

Conseil social de l'habitat en Isère

LA STRUCTURATION DU DISPOSITIF HEBERGEMENT DANS LA REGION GRENOBLOISE ET EN ISERE

Réalisé par Anne Claire Vaucher - Observatoire Associatif du Logement

Cette fiche doit rendre compte de la manière dont le secteur de l'hébergement s'est structuré dans la région grenobloise et en Isère.

La configuration locale de l'hébergement sera mise en perspective par rapport aux cadres réglementaires et budgétaires (Cf. Fiche n°1 et 2), ce qui nous permettra de dégager les spécificités du dispositif isérois, notamment ce qui relève de ses initiatives et expérimentations propres.

Dans un premier temps, nous montrerons que le dispositif de l'hébergement en Isère s'est structuré suivant les lignes directrices définies au niveau national (1), les avancées réglementaires et nouvelles lignes budgétaires étant à l'origine du développement de ce secteur.

Puis, nous chercherons à distinguer dans le dispositif de l'hébergement isérois ce qui relève de spécificités locales (2) : le contexte grenoblois et son dynamisme associatif, sa force d'innovation et sa capacité à structurer un dispositif local formalisé.

Enfin, nous soulignerons quelques uns des défis majeurs auxquelles est confronté actuellement le dispositif hébergement en Isère (3).

I. L'hébergement en Isère : une offre répondant aux orientations réglementaires

Dans l'agglomération grenobloise comme sur le territoire national, le parc d'hébergement s'est constitué progressivement depuis les années 1970, de sorte que coexistent aujourd'hui des structures d'hébergement qui correspondent à un cadre administratif du milieu des années 1970 (1.1) et des formules d'hébergement nouvelles qui se sont développées de manière massive au début des années 90 (1.2).

1.1 Le développement de structures d'hébergement traditionnelles

Dans l'agglomération grenobloise comme au niveau national, les foyers et Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ont constitué le premier volet de l'offre d'hébergement, encadré réglementairement dans les années 1970. Cette offre traditionnelle est relativement bien identifiée dans l'agglomération grenobloise¹ :

Les CHRS sont gérés par des organismes publics (Centre communal d'action sociale -CCAS ou structures dépendant du Conseil Général) ou privés (le plus souvent des associations). Pour exister, ils doivent avoir obtenu, après avis du Comité régional de l'organisation sanitaire et sociale (CROSS), une autorisation de fonctionnement délivrée par le préfet, qui équivaut sauf avis contraire à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale et les financements de l'Etat.

En 2002, on recense 16 CHRS en Isère dont la plupart sont gérés par des associations ; 12 d'entre eux sont situés dans l'agglomération grenobloise (soit 530 places). Parmi les associations gestionnaires de CHRS, on retrouve **Le Relais Ozanam, la Relève, Milena, l'Etape...**

Les Centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA) ont aujourd'hui remplacé les Centres d'hébergement provisoires (CPH) créés dans les années 1970 pour les réfugiés et les demandeurs d'asile. Principalement gérés par des associations ou ADOMA, les CADA sont juridiquement assimilés à des CHRS et reçoivent des crédits de l'aide sociale à l'hébergement.

En 2002, il existe en Isère 1 CADA de 55 places situé à Grenoble, géré par la **Sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence**, et un autre d'une capacité de 85 places dans le Nord Isère géré par ADOMA. En Isère, l'association **La Relève** a été créée en 1953 ; son secteur Insertion propose une prise en charge aux familles ayant obtenu un titre de séjour (via le Fonds de Solvabilisation : 62 situations en file active), aux familles à situations administrative complexe (13 à 15 familles en file active), aux familles hébergées en CADA ayant obtenu le statut de réfugiés (40 familles en file active) et un accueil pour les personnes en attente de statut.

¹ Cf. Observatoire associatif du logement, *L'hébergement dans l'agglomération grenobloise. Diagnostic réalisé dans le cadre de l'actualisation du PLH*. Septembre 2002

Les Foyers de jeunes travailleurs (FJT) sont pour l'essentiel gérés par des associations, mais ils peuvent l'être également par des CCAS ou des organismes HLM. Outre les redevances des résidents, les FJT perçoivent des financements de la CAF, de l'Etat, du conseil général et des municipalités.

En 2002, les 4 FJT de l'agglomération grenobloise (445 places) sont gérés par **l'Union mutualiste pour habitat et l'insertion des jeunes (UHMIJ)** ; hors agglomération, on recense 4 FJT : à La Mure, Bourgoin Jallieu, l'Isle d'Abeau, Péage de Roussillon, qui représentent une capacité de 181 places.

Les Foyers de Travailleurs Migrants (FTM) sont gérés pour moitié par ADOMA et pour moitié par le secteur associatif. De nombreux FTM appartiennent à des bailleurs publics qui en confient la gestion à des associations Loi 1901 ou à ADOMA, disposant à ce titre des crédits de l'Etat.

En 2002, il existe 10 FTM dans l'agglomération grenobloise, représentant une capacité de 1 815 places. Hors agglomération, on recense un foyer de 100 places à la Verpillière, et deux foyers à Péage de Roussillon et Pont de Chéruy, d'une capacité de 490 places.

- **Des évolutions de la demande sociale...**

Dans les années 1980, l'élargissement de la demande sociale modifie les contours de l'offre d'hébergement proposée par ces structures.

Les CHRS tout d'abord ont dû élargir leur cible pour tenir compte des évolutions de la demande sociale, émanant de publics isolés, de personnes cumulant des difficultés et avec la présence accrue de personnes en souffrance psychique.

Ainsi, des CHRS de l'agglomération grenobloise se sont spécialisés dans l'accueil de certains publics : La Relève, l'Etape et la Récupération Ozanam accueillent des hommes ; Ozanam et l'Oiseau Bleu, des familles ; Oasis 38 des femmes seules ; l'ODTI² des travailleurs immigrés.

Alors que **les FTM** avaient été créés pour loger les travailleurs immigrés vivant seuls en France, les évolutions sociales et démographiques ont conduit ces structures à accueillir également des Français célibataires ou éloignés de leur résidence principale par des obligations professionnelles, et de plus en plus de personnes précarisées ou en voie de précarisation.

Confrontés aux difficultés d'insertion sociale et professionnelle des jeunes, dans un contexte de montée de la précarité, **les FJT** élargissent leur accueil au-delà des « 16-25 ans » hébergent aujourd'hui une fraction plus ou moins importante de jeunes de 25 à 30 ans et une population plus diversifiée (jeunes demandeurs d'emploi, jeunes en situation de décohabitation, de mobilité...). Par ailleurs, des conventions particulières permettent aux foyers de recevoir des jeunes en grande difficulté sociale (convention de l'ASE), des étudiants ou des personnes en accueil d'urgence.

Enfin, alors que le secteur de l'urgence était traditionnellement tourné vers l'accueil des hommes isolés, le **Centre d'Accueil Municipal** de Grenoble accepte désormais un public plus mixte, composé d'hommes, de femmes et de familles.

Cette évolution de la demande sociale impacte également le fonctionnement des structures d'hébergement et leurs missions traditionnelles d'accompagnement social et d'insertion (développement de missions d'insertion vers le logement et/ou d'insertion professionnelle...)

- **... aux évolutions en termes de bâti**

Construits ou récupérés dans les années 1950–60, les structures d'hébergement traditionnelles n'étaient pas adaptées aux évolutions de la demande sociale. Comme l'indique Anne Viennot Mignard³, **les CHRS**, nés après guerre dans une perspective de lutte contre la prostitution et le

² ODTI : Observatoire sur les Discriminations et les Territoires Interculturels

³ Anne Viennot-Mignard, *De l'hébergement d'urgence au logement plus autonome : quel parcours pour les personnes en difficulté ?* Mémoire de DESS Urbanisme et aménagement du territoire, IUG, Juin 1996. 130 p.

proxénétisme et pour l'insertion des sortants de prison, n'étaient pas ou peu adaptés à l'accueil de jeunes, de femmes avec enfants, de familles et de couples. De même, les **structures d'accueil d'urgence** qui étaient d'anciens asiles de nuit pour « indigents chroniques » étaient peu tournés vers des démarches d'insertion.

Construits dans les années 1950-60 sous une forme collective caractéristique (gros équipements pouvant accueillir plus d'une centaine de personnes), les foyers et CHRS ont progressivement été remis en cause dans leur bâti. Des équipements à taille plus humaine ont dès lors été privilégiés.

L'offre d'hébergement en CHRS s'est développée en passant de l'hébergement collectif à l'hébergement regroupé (logements autonomes dans même bâtiment ou sur le même site) et à l'hébergement dans le diffus (apparition des « **CHRS éclatés** »). Le dernier-né des CHRS (Flora Tristan) a dès le départ développé une telle capacité d'accueil⁴.

De leur côté, les FJT et FTM ont pris la forme de « **Foyers soleil** ». Suivant l'évolution de la demande des jeunes, la gamme des **FJT** comporte d'une part des immeubles composés de chambres meublées et d'espaces collectifs destinés aux loisirs, à la restauration et aux réunions et d'autre part des foyers composés d'appartements en diffus ou de chambres autonomes.

Vu l'ancienneté de leur bâti et le caractère obsolète de certaines conditions d'accueil (grandes chambres collectives ou espaces privatifs réduits), de nombreux **FTM** confrontés à la présence durable d'un public vieillissant doivent aussi être réhabilités. Leurs formes d'accueil se diversifient : du dortoir à la chambre meublée, en passant par des appartements incluant un service hôtelier.

1.2 1994-98 : Evolutions réglementaires et nouvelles formules d'hébergement

Les évolutions de la demande sociale auxquelles doivent faire face FJT, FTM et CHRS conduisent finalement au développement de nouvelles formules d'hébergement, mieux adaptées aux besoins des publics accueillis. Comme l'explique le Rapport du Conseil social de l'habitat en Isère de 2007, les établissements doivent s'efforcer de prendre en compte tous types de ménages (isolés, familles monoparentales, couples avec ou sans enfants) qui connaissent des difficultés financières ou sociales, mais qui sont en principe capables d'assumer seules leur logement.

Les acteurs du champ de l'hébergement cherchent alors des formes d'accueil répondant mieux aux besoins des familles. Parallèlement à leurs missions premières d'hébergement, des solutions de logement annexe sont développées par les structures du réseau grenoblois (notamment les associations gestionnaires de formules anciennes de CHRS ou FJT, comme **Le Relais Ozanam, la Relève, L'Oiseau Bleu, l'ODTI...**). La période 1994-98 est ainsi marquée par l'apparition d'une offre d'hébergement d'un genre nouveau dans l'agglomération grenobloise, qui a été permise par l'adoption de mesures réglementaires et financières à partir de 1991.

- **1991 : L'Allocation de logement temporaire (ALT)**

Elle permet le développement de formes d'habitat transitoire complètement nouvelles. Les locaux peuvent être des appartements, des chambres, chambres d'hôtel. Pour faire l'objet d'un conventionnement ALT, ils doivent respecter des normes de salubrité et leur occupation ne doit pas en principe dépasser 6 mois. L'ALT est une aide forfaitaire dont le montant est liquidé chaque mois en fonction de la capacité d'hébergement effective justifiée par la structure.

En 2002, l'agglomération grenobloise compte 485 logements, soit 851 places financées par le biais de l'ALT. 82% des places financées par l'ALT en Isère sont gérées par des structures de l'agglomération grenobloise. Parmi elles, on retrouve **La Relève** (176 places), le **CCAS de Grenoble** (133 places), **l'AREPI** (120 places), **le Relais Ozanam** (101 places),...

- **1993 : La ligne urgence**

⁴ Observatoire associatif du logement, *L'hébergement dans l'agglomération grenobloise*, op.cit.

Grâce à la création au niveau national d'une nouvelle ligne budgétaire dédiée à l'hébergement d'urgence, le CCAS de Grenoble a pu développer les capacités d'accueil du **Centre d'Accueil Municipal (CAM)**⁵, pivot de l'accueil d'urgence dans l'agglomération grenobloise. Il comprend désormais des chambres collectives et des lits pour hommes isolés, des chambres réparties entre hébergement individualisé pour couples et familles, et une offre d'hébergement collectif pour femmes isolées.

D'autres centres de Grenoble sont ouverts pour l'accueil d'urgence :

- **La Boussole** : ce centre pouvant accueillir 20 personnes, est réservé aux hommes de plus de 45 ans "clochardisés". Ce lieu est ouvert jour et nuit pendant l'hiver et peut accueillir vingt personnes. En été, il fonctionne uniquement la nuit.
- **Le Foyer Henri Tarze** : C'est un CHRS de 40 places qui accueille des personnes isolées et des familles pour une durée de six mois.
- **Des centres ponctuels** sont ouverts pendant l'hiver, aménagés à partir de bâtiments préfabriqués: Le Passage pour les sans domicile fixe jeunes, souvent accompagnés d'animaux (capacité d'accueil de 14 places) ; l'Edelweiss géré par AREPI pour des ménages et des personnes seules (Capacité d'accueil : 60 places).

Par ailleurs, pour faire face à la demande massive d'hébergement générée par l'arrivée de demandeurs d'asile et la saturation du dispositif national d'accueil (DNA), la prise en charge hôtelière a été augmentée. En 10 ans, le nombre total de places d'hébergement y compris l'hôtel et hors période hivernale a été multiplié par 6 en Isère (de 500 places en 1995 à 3000 places en 2005, dont 1 200 demandeurs d'asile et 1 800 autres publics). Parmi les personnes accueillies en chambre d'hôtel, on compte 20% de ménages en situation de demande d'asile et 47% de ménages aux statuts administratifs complexes.

- **1994 : Les décrets sur les hôtels sociaux et résidences sociales**

Les décrets et circulaires de 1994-95 relatifs aux **hôtels sociaux et résidences sociales** servent de déclencheur au lancement d'une nouvelle offre d'hébergement, des solutions d'accueil semi-collectives dans des structures adaptées. Les résidences sociales sont des logements-foyers conventionnés à l'APL ; elles doivent recevoir l'agrément du Préfet et sont gérées par le bailleur propriétaire ou le gestionnaire ayant conclu un contrat de location avec celui-ci.

En 2002, l'agglomération grenobloise compte 37 places réparties entre deux **hôtels sociaux** dans l'agglomération gérés par **la Sarl Hôtel Social** :

- o **le Moulin de Canel** (anciennement Hôtel de l'Avenue créé en 1989)
- o **l'Hôtel social Vercors** (créé en février 1996).

Hors agglomération, il existe un hôtel social intercommunal d'une capacité de 13 places à Voiron.

De plus, l'agglomération grenobloise compte 333 places en **résidences sociales** réparties entre :

- o **la Résidence Valmy** à Grenoble (1994) : créée en partenariat avec le bailleur Société dauphinoise pour l'habitat (SDH), elle est gérée par **l'Oiseau Bleu** et accueille un public mixte ;
- o **la Résidence Mangin** à Grenoble (juin 1996) créée en partenariat avec le bailleur OPALÉ, elle est gérée par **la Sarl Hôtel Social** et accueille un public mixte ;
- o **le Logis Pierre Sénard** à Grenoble (1995) : réalisé sur le site d'une ancienne usine vouée à la démolition, c'est une structure accueillant un public mixte, gérée par l'association **Le Relais Ozanam**, et créée en partenariat avec le bailleur social Grenoble Habitat pour l'investissement. Il a été démoli puis reconstruit dans le cadre du projet urbain de Chorrier Berriat.

Hors agglomération, on recense 51 places dans les résidences sociales de Bourgoin-Jallieu (Résidence Marhaba) et St Jean de Moirans, ainsi que des places à Vienne dans la résidence Foyer du Soleil.

⁵ Le CAM a été créé en 1957 sous le statut de CHRS

Par ailleurs, marquées par d'importantes évolutions sociales et démographiques, **les foyers (FTM et FJT)** sont invités à devenir « résidence sociale ». C'est le cas notamment des FTM de Péage de Roussillon et Pont de Chéruy (490 places).

- **1997-2002 : Des pensions de famille aux maisons relais**

Au niveau national un appel à projet est lancé dès 1997 pour développer des formules d'hébergement destinées à un public spécifique pour lequel le logement ordinaire semble inadéquat (personnes ayant connu la rue ou en grande précarité). Initialement désignée sous le terme de « pension de famille », ces structures prennent le nom de « maison relais » dans la circulaire qui les officialise en décembre 2002.

Dans l'agglomération grenobloise, la 1^{ère} pension de famille « Issue de secours » a été labellisée « maison relais » dans un second temps. La maison relais « Bon accueil » a été créée en 2004-05 par l'**Oiseau Bleu** et rattachée à la résidence sociale Valmy. A Voiron, la pension de famille du Voironnais s'est ouverte en 2006, gérée par le Relais Ozanam. Une maison relais devrait bientôt voir le jour à Vienne, gérée par Habitat et Humanisme.

Face à l'émergence d'une demande sociale et de besoins nouveaux, les années 1990 sont marquées par une adaptation des formules d'hébergement proposées aux personnes en situation de précarité. Après une période dominée par le modèle du CHRS, ce sont aujourd'hui davantage de résidences sociales (au sens large) qui voient le jour dans l'agglomération grenobloise et en Isère à partir de la charte des résidences sociales en Isère (voir plus bas).

II. Les spécificités du dispositif isérois de l'hébergement

Le dispositif hébergement en Isère s'est structuré en partie selon les lignes réglementaires et orientations définies au niveau national ; néanmoins, ce secteur est caractérisé par des spécificités locales fortes qui ont marqué son développement et expliquent sa structuration actuelle.

Le développement du dispositif hébergement en Isère a bénéficié d'un contexte favorable, notamment à travers le dialogue soutenu entre associations et collectivités publiques (2.1). Ainsi, la région grenobloise a su être à l'initiative de nombreux projets (2.2) et a marqué de son empreinte le dispositif hébergement local (2.3). Ce dernier a finalement fait l'objet d'une structuration locale formelle (2.4).

2.1 Un contexte grenoblois favorable au développement de l'offre d'hébergement

- **Du dynamisme associatif...**

Le milieu grenoblois se caractérise par un dynamisme associatif prégnant, qui a joué un rôle majeur dans le développement de l'offre d'hébergement en Isère. Les acteurs associatifs ont su en effet mettre en place au niveau local des solutions diversifiées, en s'appuyant sur de nombreux partenariats. « Le Fournil » par exemple a été créé par des militants associatifs et des personnes sans domicile fixe grâce à la collaboration de nombreux organismes tels que le Pôle Psychiatrie Précarité, Médecins du Monde, Femmes SDF, Oasis 38, CCAS de Grenoble...

Ainsi, le secteur de l'hébergement de la région grenobloise a su tisser des liens avec les multiples associations proposant des prestations complémentaires:

- **des prestations d'accueil de jour** : l'association St Paul, l'association « Point d'Eau » rattachées aux Boutiques Solidarités de la Fondation Abbé Pierre ou encore l'association pour l'accueil des SDF rue du Vieux temple ;
- **la restauration** : Les restos du cœur, La Relève, Le Secours catholique, le CCAS de la Ville de Grenoble ;
- **l'accès aux soins** : partenariat entre Médecins du monde, le CAM et l'Etape ; convention entre l'Etat, la clinique mutualiste et le CHU de Grenoble (La Tronche)...

Certaines structures ont diversifié leurs prestations bien avant un certain nombre d'impulsions institutionnelles : développement de Boutiques Solidarité (Point d'Eau, Femmes SDF...), d'activités d'insertion par l'économie (ateliers internes de restauration ou partenariat avec des associations comme ADAMS...).

- **... à la constitution du « Collectif FNARS »**

L'étroite collaboration de très nombreuses associations dans le champ de l'hébergement s'est matérialisée par la constitution dans les années 80 du **Collectif FNARS des structures d'accueil et d'hébergement en Isère**. Unique en France, ce collectif d'association sans structuration juridique s'est réuni régulièrement dans des groupes de travail, relayant l'idée qu'il n'y a pas d'insertion possible sans logement, une idée portée de longue date par le Relais Ozanam et l'Oiseau Bleu.

Le collectif FNARS est progressivement devenu un partenaire bien identifié par les acteurs publics qui se sont mis à l'interpeller sur différentes problématiques du champ de l'hébergement. Ainsi, des réponses appropriées aux problématiques locales de l'hébergement ont pu être mises en œuvre grâce à la négociation collective et les synergies entre secteur associatif et institutions publiques (bailleurs publics, DDASS, DDE, Conseil général, CCAS de Grenoble).

Outre sa capacité de **négociation**, le Collectif s'est aussi affirmé comme une véritable **force d'interpellation** des pouvoirs publics, mettant en lumière certains dysfonctionnements dans les procédures relatives au secteur de l'hébergement (ex : des incohérences concernant la validation par l'Etat des équilibres budgétaires des CHR).

2.2 Un secteur grenoblois pionnier dans le champ de l'hébergement

- **Des réponses adaptées aux problématiques locales**

Fort de son partenariat entre acteurs associatifs et institutionnels, le secteur grenoblois de l'hébergement a su développer des formules innovantes et alternatives face aux besoins locaux qui s'exprimaient sur son territoire. Les exemples abondent :

- Développement de solutions locales de type « Pré-CADA » pour pallier les carences en hébergement du dispositif national saturé dès 1997, à destination des demandeurs d'asile : création des dispositifs **PAUSE** (demandeurs d'asile territorial) et **PHASE** (demandeurs d'asile conventionnel) ;
- Mise en place en avril 1994 du relais du Père Gaspard⁶, structure d'hébergement réservée aux **jeunes travailleurs saisonniers**, nombreux dans les stations d'hiver du massif de l'Oisans⁷ ;
- Les associations développent de nombreuses formules pour répondre aux **besoins spécifiques exprimés par les communes** de l'agglomération grenobloise : Le Relais Ozanam passe une convention en novembre 1995 avec la Ville d'Echirolles pour la mise en place d'un dispositif local de dépannage pour les Echirollois⁸, puis en octobre 1997 avec le CCAS de la Ville de Pont de Claix pour la création de deux logements de dépannage pour

⁶ Fiche n°6 « Le relais du Père Gaspard. Le logement des travailleurs saisonniers dans le Massif de l'Oisans », pp.130-133, in Guide pour l'action, op.cit.

⁷ Suite à une enquête de l'Association pour le Logement des jeunes en Isère (ALJI) au printemps 1993, le Relais du Père Gaspard a été créé sous la maîtrise d'ouvrage de la Sarl H.A. et l'association Territoires, la structure est portée par des acteurs associatifs locaux réunis en réseau autour du Secours catholique et gérée par l'UMHIJ. L'opération a été financée pour 40% par le PLAI Urgence, et pour 60% par la Fondation Abbé Pierre.

⁸ Le dispositif est géré par Le Logis (Relais Ozanam) qui est locataire en titre des logements qu'il met à disposition pour une durée d'un mois reconductible 2 fois. Outre l'ALT financée par l'Etat, la Ville d'Echirolles prend en charge par le biais d'une subvention d'équilibre, la participation financière des familles

des personnes sans abri ; l'Oiseau Bleu signe une convention avec la ville de Meylan pour la création de 5 logements temporaires⁹.

Aujourd'hui encore, les structures de l'agglomération grenobloise montent des projets innovants, comme le Relais Ozanam avec **le Passage**, structure pour les personnes en situation de grande exclusion accompagnées d'animaux : le projet est élaboré à partir de la réflexion de plusieurs groupes de travail :

- un groupe centré sur les paroles et demandes des futures bénéficiaires, un
- un groupe qui réfléchit à la structuration juridique de la structure afin que celle ci puisse être co-portées par des associations d'accueil de jour, des bénévoles et des associations du collectif FNARS
- un autre groupe qui réfléchit à un type d'habitat adapté, en lien avec l'école d'architecture de Grenoble et le laboratoire CRATerre.

• **Des initiatives et réflexions pionnières**

Les acteurs de la région grenobloise ont su se mobiliser sur des problématiques d'hébergement nouvelles et proposer des solutions innovantes pour répondre aux besoins de publics non pris en compte. Certaines de leurs initiatives ont même **devancé les directives et cadrages réglementaires** définis au niveau national, comme le montre la mise en place par le CCAS de Grenoble d'une **permanence téléphonique départementale** centralisée par le CAM, trois hivers avant l'instauration du numéro vert national (janvier 1996).

Par ailleurs dans le contexte de disparition d'une offre de logement bon marché, des expériences d'hôtellerie sociale sont nées au niveau local sous forme associative dans les années 90. Sous des formes alternatives, ces structures ne correspondaient alors à aucun cadre administratif strict. Dans l'agglomération grenobloise, **l'association Hôtel Social** a été créée en 1989, donc bien avant la publication des décrets de 1994.

La réflexion sur les résidences sociales est une bonne illustration de la façon dont le réseau a su se mobiliser autour du « Collectif FNARS »¹⁰ et des instances publiques. Constatant que de plus en plus de demandes d'hébergement relèvent non pas d'un cumul de difficultés mais de problèmes de ressources, l'Oiseau Bleu développe l'idée d'une **résidence sociale avant l'heure**. Cette réflexion monte en régime à l'automne 1993 avec l'organisation de réunions à Grenoble dans le cadre du PALDI (avec la participation de la DDASS, DDE, DISS et du réseau associatif). Parallèlement à l'élaboration de décrets au niveau national, une charte a vu le jour en Isère avec pour objectif de « *fixer les principales orientations sociales qui doivent guider et structurer un projet d'équipement en s'appuyant sur la réglementation* ». Engagé en partenariat par les acteurs locaux, associatifs et institutionnels, ce projet a pu être finalisé par la réglementation sur les résidences sociales : « *L'apport financier des dispositifs réglementaires n'a très souvent servi que de phénomène déclencheur à des opérations prévues de longue date mais dont la réalisation a pu aboutir en 1995*¹¹ »

De même pour les maisons relais, le collectif associatif de Grenoble a engagé une réflexion sur la constitution d'un nouveau type d'offre d'hébergement dès 1997, au moment où était lancé un appel à projet au niveau national. Ici encore, la réflexion locale a donné lieu à une charte validée dans le cadre du PALDI.

• **Des remontées d'expériences au niveau national.**

Les initiatives et expérimentations conduites par le milieu grenoblois ont souvent trouvé des échos favorables au niveau national. Deux exemples peuvent illustrer notre propos :

⁹ En lien avec le référent social, la Ville de Meylan s'engage à faciliter les solutions de sortie des appartements de dépannage pour les ménages accueillis, en particulier vers des logements de droit commun

¹⁰ Le collectif d'associations isérois s'est monté en lien étroit avec la FNARS au niveau national.

¹¹ ALPIL, *Hôtellerie sociale et logements meublés. Des solutions alternatives. Guide pour l'action*, p.42. Octobre 1997. 203p.

- **Initiative d'un Fonds de garantie de type FSL¹²** : Pour favoriser la sortie de CHRS et foyers, les acteurs associatifs réunis autour de l'ALJI, avec l'appui de la DDASS et du Conseil général, ont mis en place en Isère un Fonds de garantie dès 1985 (FARL puis FARG) dont s'est inspiré Louis Besson dans l'idée d'élaboration du Fonds de solidarité logement ;
- **Expérimentation du premier bail glissant** : la Ville d'Eybens a contracté un engagement avec le Relais Ozanam en mettant à sa disposition un logement que l'association était chargée de gérer. La DDE a accepté cette expérience, avec une certaine frilosité puisqu'elle se déroulait en dehors de tout cadre réglementaire. Pour certains observateurs, il s'agit là de la première expérimentation du bail glissant en France.

Les expériences conduites sur le territoire grenoblois ont finalement valu aux partenaires locaux une certaine notoriété. En ce qui concerne les résidences sociales notamment, les acteurs de l'hébergement grenoblois ont été sollicités par d'autres territoires isérois (soutien de l'Oiseau Bleu pour la constitution de la résidence sociale Marhaba à Bourgoin-Jallieu et de la résidence sociale Foyer du Soleil à Vienne), mais également au niveau national (l'Oiseau Bleu ont été conviés dans des séminaires de la FNARS pour faire part de leur expérience).

2.3 Structuration et formalisation d'un dispositif local de l'hébergement

- ***Les spécificités locales : l'exemple des résidences sociales PALDI***

Le secteur de l'hébergement en Isère présente certaines spécificités qui ont été formalisées par les acteurs locaux. La « Charte pour les résidences sociales et hôtels sociaux » en est une des illustrations les plus emblématiques, puisqu'elle constitue une démarche de « labellisation » locale d'une forme d'hébergement réglementée par ailleurs au niveau national. Dès l'automne 1993, le Collectif FNARS et le PALDI réfléchissent ensemble aux moyens d'encadrer l'ouverture des résidences sociales, hôtels sociaux et structures assimilées : cette réflexion conduit à l'élaboration de la charte qui définit les missions des résidences sociales et prévoit un « agrément PALDI » pour financer leur mise en œuvre.

Le conventionnement PALDI assure en partie le financement des missions de régulation et d'aide au relogement, et garantit une prise en charge des impayés et des dégradations éventuelles.

Dans l'agglomération grenobloise, certaines structures ont pu devenir « **Résidences sociales PALDI** » : la Résidence sociale Valmy, le Logis des Iles, l'Hôtel social Vercors, la Résidence sociale Mangin, le Moulin de Canel, Les Mûriers et la résidence sociale Pierre Gaspard.

Dans la mesure où ils étaient appelés à devenir des résidences sociales, les foyers logements en Isère pouvaient être concernés par l'agrément PALDI. En Isère, les FJT ne l'ont pas demandé et les FTM réhabilités n'en ont bénéficié que très partiellement (seulement 3 FTM sur 14 ont obtenu l'agrément du Préfet : le Foyer Pierre Gaspard dans l'agglomération grenobloise et 2 FTM dans le Nord Isère), ce qui pose aujourd'hui la question des moyens financiers mis à leur disposition.

Par ailleurs, la charte prévoit les modalités d'un **accompagnement social** sous une double approche. D'une part, il doit être réalisé en externe par le service social référent ; d'autre part, un accompagnement supplémentaire doit être prévu en interne pour la gestion des admissions (accueil, animation, régulation), la coordination entre les résidents et les partenaires extérieurs (institutions, partenaires sociaux, écoles, structures de gardes d'enfants...), et la recherche de solutions pour l'accès au logement autonome. L'accompagnement interne s'est vite révélé nécessaire dans la pratique, les structures gestionnaires n'ayant d'autre choix que d'intervenir pour gérer les problèmes quotidiens en l'absence du travailleur social (problèmes de voisinage, d'entretien des locaux...). Les représentants institutionnels (DDASS, DDE et CG) l'ont admis immédiatement et une nouvelle ligne budgétaire a été constituée au sein du Conseil général, la fonction de « **régulation interne** », véritable spécificité iséroise ; selon le Règlement intérieur du FSL, elle consiste à :

¹² Le premier fonds de garantie était ciblé uniquement sur les FJT et CHRS puis a évolué dans le sens notamment d'une départementalisation.

- assurer la régulation de la vie quotidienne de l'établissement ; le cas échéant animer un réseau de bénévoles ;
- organiser une articulation avec d'autres dispositifs (la banque alimentaire...) ou intervenants (conseillers en économie sociale et familiale, bailleurs, médecins...);
- mettre en place des liens entre la structure et l'environnement et en assurer le fonctionnement.

Par ailleurs, si le référent social est trop éloigné, le **Service d'Accompagnement au Logement transitoire (SALTO)** a été mis en place en 1996 à l'initiative des services de l'Etat (DDASS et DDE) et du Conseil général de l'Isère, et sa gestion a été confiée à l'Oiseau Bleu. Conventionné par le PALDI et le ministère des affaires sociales, le SALTO possède une antenne à Grenoble et à Bourgoin-Jallieu. Pour les personnes sans référents identifiés (ou dont le référent est trop éloigné), le **Service d'accompagnement temporaire vers l'insertion sociale (SATIS)** a également été mis en place par le CCAS de Grenoble et propose en Isère un accompagnement aux hébergés qui n'ont pas d'enfants ou n'en ont pas la garde.

Enfin, l'application de la charte des résidences sociales en Isère est garantie par une instance locale ad hoc, le **Comité de pilotage départemental** qui réunit toutes les résidences sociales agréées par le PALDI, les collectivités locales, les bailleurs et les institutions membres du PALDI. Des coordinations locales et départementales visent à réfléchir sur l'harmonisation des pratiques professionnelles et aux problématiques communes aux résidences sociales (sortie de structure, liens avec les bailleurs, pérennisation, financements...)

Ainsi, l'exemple des résidences sociales nous montre comment les acteurs isérois, forts de leur partenariat associatif/institutionnel ont cherché à structurer localement et à formaliser au niveau du département isérois cette nouvelle formule d'hébergement. On retrouve cette même démarche dans la structuration de l'ensemble du « dispositif » isérois de l'hébergement.

- **Une structuration iséroise de l'offre d'hébergement**

A la fin des années 1990, l'apparition de multiples formules d'hébergement nouvelles et le repositionnement de l'offre traditionnelle conduisent les acteurs isérois à vouloir clarifier et mieux coordonner les différents segments de l'offre. Un travail de réflexion est engagé en 1997 par les acteurs locaux sous l'égide de la DDASS pour mieux définir les missions de chaque type de solution et les articuler davantage les unes aux autres selon le **principe d'une « chaîne locale de l'hébergement »** et du « parcours d'insertion ».

Un tableau des « **Caractéristiques des différents modes d'hébergement** » est construit sur la base d'interactions entre les textes de référence et les pratiques locales « dans une dynamique permanente ». Dans la perspective de se mettre d'accord sur les termes et d'avoir les mêmes repères, les acteurs ont identifié dans ce tableau 4 niveaux d'offre parmi la palette de réponses et de modes d'hébergement existants en Isère : l'« Urgence », le « Temporaire », le « Transitoire » et les « CHRS », à partir de caractéristiques structurantes (durée de séjour, objectifs, processus d'admission, critères d'admission, diagnostic préalable, contrat, participation financière, accompagnement social, orientation à l'issue du séjour, type de population, modes de financements publics, prestations de restauration...).

Actualisé en février 2007, le tableau de classification comprend désormais 6 catégories d'hébergement (l'« hébergement longue durée » et l'« hébergement pour les demandeurs d'asile » ont été ajoutés). De plus, la catégorie de l'hébergement transitoire distingue deux situations (Agrément PALDI/ : sans agrément). L'offre est structurée autour de 3 critères déterminants : la durée dominante, le type d'accompagnement et la fonction dominante.

L'Urgence constitue un mode d'hébergement répondant à une fonction humanitaire, pour une durée très brève. Elle ne donne pas lieu à la mise en place d'un accompagnement social interne, mais un accompagnement social externe plus ou moins important peut être envisagé. Les structures entrant dans cette catégorie sont les chambres d'hôtel, les associations bénévoles et CAM, l'hébergement hivernal, le CCAS et les CHRS. En 2006, l'Isère, compte 605 places d'hébergement d'urgence.

Le Temporaire constitue un mode d'hébergement pour une durée de 1 à 3 mois. Ses missions sont tournées vers l'approfondissement d'un diagnostic, l'élaboration d'un projet et l'orientation de la personne. L'accompagnement social externe y est obligatoire et la régulation interne y est plus ou moins importante. L'offre correspondant à cette catégorie est constituée des résidences sociales, de l'offre des associations, FJT, CCAS, mairies et CHRS. En 2006, l'Isère, compte 352 places en 2006.

Le transitoire constitue un mode d'hébergement d'une durée d'un mois renouvelable (au maximum 1 an). Sa principale fonction est l'accès au logement. Il convient de distinguer deux types de structures d'hébergement transitoire :

- les structures ayant obtenu l'agrément PALDI, qui prévoient un accompagnement social externe obligatoire et une régulation sociale interne (on y retrouve les hôtels sociaux, résidences sociales Paldi, appartements en diffus, Adoma, et les FJT) ;
- les structures sans agrément, qui prévoient une régulation interne plus ou moins importante (on y retrouve les résidences sociales sans agrément, les appartements en diffus, les structures Adoma et les FJT).

En 2006, l'Isère compte 2 922 places d'hébergement transitoire.

Les Centres d'hébergement constituent un mode d'hébergement d'une durée de 6 mois renouvelables. Sa fonction dominante est celle de l'insertion (ou réinsertion) et elle donne lieu à un accompagnement social intégré. Les structures entrant dans cette catégorie sont les CHRS.

L'hébergement longue durée a pour fonction dominante d'être un lieu de vie, sans limite de durée. Il prévoit un accompagnement social de droit commun et une régulation interne plus ou moins importante. Entrent dans cette catégorie les FTM Adoma et les maisons relais. En 2006, l'Isère comprend 1 219 places d'hébergement longue durée.

L'hébergement pour les demandeurs d'asile a pour fonction dominante la régulation administrative. Sa durée est variable et l'accompagnement sociale interne et/ou externe plus ou moins important. Les structures entrant dans cette catégorie sont les places en AUDA, chambre d'hôtel, dispositifs PHASE/PAUSE, appartements en diffus et CADA. En 2006, l'Isère comprend 1 110 places d'hébergement pour les demandeurs d'asile.

Au total, l'offre d'hébergement en Isère est composée de 7 236 places, dont 48% sont situées à Grenoble.

Observatoire social de l'Isère, février 2007

Ce tableau définit de manière concertée, et validé par les instances publiques du PALDI, constitue une référence en fixant un cadre formel et des repères communs pour tous les acteurs de l'hébergement en Isère. En outre, il rend compte et entérine des spécificités locales. **L'hébergement « temporaire »** par exemple constitue une catégorie typiquement iséroise, tout d'abord désignée sous le terme d'« urgence relais ».

Par ailleurs, le secteur de l'hébergement en Isère a été officiellement structuré par un second tableau, le « **Schéma synthétique des coordinations** » qui rend compte des instances de pilotage et de suivi aux niveaux technique, institutionnel et politique pour chaque catégorie d'hébergement défini. Ce tableau rend également compte de l'impact fort de l'histoire de la constitution de l'offre sur la structuration du dispositif : les coordinations des CHRS se divisent en deux catégories (CHRS hommes d'un côté, CHRS Femmes/familles de l'autre) car la coordination du Lieu d'Ecoute commune (qui centralise les demandes des femmes et familles) a été institué en 1989 par des CHRS de l'Isère hébergeant des femmes et des familles.

Pour le directeur d'Un Toit pour tous, la constitution historique du secteur de l'hébergement (par vagues et suivant différents « corps de métiers ») a une influence certaine sur la manière dont le dispositif isérois de l'hébergement est aujourd'hui structuré.

III. Les défis actuels du dispositif hébergement en Isère

A l'heure d'importantes réformes réglementaires (notamment le plan d'action renforcé pour les sans abris -PARSA, la loi sur le droit au logement opposable -DALO), la configuration du secteur de l'hébergement doit être revisitée. Sous l'impulsion des évolutions réglementaires mais aussi suivant les injonctions des acteurs locaux, le dispositif isérois de l'hébergement doit être aujourd'hui re-questionné.

3.1 Le développement contrasté des structures d'hébergement en Isère

Depuis les années 1990, les structures du dispositif isérois de l'hébergement ont cherché à développer leur offre, pour aller vers une meilleure couverture territoriale, une diversification de leurs formules d'hébergement mais aussi des prestations proposées à leurs résidents. Ce développement extraordinaire induit des modifications de taille sur la structuration de l'offre et se présente en outre sous un jour contrasté.

- ***De nouveaux territoires***

Dans les années 1990, des structures comme l'Oiseau Bleu ou le Relais Ozanam recherchent une meilleure couverture territoriale de l'offre d'hébergement, développant des formes d'hébergement adaptées aux nouveaux besoins des publics et non concentrées dans les centres-villes. L'agglomération grenobloise a bien souvent été le point de départ du développement territorial de l'offre (Grenoble, mais aussi Echirolles, Pont de Claix ou Meylan) qui a progressivement gagné les autres territoires du département isérois : le Grésivaudan, le Pays Voironnais, le Nord Isère, ou encore le Pays Viennois. Deux structures principales sont présentes sur ces territoires : l'Oiseau bleu notamment à Bourgoin-Jallieu et dans le Grésivaudan et le Relais Ozanam dans le Voironnais, à Echirolles ou Pont-de-Claix.

Notons toutefois que l'offre reste majoritairement située dans l'agglomération grenobloise qui concentre 69% des réponses d'hébergement de l'Isère. Au sein même de la Métro, Grenoble concentre 70% de l'offre de l'agglomération et 48% de celle de l'Isère.

- ***De nouveaux acteurs***

Par l'élargissement, les communes et communautés de communes deviennent des acteurs importants du champ de l'hébergement et s'investissent en termes de financements et de gestion des équipements. Les nouveaux projets mis en œuvre sur les territoires nécessitent le recours à d'autres acteurs que l'Etat ce qui produit un desserrement du lien tutélaire entre l'Etat et les structures gestionnaires. Les EPCI notamment deviennent des acteurs forts dans le cadre de la décentralisation. Le Relais Ozanam par exemple entretient des liens étroits avec la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, l'EPCI étant financeur mais aussi propriétaire des bâtiments et donc participant au projet de la structure.

Cependant, l'entrée en jeu de nouveaux acteurs et la démultiplication des tutelles est une source de complexité nouvelle pour les structures. Le Foyer Henri Tarze par exemple s'est trouvé dans une position ambiguë concernant ses critères d'admission puisque, de façon concomitante, il devait donner priorité aux personnes originaires de la région grenobloise en tant qu'équipement du CCAS et répondre à une demande territoriale plus large en tant que CHRS agréé par la DDASS. Il a finalement trouvé un équilibre en élargissant la notion d'« appartenance locale » à celle du département.

- ***Le développement de nouvelles prestations***

Comme nous l'avons montré précédemment, la plupart des associations gestionnaires de structures en Isère ont progressivement étoffé leur gamme de prestations. Dès les années 1970, l'Oiseau Bleu par exemple ont constaté dans leurs CHRS femmes/familles l'expression d'un besoin de garde d'enfants, ce qui les a conduit à développer un **service de crèche / halte-garderie**. A Gières, certaines de ces places ont été dédiées aux enfants de la commune dans le cadre d'une convention avec la Ville de Gières.

Autre prestation développée par l'Oiseau bleu : la création et gestion d'un **service de restauration** en portage extérieur au CHRS (livraison à domicile pour des personnes âgées et structures d'hébergement...) servant par ailleurs d'atelier d'insertion par le travail. De nouveaux partenaires (ANPE...), ont été mobilisés pour cette prestation et donc de nouveaux financements (Conseil général, PDI volet insertion professionnel...). Le développement de ces différentes prestations bouscule le cœur de métier des structures et pose question en terme de cohérence dans l'activité et d'identité associative.

Notons que ces trois mouvements de développement concomitants (vers de nouveaux acteurs, territoires et prestations) n'ont pas bénéficié à l'ensemble des associations gestionnaires de l'Isère. Seules quelques structures se sont engagées dans cette dynamique, notamment le Relais Ozanam et l'Oiseau bleu, devenus par conséquent les associations incontournables et prépondérantes du paysage isérois de l'hébergement. Elles se sont engagées dans un cercle vertueux, l'ancrage territorial permettant le développement de projets nouveaux, la participation d'acteurs diversifiés et donc le recours à des financements démultipliés. Leur ancrage territorial s'est accentué par un effet « tâche d'huile », les territoires avoisinants s'adressant à ces mêmes associations pour développer leurs propres projets.

Ce qui a profité aux plus grosses structures d'hébergement en Isère a joué a contrario en défaveur des autres associations qui peinent aujourd'hui à entrer dans ce « jeu de la concurrence ». Le paysage isérois de l'hébergement apparaît donc extrêmement contrasté du point de vue de la taille et du développement des associations gestionnaires.

3.2 La démultiplication des sources de financement

Nouveaux ancrages territoriaux, nouveaux acteurs et nouvelles prestations : ces trois mouvements conduisent à une démultiplication des financements pour les structures d'hébergement, ce qui est à la fois une force et une source de complexité nouvelles.

De fait, le développement de l'offre d'hébergement dans les années 1990 a bénéficié d'un « ensemblier de financements » très favorable aux origines diversifiées. La diversité des lignes budgétaires mobilisées dans les montages d'opérations peut même se retrouver dans des projets de même nature. La création de ces deux résidences sociales en rend notamment compte :

- **Le relais du Père Gaspard**¹³ a été financé en investissement : par des subventions de l'Etat (PLAI résidence sociale, ligne « 100 millions »), du Conseil régional, Conseil général, d'associations (Fondation Abbé Pierre, Secours catholique) et d'un prêt complémentaire du 1% logement ; en fonctionnement : par les redevances des résidents et l'ALT ;
- **L'Hôtel social Vercors** a été financé en investissement : par des subventions de l'Etat (ligne « 100 millions »), de la Ville de Grenoble et de la Métro, de la Fondation Abbé Pierre (mobilier) ; en fonctionnement : par la participation des occupants, l'ALT et la subvention du FSL pour la gestion locative aidée (GLA).

- ***De l'engagement de l'Etat à l'implication des collectivités territoriales***

La démultiplication des financements pose un certain nombre de questions aux associations gestionnaires d'équipements.

Tout d'abord celle de la **pérennité de l'engagement de l'Etat** dans le financement de l'hébergement. En effet, dans le cadre de la décentralisation, la délégation de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales (ex : passage du FSL au Conseil général) laisse craindre aux associations son progressif désengagement.

Cette crainte des associations gestionnaires semble nuancée à l'heure actuelle, avec les orientations données par le PARSA. Le relais Ozanam par exemple est subventionné par l'Etat (DDASS) pour sa gestion de la veille sociale départementale et bénéficiera de financement de l'Etat pour la création

¹³ ALPIL, *Hôtellerie sociale*, p.52. op.cit.

d'un nouveau centre hébergement par le Logis des collines, l'ouverture annuelle de l'accueil d'urgence, le projet de développement d'hébergement de stabilisation par le Passage.

Face à la question du possible désengagement de l'Etat, la participation de nouveaux acteurs régionaux, départementaux, intercommunaux et communaux contribue à desserrer les liens tutélaires des associations gestionnaires à l'égard de l'Etat. Les structures ne dépendant plus uniquement des subventions étatiques, elles sont donc moins fragiles en cas de désengagement de sa part. Ceci se vérifie davantage auprès des structures qui ont diversifié leurs offres, prestations et partenariats, qu'auprès des petites associations gestionnaires de CHRS qui sont restées très dépendantes de la tutelle de l'Etat.

Les nouveaux financements accordés par les collectivités territoriales sont aussi plus fragiles : les intercommunalités et communes par exemple interviennent de façon variable dans les différents territoires et sur les différentes prestations. Par ailleurs, alors que les subventions de l'Etat sont validées dans le budget et lors des CROSS, les financements des collectivités sont soumis à des conventions triennales, voire annuelles, et donc remis en cause à échéances régulières.

- **Le « bricolage » des financements**

La démultiplication des lignes budgétaires ouvre la voie à de nouveaux montages financiers pour la mise en œuvre des projets des associations gestionnaires :

- Alors qu'ils relèvent de la compétence du Conseil général, **les FJT** peuvent aussi prétendre à l'ALT de l'Etat ;
- Le secteur de **l'urgence** qui constitue une prérogative de l'Etat est également financé, et de plus en plus, par les communes.

Par ailleurs, leurs prestations et projets divers conduisent les associations à construire des plans de financement atypiques, en mobilisant les différentes lignes budgétaires dans des perspectives variables. Issus d'un contexte local fort, ces pratiques relèvent en quelques sortes du « bricolage » et demeurent peu reproductibles. Les institutions délivrant des subventions spécifiques pour les activités qu'elles privilégient (ex : l'axe « parentalité » pour le Conseil général), les structures montent parfois des projets nouveaux pour bénéficier des financements.

Le bricolage des financements introduit une importante complexité dans la structuration du dispositif hébergement en Isère, voire une certaine **confusion et un brouillage des repères**. De fait, il est devenu difficile de distinguer dans les budgets des structures, les différentes lignes de financements mobilisées et leur destination, d'autant que ces dernières sont parfois dirigées vers d'autres activités que leur vocation initiale :

- les crédits urgence peuvent être utilisés pour financer des hôtels sociaux,
- l'ALT qui est dédié au financement de logements temporaires a pu servir aussi pour des résidences sociales.
- Dans la pratique, l'ALT peut être « dissoute » dans les différentes activités d'une structure et exploitée à des fins multiples.

Pour de nombreux observateurs, les lignes de financement ne constituent pas une base structurante pour le dispositif d'hébergement en Isère.

La multiplicité des lignes de financement requiert un investissement conséquent des structures en termes de gestion budgétaire.

Si la démultiplication des lignes de financement offre aux structures d'hébergement une certaine souplesse pour la mise en œuvre de leurs projets, elle est aussi la **source de lourdeurs administratives nouvelles dans la gestion des équipements**. Selon certains observateurs, les associations ont évolué vers une plus forte technicisation de leurs métiers et pratiques, au détriment de la dimension militante dont elles étaient porteuses. Cette évolution aurait un impact fort sur la tonalité des discours tenus par le Collectif FNARS aujourd'hui.

3.3 Perspectives et pistes de réflexion...

Alors que la réflexion partenariale du Collectif FNARS et du PALDI avait permis de structurer de manière formelle le dispositif hébergement en Isère, celui-ci est aujourd'hui re-questionné. L'offre d'hébergement récente paraît difficilement localisable dans l'agglomération car subventionnée par les nouvelles mesures réglementaires et financières, géré par des associations offrant différents types de prestations, etc. Ainsi, le secteur isérois doit aujourd'hui relever un certain nombre de défis, dont nous font part les acteurs et observateurs du champ de l'hébergement.

- **Une structuration aujourd'hui rigidifiée ?**

La structuration du secteur isérois de l'hébergement pose aujourd'hui une première question : celle de sa rigidité au regard des situations évolutives des demandeurs et des reconfigurations locales.

Alors que les nouvelles structures d'hébergement avaient été constituées suivant des modalités spécifiques pour répondre de manière souple et adaptée aux problématiques locales, la démarche de structuration de l'offre a conduit dans une certaine mesure à « tordre » la nature et le fonctionnement des équipements pour « les faire entrer dans des cases ».

Par exemple, la **pension de famille « Issue de secours »** était spécialisée depuis longtemps dans l'accueil des « clochards vieillissants », elle n'a pu « rentrer dans les clous » être labellisée « maisons relais » que dans un second temps car elle ne présentait pas la mixité de public attendue dans cette catégorie de structures.

Autre effet de la démarche de classification pointé par les observateurs du champ de l'hébergement, l'existence d'« électrons libres » qui n'entrent dans aucune case. C'est le cas par exemple des **Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS)** que les acteurs peinent à classer dans une des rubriques du tableau de l'hébergement en Isère.

De manière plus pernicieuse encore, ces « électrons libres » peuvent être non pas des types de structures, mais de personnes qui restent en marge des équipements car ils n'y trouvent aucune réponse adaptée à leurs besoins. Parmi ces « **grands exclus des structures** », on retrouve les publics relevant de problèmes de santé mentale, de toxicomanie, de violence... Ces derniers qui ne sont pas structurés pour eux à l'heure actuelle. Ces situations posent la question de l'adéquation d'un dispositif hébergement qui tendrait à se figer face aux besoins évolutifs des personnes.

Cette affirmation doit toutefois être nuancée, au vu de projets innovants qui continuent d'être montés par les structures : par le projet du Passage par exemple (Cf. plus haut), le Relais Ozanam cherche à combler le vide laissé autour la prise en charge des personnes en grande exclusion avec animaux.

Des observateurs du champ de l'hébergement pointent cette dérive du dispositif hébergement qui consiste à partir non pas des personnes et de leurs besoins, mais des structures existantes et de l'offre disponible. Cette logique actuelle ne permet plus aujourd'hui de penser le développement de nouveaux équipements adaptés, de formules d'accompagnement évolutives suivant le parcours des ménages etc. Ainsi, c'est sans succès que l'ancien directeur départemental d'ADOMA a cherché à développer des formules nouvelles devant permettre au résident de rester dans un même logement tout en adaptant son accompagnement. Ce témoignage montre bien que l'adaptation qualitative de l'offre se heurte aujourd'hui à un contexte moins porteur (saturation du dispositif, développement insuffisant de places nouvelles, rigidification du dispositif etc.)

- **Une absence de coordination générale du dispositif.**

Les dispositifs de l'hébergement en Isère ne sont pas liés par un système de coordination cohérent et efficace, et les différents pends de l'hébergement restent fortement segmentés.

Dans l'agglomération grenobloise tout d'abord, les différents segments de l'offre adoptent chacun des modes de coordination différents tant au niveau technique qu'institutionnel.

Pour l'offre temporaire (hors dispositifs en convention avec une commune), toutes les demandes d'hébergement sont centralisées par le Pôle Accueil Orientation (PAO) géré par le CCAS de Grenoble. Une fois acceptées, les demandes sont instruites par la Commission partenariale de décisions et d'orientation (CPDO)¹⁴ qui prononce la décision d'orientation vers une structure du temporaire. La coordination institutionnelle est assurée sous l'égide de la Préfecture pendant la période hivernale et du CCAS le reste du temps.

¹⁴ Elle réunit trois fois par semaine des membres de la DDASS, du Conseil général, du CCAS et du collectif CHRS

Pour les CHRS femmes/familles de l'agglomération grenobloise, une démarche de coordination technique et politique a été mise en place au niveau des CHRS avec la création de l'Ecoute commune¹⁵, lieu d'accueil et d'orientation institué en 1996 pour les femmes et familles, commun à 5 centres d'hébergement et un centre maternel. Unique en France, le Lieu d'écoute commune réunit des structures de compétence Etat (CHRS) et départemental (centres maternels) dans une démarche qui ne part pas des institutions mais bien des publics (des représentants du ministère souhaitaient que ce type de pratique se diffuse en France).

Sans qu'un lieu commun d'accueil soit constitué, une coordination technique s'est mise en place **pour l'accueil des hommes seuls en CHRS**. La « commission interpartenariale », sous la responsabilité conjointe du responsable du CCAS et d'un représentant de CHRS se réunit chaque semaine pour étudier les situations complexes dans les CHRS hommes.

Au niveau du transitoire, il n'existe pas de coordination technique, mais un regroupement de directeurs qui s'échangent des informations. La coordination des résidences sociales et hôtels sociaux est assurée par le Comité de pilotage des hôtels, résidences sociales et autres structures d'hébergement transitoire¹⁶.

Dans les FJT depuis 1998, l'UMIJ a mis en place un dispositif d'accueil commun aux quatre foyers grenoblois pour simplifier et centraliser la procédure de demande. Une permanence téléphonique est ouverte et une commission réunit chaque semaine les directeurs des foyers et la permanente de l'accueil pour attribuer les places disponibles.

Au niveau des FTM, il existe depuis peu une commission inter-établissements pour l'offre ADOMA. Notons que la coordination territoriale des foyers est particulière puisqu'ils sont à la fois dans des logiques nationales (appartenance à des fédérations) et locales.

Pour le secteur de l'urgence, plusieurs lieux peuvent recevoir des demandes d'accueil : le « premier accueil/écoute » du CCAS de Grenoble, le service social départemental de la DISS (public de types femmes/familles), des permanences ouvertes à des publics spécialisés (Point d'accueil jeunes, Solidarité Femmes etc.)

La multiplicité des instances de coordinations techniques et politiques rend compte de l'importante segmentation du dispositif hébergement dans l'agglomération grenobloise.

De plus, les autres territoires du département de l'Isère adoptent des modes de fonctionnement variés. D'une manière générale, le pilotage de l'hébergement y semble décloisonné et mieux maillé, notamment dans les communautés du Pays Voironnais ou du Nord Isère.

Les différences trouvent leur origine dans la constitution historique des dispositifs hébergement : celui de l'agglomération grenobloise a été façonné par une forte militance associative, tandis que les autres territoires isérois l'ont développé à partir des politiques locales. **Organisés de façon différente, la question de la coordination globale des dispositifs hébergement reste entière.**

- **Collectif FNARS et instances publiques : un partenariat en berne ?**

Enfin, les acteurs du champ de l'hébergement font aujourd'hui le constat d'une absence totale de coordination politique et parfois même institutionnelle : les liens des acteurs de terrain avec les autorités de tutelle (Etat et Conseil général) semblent aujourd'hui moins forts. Cette situation s'explique sans doute par le **processus de décentralisation** qui a complexifié les rapports entre Etat et Département, distendant par la même occasion les liens étroits qu'entretenaient avec eux les acteurs associatif grenoblois du Collectif FNARS. Ainsi, la dynamique entre acteurs associatifs et institutionnels s'est essouffée petit à petit. Le renouvellement des acteurs impliqués dans le partenariat local a sans doute contribué à cet essouffement.

Ainsi, la dynamique partenariale qui avait été à l'origine dans les années 1990 de démarches novatrices et de réponses adaptées aux besoins locaux souffre aujourd'hui de l'absence d'un environnement politique et institutionnel fort dans le champ de l'hébergement. Le réseau associatif continue de porter les démarches et cherche aujourd'hui à engager un travail de fond pour que les politiques s'approprient ces thématiques.

¹⁵ Il réunit différents partenaires : CHRS, assistantes sociales de secteur rattachées au Conseil général ou à la DDASS, et plusieurs centres d'hébergement dont le centre maternel accueil familial Le Chameyran, les CHRS Flora Tristan, OASIS 38, l'Oiseau Bleu, le foyer Henri Tarze et Le Relais Ozanam.

¹⁶ Ce comité réunit une à deux fois par an des représentants de la DDE, DDASS, DISS du CCAS de Grenoble, de structures d'hébergement.

PROPOSITIONS D'ORIENTATION POUR LE PALDI

Un Toit Pour Tous et Collectif des structures d'accueil et d'hébergement en Isère
Septembre 2007

Les propositions¹⁷ du secteur associatif ont été élaborées en prenant appui sur le diagnostic dressé dans le cadre de l'évaluation du plan ainsi que sur les travaux du Conseil social de l'habitat. En ce qui concerne l'organisation de l'action en faveur du logement des défavorisés, le réseau associatif préconise de :

1 - **Donner au Paldi un rôle central** pour développer l'action en faveur du logement des personnes défavorisées notamment pour coordonner les schémas sectoriels et en faire l'instance politique départementale en matière d'hébergement. De ce point de vue, il apparaît fondamental de développer une approche commune des secteurs de l'hébergement et du logement à vocation sociale qui l'un et l'autre contribuent à apporter des réponses aux personnes en difficulté de logement.

2 - Renforcer l'articulation entre le Paldi et le FSL

La coordination entre ces deux dispositifs désormais autonomes, doit impérativement être renforcée puisqu'ils concourent aux mêmes fins. Leurs instances de pilotage devraient avoir une réflexion commune :

- pour appréhender l'évolution des besoins des personnes en difficulté de logement,
- pour harmoniser les décisions relatives au développement d'une offre de logement d'insertion ou d'hébergement (qui relève du Paldi) et les décisions relatives à la gestion des logements produits et au fonctionnement des structures d'hébergement (qui relèvent du FSL),
- pour identifier l'impact des politiques du logement sur la situation des ménages les plus fragiles (par exemple les politiques d'évolution des loyers du parc social, l'impact des aides personnelles au logement, etc.) et évaluer les actions qui sont conduites en leur faveur.

L'articulation recherchée entre Paldi et FSL doit se traduire formellement par des manifestations concrètes : réunion commune des instances de pilotage au moins une fois par an pour débattre des bilans et des perspectives, recherche de mise en cohérence des documents programmatiques, etc.

3 - **Intégrer la préoccupation du logement des défavorisés dans les PLH.** Cela passe notamment par l'intégration des orientations et objectifs du Paldi dans les programmes locaux de l'habitat, par la prise en compte de la question de l'hébergement (indissociable de celle du logement) par les EPCI et par la généralisation des commissions sociales dans tous les CLH de l'Isère. La participation des représentants des EPCI délégués aux aides à la pierre au comité de pilotage du Paldi représente une première manifestation de l'articulation à rechercher entre le Paldi et les PLH.

¹⁷ Les orientations pour le PALDI se déclinent en trois rubriques : Les publics prioritaires, l'élargissement de l'offre pour les personnes en difficulté de logement et l'organisation de l'action en faveur du logement de défavorisés.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Productions de l'Observatoire associatif du logement de l'Isère

- *Les Travaux du Conseil social de l'habitat*. Réflexions et analyses. Rapport 2007. 203.
- *L'hébergement dans l'agglomération grenobloise*. Diagnostic réalisé dans le cadre de l'actualisation du PLH. Septembre 2002
- Le mal-logement en Isère, 2001-2002. Rapport annuel n°8. novembre 2002.
- Le mal-logement en Isère, 2000-2001, Rapport annuel n°7, 86p.
- *Les difficultés de logement et la précarité en Isère*, 1999-2000. Rapport annuel n°6. septembre 2000.
- L'habitat transitoire en question, Cahier thématique n°11, Actes de la journée de débat du 19 novembre 1997. Octobre 1998.
- L'offre immobilière du réseau associatif de l'agglomération grenobloise, Cahier thématique n°5, avril 1995. 45p.

Etudes et rapports

- Anne Viennot-Mignard, *De l'hébergement d'urgence au logement plus autonome : quel parcours pour les personnes en difficulté ?* Mémoire de DESS « Urbanisme et aménagement du territoire », IUG, Juin 1996. 130 p.
- Brigitte MONGODIN, *Collectif FNARS des structures d'accueil et d'hébergement en Isère*, Mémoire de DESS « Métiers du développement social territorialisé », IEPG, mai 2004. 62p.
- ALPIL, *Hôtellerie sociale et logements meublés. Des solutions alternatives*. Guide pour l'action. p.42. Octobre 1997. 203p.

Comptes-rendus de réunion et documents de travail

- *Règlement intérieur du FSL*, 2007.
- Annexe 5 du *Règlement intérieur du FSL*, PALDI 2002-2005
- Conseil de développement de l'agglomération grenobloise, *Réflexe Logement, compte-rendu de la réunion du 20 octobre 2004*. Document de travail.
- Conseil général de l'Isère, *Compte-rendu du comité de pilotage du FSL du 20 juin 2006*
- Conseil général de l'Isère, *Conseil départemental d'insertion*, Séance du 9 février 2007.
- Collectif FNARS/ PALDI, Tableau des « Caractéristiques des différents modes d'hébergement », 1997
- Collectif FNARS/ PALDI, Tableau « Schéma synthétique des coordinations », juillet 1997.
- *L'offre d'habitat transitoire en résidence sociale conventionnée PALDI dans l'agglomération grenobloise*. Août 2004.

PERSONNES RENCONTREES

- Pascal TURPIN, directeur d'Un Toit Pour Tous et ancien directeur adjoint du Relais Ozanam, le 5 juillet 2007
- Jean-Claude VIAL, directeur de l'Oiseau Bleu, le 9 juillet 2007
- Philippe SAVOYE, ancien directeur départemental d'ADOMA, le 12 juillet 2007
- Yolande ENCINAS, responsable de l'Observatoire associatif du logement, le 19 juillet 2007
- Francis SILVENTE, directeur du Relais Ozanam, le 5 septembre 2007