yeux des dirigeants de structures rencontrés qui peuvent se voir dans l'obligation de refuser l'accueil de nouveaux jeunes à la situation trop instable, les réorientant vers les centres d'hébergement d'urgence ou d'insertion ou les contraignant à se rabattre sur des solutions encore plus précaires.

C) Un outil financier actuellement insuffisamment utilisé : l'ALT

Versée mensuellement par la CAF, l'ALT permet à certaines associations et CCAS du département ayant conclu une convention avec l'Etat¹⁰¹ de loger à titre transitoire des publics qu'elles accueillent au sein de résidences sociales ou d'appartements en diffus,

⁹⁹ Cf rapport d'activité 2007 FJT Clairvivre

¹⁰⁰ À laquelle près de 500 000€ supplémentaires ont par ailleurs été affectés en 2007, suite au Comité Interministériel pour le Développement de l'Offre de Logements, pour permettre à certaines résidences sociales nouvelles de développer leur projet social en direction des jeunes

pour une durée de 3 mois renouvelables une fois, pendant laquelle un travail d'accompagnement social peut être mené. Au 1^{er} décembre 2007, 70 logements conventionnés à l'ALT hors hébergement d'urgence pouvaient être dénombrés dans la Loire, dont seulement 19 à l'attention particulière des jeunes : 6 dans le Forez, 6 à Roanne, 4 sur le territoire du Gier et 3 à Saint Etienne.

Ces logements s'adressent cependant prioritairement à un public déjà inscrit dans une démarche avancée d'insertion, ne nécessitant pas un accompagnement social renforcé qui ne pourrait pas être assuré au-delà d'une certaine durée, dans la mesure où l'aide ne peut excéder une durée de 6 mois. En outre, l'utilisation de l'aide reste en grande partie consacrée dans le département à l'hébergement d'urgence en faveur de personnes très marginalisées. Les places à destination des jeunes, hors urgence, restent faibles et ne parviennent guère à compenser l'insuffisance, notamment en terme de localisation, de l'offre en logement temporaire.

2.2.3 Un accès limité au logement social

L'accès au logement locatif social, adapté aux faibles capacités financières des jeunes en difficulté s'avère limité, tant en raison d'une inadéquation territoriale immobilière (A) que d'une certaine réticence des bailleurs locaux à l'égard de ce public (B).

A) Une offre insuffisante en logements adaptés sur certains territoires

L'insuffisance d'offre en logements adaptés aux capacités financières des ménages jeunes sur certains territoires n'est pas de nature à faciliter la sortie d'une structure d'hébergement vers un logement autonome.

Le département de la Loire a longtemps été repéré pour ses loyers particulièrement bas, au regard de la moyenne régionale, et pour un accès relativement facile au logement dans la mesure où le nombre de logements vacants était important (8% en 1999). La population ligérienne diminue depuis quelques années pour atteindre à présent près de 730 000 habitants. Pour autant, l'augmentation du nombre de ménages implique un besoin croissant de logements. Le nombre de jeunes ménages par exemple, a augmenté, pour le seul territoire de Saint Etienne Métropole, de 44% entre 1999 et 2005. Si le marché du logement reste favorable, il se tend progressivement sur certains territoires, surtout dans l'agglomération stéphanoise¹⁰² concernée par un important programme de renouvellement urbain. Les démolitions d'un grand nombre de logements anciens et les

¹⁰¹ La loi ENL du 13 juillet 2006 a étendu le bénéfice de l'aide aux sociétés de construction dans lesquelles l'Etat détient la majorité du capital (telles qu'ADOMA), aux groupements d'intérêt public ainsi qu'à l'établissement public d'insertion de la Défense.

¹⁰² Augmentation du prix des loyers de 95% entre 2000 à 2006

faibles départs de locataires HLM vers le parc privé ont entraîné une limitation de la capacité de relogement du parc social et une diminution du taux de vacance à 5%¹⁰³.

Les ménages, notamment les plus jeunes, disposant de très faibles ressources rencontrent des difficultés à accéder à des logements abordables (loyer et charges) correspondant à leurs moyens. L'offre très sociale publique et privée est déficitaire dans le département: 8% de la production contre 10% en Rhône-Alpes. L'offre sociale s'avère quant à elle très inégalement répartie, sa concentration sur les villes les plus peuplées ne permettant pas de répondre aux besoins d'évolution résidentielle des populations¹⁰⁴. Saint Etienne et sa couronne regroupent 74% des logements sociaux pour 58% des ménages ligériens. Le déséquilibre est encore plus significatif en matière de petites surfaces (inférieures à 35 m²) qui intéressent particulièrement les jeunes ménages : la ville de Saint Etienne concentre à elle seule plus de 80% des petites surfaces locatives¹⁰⁵.

B) Des bailleurs sociaux réticents à l'égard des jeunes en difficulté

Les bailleurs sociaux éprouvent en outre une certaine réticence vis-à-vis du public jeune hors étudiant et multiplient souvent les documents et garanties nécessaires pour accéder à un logement. Les jeunes doivent faire face à une certaine méfiance résultant tant de leur faible solvabilité que du risque supplémentaire qu'ils sont supposés représenter. Inquiets quant aux éventuelles dégradations, troubles de voisinage et au respect des échéances de paiement, les bailleurs, sociétés commerciales, privilégient des ménages aux garants supposés plus fiables ou des chargés de famille. Faute de pouvoir accéder facilement au logement social, les jeunes ménages sont le plus souvent contraints à solliciter le parc privé, aux conditions d'accès moins rigoureuses mais dont les normes de confort parfois insuffisantes entraînent des consommations d'énergie importantes, difficiles à assumer pour des ménages en situation de précarité économique¹⁰⁶. Les plus en difficulté sortant de CHRS peuvent quant à eux recourir à des solutions plus « précaires » (hébergement chez tiers, squat...).

Démunies devant un public auquel elles doivent faire face et qu'elles peinent à faire accéder au logement, les structures d'hébergement d'urgence, d'insertion et de logement temporaire se sentent « *écartelées entre contraintes économiques et missions sociales* »¹⁰⁷. Elles le sont d'autant plus que les professionnels de terrain ont le sentiment

¹⁰³ Le taux de vacance- cible requis pour assurer une bonne fluidité est estimé à 6,7%

¹⁰⁴ On peut ainsi noter 7 à 8 demandes de logement social public pour un seul disponible sur un territoire tel que le Montbrisonnais-Forez

¹⁰⁵ Diagnostic mené dans le cadre de l'élaboration du PLH de Saint Etienne Métropole

¹⁰⁶ D'où une éventuelle sollicitation du FLU au titre d'aides pour des impayés de loyers et charges locatives, d'énergie, eau ou téléphone.

¹⁰⁷ Cf entretien directeur FJT Clairvivre

que la problématique des jeunes en difficulté reste insuffisamment prise en compte par les instances décisionnelles.

2.3 Une problématique qui peine à émerger en tant que « prioritaire » au niveau institutionnel

N'ayant pour l'instant pas fait l'objet d'un diagnostic partagé par l'ensemble des acteurs, la demande en hébergement et en logement des jeunes en difficulté n'apparaît pas prioritaire au niveau institutionnel. En effet, la difficile remontée de cette demande (2.3.1) rend difficile la mise en place prochaine d'une politique publique adaptée, actuellement à l'état de balbutiement (2.3.2)

2.3.1 Une demande jeune qui apparaît peu au niveau de l'observation : la difficile remontée des demandes d'hébergement et de logement

Il existe actuellement de réelles difficultés pour quantifier et qualifier les besoins spécifiques des « jeunes en difficulté » et répondre à la question suivante : quel type d'hébergement ou de logement, pour quelle problématique, et pour quel type de jeunes ? Si plusieurs dispositifs existent actuellement à l'échelle départementale en matière d'observation et de diagnostic, les modalités de recueil actuelles ne permettent pour l'instant pas l'établissement d'un diagnostic partagé.

- A) Des dispositifs d'observation expérimentaux dont les modalités de renseignements restent à affiner

Conscients de la nécessité de disposer de données exploitables en terme d'offre, mais surtout de demande d'hébergement, afin d'élaborer un diagnostic précis des situations des personnes accueillies, les services de la DDASS se sont attachés à favoriser la mise en place de dispositifs permettant une vision des besoins à l'échelle départementale.

- a) *Un guichet unique de la demande d'hébergement : le dispositif 115 / SAO*

La prise en charge de l'hébergement des personnes en situation précaire est assurée dans le département de la Loire par une dizaine de structures, dont les professionnels éprouvent des difficultés, dans certaines situations, à formuler un diagnostic précis des problématiques rencontrées par leurs usagers. Il apparaît alors difficile d'apporter une prise en charge individuelle adaptée.

Ce constat a mené à l'institution depuis octobre 2006 d'un Service d'Accueil et d'Orientation (SAO), ayant vocation à constituer, à l'instar du 115 dans le secteur de l'hébergement d'urgence, le guichet unique de la demande d'hébergement hors urgence. De la coordination entre les deux dispositifs doit résulter une meilleure lisibilité de l'ensemble de la demande d'hébergement sur le territoire.

Les structures d'hébergement¹⁰⁸ ne réalisent plus d'admissions directes mais orientent les demandes vers le SAO, qui assure de manière centralisée l'accueil et l'orientation des personnes hébergées afin de garantir un traitement équitable de la demande¹⁰⁹. L'élaboration d'un diagnostic unique, précis et rapide permet de proposer la solution la plus adaptée à la personne hébergée, et de débiter l'accompagnement- relais vers les structures pertinentes au regard des difficultés perçues. L'apport est d'autant plus important pour la population des jeunes en difficulté qui effectue souvent des demandes multiples¹¹⁰. Or, la relation nouée (souvent avec difficulté) avec les travailleurs sociaux rencontrés doit obéir à une certaine continuité afin de « capter » le jeune et éviter une rupture dans sa prise en charge. Reposant sur une connaissance parfaite des structures partenaires (spécificités et règles de fonctionnement, disponibilités), le dispositif permet d'éviter au maximum les erreurs d'orientation préjudiciables à l'usager.

b) L'expérimentation départementale du COHPHRA : une connaissance améliorée de l'offre d'hébergement et des personnes hébergées

Le constat récurrent d'une méconnaissance des publics a entraîné, au niveau de la région Rhône-Alpes, la constitution d'un groupe de travail interinstitutionnel destiné à mettre en place un observatoire de la demande et de l'offre d'hébergement, alimenté par les échelons départementaux et destiné à améliorer l'offre apportée aux usagers : le COHPHRA¹¹¹. La Loire s'est constituée département expérimental pour l'utilisation de ce dispositif mis en place depuis 2006 et géré par un opérateur unique afin de garantir la fiabilité des informations recueillies. Il appartient aux structures d'hébergement de renseigner une base de données informatiques, permettant de fournir de nombreuses informations sur les personnes qu'elles accueillent en terme d'âge, de ressources, de durées de séjour, de motifs d'admission ou de refus, ou encore de parcours au sein des établissements.

c) Une exploitation des données rendue compliquée par un renseignement lacunaire par les structures d'hébergement

Les premières remontées de données disponibles dans le cadre du dispositif COHPHRA furent présentées en septembre 2007 lors d'un Comité Technique de Veille Sociale

¹⁰⁸ CHRS, structures d'urgence et de stabilisation, résidences sociales et maisons relais

¹⁰⁹ Un diagnostic unique en vue de l'élaboration d'un parcours d'hébergement est effectué par un professionnel du SAO suite à un entretien avec l'usager abordant les difficultés de ce dernier, donnant lieu à la rédaction de fiches-diagnostic précises. Les demandes d'hébergement sont ensuite présentées devant une « commission partenaires », laquelle propose la solution la plus adaptée en fonction des disponibilités (existantes ou à venir) des établissements et des besoins des personnes, la décision d'entrée ou de refus de la personne appartenant à la structure concernée qui en informe le SAO

¹¹⁰ Cf *supra*

¹¹¹ Connaissance de l'Offre d'Hébergement et des Personnes Hébergées en Rhône Alpes

(réunissant l'ensemble des acteurs de l'hébergement), qui permet de mettre en lumière les difficultés existantes d'exploitation des éléments recueillis. Celles-ci résultent essentiellement du fait qu'une grande majorité de structures, exceptées paradoxalement celles relevant de l'urgence, ont très peu fourni d'informations relatives au parcours des personnes suite à leur sortie des dispositifs. Les *items* « autre » ou « non renseignés » sont parfois remplis à hauteur de près de 50%. Interrogés à ce sujet, les professionnels concernés, s'estimant déjà fort sollicités par ailleurs¹¹², ont fait part de leur incapacité à pouvoir consacrer un temps suffisant au correct renseignement des indicateurs de la base de données, « contrainte » qui s'ajoute à leurs tâches quotidiennes dévolues dans le cadre de leurs missions.

B) Un fichier départemental qui ne permet qu'une saisie partielle de la demande « jeune » en logements locatifs

Depuis la mise en œuvre de la loi Besson¹¹³ dans le département, la DDASS assure la gestion du fichier des demandeurs de logement prioritaires, qui recense l'ensemble de la demande de logement effectuée par les publics prioritaires¹¹⁴. La mise en relation des demandes prioritaires avec les bailleurs sociaux est médiatisée au sein de Commissions Logement Territorialisées (CLT)¹¹⁵. Le fichier a permis le relogement de près de 1200 demandeurs pour 2006, essentiellement grâce à la mobilisation du contingent préfectoral de logements réservés.

Or, si les jeunes qui demandent un logement et disposent de revenus précaires peuvent être inscrits au fichier, ils apparaissent pourtant peu à ce niveau. Le système actuel d'enregistrement de la demande de logement connaît certaines limites en ce qu'il ne permet de saisir qu'une faible partie de la réalité : les modalités de recueil des données actuelles ne permettent pas de déterminer avec précision la demande « jeune », dans la mesure où les catégories de bénéficiaires n'apparaissent pas de manière clairement identifiée en terme d'âge. En outre, seules sont « capturées » les demandes vérifiables, quantifiables et médiatisées par un travailleur social ou une structure spécialisée. Or, beaucoup de jeunes ne font pas appel à ce dispositif en raison d'une « autocensure » de leur part, voire de celle des travailleurs sociaux (lorsque ces jeunes sont suivis) que le principe de réalité conduit à plutôt orienter un jeune qui demande un logement vers un hébergement, lorsqu'il dispose de ressources insuffisantes pour assumer son autonomie dans ce domaine. Une assistante sociale de la CAF de Roanne rencontrée rajoute que

¹¹² Les opérateurs rencontrés ont ainsi évoqué à ce titre leur participation à la « commission partenaires » du SAO, à des groupes de travail; les réunions régulières avec les institutions ou encore la rédaction de rapports d'activité.

¹¹³ Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement précédemment citée

¹¹⁴ Au sens de l'article L441-1 CCH

« les jeunes qui désirent un logement à tout prix n'ont pas la patience d'attendre l'attribution d'un logement social. La demande existe mais elle n'est pas formalisée et reste donc ni entendable, ni entendue ».

C) Des initiatives ponctuelles développées par les opérateurs destinées à pallier les lacunes de l'observation départementale

Un certain nombre d'observatoires territorialisés ont été créés à l'initiative des acteurs locaux, notamment celui mis en place par la Mission Locale du Gier. Institué en 2001, il rassemble différents partenaires¹¹⁵ et tente de repérer une partie de la demande sur le territoire, l'information étant centralisée au niveau de la Mission. Le rapport d'activité pour l'année 2005 fait état de 61 jeunes vus (dont 51% au titre d'une situation d'urgence). Le recensement ne peut être exhaustif : les jeunes les plus marginalisés notamment ne s'adressent pas au dispositif. Un autre observatoire a également été initié par la CAF de Roanne mais il n'a pour l'instant pas été mené de réelles mutualisations ou synthèses au niveau départemental des données que ces initiatives ont permis de recueillir.

Le recoupement des estimations dressées par différentes institutions et structures permet d'évaluer à quelques centaines de personnes le nombre de jeunes connaissant des difficultés au niveau de leur habitat. Mais cette estimation résulte en grande partie sur un faisceau d'indicateurs et sur les propos des acteurs de terrain, qu'il serait opportun d'étayer par des données statistiques et qualitatives précises qui font actuellement défaut. Une directrice de CHRS souligne que *« le fait que la demande ne soit pas correctement identifiée ne signifie pas qu'elle n'existe pas »*. L'enjeu de l'établissement d'un état des lieux et d'une formalisation de la demande est important : quantifier et qualifier le phénomène permettrait de faire émerger, en tant que besoin, la problématique des jeunes comme prioritaire aux yeux des institutions, afin d'élaborer une politique publique locale lisible et cohérente, actuellement encore à l'état de balbutiement.

2.3.2 Une faiblesse du diagnostic qui rend difficile la mise en place de politiques adaptées

La politique menée dans le département en faveur de l'accès au logement des jeunes en difficulté se situe actuellement à un stade peu avancé. Force est de constater que les pouvoirs publics locaux tardent à se saisir de manière concrète et cohérente de cette problématique, en témoigne l'absence d'actions spécifiques en terme de planification.

¹¹⁵ Qui constituent depuis 1992 les instances territoriales de traitement de la demande de logement social

¹¹⁶ Caisse d'Allocations Familiales, Délégation à la Vie Sociale, Centre Communal d'Action Sociale

L'examen des principaux documents de programmation du département permet de noter l'absence d'objectifs et d'actions dédiés à l'accès au logement des jeunes et d'indicateurs spécifiques de suivi de la demande. Cette situation est d'autant moins compréhensible que la problématique du public des jeunes en difficulté a pourtant été qualifiée de « *situation insuffisamment prise en compte* » lors des évaluations relatives au SDAHI 2002-2004 et PDALPD 2002-2006. L'assistante sociale en charge de la gestion du fichier départemental remarque « *que s'il fut un temps envisagé d'inscrire la question du public jeune au sein du PDALPD, la réflexion n'a pas abouti* ».

La nécessité de davantage prendre en compte le public jeune est également apparue au sein des diagnostics menés pour le renouvellement des PLH des territoires de Saint Etienne Métropole, du Grand Roanne et de Loire-Forez. Elle a de nouveau été évoquée lors des Assises Départementales du Logement qui se sont tenues le 28 juin 2007¹¹⁷. L'actualisation du SDAHI pour la période 2006-2010, le renouvellement du PDALPD pour 2008-2013 ainsi que l'institution ou le renouvellement des PLH des différents territoires auraient alors pu constituer l'occasion « *d'enfin passer du discours à l'action* » ainsi que l'a affirmé l'un des travailleurs sociaux rencontrés. Or les différentes questions soulevées par les opérateurs n'ont pour l'instant pas trouvé de réponse en terme de planification.

Cette carence en matière de programmation « *de droit commun* »¹¹⁸ pourrait être palliée par la mise en place d'un outil de planification spécifique : le Plan Départemental pour le Logement des Jeunes. La circulaire UHC/IUH 1 n°2006-75 du 13 octobre 2006 relative à l'amélioration de l'accès au logement des jeunes prévoit en effet l'élaboration dans chaque département d'un plan territorialisé relatif au logement des jeunes. Placé sous l'égide des services déconcentrés de l'Etat (piloté par le préfet et mis en œuvre par les DDASS et DDE), il doit permettre l'association de « *l'ensemble des partenaires locaux [fédérés] autour d'un programme d'actions concret et opérationnel visant à améliorer la situation du logement des jeunes* »¹¹⁹, sur la base d'un diagnostic préalable relatif au public visé, ses difficultés et besoins en matière de logement. Devant être initialement finalisé d'ici la fin du premier trimestre 2007, l'institution de ce plan n'est à l'heure actuelle pas envisagée dans le département ainsi qu'a pu le confirmer le chef de mission « *habitat* » pour le compte de la DDE.

L'analyse de la prise en compte de la problématique de l'accès au logement des jeunes en difficulté dans la Loire révèle un décalage entre la perception que peuvent en avoir

¹¹⁷ Compte-rendu disponible sur le site www.pdald42.fr

¹¹⁸ Pouvant concerner l'ensemble des populations en situation difficile par rapport à leur habitat

¹¹⁹ Circulaire UHC/ IUH 1 n°2006-75 du 13 octobre 2006 relative à l'amélioration de l'accès au logement des jeunes et à l'élaboration d'un plan départemental pour le logement des jeunes

d'une part, les opérateurs et d'autre part, les institutions. Quelle politique peut alors être initiée à l'échelle départementale ?

3 Quelle politique possible en faveur de l'accès au logement des jeunes en difficulté à l'échelle départementale?

L'étude des dispositifs et structures en faveur de l'habitat des jeunes en difficulté dans la Loire a permis de mettre en évidence l'insuffisance de prise en compte des spécificités de ce public au niveau institutionnel. L'Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale, régulièrement interpellé par les structures d'hébergement faisant état de leurs difficultés à prendre en charge les moins de 25 ans et à les faire accéder au logement autonome, doit néanmoins réfléchir dès maintenant aux perspectives d'amélioration possibles, tâche d'autant plus ardue qu'aucun acteur ne s'est pour l'instant véritablement saisi de cette problématique.

Dans un premier temps, il apparaît indispensable, afin de « *professionnaliser le discours des acteurs de terrain* »¹²⁰, d'établir un diagnostic partagé et précis des besoins en hébergement et en logement des jeunes en difficulté (3.1). Deux axes d'intervention principaux pourront alors être proposés. Il s'agira : d'une part de favoriser la mise en place d'un accompagnement adapté aux besoins des jeunes au sein des structures d'hébergement d'insertion afin de lever les freins existants à l'entrée et au maintien durable dans le logement (3.2) ; d'autre part, de mettre à la disposition des jeunes une offre diversifiée de formules en logements « adaptés », étape transitoire souvent nécessaire avant l'accès durable au logement autonome (3.3).

3.1 Disposer d'une représentation partagée quantitative et qualitative des besoins des jeunes en difficulté : connaître pour agir

Les pouvoirs publics doivent intégrer dans leurs politiques la préoccupation constante du repérage et de la qualification des problématiques nouvelles ou insuffisamment prises en compte. La planification et la programmation de l'offre en hébergement et en logement des jeunes en difficulté sont à fonder sur un diagnostic des besoins réels qui fait actuellement défaut, le fonctionnement actuel des outils de connaissance départementaux peinant à identifier la demande « jeune » et ses caractéristiques. Il convient alors de s'interroger sur les éventuelles pistes d'amélioration à apporter aux dispositifs existants (3.1.1) tout en facilitant la mise en place de nouveaux outils d'observation (3.1.2).

¹²⁰ Cf entretien chargé de mission « habitat » DDE

3.1.1 Améliorer la « formalisation » de la demande au sein des dispositifs d'observation existants

Les dernières années ont été marquées par un progrès significatif en matière d'observation et de suivi de la demande d'hébergement et de logement des personnes défavorisées dans le département. Les dispositifs existants doivent être adaptés de manière à pouvoir identifier les besoins de la population spécifique que représentent les jeunes. Il appartient alors au IASS d'une part, de favoriser la poursuite de la mise en œuvre de dispositifs innovants (A), d'autre part, de permettre la mutualisation des données recueillies à l'échelle locale (B). Enfin, la mise en place d'un Atlas départemental devrait lui permettre de disposer d'indicateurs précis quant à la problématique du « *mal-logement* » des jeunes (C).

- A) Favoriser l'implication des structures d'hébergement dans la mise en œuvre des dispositifs expérimentaux

Levier important d'optimisation de l'observation de la demande d'hébergement¹²¹, les modalités de fonctionnement du COHPHRA restent néanmoins à affiner. Plusieurs améliorations ont d'ores et déjà été apportées depuis son institution. Certains *items* ont été reformulés¹²² au cours de l'année 2007, entraînant une diminution du nombre de domaines jusqu'alors non renseignés. En outre, le mode de saisie des données a été facilité et permet désormais aux structures elles-mêmes de disposer directement d'informations quant aux publics qu'elles hébergent, sans qu'il soit nécessaire d'opérer une extraction au niveau du SAO, organisme gestionnaire du dispositif.

Un important travail de communication reste à réaliser en direction des établissements afin de les impliquer au mieux dans l'alimentation des données. En effet, la pertinence du diagnostic des difficultés rencontrées par les usagers et de leurs besoins à l'entrée et à la sortie de leur hébergement en dépend. Les réunions du Comité Technique de la Veille Sociale (CTVS), réunissant l'ensemble des acteurs de la veille sociale et de l'hébergement, peuvent être l'occasion pour l'Inspecteur d'interpeller les structures à ce propos et de les sensibiliser à la plus-value de l'ensemble du dispositif en terme de temps et d'efficience de l'action.

Les données chiffrées doivent être étayées par une analyse qualitative. Des retours réguliers et rapides sur l'exploitation pouvant être faite de ces données devront être

¹²¹ Le COHPHRA a d'ailleurs été identifié en tant « *qu'exemple de bonne pratique* » par le récent rapport de l'IGAS consacré à l'observation statistique. Cf IGAS, octobre 2007, *La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri*, Inspection Générale des Affaires Sociales, Paris, La documentation Française, 165p.

¹²² « Emploi » et « formation » constituent par exemple à présent des *items* distincts

réalisés par un groupe de travail restreint, puis diffusés aux opérateurs, afin de montrer à ces derniers que leurs efforts s'inscrivent dans une démarche stratégique aux résultats concrets. Il appartient en outre à l'IASS de se rapprocher de manière régulière des professionnels au contact quotidien des jeunes en difficulté afin qu'ils puissent faire part plus « *directement* » des difficultés qu'ils rencontrent et qu'ils se sentent davantage « *écoutés* » par les représentants de leur autorité de régulation.

B) Harmoniser et mutualiser les données issues des diagnostics et observatoires infra-départementaux

Plusieurs observatoires infra-départementaux ont été initiés de manière ponctuelle sur le territoire par les opérateurs. Il revient aux institutions d'encourager et d'accompagner le développement de tels observatoires, tout en veillant à ce qu'ils s'accordent sur une base minimale commune de données permettant des comparaisons et consolidations départementales.

Plusieurs diagnostics territoriaux ont par ailleurs été élaborés dans le cadre de l'institution ou le renouvellement de Programmes Locaux de l'Habitat¹²³. Ils comprennent des données chiffrées et des éléments d'analyse quant aux besoins en terme de logement et d'hébergement. Les travaux menés dans ce cadre font cas de l'existence d'une « *problématique jeunes ménages* ». Si l'état divers d'avancement des différents PLH ne permet pas actuellement une synthèse à l'échelle départementale, il semble opportun de tenir compte des éléments repérés au niveau des bassins de vie dans le cadre de l'actualisation ou le renouvellement des schémas départementaux, notamment du PDALPD supposé intégrer une évaluation des besoins et une détermination d'objectifs territorialisés.

C) Disposer d'indicateurs territorialisés et catégoriels quant à la problématique du « *mal-logement* » : l'« *Atlas PDALPD* »

Un groupe de travail initié en 2006¹²⁴ a permis la construction d'indicateurs territorialisés de connaissance des publics et des problématiques du «mal logement» à partir des données mobilisées par différents partenaires. La lecture croisée de celles-ci a permis la constitution d'un « Atlas du PDALD », rendu public en décembre 2007¹²⁵. La problématique des jeunes a cependant encore du mal à s'imposer, l'âge n'ayant pour l'instant pas fait l'objet d'une prise en compte. Le travail déjà réalisé pourra donc être approfondi par une approche catégorielle, tenant compte de variables pour l'heure

¹²³ Tels que ceux de Saint Etienne Métropole ou du Grand Roanne, Loire-Forez

¹²⁴ Composé des CAF, DDASS/DRASS, DDE/ANAH, et animé par le chef de projet PDALD, la maîtrise d'oeuvre statistique et cartographique étant assurée par l'Observatoire social de la DVS (CG)

écartées, afin de mettre en évidence la prégnance de la problématique de « *mal-logement* » selon l'âge des publics visés.

3.1.2 Soutenir la mise en place de nouveaux outils d'observation

Le travail déjà réalisé en matière d'observation doit être poursuivi au cours des deux prochaines années. Deux projets restent en effet à mettre en place, d'une part, le fichier partagé de la demande locative sociale (A), d'autre part l'Observatoire Départemental de l'Habitat (B), relevant tous deux de la compétence des services déconcentrés.

A) L'évolution du fichier départemental vers un fichier partagé de la demande locative sociale de la Loire

Plusieurs améliorations ont déjà pu être notées depuis 2004, destinées à pallier les limites du fichier départemental de la demande de logement prioritaire précédemment évoquées et ainsi mieux évaluer la demande relevant du PDALPD. Il a notamment été demandé aux structures d'hébergement de recourir systématiquement à l'inscription au fichier de leurs publics, afin de permettre une meilleure connexion entre demande d'hébergement et sortie vers le logement. Une augmentation de la demande recensée par le fichier de 20% entre 2004 et 2005 a alors pu être notée.

Le dispositif existant devrait évoluer dès mars 2008 avec la mise en place d'un fichier partagé de la demande locative sociale. Piloté par les services de l'Etat (DDASS / DDE), il intégrera le numéro unique départemental et traitera l'ensemble de la demande de logement social exprimée auprès des bailleurs sociaux et des communes. Il pourrait ainsi susciter l'apparition d'une demande jusqu'ici peu visible. Le fichier permettra d'extraire les demandes spécifiques liées au public défavorisé et de suivre leur traitement, de leur dépôt jusqu'à la réponse apportée, en interaction plus dynamique avec les CLT. Le fonctionnement de ces dernières devrait par ailleurs prochainement être remanié et s'achever par la mise en place de Pôles Logement Territorialisés (PLT), support local des systèmes d'information du FLU et du fichier partagé,¹²⁶ pour une meilleure coordination à l'échelle locale de l'ensemble des outils du Plan entre demandes et aides.

B) La mise en place de l'observatoire départemental de l'habitat

Une vue plus globale concernant les besoins en hébergement et en logement de l'ensemble de la population pourra enfin être apportée par la mise en place d'un Observatoire Départemental de l'Habitat, qui constituera à terme le dispositif

¹²⁵ Disponible sur le site Internet du Plan

¹²⁶ Avec une logistique commune aux CLU (présidées alternativement par le Conseil Général et la CAF) et CLT (présidence Etat)

d'observation du Plan Départemental de l'Habitat (PDH), prévu par l'article 2 de la loi du 13 juillet 2006¹²⁷. Elaboré conjointement par l'Etat, le conseil général et les EPCI ayant adopté un PLH pour une durée de six ans, le PDH a pour objectif de «*favoriser la mise en cohérence des interventions des différentes collectivités publiques*»¹²⁸. Il doit ainsi prendre en compte les besoins en logement définis par le PDALPD et ceux résultant des sorties des établissements d'hébergement, et réaliser la liaison avec les politiques sociales des différentes collectivités qui contribuent à favoriser l'accès et le maintien dans le logement. L'Observatoire Départemental sera piloté par la DDE et devrait être mis en œuvre dès 2009, s'appuyant sur la mobilisation et l'exploitation de l'ensemble des données déjà disponibles ou à venir (COHPHRA, Fichier partagé de la demande locative sociale, Observatoire de l'habitat indigne et indécemment...).

Si l'ensemble des projets entrepris en matière d'observation et de suivi est mené à son terme et coordonné, le département ligérien devrait prochainement disposer de données pertinentes pour l'établissement d'un diagnostic partagé par l'ensemble des partenaires qui permettra de déterminer l'ampleur de la problématique « jeune ». Il pourrait également être proposé, ainsi qu'a pu le suggérer le chef de mission « habitat » de la DDE, de solliciter l'appui de l'expertise d'un cabinet d'études extérieur. De l'analyse menée dépendra la mise en place ou non d'une politique publique départementale spécifique et l'intégration de la question du public jeune au sein des outils de programmation existants ou à venir.

Les services de l'Etat agissant dans un cadre marqué par une décentralisation croissante des compétences en terme social et d'habitat, un important travail de sensibilisation devra alors être effectuée en faveur de la problématique « jeune » auprès de leurs partenaires (notamment les élus locaux) qui sont à même de développer l'offre sur leur territoire. Des actions de communication relatives au diagnostic départemental dressé devront être envisagées, en particulier à destination de l'Association des maires de la Loire et du Conseil Général.

Dans l'attente de ce prochain diagnostic, plusieurs préconisations peuvent néanmoins d'ores et déjà être proposées, afin de permettre une meilleure prise en compte de la problématique des jeunes au sein du dispositif existant. Elles s'appuient sur la volonté de mettre à la disposition des jeunes en difficulté une offre adaptée à leurs besoins, d'une part, en matière de services proposés au sein des structures d'hébergement d'insertion,

¹²⁷ Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

¹²⁸ Circulaire n°2007-32 du 2 mai 2007 relative à la mise en œuvre des Plans Départementaux de l'Habitat

d'autre part en logements « adaptés » leur permettant d'accéder de manière progressive au logement autonome.

3.2 Favoriser la mise en place d'un accompagnement adapté au sein des structures d'hébergement d'insertion

Le dispositif d'hébergement doit permettre aux jeunes accueillis l'élaboration d'un parcours destiné à les mener *in fine* au logement autonome, en mettant à leur disposition un lieu où vivre, mais également en leur proposant un accompagnement social individualisé destiné à lever les freins d'accès au logement.

Les services de la DDASS du département limitrophe du Rhône ont initié la mise en place de structures d'hébergement spécifiquement dédiées à la prise en charge des « 18-24 ans »¹²⁹. Certaines interrogations peuvent être soulevées quant à l'opportunité « d'isoler » le public des jeunes en difficulté de l'ensemble des personnes accueillies au risque de le stigmatiser davantage. En outre, l'absence de crédits spécifiquement dédiés à la construction de structures économiquement peu viables¹³⁰ rend délicate la mise en œuvre d'une telle orientation dans la Loire. Dans le contexte départemental actuel, il semble ainsi préférable pour l'Inspecteur, contraint par l'enveloppe de crédits dont il dispose, de s'appuyer sur les structures existantes et de soutenir les actions menées en favorisant l'animation d'un réseau partenarial diversifié (3.2.1) tout en donnant aux établissements les moyens d'assurer la prise en charge des problématiques des jeunes en leur sein (3.2.2).

3.2.1 Favoriser une intervention décroisonnée par la mise en réseau des acteurs

Face à la complexité des situations vécues par certains jeunes (cumul de problèmes sociaux, psychiques et physiques) il apparaît essentiel de décroisonner l'intervention et d'apporter les « clés » nécessaires à la levée des obstacles à l'accès à l'autonomie et au logement. Cet accompagnement à « multiples facettes » doit si possible relever d'un référent unique, afin d'assurer un suivi personnalisé et continu à des jeunes souvent déjà déstabilisés et en manque de repères. Ce conseiller aura pour mission d'accueillir le jeune au sein de la structure, d'élaborer un diagnostic personnalisé et de construire avec lui un projet d'insertion. L'accompagnement doit s'inscrire dans une action globale et cohérente, portant aussi bien sur l'initiation d'une démarche d'insertion professionnelle (A)

¹²⁹ CHRS de 37 places géré par la SLEA (Société Lyonnaise pour l'Enfance et l'Adolescence), offrant la possibilité d'un hébergement en studio individuel (cuisine, meubles, salle de bains) au sein d'une structure collective. Une présence est assurée de manière permanente, soit par l'équipe éducative (8 éducateurs spécialisés, présence ponctuelle d'une psychologue), soit par l'équipe de nuit.

¹³⁰ Compte tenu de l'importance du personnel d'encadrement nécessaire

que sur l'accès aux droits (B) et la mise en place d'un suivi éducatif (C), et être favorisée par l'animation d'un fort réseau partenarial (D).

A) Assurer la solvabilité du jeune par l'insertion professionnelle

La priorité pour le jeune en difficulté consiste à s'assurer qu'il puisse disposer des ressources suffisantes pour accéder au logement, sinon à une structure de logement temporaire de type FJT ou résidence sociale. La majeure partie des aides financières ne parvient pas à toucher les plus en difficulté et se révèle de toute façon souvent insuffisante. En l'absence d'accès aux minima sociaux, il est donc opportun de mener le plus rapidement possible un travail au niveau de l'insertion sociale et professionnelle en lien avec les Missions Locales / PAIO, afin d'élaborer avec le jeune un projet professionnel, l'orienter au besoin vers une remise à niveau scolaire, et l'aider à accéder à des formations rémunérées, stages ou contrats de travail. Différents dispositifs pourront être sollicités tels que le contrat CIVIS précédemment évoqué, qui ouvre droit au versement d'une allocation étatique, ou l'Appui Social Individualisé (ASI) que gère les DDASS. De fortes relations doivent être nouées avec les acteurs de l'emploi et de la formation, qu'il s'agisse de l'ANPE, des centres de formation ou des agences d'interim.

B) Garantir l'effectivité des droits existants

Le référent doit s'assurer que les droits auxquels le jeune peut avoir accès sont effectifs et solliciter différents fonds d'intervention tels que le FLU lorsque la situation professionnelle du jeune a été « stabilisée ». L'efficacité de son action repose sur une mise en relation rapide avec les opérateurs compétents tels que les services sociaux départementaux ou la Caisse d'Allocation Familiale.

Une attention particulière pourra être portée à la problématique sanitaire des jeunes: l'accès à un médecin et la mise en place d'un suivi psychologique régulier en cas de besoin pourraient être facilités par l'intermédiaire de l'accompagnant, en lien avec les institutions (Caisse Primaire d'Assurance Maladie) et les structures sanitaires et médico-sociales du territoire (Médecins du Monde, Interface, hôpitaux). Il serait également envisageable d'initier des actions de prévention et d'éducation à la santé, en lien avec le Comité Départemental d'Education pour la Santé (CODES), afin de sensibiliser les jeunes à l'importance d'un suivi médical régulier et de prévenir des dangers des différentes conduites addictives.

C) Permettre l'apprentissage de l'habitat par la mise en place d'un suivi éducatif

Les 18-24 ans, qualifiés de « jeunes majeurs » ou « jeunes adultes » connaissent encore souvent des problématiques relevant de l'âge de l'adolescence. Un travailleur social indique « *qu'une rééducation est à effectuer* » pour certains d'entre eux. Le référent a

vocation à assurer une fonction « parentale » vis-à-vis de jeunes encore en phase de construction personnelle. La mise en place d'un suivi de type éducatif a pour objectif de permettre aux jeunes d'apprendre à investir un foyer qui leur est propre, à gérer les dépenses du quotidien. Certains d'entre eux ont connu l'assistance pendant de nombreuses années de l'ASE et éprouvent des difficultés à devenir autonomes. Les jeunes n'ont que faiblement conscience des droits et devoirs des locataires, de la gestion d'un foyer propre alors qu'ils ont presque tous vocation à occuper un logement indépendant à un horizon plus ou moins lointain. Il n'existe dans le département ni d'Agence Départementale pour l'Information sur le Logement (ADIL), ni de Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes (CCLAJ)¹³¹ auquel les jeunes pourraient s'adresser. Si les Missions Locales et CAF pallient ce manque, un partenariat pourrait être réalisé avec les services de l'Education Nationale afin de prévoir une courte session de sensibilisation au logement au cours de la scolarité des jeunes, afin de toucher un public qui ne s'adresse pas aux organismes précités.

D) Enrichir le réseau existant par la formalisation de coopérations entre établissements

La majeure partie des acteurs oeuvrant dans le champ social et de l'insertion sont présents dans le département depuis des années et sont habitués à travailler ensemble. De forts partenariats plus ou moins formels ont pu être noués. Ils pourraient cependant gagner à s'enrichir de liens privilégiés avec les différents acteurs de la prévention, afin d'agir le plus en amont possible sur les déterminants des obstacles à l'accès au logement. Plusieurs professionnels de terrain déplorent en effet l'insuffisance actuelle du versant préventif des actions menées.

Au carrefour des politiques sociales, médico-sociales et sanitaires, les services de l'Etat peuvent favoriser la mise en œuvre d'un réseau efficient sur lequel pourront s'appuyer les opérateurs dans la conduite de leurs démarches. L'IASS doit notamment susciter le développement de coopérations entre établissements. Les structures ne peuvent assurer seules la mise en place de l'ensemble des actions nécessaires à la conduite du projet du jeune. Certaines sont par exemple davantage tournées vers l'accès aux soins, d'autres vers l'insertion, champs d'interventions qui requièrent des professionnels aux

¹³¹ Structures associatives créées dans les années 80 en faveur des jeunes âgés entre 18 et 25 ans, les Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes (CLLAJ) ont vu leurs missions précisées par la circulaire n°393 du 29 juin 1990. Ils ont pour objectifs d'accueillir les jeunes, de les informer quant aux conditions d'accès à un logement autonome et à leurs droits et obligations, et de les accompagner dans leur recherche de logement (offre de services techniques, système de sous-location, prêts d'installation). Ils offrent également un accompagnement social en faveur des jeunes rencontrant des difficultés dans l'accès et le maintien dans un logement autonome et doivent enfin permettre le développement d'un partenariat local afin de mobiliser une offre de logements adaptés

compétences spécifiques. Il apparaît alors opportun de mutualiser les savoirs faire de chacun, en incitant les structures à sortir d'une logique d'établissement pour s'inscrire dans un cadre d'intervention plus global. La complémentarité de l'offre ainsi proposée aux jeunes permettra alors une prise en charge cohérente, d'autant plus nécessaire à un public « *qui a besoin d'être cadré en permanence* »¹³²

3.2.2 Donner les moyens aux opérateurs d'adapter leurs pratiques aux besoins spécifiques du public « jeune »

Les moyens attribués aux professionnels doivent par ailleurs être renforcés tant au niveau financier (A) que sur le plan de la formation (B).

A) Assurer un soutien financier indispensable à la pérennité de l'accompagnement

Le montant de la mise en place d'un accompagnement social s'avère d'autant plus important que ce dernier s'inscrit sur une période relativement longue, ce qui est le cas pour les jeunes adultes. Or, ainsi qu'a pu l'évoquer l'un des directeurs de structure rencontrés, « *cet accompagnement a un coût, que l'on n'arrive sans doute pas suffisamment à faire remonter* ».

Il appartient à l'Inspecteur, en charge de l'allocation de ressources aux opérateurs de la DDASS, de tenir compte du coût réel de la prise en charge des personnes hébergées afin de ne pas déstabiliser davantage le fonctionnement des établissements. Une aide complémentaire destinée à la couverture du surcoût engendré pourrait être accordée aux structures de type CHRS dans le cadre de la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens¹³³, faculté ouverte aux autorités de tarification depuis la loi n°2002-2 relative à la rénovation de l'action sociale et médico-sociale. En l'absence de tels contrats, la négociation annuelle des conventions signées avec les établissements¹³⁴ pourrait également représenter l'occasion de la formalisation explicite d'un engagement réciproque, tant de la part des institutions que de leurs opérateurs. Des financements pérennes pourraient ainsi être accordés par la DDASS en contrepartie d'engagements de la part des associations d'œuvrer de manière spécifique en direction du public des jeunes en difficulté¹³⁵, dans le cadre de missions clairement identifiées donnant lieu à l'attribution des crédits nécessaires.

¹³² Cf entretien directrice ANEF

¹³³ Circulaire n° DGAS/1A/2006/324 du 20 juillet 2006 relative à la mise en oeuvre de contrats d'objectifs et de moyens dans les CHRS; article L313-1 CASF

¹³⁴ Art. L345-3 et R345-1 et s. CASF

¹³⁵ Ce que certaines d'entre elles font déjà sans réelle « compensation » budgétaire à hauteur de leur action

- B) Mettre en place des actions de formation afin de s'adapter aux spécificités des besoins du public jeune

Outre cette prise en compte « budgétaire » de l'accompagnement, il semble nécessaire de former les professionnels de terrain pour leur permettre de s'adapter à l'évolution des missions et du public du dispositif d'hébergement. L'Inspecteur pourra ainsi, en partenariat avec le comité départemental d'accès aux droits, favoriser l'organisation de sessions de formations et d'échange concernant les thématiques prioritaires par les associations.

La réalisation d'un accompagnement « réussi » au sein des structures d'insertion devrait permettre aux jeunes hébergés d'envisager l'accès au logement autonome. Cependant, les professionnels de terrain s'accordent à penser que la réponse aux besoins repérés ne « réside pas nécessairement dans l'accès à tout prix au logement autonome »¹³⁶. Il est alors nécessaire de favoriser le développement de formules de logements plus souples, véritables « passerelles » vers le logement autonome.

3.3 Offrir une palette diversifiée de formules en logements adaptés : la mise en place de « passerelles » vers le logement autonome

Face à un public marqué par une mobilité tant sociale que géographique doivent être développées des réponses diversifiées à l'échelle de chaque territoire, correspondant aux différentes étapes du parcours résidentiel, ainsi qu'aux diverses catégories de jeunes accueillis.

Les préconisations suivantes porteront ainsi d'une part, sur l'accueil de jeunes en cours d'insertion, en favorisant la création et l'accès aux logements temporaires (3.3.1); d'autre part sur la possibilité donnée aux jeunes proches de l'accès au logement autonome de mener à bien la fin de leur parcours résidentiel, en développant la procédure du bail glissant (3.3.2).

3.3.1 Favoriser l'accès au logement temporaire sur l'ensemble du territoire

Il a été précédemment vu¹³⁷ que nombre de jeunes ne pouvaient accéder aux structures de logement temporaire, résidences sociales ou FJT, en raison tantôt d'une insuffisance de ressources ne permettant pas le versement de la redevance exigée, tantôt d'une absence d'offre en « logements » adaptés sur certains territoires. Le logement temporaire constituant une étape transitoire importante dans l'élaboration du parcours résidentiel du

¹³⁶ Cf entretien conseillère « logement » Mission Locale du Gier

¹³⁷ Cf *supra*

jeune, il pourrait être opportun d'en favoriser l'accessibilité à travers l'utilisation du levier financier de l'Aide au Logement Temporaire (ALT).

Celle-ci est actuellement fortement mobilisée dans le département au profit du financement de places d'urgence en logements diffus (près de 80 places) destinées à l'hébergement d'un public en très grande marginalité, exclu de nombreuses structures d'accueil d'urgence, ou d'usagers accompagnés d'animaux. Il s'agit avant tout d'une mise à l'abri de personnes peu ou pas autonomes, souffrant de pathologies complexes et livrées à elles-mêmes en l'absence de surveillance la nuit. S'il semble indispensable de disposer de tels logements en urgence, une réorientation de l'utilisation de l'ALT pourrait cependant permettre le développement de l'offre de logement temporaire mobilisable à destination des jeunes inscrits dans une démarche d'insertion.

Ces derniers, dont la solvabilité serait alors provisoirement assurée, disposeraient d'un hébergement (en structure collective¹³⁸ ou en appartements diffus selon les disponibilités du territoire et les besoins de chacun) leur permettant d'acquérir une première expérience locative et de pouvoir suivre une formation qualifiante. Accès à l'emploi et au logement locatif seraient alors appréhendés de manière concomitante. Les jeunes pourraient également bénéficier au sein de la structure ou de l'appartement de mesures individuelles ou collective de suivi social¹³⁹ dans le cadre de l'Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL) financé par le FLU.

La localisation de la réponse apportée constitue un enjeu important afin que les jeunes n'aient pas à quitter leurs attaches familiales et sociales pour accéder au logement temporaire. Il reviendra alors à la DDASS¹⁴⁰ de se rapprocher des services de la DDE afin de convenir des modalités d'une production équilibrée sur le département et assurer un maillage du territoire permettant de répondre aux besoins locaux qu'elle aura pu repérer.

3.3.2 Développer la sous-location avec bail glissant pour un accès progressif au logement autonome

Prévue par le Code de la Construction et de l'Habitation, la sous-location d'appartements peut constituer un intermédiaire opportun entre structures collectives d'hébergement et logement autonome. Ce mécanisme permet à des organismes HLM ou à des

¹³⁸ Les places en résidences sociales peuvent être conventionnées à l'ALT à hauteur de 10% de l'ensemble des places disponibles, en application de l'art. 851-1 CSS

¹³⁹ Deux types de suivis ASLL existent dans le département : un suivi visant la définition d'un projet logement, l'aide à la recherche, à l'installation, au maintien et à la prévention des expulsions ; un suivi renforcé remplissant les mêmes objectifs, mais nécessitant une intervention spécialisée du fait de difficultés d'ordre psychologique.

¹⁴⁰ Identifiée par le projet de PDALPD portant sur la période 2008-2013 en tant que chef de file chargé « *du soutien aux projets innovants et aux réponses spécifiques* »

propriétaires privés de louer des logements à des associations, services sociaux départementaux ou CCAS afin que ces derniers puissent « *les sous-louer meublés ou non à titre temporaire à des personnes en difficulté et d'exercer les actions nécessaires à leur réinsertion* »¹⁴¹. Le statut de sous-locataire, proche de celui de locataire, permet le bénéfice des allocations personnelles au logement, entraînant une diminution de la charge représentée par le loyer. L'association gestionnaire, responsable de l'occupation du logement, informe le bailleur de l'identité du ménage accueilli mais reste responsable de ses choix d'attribution et des actions menées pour favoriser l'insertion des sous-locataires. Elle joue auprès du bailleur un rôle de médiation en apportant une « caution » tant financière que morale, s'attachant à offrir des garanties en terme de respect du voisinage et de respect des échéances de loyer.

Près d'une dizaine d'associations assurent un tel dispositif dans le département et peuvent recevoir des aides financées dans le cadre du FLU afin de leur permettre de faire face aux surcoûts spécifiques de gestion¹⁴² et de mener un accompagnement social¹⁴³ auprès des sous-locataires. Elles éprouvent cependant de plus en plus de difficultés dans leurs recherches d'appartements décentes à prix modérés à louer, ce qui entraîne un allongement des délais d'attente pour leurs publics. Il revient alors aux institutions de soutenir les associations dans leurs démarches de sensibilisation et de mobilisation de logements disponibles à l'attention des bailleurs.

La formule de la sous-location semble appropriée pour des jeunes déjà inscrits dans une démarche d'insertion et contribue à ce qu'ils appréhendent les droits et devoirs d'un locataire (contrat de sous-location, informations quant à la signification du bail). Elle permet de déterminer si le jeune est en capacité de gérer son habitat et d'assumer ses responsabilités de locataire de manière « autonome ». L'association met à profit une période d'observation, de 3 à 6 mois, avant d'éventuellement procéder au « glissement » du bail, permettant au jeune de devenir locataire en titre lorsqu'il a acquis une confiance suffisante. La directrice d'une association mettant en œuvre le dispositif du bail glissant souligne en effet qu'il « *ne s'agit pas d'un produit miracle, ni d'une démarche éducative en soi* ». Il s'adresse en priorité aux jeunes dont la situation a déjà été « stabilisée », tant sur le plan financier, social que psychologique. Il en va de la réussite du projet de vie du jeune mais également de la crédibilité de l'établissement porteur qui apporte sa garantie morale auprès des bailleurs. Inenvisageable pour des jeunes dépourvus de toutes ressources, l'efficacité du dispositif repose sur la mise en place d'un accompagnement à

¹⁴¹ Art. L442-8-1 CCH

¹⁴² Aide au financement des dépenses de gestion locative remplaçant l'Aide à la Médiation Locative (AML) financée jusqu'en 2004 par les services de l'Etat (DDE)

¹⁴³ Dans le cadre de l'ASLL

moyen et long terme mais également sur la mise à disposition d'une offre suffisante en logements sociaux adaptés, afin « *d'éviter que les suivis ne perdent leur sens du fait de l'absence de solutions logement à proposer* »¹⁴⁴

Le suivi proposé par les associations doit pouvoir s'inscrire dans la durée et se poursuivre au sein même du logement autonome. Il paraît en effet souhaitable de poursuivre l'accompagnement social pendant une durée de quelques mois pour que l'insertion soit réelle et durable, que le maintien dans le logement soit assuré et que soit évité tout retour à la précarité pour le jeune.

¹⁴⁴ Cf Bilan 2005 "ASLL, AML", disponible sur le site du Plan

Conclusion

La diversité des situations des jeunes en difficulté face au logement et la multiplicité des acteurs et champs d'intervention concernés rendent délicate la mise en œuvre de réponses adaptées, tant à l'échelle nationale que départementale. Il apparaît alors nécessaire, préalablement à toute action, de disposer d'un diagnostic partagé quant aux besoins quantitatifs et qualitatifs d'une population dont les contours restent flous. L'analyse menée pourra ensuite constituer le fondement de politiques pertinentes associant l'ensemble des partenaires des services de l'Etat sous l'impulsion de ces derniers.

Les actions menées pourront prendre ou non la forme de politiques spécifiquement dédiées, à l'instar du Plan Départemental pour le Logement des Jeunes, prévu par la circulaire UHC/ IUH 1 n° 2006-75 du 13 octobre 2006 relative à l'amélioration de l'accès au logement des jeunes, et dont se sont pour l'instant peu saisis certains départements. Mais elles devront surtout s'inscrire dans un cadre d'intervention plus global de lutte contre les exclusions, champ d'action privilégié des DDASS et DRASS. Le traitement de la question du logement des jeunes en difficulté est en effet étroitement lié à celui d'autres domaines, tels que l'insertion, qui doivent être appréhendés de manière concomitante.

Il appartiendra ainsi aux services de l'Etat de mobiliser l'ensemble de leurs partenaires (collectivités territoriales, opérateurs...) afin de proposer aux jeunes une prise en charge décloisonnée et cohérente, gage d'un accompagnement de meilleure qualité dans leur parcours vers l'accès au logement autonome. Un peu de temps pourra être nécessaire à la mise en place d'une telle coordination dont les modalités restent à définir. Mais l'enjeu pour les politiques publiques est de taille ainsi qu'a pu le souligner la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés dans son rapport annuel publié en 2006 : *«traiter la question du logement des jeunes [en difficulté], c'est faire un pari sur l'avenir »*¹⁴⁵.

¹⁴⁵ FONDATION ABBE PIERRE POUR LE LOGEMENT DES DEFAVORISES, 2006, *L'état du mal-logement en France*, Rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés, p 28

Bibliographie

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- Décision n°94-359 DC du 19 janvier 1995, JO du 21 janvier 1995
- Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, JO du 6 mars 2007
- Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, JO du 16 juillet 2006
- Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, JO du 19 janvier 2005
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO du 17 août 2004
- Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, JO 19 décembre 2003
- Loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine
- Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002, rénovant l'action sociale et médico-sociale, JO 3 janvier 2002
- Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO du 14 décembre 2000
- Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, JO du 31 juillet 1998
- Loi quinquennale n°93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, JO du 21 décembre 1993
- Loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social, JO 4 janvier 1991
- Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, JO du 2 juin 1990
- Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, JO du 8 juillet 1989

- Loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au r evenu minimum d'insertion et relatif à la lutte contre le chômage d'exclusion, JO du 3 décembre 1988
- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répar tition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JO 9 janvier 1983
- Loi n°82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, JO 23 juin 1982
- Décret n°2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif au x plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées
- Décret n°2002-1569 du 24 décembre 2002 portant stat ut particulier de l'Inspection de l'Action Sanitaire et Social
- Décrets n°94-1128, n°94-1129 et n°94-1130 du 23 déc embre 1994 créant les résidences sociales
- Circulaire interministérielle DGAS/LCE/PIA/DGUHC/UHC no 2007-258 du 4 mai 2007 relative à l'application des dispositions de la loi no 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures relatives à la cohésion sociale
- Circulaire n°2007-32 du 2 mai 2007 relative à la mise en œuvre des plans départementaux de l'habitat
- Circulaire UHC/ IUH 1 n° 2006-75 du 13 octobre 20 06 relative à l'amélioration de l'accès au logement des jeunes et à l'élaboration d'un plan départemental pour le logement des jeunes
- Circulaire n° DGAS/1A/2006/324 du 20 juillet 2006 relative à la mise en oeuvre de contrats d'objectifs et de moyens dans les CHRS
- Circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006 relative a ux résidences sociales
- Circulaire DGAS/SDA n° 2002-595 du 10 décembre 20 02 relative aux maisons relais
- Circulaire DAS/DSFE/TS 2 n° 98-774 du 30 décembre 1998 relative à la campagne budgétaire 1999 des centres d'hébergement et de réinsertion sociale
- Circulaire DAS / DSF1 n° 96-753 du 17 décembre 19 96 relative aux Foyers de Jeunes Travailleurs

Dispositions codifiées :

- Code de l'Action Sociale et des Familles : articles L121-2 ; L221-1 et s ; L263-15 ; L312-4 et 5 ; L345-1 et 2 ; R312-190 ; R314-39 à 43 ; R345-1 et s.

- Code de la Construction et de l'Habitation : articles L301-5-1. L353-20 ; L441-1 ; L441-2-3 ; L442-8-1 ; R351-55.
- Code du Travail : articles L322-4-17-3 et 4 ; L943-2 ; L981-1 à 8.
- Code de la Sécurité Sociale : articles L542-2 ; L851-1 à 4.

OUVRAGES

BOURDIEU P., 1980, « La jeunesse n'est qu'un mot », in *Questions de Sociologie*, Paris : Ed. de Minuit, pp 143-154 ;

GALLAND O., 1991, *Sociologie de la jeunesse. L'entrée dans la vie*, Paris : Armand Colin

DUBET F., 1987, *La galère : jeunes en survie*, Paris : Fayard, 503 p

REVUES ET PERIODIQUES

AVENEL C., THIBAUT F. (dir.), février 2006, « Précarité et insécurité sociale », *Problèmes politiques et sociaux*, n°921, La Documentation française, 120 p.

BALLAND V., DERREZ Pascal, 2007, « Le logement des personnes défavorisées : les outils pour un droit au logement », suppléments *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n°2526 du 12 octobre 2007, 132p

BAROU J. et al., 1994, « Le logement des jeunes », *Informations sociales*, n°34, PP2-121

CORMIER H., février 2003, « Des studios pour l'insertion des jeunes », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n°2297

CORMIER H., juillet 1999, « Entre dispositifs spécifiques et droit commun. Le casse-tête du logement des jeunes », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n°2128

DE LINARES C., 3e trimestre 2001, « Les enjeux d'une politique de logement pour les jeunes », *AGORA. Débats Jeunesses*, n°25.

DURET P., GUY A. (dir.), 1996, « Les jeunes en difficulté », *Revue Panoramiques*, 3^{ème} trimestre, n°26, 215 p

KESTEMAN N., mars 2005, « Le logement des jeunes : synthèse des études statistiques récentes », *Recherches et Prévisions*, n°79, pp 134-141

LONCLE P. (dir.), 2007, « Les jeunes, questions de société, questions de politique », *Etudes de la Documentation Française*, Paris : La Documentation Française, n°5257, 152p

ULPAT A., décembre 1997, « Logement des jeunes, sortir du « mille-feuille » des dispositifs », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n°2050

RAPPORTS

COMITE DE SUIVI DE LA MISE EN OEUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE, 2007, *Premier rapport annuel du Comité de suivi de la mise en oeuvre du droit au logement opposable - Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable*, Paris : Ministère du logement et de la ville, 78 p. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000676/0000.pdf>

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, mars 2001, *Jeunesse, le devoir d'avenir* ; Rapport de la commission présidée par CHARVET D., Paris : La Documentation Française, 444 p. Disponible sur Internet <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/014000282/index.shtml>

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, janvier 2004, *Accès au logement, droits et réalités*, Avis et rapports du Conseil Economique et Social, 272p. Disponible sur Internet <http://www.ces.fr/presidence/publication/PU04-158.pdf>

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL ILE-DE-FRANCE, mai 2001, *Le logement des jeunes en Ile-de-France*, Rapport de la Commission de l'Habitat et du Cadre de vie, 52 p. Disponible sur Internet : www.cesr-ile-de-france.fr

COUR DES COMPTES, mars 2007, *Rapport public thématique sur les personnes sans domicile*, Paris : La Documentation Française, 236 p. Disponible sur Internet : <http://www.ccomptes.fr/CC/documents/RPT/RapportPersonnesSansDomicile.pdf>

DE FLEURIEU A., CHAMBAUD L., 2006, *L'hébergement des personnes sans abri à Paris et en Ile de France*, Paris : Ministère de la cohésion sociale et de la parité, 32 p.

FNARS, novembre 2006, « Les jeunes adultes en quête d'insertion sociale » in *Le livre des Etats généraux : l'exclusion n'est pas une fatalité !*, pp 68-82. Disponible sur Internet : <http://www.fnars.org/upload/ressource/r1163504053.PDF>

FONDATION ABBE PIERRE POUR LE LOGEMENT DES DEFAVORISES, 2006, *L'état du mal-logement en France*, Rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés, 242 p.

HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES, décembre 2004, *L'hébergement d'urgence, un devoir d'assistance à personnes en danger*, 10^{ème} Rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, Paris, 133 p.

IGAS, octobre 2007, *La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri*, Inspection Générale des Affaires Sociales, Paris, La documentation Française, 165p. Disponible sur Internet :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000606/index.shtml>

IGAS, janvier 2006, *L'intervention sociale, un travail de proximité*, Rapport annuel 2005, Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement, Ministère de la Santé et des Solidarités, La documentation Française, 408p.

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE, 2000, « Pauvreté et exclusion des jeunes », *Rapport 2000*, pp 73-88. Disponible sur le site de la Documentation Française.

STELLINGER A. (dir.), 2007, *Les jeunesses face à leur avenir, une enquête internationale*, Paris : Fondation pour l'Innovation Politique, 185p. Disponible sur Internet http://www.fondapol.org/v2/pdf/Etude_Les_Jeunesses_face_a_leur_avenir.pdf

ETUDES

DRASS Rhône-Alpes, mars 2007, « Les jeunes et la précarité en Rhône-Alpes », *Etudes et Statistiques de la DRASS*, n°2007- 03D, 8 p.

DRASS Rhône-Alpes, mai 2001, « Les personnes hébergées en logement temporaire en Rhône-Alpes », *La lettre de la DRASS*, n°2001-0007-L, 6p.

DRASS Rhône-Alpes, juillet 1999, « Le Fonds d'Aide aux Jeunes en Rhône-Alpes en 1998 » ; *La lettre de la DRASS*, n°1999-04-L, 4p.

DRESS, juillet 2006, « Les établissements accueillant des adultes et des familles en difficulté sociale : premiers résultats de l'enquête ES 2004 », *Etudes et résultats n°507*, 8p.

SEMINAIRES

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, Séminaire de questions sociales « le logement », promotion Simone Veil (2004-2006), groupe 15 : « l'hébergement d'urgence », juillet 2005, 54 p, disponible sur le site de l'ENA : <http://www.ena.fr>

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, Séminaire de questions sociales « L'insertion des jeunes », promotion Cyrano de Bergerac (1997-1999), groupe 5 : « les dimensions sociales de l'insertion des jeunes (santé, logement, minima sociaux) », janvier 1999, 66p

MEMOIRES

CORNU V., 2001, *Loger les jeunes défavorisés en s'inscrivant dans une dynamique de développement local*, Mémoire professionnel CAFDES « option personnes en difficulté sociale » : ENSP, 83 p

PETAVY-CARPENTIER I., 1998, *Comment répondre en terme d'accueil des jeunes en grande difficulté à Saint-Etienne ? Entre l'urgence sociale et la construction partenariale*, Mémoire professionnel IASS : ENSP, 82 p.

WURTZ D., 2000, *Réflexion sur l'adaptation des structures d'hébergement d'urgence et temporaire au public des jeunes en grande difficulté sur l'agglomération grenobloise*, Mémoire professionnel IASS : ENSP, 55 p.

SITES INTERNET

- « Blog Conférence de consensus 29/30 novembre 2007 »: <http://sans-abri.typepad.fr/>
- Ministère du Logement et de la Ville: <http://www.logement.gouv.fr>
- FNARS : <http://www.fnars.org>
- PDALD : <http://www.pdald42.fr>
- UNAF: <http://www.unaf.fr>

DOCUMENTS

CONSEIL GENERAL - PREFECTURE, 2007, *Un logement pour tous, 2008 -2013, projet de renouvellement du PDALPD.*

DDASS LOIRE, 2006, *Schéma d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion pour la Loire, 2006 -2010.*

DGAS, 2005, *Référentiel national « Accueil, Hébergement et Insertion »*, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, Ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion, 67p.

OPIS, 2006, « Approfondissement et actualisation du Schéma de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion du département de la Loire »

PANICO-MIALON D., mai 2005, *Etude sur l'hébergement et le logement des jeunes dans le Montbrisonnais- Forez*, DDASS Loire.

Projets de Programmes Locaux de l'Habitat : Grand Roanne ; Loire-Forez : Saint Etienne Métropole – Disponibles sur le site de la DDE : <http://www.loire.equipement.gouv.fr/>

Rapports d'activité des structures d'hébergement du département

Sources statistiques : COHPHRA, INSEE, STATISS

Liste des annexes

ANNEXE 1 : Circulaire UHC/ IUH 1 n° 2006-75 du 13 octobre 2006 relative à l'amélioration de l'accès au logement des jeunes et à l'élaboration d'un plan départemental pour le logement des jeunes

ANNEXE 2 : Liste des personnes rencontrées

ANNEXE 3 : Localisation des CHRS / Résidences Sociales / FJT dans la Loire

ANNEXE 1

Circulaire UHC/ IUH 1 n° 2006-75 du 13 octobre 2006 relative à l'amélioration de l'accès au logement des jeunes et à l'élaboration d'un plan départemental pour le logement des jeunes (texte non paru au Journal Officiel)

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE ET DU LOGEMENT

Direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction

Direction générale de l'action sociale

NOR:SOCU0610562C

Le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale, et du logement à Mesdames et Messieurs les préfets de département (directions départementales de l'équipement [pour attribution]) ; Mesdames et Messieurs les préfets de région (direction régionale de l'équipement [pour attribution]) ; DDASS ; DRASS ; DGAS ; direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction ; CILPJ (pour attribution) ; centre d'études techniques de l'équipement ; agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ; ANPEEC ; centre scientifique et technique du bâtiment ; secrétaire général du Gouvernement ; CGLLS ; centres interrégionaux de formation professionnelle ; DPM ; conseil général des ponts et chaussées ; mission interministérielle d'inspection du logement social ; DDTEFP (pour information).

La question du logement est au cœur des préoccupations de nos concitoyens. Alors que la mobilisation de l'ensemble des acteurs du logement – publics et privés – a permis de relancer spectaculairement l'effort de construction dans le pays et d'entrevoir ainsi la possibilité de mettre un terme à la crise que traverse le pays en matière d'habitat depuis plus de dix ans, des difficultés subsistent toutefois. Celles-ci concernent notamment les régions où le marché de l'immobilier est particulièrement tendu ainsi que certaines catégories de la population française. De nombreux acteurs ont signalé à ce titre les difficultés rencontrées par certains jeunes pour accéder ou se maintenir dans un logement adapté à leurs besoins et à leurs capacités financières.

Face à ce constat, le Gouvernement a souhaité engager un programme d'actions spécifiques afin de favoriser l'accès de tous les jeunes au logement, en ciblant particulièrement les efforts sur les jeunes à revenus modestes et les situations où l'insertion professionnelle est conditionnée par l'accès au logement.

La question du logement des étudiants a d'ores et déjà fait l'objet d'une série de mesures spécifiques après la publication du rapport Anciaux en 2004 : relance de la construction de logements sociaux destinés aux étudiants (avec un objectif de 5 000 logements financés par an), accélération de l'effort de réhabilitation du parc existant des CROUS avec majoration de l'allocation de logement sociale (ALS) pour les étudiants hébergés dans les cités universitaires rénovées, mise en place effective du dispositif LOCAPASS à destination des étudiants boursiers permettant de sécuriser leur accès au logement. Ce plan, en cours d'exécution, nécessite le maintien de votre vigilance.

Par ailleurs, le Gouvernement a signé en mars 2005 avec l'Union nationale des foyers de jeunes travailleurs (UFJT) et la Sonacotra deux conventions visant à mobiliser, sur une période de 3 ans, des logements permettant d'accueillir 40 000 jeunes inscrits dans un parcours d'insertion professionnelle. Consécutives au bilan de la première année d'exécution de ces conventions, des réflexions sont en cours quant à l'opportunité d'un avenant à la convention passée avec l'UFJT visant à augmenter les objectifs de cette dernière. Vous trouverez en annexe la copie de ces conventions (annexe I).

Au-delà de l'effort spécifique mené en direction des étudiants et des conventions signées en 2005 avec l'UFJT et la Sonacotra, l'amélioration de l'accès au logement pour l'ensemble des jeunes requiert la mise en place de mesures complémentaires. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a pris un certain nombre de décisions à l'occasion du comité interministériel pour le développement de l'offre de logements du 22 juin 2006. Celles-ci sont résumées en annexe II.

L'implication des services déconcentrés de l'Etat est essentielle pour la mise en œuvre de ces mesures. En effet, seule une forte mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux concernés par ces problématiques permettra d'apporter des réponses à la mesure de cet enjeu.

Je vous demande à ce titre de veiller, en étroite coordination avec les collectivités locales auxquelles vous avez confié une délégation de compétence en application de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation, à mobiliser les bailleurs sociaux et les élus locaux pour produire des logements sociaux répondant aux besoins des jeunes.

A cette fin, il conviendra de veiller notamment à :

- encourager les bailleurs sociaux à augmenter au sein de leurs opérations la proportion de petits logements (T1, T1 bis et T2), particulièrement adaptés aux besoins des jeunes, lorsque de tels besoins ont été identifiés localement. Il convient de signaler à ce titre que, au niveau national, 60 % de la demande sont le fait de ménages d'une ou deux personnes alors que les petits logements financés en PLUS et PLAI ne représentent que 25 % de la production ;
- vérifier qu'un volet « logement des jeunes » est inséré, lorsque le besoin existe, dans les opérations programmées mises en place dans le parc privé avec les aides de l'ANAH (opérations programmées d'amélioration de l'habitat, programme d'intérêt général) ; il convient en effet de rappeler que le parc privé est généralement celui qui accueille les jeunes décohabitants et qu'il est constitué à 54 % de petits logements ;
- mobiliser les élus locaux, les bailleurs sociaux et les gestionnaires de résidences sociales et de foyers de jeunes travailleurs sur la relance d'un programme de résidences sociales financées en PLUS ou en PLAI à destination des jeunes ; j'attire votre attention sur la circulaire n° 2006-45 du 4 juillet 2006 qui vous demande de développer ces structures dans le cadre du plan de cohésion sociale, le nombre de logements ou de places offertes étant généralement très inférieur à la demande.

De plus, vous intégrerez la problématique du logement des jeunes dans les négociations des conventions de délégation des aides à la pierre (ou de leurs avenants) à travers la définition d'objectifs quantitatifs et/ou qualitatifs, et veillerez à la bonne prise en considération de ces objectifs dans l'élaboration des programmes locaux de l'habitat (PLH) et du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Au-delà de ces mesures immédiates, la mise au point dans chaque département d'un plan territorialisé relatif au « logement des jeunes » doit permettre de fédérer l'ensemble des partenaires locaux autour d'un programme d'actions concret et opérationnel visant à améliorer la situation du logement des jeunes au sein de votre département. En effet, si les initiatives en matière de logement des jeunes sont souvent nombreuses et diverses, ces interventions se révèlent parfois isolées et ponctuelles et peuvent se révéler insuffisantes ou ne pas atteindre leurs objectifs en l'absence d'un projet partagé par l'ensemble des partenaires ou en raison d'une coordination insuffisante des acteurs locaux.

Je vous demande donc de piloter, avec l'assistance de la direction départementale de l'équipement et de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, l'élaboration d'un plan « logement des jeunes » sur votre département sans omettre de tenir compte des actions initiées au niveau régional concernant notamment la formation, compte tenu des compétences des conseils régionaux. A cette fin, vous veillerez à

associer l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques de l'habitat en direction des jeunes : collectivités territoriales, notamment les collectivités actuellement délégataires des aides à la pierre ou susceptibles de le devenir rapidement, mais également bailleurs sociaux, associations œuvrant pour l'insertion ou le logement des jeunes, missions locales, CLLAJ lorsqu'ils existent, CAF et MSA, collecteurs du 1 % logement, gestionnaires de résidences sociales ou de foyers de jeunes travailleurs...

Afin de vous aider dans cette tâche, un cadre indicatif de démarche pour la mise au point de ce plan est joint à la présente lettre (annexe III).

Je vous demande de bien vouloir finaliser d'ici à la fin du premier trimestre 2007 le plan « logement des jeunes » et de transmettre ce dernier à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (bureau des politiques sociales du logement, sous-direction des interventions urbaines et de l'habitat) et à la délégation interministérielle pour le développement de l'offre de logement.

Le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction,

A. Lecomte

Le directeur général de l'action sociale,

J.-J. Trégoat

ANNEXE 2

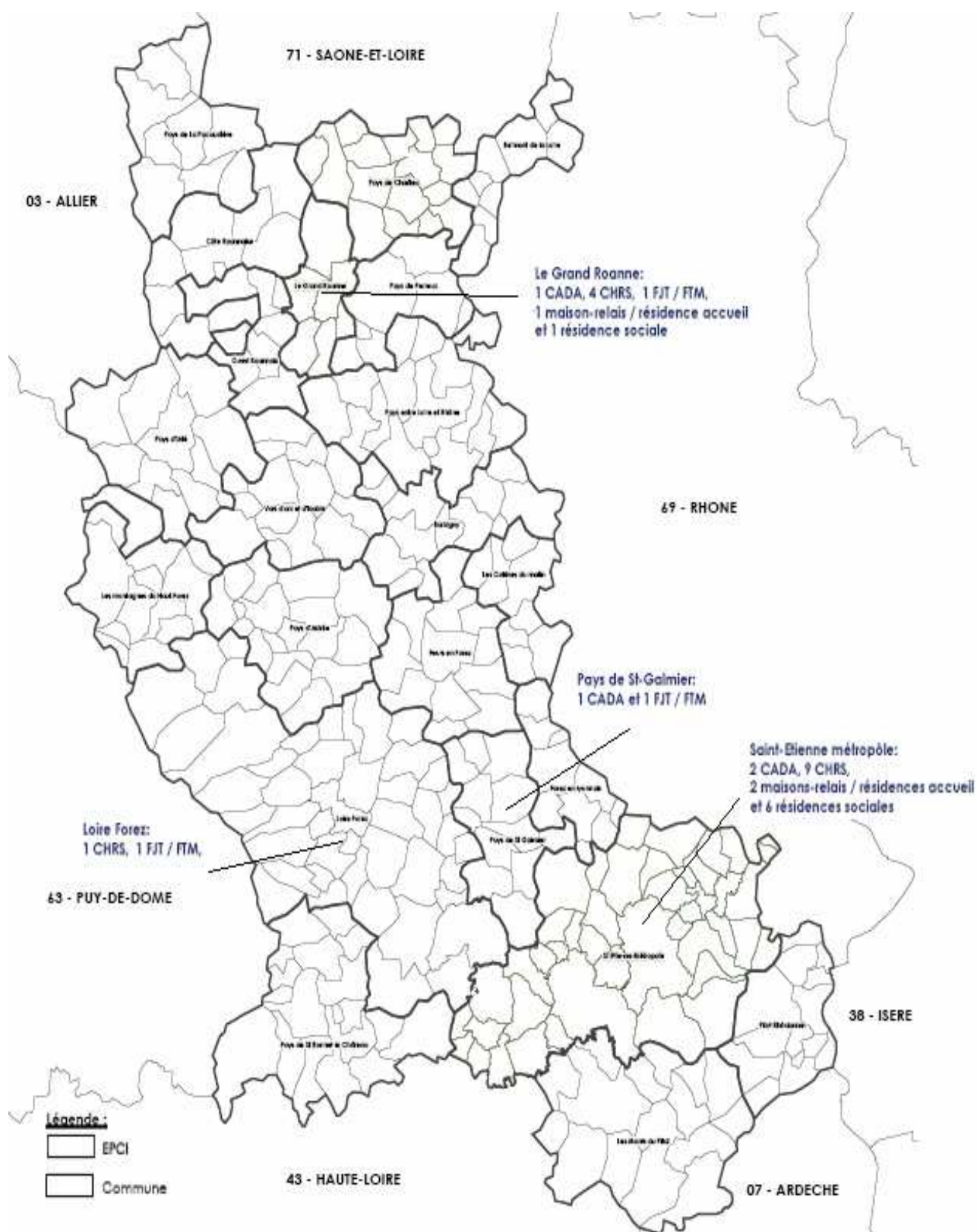
Liste des personnes rencontrées

Différents entretiens ont été réalisés dans le cadre de ce mémoire. Ont ainsi été rencontrés :

- ❖ Trois professionnels des services déconcentrés de l'Etat dans la Loire (DDASS / DDE) :
 - La Conseillère Technique en Travail Social en charge de l'animation du Schéma Départemental de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion
 - L'assistante sociale en charge des actions menées par la DDASS dans le domaine du logement, notamment de la gestion du fichier départemental de la demande de logement prioritaire
 - Le responsable de la cellule « politique de l'habitat » pour le compte de la DDE
- ❖ Le chef de projet du Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées
- ❖ La responsable de la Commission Logement Unique de Saint Etienne
- ❖ Trois professionnels de la Caisse d'Allocations Familiales de Roanne :
 - La responsable de la Commission Logement Territorialisée de Roanne
 - La chef du service Logement Jeunes de la CAF
 - Une assistante sociale chargée de la gestion du Fonds d'Aide aux Jeunes en Difficulté
- ❖ Cinq professionnels de structures d'hébergement :
 - La directrice de Notre Abri (CHRS situé à Roanne)
 - La directrice de l'ANEF (CHRS situé à Saint Etienne, gérant également un Service Insertion Logement)
 - Le directeur de Clairvivre (Foyer de Jeunes Travailleurs situé à Saint Etienne)
 - Educateur spécialisé CHRS Notre Abri
 - Educateur spécialisé FJT Pierre Bérégovoy (Situé à Roanne)
- ❖ Une professionnelle de la Mission Locale Gier – Pilat : conseillère en économie sociale et familiale
- ❖ Une professionnelle représentant l'Entreprise Sociale de l'Habitat Cité Nouvelle, bailleur social signataire de l'Accord Collectif Départemental

ANNEXE 3

Localisation CHRS / Résidences Sociales / FJT dans la Loire



Source : Atlas PDALPD (pour l'année 2006)