

JUILLET-SEPTEMBRE 2007

## **PLACE DES ORGANISMES HLM DANS L'HÉBERGEMENT ET LE LOGEMENT TEMPORAIRE**

Ces vingt dernières années, une série de formules d'hébergement et de logement temporaire ont été inventées dans l'objectif de répondre aux difficultés toujours croissantes de logement. Inspirées généralement d'expérimentations associatives, ces formules d'accueil des ménages en difficulté vis-à-vis du logement composent aujourd'hui une offre peu connue du grand public et forment un dispositif complexe, dont les logiques et le fonctionnement sont souvent difficiles à déchiffrer. Centres d'hébergement, résidences sociales, hôtels sociaux, maisons-relais, résidences accueil, résidences hôtelières à vocation sociale..., autant de produits proposant des formes d'habitat alternatives au logement ordinaire, qui ont chacun vocation à répondre à des besoins particuliers mais qui ont une caractéristique commune, celle d'accueillir des ménages qui ne trouvent pas de place dans le logement dit « de droit commun ».

Dans le contexte de la loi du 5 mars 2007 (loi « DALO »), qui instaure un droit au logement et à l'hébergement opposable, il est probable que ces formules d'habitat temporaire vont à l'avenir jouer un rôle accru. La loi prévoit ainsi qu'un recours portant sur une demande de logement social pourra trouver éventuellement une réponse dans une structure d'hébergement, un logement temporaire ou une résidence hôtelière à vocation sociale. En outre, les communes sont désormais soumises à une obligation quantitative en termes de capacités d'accueil d'urgence.

Les organismes HLM ne sont pas les acteurs centraux du fonctionnement de ce dispositif, au sens où ces structures sont généralement gérées par des associations spécialisées dans l'insertion par le logement, qui réalisent également l'accompagnement social des ménages. En revanche, en tant que maîtres d'ouvrage, c'est à eux qu'incombe le plus souvent l'investissement et la gestion au long cours de ce patrimoine, en partenariat avec les associations gestionnaires ; par ailleurs, la loi leur donne la possibilité de gérer directement certains de ces produits.

Pour aider les organismes à se repérer dans cette offre aussi récente que diversifiée, l'Union Sociale pour l'Habitat a souhaité réaliser un guide réactualisant des publications des années 90 qui portaient, l'une sur une présentation des formules d'hébergement et de logement temporaire, l'autre sur l'élaboration de résidences sociales. Fondé sur un partage des compétences internes au monde HLM, le guide doit être très concret et éclairer sur les conditions d'élaboration et de mise en œuvre de ces types de structures. Il met en évidence la nécessité de compétences de maîtrise d'ouvrage bien spécifiques, éclaire sur des notions parfois peu maîtrisées, comme le « projet social ». Outil opérationnel, il a aussi une ambition stratégique, en mettant en avant le rôle des organismes dans le développement et la gestion de ce parc « alternatif » de logement.

• *Guide  
de l'hébergement  
et du logement  
temporaire  
à destination  
des organismes HLM.  
Union Sociale  
pour l'Habitat, 2007*

## GUIDE DE L'HÉBERGEMENT À DESTINATION DES

Les organismes HLM sont de plus en plus investis dans la production de logements ou de formules d'habitat destinées aux ménages très défavorisés, ou ayant des besoins spécifiques de logement (personnes âgées, personnes handicapées, jeunes, travailleurs saisonniers...). Cet investissement, cependant, demeure inégal au sein des organismes, pour diverses raisons : la crainte d'une prise de risque trop importante avec des établissements gérés par des associations et accueillant des populations qui sont restées aux portes du parc social, le sentiment d'être aux marges de leur métier de bailleur et maître d'ouvrage, la complexité des opérations, la difficulté à comprendre les vocations et spécificités de chacun des produits, des partenariats encore hésitants avec les associations d'insertion...

### **– Des organismes HLM de plus en plus sollicités dans la résolution des difficultés de logement**

Les organismes HLM sont directement concernés par la diversification des profils des personnes en difficulté de logement, mais aussi par la vulnérabilité

#### **Un enjeu stratégique pour les organismes HLM**

croissante d'une partie des occupants actuels de leur parc. Sous l'impulsion des évolutions législatives récentes, ce rôle social est sans nul doute voué à s'accroître. En effet, la loi du 5 mars 2007 place les bailleurs sociaux au cœur du dispositif instituant le droit au logement opposable, puisque les logements attribués aux demandeurs dans le cadre des recours amiables ou juridiques seront prélevés sur le contingent préfectoral. Or, une partie de ces ménages ne pourra intégrer directement le logement classique de droit commun.

Par ailleurs, si les objectifs de développement quantitatif de cette offre spécifique s'adressent aux collectivités locales, ils doivent mobiliser les organismes HLM en tant qu'acteurs du marché du logement, dont le positionnement est renforcé par les différentes lois de décentralisation.

Le savoir-faire des organismes est ici essentiel, notamment dans le soutien qu'ils peuvent apporter aux associations gestionnaires de cette offre, dont les compétences relèvent plutôt de l'accompagnement et du suivi social que de la maîtrise d'ouvrage et de la gestion immobilière.

La mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives et les évolutions sociales rend donc particulièrement important le développement de cette offre de logement transitoire, qui permet aux organismes HLM de diversifier les réponses qu'ils sont en mesure d'apporter sur les territoires et de se doter, avec leurs partenaires, d'outils permettant d'accompagner des parcours résidentiels dont pourront bénéficier certains de leurs locataires (personnes âgées, personnes ayant des troubles psychiques) ou certains demandeurs avant un accès au logement social.

### **– De l'hébergement d'urgence au logement temporaire : la chaîne de l'insertion par le logement.**

La complexité des produits et dispositifs exige cependant des compétences nouvelles et le développement d'une réelle capacité d'expertise : en termes juridiques, de montage de projet, mais aussi dans la capacité à créer des partenariats renforcés avec les partenaires associatifs, à négocier avec l'ensemble des acteurs du logement, Etat, communes, CAF, services sociaux des Conseils généraux...

C'est pourquoi, à la veille de la mise en œuvre de la loi DALO, l'USH souhaite aider les orga-

# ET DU LOGEMENT TEMPORAIRE

## ORGANISMES HLM

nismes encore peu au fait de ce domaine spécifique, au travers d'un guide.

Le guide ne porte pas sur l'ensemble des produits collectifs dits « spécifiques » (c'est-à-dire qui ne relèvent pas du logement social classique) que peuvent monter et construire les organismes HLM. Résidences étudiantes, résidences et foyer pour personnes âgées ou personnes handicapées ont donc été exclues du champ du document. Le guide est centré sur l'ensemble des produits d'hébergement et de logement temporaire qui composent une chaîne d'insertion par le logement, une de leur caractéristique commune étant d'avoir pour horizon – plus ou moins lointain – l'accès au logement autonome.

### – *Une méthode de travail qui emprunte aux savoir-faire des organismes.*

Plusieurs entretiens ont été réalisés auprès de représentants d'organismes produisant des formules de logement temporaire. Il s'agissait là de comprendre l'aspect technique du montage d'un projet, mais aussi de lui donner du sens : pourquoi un organisme HLM se lance-t-il dans ces opérations, qu'y trouve-t-il, quelles stratégies de développement peut-on suivre ?

Un groupe de travail suit de près les diverses rédactions de l'ouvrage. Il est composé de représentants de six organismes, en charge du montage de ce type d'opérations depuis plusieurs années. Ces techniciens sont là pour valider le contenu du guide, mais aussi pour s'assurer que celui-ci se tient au plus prêt des questionnements du maître d'ouvrage, à toutes les étapes de l'élaboration d'un projet. Les « conseils de techniciens » sont appuyés par une série de monographies rendant compte d'une typologie des structures existantes.

### – *Un guide pour donner du sens*

La première partie est une présentation succincte des structures d'hébergement et de logement temporaire: petit historique du développement et de la création des différentes formules, rappel des notions et concepts (hébergement urgence, d'insertion, logement temporaire, habitat pérenne...).

La deuxième partie décrit très précisément les formules existantes. Les différents statuts sont présentés (hébergement / logement / hôtellerie à vocation sociale), ainsi que les vocations sociales de chaque produit (de la mise à l'abri du centre d'hébergement d'urgence au logement pérenne de la maison relais). Les modalités d'agrément et de validation des projets sont précisées, ainsi que leur modalités de financement, produit par produit.

Une partie est consacrée aux éléments clé du montage d'opération. Elle met en évidence les compétences particulières exigées par ces produits, juridiques, mais aussi en ingénierie sociale. Le montage de ces opérations exige une véritable capacité à co-construire un projet avec l'ensemble des partenaires, mais aussi à être à l'interne à l'interface entre les différents services. La dernière partie s'intéresse aux modes de gestion et d'organisation élaborés par les organismes : création de groupements d'intérêt, d'associations ad hoc, et même gestion directe, de nombreuses options existent aujourd'hui, montrant que pour de nombreux organismes, les produits d'hébergement et de logement temporaire font désormais partie d'une stratégie de développement affichée.

**Des compétences particulières en ingénierie sociale sont nécessaires**

## ÉTUDES EN COURS

### ACTION SOCIALE, CULTURELLE ET ASSOCIATIVE

- Evolution de la population scolaire et programmation des équipements, Villes de Villejuif et de Vigneux
- La résidence en alternance des enfants de couples séparés, CNAF

### POLITIQUE DE LA VILLE - DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN/PARTICIPATION DES HABITANTS

- Elaboration d'un avenant au projet de rénovation urbaine du quartier Noyer-Renard, Ville d'Athis-Mons
- Etude de définition du projet de rénovation urbaine du quartier des Coteaux, à Mulhouse, Ville de Mulhouse – en collaboration avec l'Agence Nicolas Michelin & Associés
- Etude sur le fonctionnement social et urbain du quartier du Parc aux Lièvres, Ville d'Evry
- Etude préalable à la réalisation d'un support de communication en direction des élus du Val-de-Marne concernant la sécurité routière, Observatoire départemental de la sécurité routière (DDE 94)
- Etablissement d'un schéma directeur pour les ensembles des Grandes cités, ICF Nord-Est – En association avec le B.E.T. ETNAP
- Evaluation du dispositif européen « Support for cities », URBACT

### FORMATION - EMPLOI - DÉVELOPPEMENT LOCAL

- L'homophobie au travail, Conseil régional de Bretagne
- Le rapport entre emploi et logement dans l'émergence et le développement des inégalités sociales, Fondation Abbé-Pierre

### POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT

- Mission d'assistance à la mise en place d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale pour le logement des personnes défavorisées dans le département du Finistère, DDE 29
- Analyse de la chaîne de prévention des expulsions dans le Val-de-Marne, DDE 94
- Adaptation de la gestion sociale des organismes HLM, Union Sociale pour l'Habitat
- Réalisation d'un guide sur les résidences sociales et sur les maisons relais-pensions de famille, Union Sociale pour l'Habitat
- Assistance à la mise en œuvre de l'intervention communautaire en faveur du logement des plus démunis, Lille Métropole communauté urbaine
- Les dispositifs en faveur du logement des personnes défavorisées dans la perspective de la mise en œuvre du Droit au logement opposable, Fondation Abbé-Pierre

### L'ÉQUIPE

Isabelle Benjamin, *sociologue*  
Damien Bertrand, *géographe-urbaniste*  
Florence Brunet, *sociologue*  
Christophe Foutier, *urbaniste*  
Julien Leplaideur, *sociologue-urbaniste*  
Sylvie Malsan, *sociologue*  
Julien Rémy, *sociologue*  
Anne Sauvayre, *sociologue*  
Florine Siganos, *sociologue*  
Didier Vanoni, *sociologue-économiste,*  
*directeur*

Nadine Ségard, *comptable*  
Annie Thibault, *secrétaire*

### LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

François Aballéa, *Président*  
Jean-Michel Belorgey  
Gérard Masson  
Colette Marchal  
Philippe Rosé  
Samir Toumi  
Alain Vulbeau

### PUBLICATIONS, INTERVENTIONS ET CONTRIBUTIONS

- Didier Vanoni, Animation du réseau des chefs de projet de l'Essonne en charge des opérations de rénovation urbaine (ORU), Centre de ressources de la politique de la Ville de l'Essonne, automne 2007/été 2008
- Didier Vanoni, « Assurer le droit au logement pour tous », participation à la journée de l'habitat du 23 novembre 2007, Lille Métropole communauté urbaine
- Sylvie Malsan, « Pour un diagnostic local de sécurité routière », Edition du département du Val-de-Marne, octobre 2007
- Didier Vanoni et Christophe Robert « Logement et cohésion sociale, le mal-logement au cœur des inégalités sociales », Editions de La découverte, novembre 2007