

Le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement en 2022

Rapport annuel de l'observatoire du sans-abrisme

OCTOBRE
2023



Credit photo : ©Métropole de Lyon





Les principaux enseignements

Les membres du groupe de travail ont souhaité ouvrir ce rapport en mettant en exergue plusieurs points d'alerte issus de l'observation et susceptibles de guider l'action des pouvoirs publics et plus largement celle de l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte contre le sans-abrisme et le mal logement.



D'années en année, une progression des situations d'exclusion liées au logement dans la métropole :

12 435 ménages concernés ;

+19,9% de ménages en quatre ans (2019-2022).

Page 6



Parmi l'ensemble des situations d'exclusion liées au logement observées, le nombre de ménages en habitat précaire ou inadéquat augmente plus rapidement :

+39,3% depuis 2019 de ménages connaissant de la violence conjugale ou intrafamiliale, recourant à l'hébergement chez tiers, menacés d'expulsion ou vivant en squat ou abri de fortune

Page 10



Une nouvelle augmentation du nombre de personnes sans-abris et une dégradation alarmante des indicateurs de résolution des situations en 4 ans :

-14% d'appels au 115 ;

+39% de situations de personnes et d'enfants préoccupantes sans solution immédiate sont recensées par rapport depuis 2019 ;

-85% de ménages mis à l'abri en urgence ;

1/4 des ménages attend en moyenne + de 2 ans pour un hébergement d'urgence.

Pages 7/16



Des profils de publics variés mais qui ont en commun l'épreuve de la rue, du squat et de l'abri de fortune dans la durée par manque de solutions immédiates :

- des demandes de familles avec enfants en progression et des orientations partielles (une entrée en hébergement n'est enregistré que pour 2/3 d'entre elles seulement) ;
- des hommes ou femmes seules de plus en plus invisibles, à la rue, en squat ou habitat de fortune pour lesquels les offres et les possibilités d'hébergement du parc AHI sont très réduites voire inexistantes.

Pages 7 à 11



En 4 ans et malgré l'engagement du territoire dans la mise en œuvre de la politique du logement d'abord, le fossé se creuse entre la croissance des réponses mobilisées et la croissance des ménages qui basculent ou se maintiennent dans le non logement :

- le logement accompagné continue de ne représenter qu'1/3 des réponses ;
- l'accès au logement de droit commun est en repli (57 relogements de moins sur 2022 par rapport à 2021) ;
- le délai moyen d'attente d'un hébergement d'urgence est passé d'1 à 2 ans.

Pages 12 à 16



Sommaire

La démarche d'observation dans le contexte de déploiement du <i>Logement d'abord</i> !	p.4
Les besoins recensés : l'exclusion liée au logement progresse dans la métropole de Lyon	p.6
Les ménages sans-abris recensés au 115	p.7
Les ménages sans logement hébergés temporairement	p.9
Les ménages en habitat précaire/inadéquat	p.10
Les réponses apportées : une offre segmentée, marquée par le poids de l'hébergement	p.12
Une capacité d'accueil insuffisante, faute de solutions pérennes	p.15
D'importantes difficultés d'accès au parc de logements et d'hébergements	p.16
Les projets pilotes, de nouvelles formes d'accompagnement sur les principes du <i>Logement d'abord</i>	p.17
Annexes	p.19



Une démarche d'observation dans le contexte de déploiement du *Logement d'abord* !

L'installation puis le déploiement de la politique publique dite du Logement d'abord invitent à repenser la présente démarche d'observation, à l'aune de la transformation du modèle en escalier qu'elle implique.

Information

¹ Chambon N., Hénin M. La Politique du Logement d'abord en pratique, Les Presses de Rhizome, 2022, p. 11

Le Logement d'abord, paradigme de lutte contre le sans-abrisme

Dans le territoire métropolitain, la « mise en œuvre accélérée » (2018-2022) et le déploiement à venir (« Feuille de route 2023-2027 ») de la politique du Logement d'abord ont créé les conditions pour rendre effective l'observation du sans-abrisme et de l'exclusion par le logement. Cette démarche de connaissance s'inscrit effectivement dans un nouveau paradigme d'action sociale qui, « vise à résoudre, voire à supprimer le phénomène du sans-abrisme, à la différence d'une politique qui ne chercherait qu'à le gérer ».¹

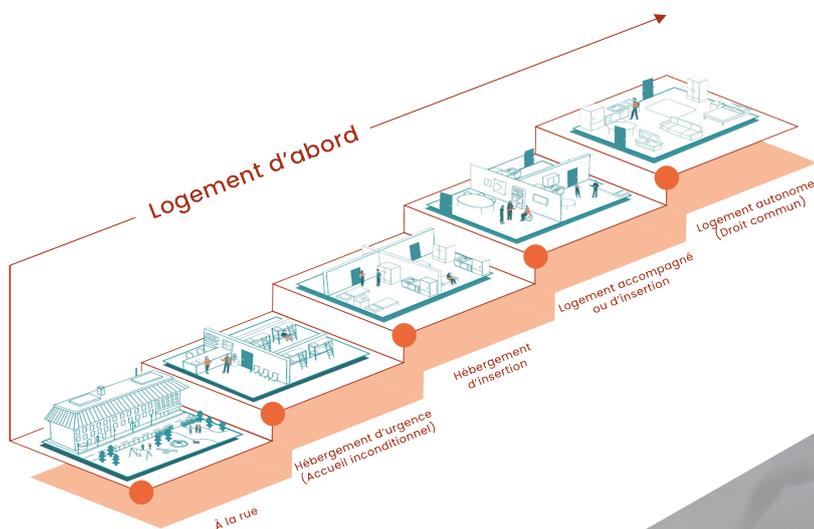
Cette récente politique publique passe par la création d'une offre massive de logements abordables, qui permettent à toutes

les personnes privées de domicile d'accéder directement à un logement (sans avoir à passer par la case hébergement ou celle de l'insertion – voir schéma ci-dessous), avec un accompagnement aussi longtemps que nécessaire qui repose sur des principes d'intervention sociale et médicosociale renouvelés...

La politique du Logement d'abord s'inscrit également dans le territoire métropolitain dans une démarche d'accompagnement au changement, le Mécanisme d'amélioration permanente du logement d'abord (Mapla), que la Métropole de Lyon anime depuis 2018.

Du parcours en escalier au Logement d'abord

Source : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal)





Le Logement d'abord, à l'aune de la grille ETHOS

C'est dans le cadre du Mapla, que l'observatoire du sans-abrisme et de l'exclusion au logement a été confié à la Maison de la veille sociale (MVS)² avec le soutien de l'Agence d'urbanisme de Lyon et la contribution active des parties prenantes de la démarche Logement d'abord⁴.

En recourant à la grille ETHOS³, les parties prenantes ont délibérément fait un choix de catégorisation du phénomène, avec un triple objectif⁵ :

- « dénombrer le phénomène [...] », ce que ce rapport annuel réalise depuis 2019 : c'est un enjeu majeur des politiques publiques que de connaître les besoins pour tenter de produire des réponses adaptées... ;

- « prendre en compte la succession des formes d'habitat ou d'hébergement plus ou moins contraintes que les personnes connaissent dans leurs trajectoires de vie (rue, hébergement chez des tiers, hébergement institutionnel, etc.) », formes d'habitat et d'hébergement qui continuent paradoxalement de structurer le secteur Accueil-hébergement-insertion (AHI), malgré le déploiement du modèle Logement d'abord.

Ce rapport tente de faire évoluer notre perception du phénomène observé, « d'un regard AHI », vers un « regard Logement d'abord » en permettant aux lecteurs de distinguer l'hébergement (inconditionnel ou d'insertion), du logement (accompagné ou de droit commun) et en s'attachant à rendre visible la « trajectoire AHI » à l'œuvre (voir partie « Les réponses apportées » - page 12).

- « évaluer l'action publique et la prise en charge au sein des dispositifs d'aide » : les résultats de ce rapport permettent d'observer une dégradation de la situation. Loin d'éradiquer le sans-abrisme, la politique du Logement d'abord peine à enrayer le phénomène...

Information

² La MVS est un groupement d'intérêt public qui porte le SIAO (Service intégré d'accueil et d'orientation) du Rhône. Les missions essentielles d'un SIAO sont :
- d'assurer la simplification des démarches des personnes privées involontairement de domicile personnel et de garantir le traitement équitable et non discriminant de leurs demandes ;
- de centraliser l'offre disponible afin d'apporter une réponse adaptée à la situation de ces personnes en matière de logement et d'accompagnement au logement.

La MVS porte également un dispositif d'accès au logement social pour les ménages sortant de l'hébergement ou du logement accompagné, y compris des projets pilotes Logement d'abord.

³ Voir partie méthodologie en annexe (page 20).

⁴ Les membres du groupe de travail sont les suivants : la Métropole de Lyon, la Direction départementale de l'emploi, du travail et des Solidarités (DDETS), la Fondation Abbé Pierre, Alpil, Alynea, Croix-Rouge française - DT 69, Forum Réfugiés-Cosi, le CCAS de Villeurbanne.

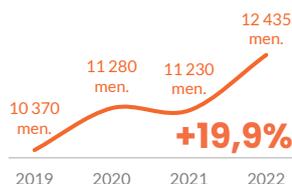
⁵ Loison M. Le sans-domicilisme. Réflexion sur les catégories de l'exclusion du logement, in Sans-abri : expériences et politiques, dossier thématique, Revue française des affaires sociales, n°1 janvier-mars 2023, pp. 29-50

Les besoins recensés : l'exclusion liée au logement ne cesse de progresser dans la métropole de Lyon

En 2022, le public concerné par l'exclusion liée au logement est estimé à 12 435 ménages, soit près de 25 000 personnes. Le nombre de situations est en augmentation de 19,9% depuis 2019. Les ménages sans-abris, partie la plus visible du phénomène, représentent 11% des situations.

12 435

ménages en situation
d'exclusion liée au
logement



près de

25 000

personnes concernées

1/3

des ménages sollicitant le SIAO relève de l'accueil inconditionnel : en situation administrative irrégulière (ou avec des droits incomplets), et/ou sans ressources.

5 647

ménages **sans**
logement accueillis
temporairement

1 399

ménages
sans-abris

5 389

ménages en **habitat**
précaire et/ou inadéquat

L'accueil inconditionnel

Le principe d'accueil inconditionnel de toutes personnes en difficulté ou sans domicile en situation de détresse médicale, psychique ou sociale est à la fois l'un des fondements du secteur de l'accompagnement et de l'hébergement et un principe légal inscrit dans le Code de l'action sociale et des familles. (CASF Article L345-2-2).

Ce principe se traduit par un continuum de droits : non-discrimination dans l'accès à l'hébergement, droit à une évaluation et un accompagnement social, prestations minimales (gîte, couvert et hygiène) et respect des libertés fondamentales (dignité, sécurité, vie privée et familiale).

L'accueil inconditionnel dans le parc d'hébergements et de logements, pour des personnes sans droits ouverts ou ouvrables, peut prendre deux formes distinctes :

- en hébergement d'urgence dans le parc pérenne ;
- dans le cadre de mises à l'abri sur des places exceptionnelles.



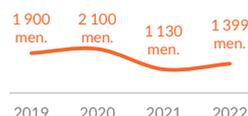
Les ménages sans-abris recensés au 115¹

1 399

ménages
sans-abris en 2022
(2 826 personnes),
dont

96% vivant
dans la rue,
sans solution
d'accueil adaptée

-26,4%
depuis 2019



Information

¹ Le 115 a pour mission principale l'évaluation de chaque situation afin d'apporter une information et/ou une orientation vers les dispositifs dédiés : réponses alimentaires, vestimentaires, d'accès à l'hygiène, demande d'hébergement à la nuitée, information en termes de service de santé, de service social... Hormis sa mission de mise à l'abri, le 115 mène une activité de signalement tant auprès des maraudes, qu'auprès du volet urgence de la MVS.

² Certaines de ces situations peuvent apparaître dans les demandes non pourvues comptabilisées au 115, ou dans le comptage des personnes hébergées temporairement. Aujourd'hui nous ne sommes pas en mesure de croiser ces deux sources.

³ Sur la totalité de l'année 2022, la halte de nuit a permis d'accueillir 2 999 personnes uniques (en moyenne sept nuitées par personne).

⁴ Instruction du 26 mai 2021 relative au pilotage du parc d'hébergement et au lancement d'une campagne de programmation pluriannuelle de l'offre pour la mise en œuvre de Logement d'abord.

Après une nette décrue, conséquence combinée du contexte sanitaire et du plan Zéro remise à la rue, le nombre de ménages sans-abris progresse de nouveau ; sans pour autant atteindre à ce stade le niveau observé avant crise.



Un rebond des ménages à la rue, dans un contexte de non-recours persistant

Au cours des deux dernières semaines de l'année 2022, **1 399 ménages** (soit près de 2 826 personnes) ont appelé le 115 pour une mise à l'abri.

La progression des ménages sans-abris s'enregistre dans un contexte de baisse constante des appels au 115 (-14% depuis 2019). Amorcée depuis le début de la crise sanitaire, la baisse des sollicitations au 115, bien que multifactorielle, traduit avant tout une progression du non-recours. Elle s'accompagne d'une augmentation des signalements de situations préoccupantes de la part des acteurs de la veille sociale. Le pôle « Urgence » de la Maison de la veille sociale, en lien avec les acteurs de la veille sociale (maraudes, associations, lieux d'hébergement) réceptionne et comptabilise ces signalements en dehors du logiciel SI-SIAO (familles à la rue, femmes enceintes et/ou avec des enfants en bas âge...). En 2022, 1 104 situations préoccupantes sans possibilité de réponse immédiate sont recensées (dont plus de la moitié correspond à des ménages avec enfants), soit +39% par rapport à l'année précédente².

Une offre de mise à l'abri marginale

Au cours des deux dernières semaines de l'année 2022, seuls **59 ménages** (soit 194 personnes), ont été mis à l'abri dans le cadre des dispositifs exceptionnels ou sur les places dédiées au 115.

La mise à l'abri est une réponse immédiate pour un accueil à titre transitoire et inconditionnel des personnes sans-abris. Elle regroupe des solutions par défaut, faute de places dans les structures d'hébergement d'urgence, notamment pendant la période hivernale ou en cas de crise. Deux formes d'hébergement sont prises en compte ici :

- la halte de nuit (57 places à la nuitée toute l'année à destination des personnes isolées)³ ;
- les places exceptionnelles ouvertes lors des mois d'hiver. Lors de l'hiver 2022, le nombre de places mobilisables jusqu'au printemps 2023 était approximativement de 275 places (contre approximativement 900 places lors de la précédente saison).

La faiblesse du nombre de mises à l'abri recensées fin 2022 traduit l'arrêt progressif du renfort hivernal acté à l'issue de la crise sanitaire⁴. Cet arrêt alimente par effet de vase communicant la catégorie des ménages vivant dans la rue, qui progresse significativement.

Un nombre croissant de familles parmi les sans-abris

Les familles représentent 39% des appelants au 115 en 2022. Cette tendance est en augmentation depuis plusieurs années (37% en 2021). Elles représentent par ailleurs jusqu'à 71% des ménages mis à l'abri en 2022 (54% de couples avec enfant(s) ; 17% de familles monoparentales). A tendance constante, elles pourraient dans quelques années supplanter le public traditionnel du 115, constitué d'hommes seuls (45% des appelants en 2022) ; et témoigne de l'évolution des publics concernés par le sans-abrisme.



Le non-recours

« La question du non-recours renvoie à toute personne qui ne reçoit pas – quelle qu'en soit la raison – une prestation ou un service auquel elle pourrait prétendre. [...] Entre non-connaissance, non orientation, non proposition, non réception et non demande, les situations de non-recours interrogent l'effectivité et la pertinence de l'offre publique, et représentent un enjeu fondamental pour son évaluation. »

Définition de l'ODENORE, Observatoire des non-recours aux droits et services
<https://odenore.msh-alpes.fr/>

Information

¹ Etude nationale maraudes et Samu sociaux sur le sans-abrisme, 2021, Fédération nationale des Samu sociaux

² En complément, Alynea estime à 2 342 le nombre d'"anonymes", parmi lesquels il n'est pas possible d'identifier le nombre de personnes uniques.

³ Source : Métropole de Lyon, Observatoire métropolitain des solidarités

Qu'est ce que l'Ase : qu'ils soient des jeunes ayant subi un ou plusieurs traumatismes physiques et/ou psychiques ou Mineurs étrangers non accompagnés d'un adulte responsable (MNA), l'institution les place dans un environnement substitutif (foyer, famille d'accueil...) afin de recréer un cadre protecteur (sécuré et émanicipateur) jusqu'à la majorité. A l'issue et jusqu'à ses 21 ans, le jeune peut bénéficier d'un Contrat Jeune Majeur (allocation de 465 €/mois, 2 190 bénéficiaires en 2022). Il peut également, sous certaines conditions, percevoir de 18 à 24 ans le Revenu Solidarité Jeunes (RSJ), dispositif financier initié par la Métropole de Lyon (allocation pouvant aller jusqu'à 400 €/mois).

⁴ Source : Forum Réfugiés

⁵ Certains jeunes migrants isolés, venus en France sans papiers et sans possibilité de prouver leur âge, ne sont pas reconnus comme mineurs par les institutions et se retrouvent en grande difficulté. Il est difficile à ce stade de quantifier ce phénomène des « mijeurs ». Environ huit recours initiés par les jeunes sur dix conduisent à une reconnaissance de minorité.

⁶ Une partie des demandeurs d'asile ne dispose pas (ou plus) des CMA, suite à une décision de refus, de retrait ou de suspension. Ils sont sans droit ni titre, et pris en charge au sein du parc AHI (au titre de l'accueil inconditionnel). A l'échelle nationale en 2021, près d'un quart des demandeurs d'asile (23%) ne disposait pas des CMA (estimation Forum Réfugiés).

L'aller-vers, une réponse au non-recours ?

Plus que tout autre, le public sans-abri encourt un plus grand risque de non-recours à l'accompagnement, à l'accès au droit et à l'hébergement. La part des ménages sans-abris n'ayant jamais recours au 115 est estimée à 44%¹. Les maraudes et le Samu social jouent ainsi un rôle déterminant pour aller vers les personnes à la rue et initier un parcours d'insertion. Ils interviennent dans l'espace public, sur signalement du 115 ou en exploratoire, sous la forme de petits groupes de salariés et/ou bénévoles, afin de :

- créer du lien social avec les personnes rencontrées ;
- identifier les orientations possibles vers les services de droit commun suivant les besoins identifiés ;
- intervenir de manière renforcée auprès des ménages en non-recours en vue de leur accès aux dispositifs de droit commun (médiation, accompagnements physiques, rencontres régulières...).

Les équipes bénévoles peuvent également répondre aux besoins primaires en apportant une aide matérielle (couvertures, hygiène...) et alimentaire (colis d'urgence).

L'aide sociale à l'enfance (Ase), une compétence métropolitaine

La Métropole de Lyon est en charge de la politique publique de protection de l'enfance, dont l'accueil des Mineurs non accompagnés (MNA). En 2022, 10 165 mineurs sont pris en charge par l'Ase.³

S'agissant des MNA, en lien avec la dynamique migratoire, la Métropole observe depuis plusieurs années un niveau très conséquent de demandes de prises en charge. Forum Réfugiés assure pour la Métropole une mission d'évaluation de la minorité et de l'isolement, et de mise à l'abri pour les jeunes étrangers sollicitant une admission au titre de la protection à l'enfance.

Comprendre le Dispositif national d'accueil (DNA)

Le Dispositif national d'accueil a vocation à garantir des Conditions matérielles d'accueil (CMA) adaptées aux demandeurs d'asile durant la période d'étude de leur dossier, puis aux bénéficiaires d'une protection internationale.⁶ Le dispositif se décline en différents types d'établissements spécifiques :

- Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada)
- Centres de transit
- Centres d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (Huda)
- Dispositifs hôtel-asile
- Centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES)
- Programmes d'accueils et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA)
- Centres provisoires d'hébergement (CPH)

Les familles et les hommes seuls représentent la majorité des profils aidés par les équipes (jusqu'à 46% d'hommes seuls chez les ménages identifiées par Alynea).

En 2022, Alynea et la Croix-Rouge française cumulent 13 793 interventions dans la métropole. Le nombre de personnes uniques rencontrées par la Croix-Rouge et Alynea est respectivement estimé à 1 590 et 2 234 personnes². Les bénévoles de la Croix-Rouge ont permis la mise à l'abri d'au moins 120 personnes, la majorité transportée vers la halte de nuit directement par la maraude. Les équipes d'Alynea ont accompagné de manière renforcée 145 personnes (35 d'entre elles ont accédé à une solution d'habitat pérenne).

Si les équipes mobiles permettent d'aller à la rencontre des personnes en situation de non-recours, il importe de souligner que la lutte contre le non-recours passe aussi, et nécessairement, par une offre à proposer aux personnes concernées.

En 2022, le Centre de mise à l'abri et d'évaluation (CMAE) a réalisé 1 084 évaluations, (dont 1 050 avec hébergement). Le centre s'est prononcé en faveur de la minorité et de l'isolement pour 404 jeunes, soit 37% des jeunes évalués.⁴ Ces mineurs ont donc été accueillis au titre de l'aide sociale à l'enfance et accompagnés dans tous les actes de la vie quotidienne.

Lorsque la minorité et l'isolement n'ont pas pu être établis, les jeunes sont systématiquement orientés vers les dispositifs de droit commun ouverts aux adultes. (Des moyens de recours restent ouverts aux demandeurs.)⁵

Etat des lieux du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile en 2022 dans la métropole de Lyon

Dispositifs	Nombre de places
CADA	1 165
HUDA	550
CPH	176
CAES	100
DPAR	95
PRADHA	85

Source : La Cimade
<https://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux/>



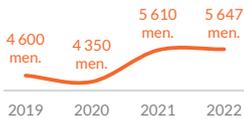
Les ménages sans logement hébergés temporairement

5 647

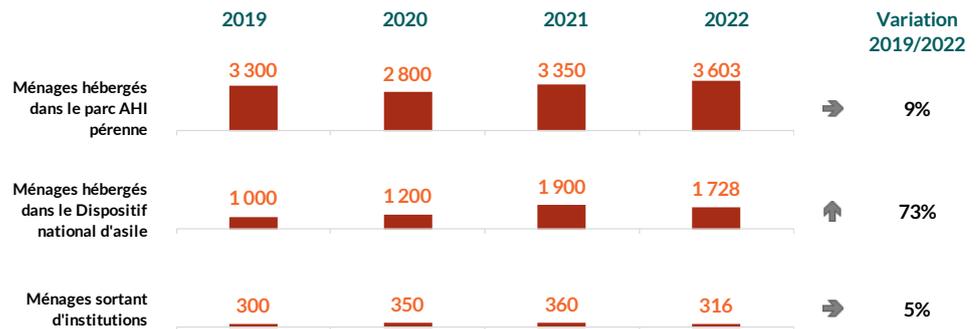
ménages sans logement en 2022
(12 017 personnes)

+22,8%

depuis 2019



L'exploitation des chiffres annuels permet d'observer un niveau historiquement élevé de ménages sans logement, en progression quasi-constante depuis 2019 (+22,8%).



Informations

¹ Le dispositif Accueil-hébergement-insertion s'adresse aux personnes sans domicile, en grande difficulté sociale, nécessitant une aide globale pour leur permettre d'accéder au logement et de trouver leur autonomie. Il comprend un volet d'accueil inconditionnel dans le cadre de l'hébergement d'urgence pour des personnes sans droits ouverts ou ouvrables, et un volet dit d'insertion. Ce parc fonctionne selon le principe de continuité de l'hébergement contrairement aux offres de mise à l'abri évoquées précédemment. On peut à ce titre le qualifier de parc pérenne. Voir page 14

² La spécificité de la réponse apportée aux déplacés de guerre, via le guichet unique Ukraine, explique la non-comptabilisation des ces publics.

Six ménages sans logement sur dix hébergés au sein du parc AHI¹

En 2022, 5 647 ménages sont sans logement dans la métropole de Lyon. Parmi ceux-ci, près de deux tiers (63,4%) étaient pris en charge au sein des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion. Ce segment se développe dans un contexte de croissance du parc.

En 2022, la moitié des ménages (51%) hébergés en fin d'année dans le parc AHI sont des familles avec enfant(s). Les personnes seules représentent 37% des ménages hébergés dans le parc AHI. Par ailleurs, 41% des ménages relèvent de l'accueil inconditionnel (ils sont dits « à droits incomplets »).

Les sortants d'institution

En 2022, 316 ménages (+5% par rapport à 2019) relèvent de cette catégorie qui regroupe essentiellement des personnes seules (91%) sortant d'un établissement de soin, sortant de détention sans domicile, et des jeunes majeurs sortant de l'Ase (voir encadré page 8).

Une progression des ménages sans logement principalement alimentée par la demande d'asile

Conséquence de la dynamique migratoire et de l'attractivité de la métropole, l'augmentation des demandeurs d'asile alimente fortement la progression des publics sans logement depuis 2019. En effet, avec une évolution de +73% en trois ans, elle explique pour plus des deux tiers (69,5%) le développement du nombre de ménages sans logement dans la métropole sur la même période.

A la fin de l'année 2022, 1 728 ménages sont hébergés au sein du DNA. La baisse conjoncturelle enregistrée en 2022 par rapport à l'année précédente ne constitue pas a priori une inflexion de tendance. Elle peut même être analysée comme une baisse en trompe-l'œil, eu égard au contexte international lié à la crise ukrainienne et au traitement spécifique de demandes liées au mécanisme européen de protection temporaire².

Le guichet unique Ukraine

Activé pour la première fois depuis sa création au lendemain du conflit en ex-Yougoslavie (2001), le mécanisme européen de protection temporaire permet notamment d'organiser l'arrivée des populations ukrainiennes dans les différents pays d'Europe, tout en accordant à ses bénéficiaires une série de droit en matière d'asile. A l'échelle du Département du Rhône et de la Métropole de Lyon, le mécanisme se traduit par la mise en place d'un guichet spécifique à l'initiative de la Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) du Rhône et des acteurs de la veille sociale. Le but du guichet, qui s'insère dans le dispositif Ukraine, est d'organiser la réponse aux besoins d'hébergement d'urgence, sans générer de concurrence avec les autres publics.

En 2022, 889 ménages (2 053 personnes) ont été accompagnés par le guichet et orientés vers des solutions d'hébergement en intermédiation locale. La clôture du dispositif et le rapprochement du traitement des demandes au droit commun, impacteront inévitablement l'observation des publics sans logement l'année suivante.



Les ménages en habitat précaire/inadéquat¹

En dépit du reflux enregistré l'année précédente, les situations progressent à nouveau en 2022, traduisant l'atténuation des bénéfices liés à la pérennisation de places d'hébergement temporaire à l'issue de la crise sanitaire.

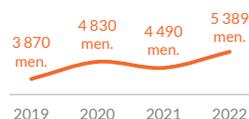
Parmi l'ensemble des publics en situation d'exclusion par le logement, les ménages en habitat précaire ou inadéquat progressent le plus rapidement depuis 2019, signe de difficultés grandissantes d'accès au parc AHI.

5 389

ménages en habitat précaire et/ou inadéquat en 2022 (9 975 personnes)

+39,3%

depuis 2019



Informations

¹ Il ne s'agit pas ici de recenser l'ensemble des situations de mal-logement dans la métropole de Lyon, mais seulement celles qui constituent le motif de la demande de relogement auprès du SIAO.

² L'invisibilité des personnes hébergées chez des tiers peut être notamment estimée à travers le chiffre des domiciliés des CCAS et des structures de domiciliation du territoire. Au 31 décembre 2019, 8 863 personnes sont domiciliées sur le Rhône, dont 4 139 sur Lyon et Villeurbanne. Source : UDCCAS 69 (Union départementale des centres communaux d'action sociale du Rhône)

Un développement des solutions précaires et inadéquates par « effet de stockage »

Fin 2022, 5 389 ménages vivent dans un habitat précaire ou inadéquat. Le nombre de situations recensées augmente de 39,3% depuis 2019. Les hommes seuls représentent près de quatre demandes sur dix. Cette progression des demandes en attente s'explique par le ralentissement des entrées sur le parc AHI, en corolaire de la pratique du zéro remise à la rue.

L'augmentation est notamment visible pour le contingent des personnes hébergées chez des tiers (2 459 ménages, 4 745 personnes, +45% depuis 2019). Le nombre de ménages concernés est sans doute en deçà de la réalité du phénomène. En effet, les personnes hébergées chez des tiers peuvent l'être de manière stable pendant des années, sans avoir de demandes enregistrées auprès de la Maison de la veille sociale². Un indice des difficultés d'accès de ce public réside dans l'ancienneté moyenne des demandes toujours en attente, qui atteint dix mois (contre seulement sept mois tous publics confondus).

Le nombre des personnes victimes de violences conjugales ou intrafamiliales progresse également très significativement, en lien probable avec une amélioration des repérages et des signalements (+128%). Les femmes seules ou avec enfant(s) représentent 90% des situations.

Une difficile quantification des personnes vivant en squats ou en bidonvilles dans la demande SIAO

La catégorie « squat ou habitat de fortune » regroupe quant à elle des situations très diverses allant de l'habitat en squat ou en bidonville à l'alternance entre différentes formes d'habitat de fortune. En 2022, ces situations concernent 1 841 ménages, soit 3 048 personnes. Parmi ceux-ci, 452 ménages (939 personnes) présentent, au moment de la formulation de leur demande à la MVS, une situation résidentielle "en squat et bidonville". Ils forment ainsi la partie visible de ce phénomène dans les données du SIAO et illustrent parfaitement l'invisibilité d'une partie de la demande lorsque ces données sont confrontées avec les retours du terrain.



Information

¹ Les données mobilisées proviennent de la Plateforme Résorption-bidonvilles (<https://resorption-bidonvilles.beta.gouv.fr/>), outil développé dans le cadre de la politique de résorption définitive des bidonvilles par les services de l'Etat et mis à disposition de l'ensemble des acteurs pour partager la connaissance et agir de manière plus éclairée pour toutes les populations en habitats précaires. Les données ainsi collectées ne peuvent être recollées avec celles produites à travers l'activité du SIAO, qui enregistre uniquement les personnes ayant fait l'objet d'un diagnostic social et d'une préconisation d'orientation sur le parc AHI. Elles apportent un autre éclairage, non exhaustif et complémentaire, sur le phénomène des squats et bidonvilles dans la métropole.

Etat des lieux des squats et bidonvilles recensés par les acteurs de terrain dans la métropole de Lyon¹

Depuis plusieurs années, la métropole de Lyon, à l'instar d'autres territoires très attractifs, voit se multiplier squats, bidonvilles, campements faits de matériaux de récupération où trouvent refuge des populations très précaires. Ces sites cumulent régulièrement :

- une absence de services de base (accès à l'eau, aux sanitaires, évacuation des déchets...);
- des habitats non conformes aux normes d'hygiène et de salubrité;
- un surpeuplement et une marginalisation sociale très forte (défaut de scolarisation, éloignement du marché de l'emploi, manque de soins, exposition à des réseaux de dépendance ou d'emprise et à la délinquance, discrimination de toutes sortes...);
- une occupation sans droit ni titre d'un terrain ou d'un bâti;
- des problèmes avec le voisinage.

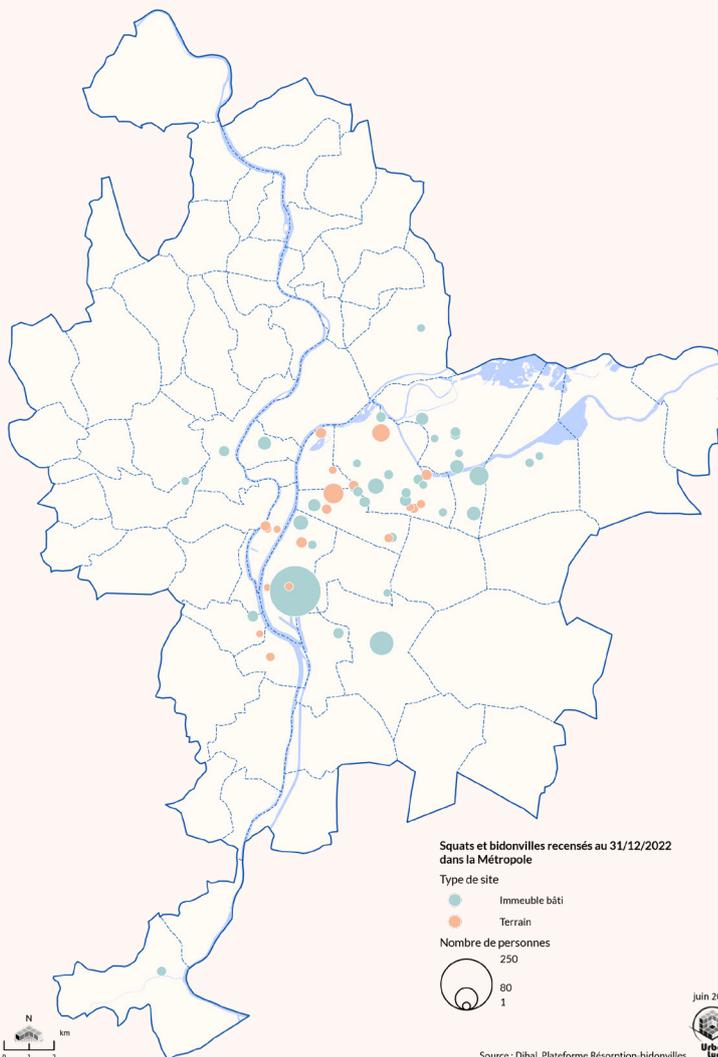
En 2022, on recense 60 sites de taille variée dans la métropole. Une dizaine de sites abritent plus de 30 personnes (notamment le squat Pyramide à Gerland qui regroupe jusqu'à 250 personnes). Au total, 1 359 personnes sont comptabilisées par la plateforme dans ces différents sites (le nombre de ménages n'a pas pu être identifié sur l'ensemble des sites).

La politique de résorption mise en œuvre consiste à passer d'une action publique jusqu'alors centrée sur les évacuations (et aboutissant le plus souvent à la reconstitution d'un nouveau bidonville) à une résorption durable et définitive. Elle implique une intervention globale, le plus en amont possible (dans l'idéal dès l'installation) dans un cadre d'intervention multi-partenarial. Pour chaque site, les étapes de la résorption peuvent être ainsi schématisées de la manière suivante :

- repérage et diagnostic global du campement ;
- établissement d'un plan d'actions en vue de la sécurisation des conditions de vie, en lien avec la collectivité (hygiène, sécurité, eau, ramassage ordures et déchets...) et encadrement de l'organisation du campement (contrôle du site, actions de médiation pour l'accès aux droits, relations avec le voisinage...), sans obstacle à la mise en œuvre des évacuations sur décision de justice ;
- réalisation d'un diagnostic social global, base de définition de la nature des réponses différenciées, en fonction de la situation et des caractéristiques des occupants, et du niveau de l'accompagnement à apporter ;
- mobilisation des mesures d'accompagnement.

En 2022, l'Alpil, missionnée par les services de l'Etat, a conduit des visites sur 52 des sites identifiés et procédé au diagnostic social de 233 ménages. Les deux tiers des ménages rencontrés (65%) sont de nationalité étrangère extra-communautaire. Cette proportion tend à progresser au fil des années (seulement 40% en 2018) et supplante progressivement les personnes se définissant comme Roms. Concomitamment, la part des hommes seuls progresse fortement (13% en 2019 contre 29% en 2022) au sein d'un public qui demeure encore majoritairement familial (57%).

L'Alpil constate qu'elle intervient de plus en plus en squats habités par un public d'hommes seuls extra-européens, demandeurs d'asile ou déboutés, pour lesquels les possibilités d'hébergement dans le parc AHI semblent extrêmement réduites voire inexistantes.



Les réponses apportées : une offre segmentée, marquée par le poids de l'hébergement

Historiquement, le parcours d'insertion par le logement est conçu pour accompagner la personne sans-abri en plusieurs étapes, selon ses besoins et son niveau d'exclusion. Ce parcours en escalier, remis en cause par la démarche du Logement d'abord, organise encore aujourd'hui l'offre d'hébergement et de logements en différents segments.

13 178

places au sein du parc pérenne AHI¹ dont :

42% en accueil inconditionnel,

13% en hébergement d'insertion,

45% en logement accompagné,

323 places financées par la Métropole de Lyon

55% des places existantes correspondent à des solutions d'hébergement

Les évolutions de l'offre

En 2022, le parc AHI situé dans la métropole de Lyon compte 13 178 places. Plus de la moitié des places disponibles correspondent à des solutions d'hébergement (en hébergement d'urgence au titre de l'accueil inconditionnel ou en Centre d'hébergement et de réinsertion sociale - CHRS). Ces segments fonctionnent selon le principe de continuité de l'hébergement, contrairement aux offres de mise à l'abri (places de type halte de nuit ou exceptionnelles à destination des ménages sans-abris - voir page 7).

La stratégie Logement d'abord vise à engager une réforme structurelle de l'offre d'hébergement afin de favoriser un accès direct à un logement ordinaire et durable. Elle se décline en plusieurs objectifs dont :

- le développement du logement adapté : accroissement du parc de l'intermédiation locative et création de places en pensions de famille, l'accès direct au logement devant être privilégié ;
- le recentrage de l'hébergement d'urgence sur sa fonction de réponse immédiate et inconditionnelle aux situations de détresse.

La mise en œuvre des orientations du Logement d'abord nécessite une transformation du parc d'hébergement. Pour mener à bien cette restructuration, plusieurs leviers d'action sont identifiés :

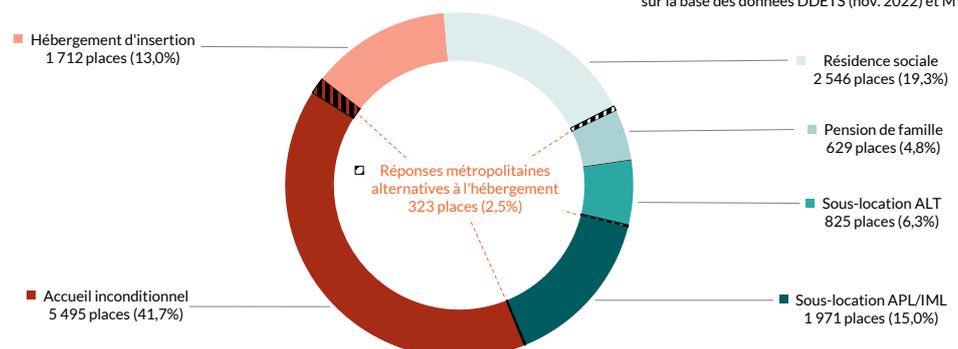
- le développement des dispositifs d'insertion et d'accompagnement :
 - développer l'offre existante : d'intermédiation locative et de pension de familles ;
 - augmenter les mesures nouvelles d'accompagnement social renforcé : CHRS hors les murs et mesures d'accompagnement vers et dans le logement (voir page 14) ;
- la constitution d'un parc d'urgence recentré sur de la mise à l'abri immédiate des personnes en situation de détresse et la requalification des places d'hébergement d'insertion en diffus en logement accompagné.

Information

¹La quantification du parc est réalisée de la manière suivante : sur la base des données produites par la DDETS à l'échelle du département du Rhône (déduction faite des places en résidence sociale hors contingent préfectoral), une estimation est réalisée au regard du parc décrit dans le système d'information du SIAO. Le parc ainsi estimé est complété du recensement des réponses métropolitaines alternatives à l'hébergement (voir page 14).

Parc d'hébergements et de logements accompagnés dans la métropole de Lyon

Estimation 2022, sur la base des données DDETS (nov. 2022) et MVS¹





De l'hébergement au logement : les différents segments observés

Source: MVS / Agence d'urbanisme

 ACCUEIL INCONDITIONNEL	 HEBERGEMENT D'INSERTION	 LOGEMENT ACCOMPAGNE	 LOGEMENT DE DROIT COMMUN
PARC PÉRENNE AHI (ACCUEIL, HÉBERGEMENT, INSERTION)			
<p>Typologie de structure/dispositif :</p> <p>Généralement au sein de lieux d'hébergement de type CHU (Centre d'hébergement d'urgence)</p>	<p>Typologie de structure/dispositif :</p> <p>Généralement au sein de lieux d'hébergement de type CHRS (Centres d'hébergement et de réinsertion sociale)</p>	<p>Typologie de structure/dispositif :</p> <p>Logements individuels au sein de résidences sociales, Foyers, pensions de Famille ou sous forme de sous-location avec des ALT (Aide pour le logement temporaire) ou des APL (Allocation d'aide pour le logement).</p>	<p>Typologie de structure/dispositif :</p> <p>Les logements de droit commun du périmètre d'observation font partie du parc social métropolitain. Ils sont dédiés, via la Convention intercommunale d'attribution (CIA), à un accès au logement des ménages précaires, sortant pour la plupart des segments décrits précédemment.</p>
<p>Formes d'accueil :</p> <p>Accueil collectif ou individuel (hôtels sociaux)</p>	<p>Formes d'accueil :</p> <p>Hébergement semi-collectif ou individuel (en mode diffus)</p>	<p>Formes d'accueil :</p> <p>Logement individuel meublé ou non</p>	<p>Formes d'accueil :</p> <p>Logement individuel</p>
<p>Publics cibles :</p> <p>Tout public quelle que soit sa situation administrative (dont les publics dépourvus de droit au séjour et au travail).</p>	<p>Publics cibles :</p> <p>Public pouvant accéder à un parcours d'insertion professionnelle et nécessitant un accompagnement social renforcé.</p>	<p>Publics cibles :</p> <p>Publics pouvant accéder à un parcours d'insertion professionnelle avec des ressources suffisantes ayant un projet d'accès au logement social de droit commun à moyen terme et nécessitant accessoirement la présence d'un personnel « repère », des temps collectifs favorisant le « vivre ensemble »</p> <p>ALT : publics en capacité d'habiter dans un logement en autonomie, avec droits incomplets (ressources insuffisantes pour accéder au logement de droit commun) ou avec des problématiques d'endettement.</p> <p>APL : publics ayant droit à l'aide au logement et ayant des ressources suffisantes (si problématique d'endettement, elle doit être mineure) en capacité d'habiter dans un logement en autonomie mais ayant une difficulté à accéder au parc public de logement. L'association gestionnaire propose l'accompagnement nécessaire à l'accès au logement futur.</p>	<p>Publics cibles :</p> <p>Les relogements bénéficient pour partie aux ménages relevant de l'évitement de l'hébergement (dans une situation de rue ou équivalente) ou accompagnés dans le cadre des projets pilotes AMI Logement d'abord (qui seront abordés ultérieurement).</p>
5 495 places	1 712 places	5 971 places	

TRAJECTOIRE AHI:
**Potentiel de transformation du parc
 au titre du Logement d'abord**

Des réponses métropolitaines alternatives à l'hébergement, pour un public relevant des compétences de la Métropole de Lyon

Territoire de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord, la Métropole de Lyon a initié une politique de l'hospitalité qui s'est traduite dans le champ de l'hébergement par le développement, entre autres, d'une offre alternative de mise à l'abri.

A partir de fonciers disponibles provisoirement, elle y installe avec l'aide d'opérateurs associatifs des « *tiny house* », qui permettent aux personnes accueillies de disposer d'un véritable domicile (aussi sommaire soit-il), d'espaces collectifs choisis et d'un accompagnement social *ad hoc*. Il s'est agi également de mobiliser des logements (intercalaires), dont la Métropole est propriétaire et d'en confier la gestion locative à des opérateurs associatifs pour accueillir et accompagner des personnes privées de domicile... Ainsi, ce sont cinq sites modulaires qui sont opérationnels (250 places) et une cinquantaine de logements intercalaires, soit un total de 323 places mobilisables en 2022.

703 familles qui ont été mises à l'abri, à court ou à long terme, par les services de la Direction de la Prévention et de la Protection de l'Enfance, dont 430 futures mères ou mères isolées avec enfants de moins de 3 ans. C'est entre autres grâce aux relais via le 115 ou les instances animées par la MVS que la Métropole de Lyon et ses services de la protection de l'enfance ont pu intervenir rapidement auprès de familles avec enfant(s) sans solution d'hébergement.

L'accompagnement vers et dans le logement (AVDL)

L'accompagnement vers et dans le logement est un outil indispensable à la mise en œuvre des principes du Logement d'abord, notamment dans sa réponse aux besoins d'accompagnement des publics les plus vulnérables lors de leur recherche d'accès ou de maintien dans le logement, et surtout comme fonds dédié exclusivement à l'accompagnement social sous ses différents axes et à destination de tous les publics vulnérables.

Dans le Rhône, il est un pilier de la mise en œuvre du droit au logement opposable, puisque les baux glissants et les accompagnements sociaux prescrits par la commission de médiation DALO pour certains publics reconnus prioritaires et urgents DALO sont financés par des crédits FNAVDL, soit 621 110 € en 2022, pour des actions mises en œuvre par France Horizon et l'Entraide Protestante, et 173 ménages accompagnés.

En outre, il soutient fortement la politique de prévention des expulsions. A ce titre 247 ménages ont été accompagnés au titre de la prévention des expulsions en 2022, autour de projets portés par différents opérateurs, et pour un montant cumulé de 569 581 €.

Le FNAVDL finance également des accompagnements de bénéficiaires de la protection internationale (BPI), à l'association Forum Réfugiés, pour les BPI vulnérables en situation de rue ou de précarité. 48 ont été accompagnés à ce titre en 2022. Le reste des projets prend la forme d'accompagnement à l'évitement à l'hébergement, qui rentre dans la logique même du LDA, et d'accompagnements de ménages logés dans des structures en ALT. Ainsi, au total 579 ménages précaires, sans-domicile, sans-abri, ou en situation d'expulsion, ont pu bénéficier d'un accompagnement sur toute l'année 2022.

Dans une logique de déploiement du Logement d'abord, l'expérimentation d'une plateforme de l'accompagnement a été décidée par les partenaires publics à la fin 2022, pour un démarrage au 1er janvier 2023. Porté par la MVS, et regroupant des moyens d'accompagnement de la DDETS, de la Métropole de Lyon, et du Département du Rhône, ce projet s'inscrit dans la droite ligne des orientations de la Dihal issues de l'instruction du 31 mars 2022 sur les missions des SIAO. Il s'agit de faciliter l'accès au logement des ménages relevant de la MVS, d'accompagner leur maintien dans le logement et le relais du droit commun, et de viser une modularité de durée et d'intensité des accompagnements, selon le principe LDA de favoriser l'adaptabilité de l'accompagnement aux publics.

Les moyens mis en œuvre par l'État sont une partie des mesures du FNAVDL (axe évitement au recours à l'hébergement, et accompagnement de ménages logés en ALT) et les mesures CHRS hors les murs allouées aux opérateurs CHRS. La Métropole de Lyon met à disposition de la MVS des mesures d'ASLL. Pour la Métropole, les publics visés sont ceux relevant de l'évitement à l'hébergement, les jeunes sortant d'ASE et les ménages logés en ALT.





Une capacité d'accueil insuffisante, faute de solutions pérennes

1 693

ménages admis dans le parc pérenne AHI, dont :

65,2% en structures d'hébergement

34,7% en logement accompagné

912 ménages admis dans le parc social de droit commun

+8,6% depuis 2020

Informations

¹ Ensemble des ménages recensés au titre de l'exclusion liée au logement.

² Ménages ayant fait l'objet d'un diagnostic et d'une préconisation d'orientation sur le parc de logements ou d'hébergement.

Un ménage identifié ¹ sur cinq (21%) se voit proposer une solution d'hébergement ou de logement dans l'année.

Les admissions dans le parc AHI

En 2022, 1 693 ménages (soit 3 326 personnes) ont été admis au sein du parc pérenne AHI. **A rebours des objectifs généraux du Logement d'abord, l'hébergement (en accueil inconditionnel ou d'insertion) demeure la principale réponse du secteur AHI aux besoins recensés (65,2%).** Malgré sa progression d'année en année, le logement accompagné ou d'insertion ne représente qu'un tiers des solutions proposées en 2022 (34,7%, contre 32,5% l'année précédente).

La croissance du parc AHI et donc les réponses apportées demeurent inférieures aux besoins, et ne parviennent plus à compenser le nombre des nouvelles demandes enregistrées par le SIAO ². En 2022, si les segments de l'accueil inconditionnel et des résidences sociales affichent toujours un ratio demandes/admissions en baisse par rapport à 2019, cette tendance masque de fait une dégradation par rapport à l'année dernière (avec respectivement 3,8 et 2,4 demandes par admission enregistrées en 2021).

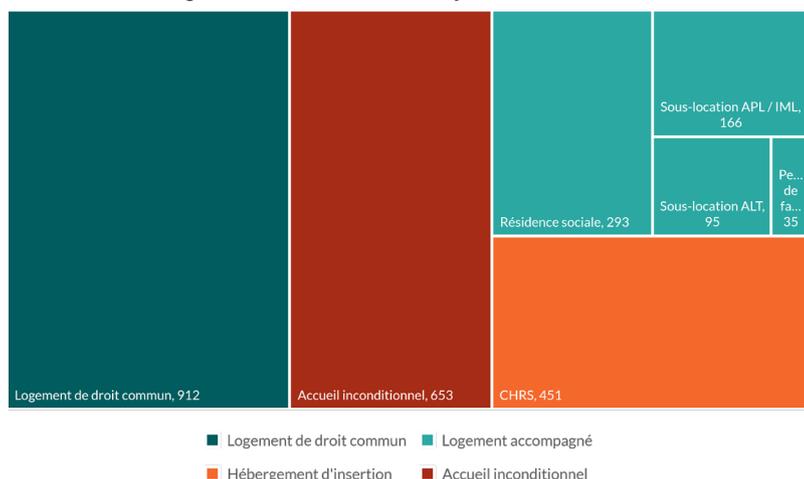
La mobilisation du logement de droit commun progresse

Les logements sociaux sont mis à disposition par les réservataires et les bailleurs sociaux à destination des publics suivants :

- des ménages orientés par la MVS (sortant d'hébergement et de logement accompagné ou relevant de l'évitement de l'hébergement) ;
- des ménages réfugiés ou bénéficiaires d'une protection internationale accompagnés dans le cadre du programme Accélaïr.

Les accords collectifs du volet Logement de la MVS et Accélaïr ont permis de loger 912 ménages. **La mobilisation du parc social de droit commun demeure inférieure à celle du parc AHI.** En 2020, 856 ménages avaient pu bénéficier d'un logement dans le parc locatif social de droit commun. **La difficulté à accéder au logement de droit commun, pour des raisons diverses (insuffisance de logements abordables, restes à vivre trop faibles, droits incomplets...) conjuguée à un développement insuffisant des formes de logements accompagnés ou d'insertion, participe à l'engorgement du parc AHI et à un recours récurrent aux solutions d'hébergement, entraînant une longue durée des prises en charge.**

Entrées 2022 (en nombre de ménages admis) au sein du parc AHI et en logements de droit commun (parc social CIA + Accélaïr)



Ratio entre les besoins recensés (demandes) et les admissions dans le parc AHI en 2022





D'importantes difficultés d'accès au parc de logements et d'hébergements

4,6

demandes pour chaque admission dans le parc AHI

10 mois

d'attente pour accéder à une place en hébergement d'urgence (délai médian)

Aide à la lecture

Le graphique ci-contre est communément appelé une « boîte à moustache ». Il permet d'analyser la « dispersion » des délais d'accès à chaque segment de l'offre d'hébergement et de logement. Les seuils d'analyse retenus sont les suivants.

Le 1^{er} quartile correspond au délai minimal subi par 75% des ménages. Seul un quart des ménages connaît un délai d'accès moindre. Le 3^e quartile correspond au délai maximal subi par 75% des ménages. Seul un quart des ménages connaît un délai d'accès supérieur. La médiane correspond au point d'équilibre : la moitié des ménages connaît un temps d'accès inférieur à ce seuil. L'autre moitié présente une durée d'accès plus longue.

Exemple de lecture : En 2022, la moitié des demandes orientées vers l'hébergement d'urgence attendra au moins dix mois pour être satisfaite (médiane). 75% des demandes seront satisfaites en moins de vingt-cinq mois (3^e quartile).

En 2022, on recense 4,6 demandes pour chaque admission dans le parc, contre 3,9 en 2019. Après une accalmie en 2021, la tension augmente à nouveau sur l'ensemble du parc.

Le délai médian d'accès à l'accueil inconditionnel diminue légèrement

Les réponses opérationnelles apportées dans le cadre du plan Zéro remise à la rue, notamment la pérennisation des places de renfort hivernal et de celles ouvertes exceptionnellement lors de la crise sanitaire, ont accru la capacité d'accueil. Le délai d'accès médian à une place en hébergement d'urgence passe ainsi de quatorze à dix mois entre 2019 et 2022. A l'exception des pensions de familles, il s'agit du seul segment du parc AHI à afficher une telle tendance.

Cette baisse du délai médian d'accès est également une des conséquences de l'effet "coupe-file" lié au fléchage des places d'urgence nouvellement créées à destination des personnes mises à l'abri dans le contexte de la Covid-19. En 2022, 25% des ménages entrés en hébergement d'urgence ont attendu moins de deux mois.

Vers un accès à deux vitesses au parc AHI ?

En matière d'accueil inconditionnel, les écarts entre les délais d'attente "extrêmes"

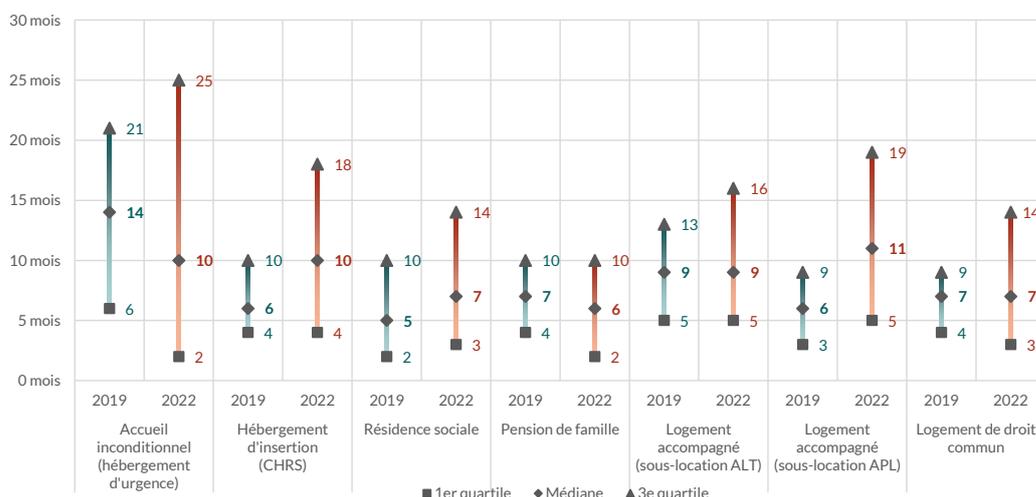
progressent de manière très significative. En 2022, parallèlement aux constats faits précédemment pour les publics bénéficiaires du plan ZRALR, un quart des ménages attend plus de vingt-cinq mois pour accéder à un hébergement dans une structure de type CHU (contre seulement vingt-trois mois en 2021).

Concomitamment, l'augmentation généralisée des délais médians d'attente sur le reste du parc (en particulier pour le logement accompagné), laisse entrevoir un ralentissement des entrées et une mobilité plus complexe au sein même du parc AHI pour les autres publics ; avec pour conséquence de garder des ménages dans les dispositifs d'urgence sur des durées de plus en plus longues (et avec des moyens d'accompagnements pas toujours adaptés aux besoins des personnes hébergées).

Un accès moins long pour les petits ménages

En dehors des effets liés au fléchage de certains publics, l'accès au parc est également conditionné par la taille des ménages. On constate ainsi qu'une personne seule attendra en moyenne onze mois pour accéder à une place au sein du parc AHI, contre dix-neuf mois pour un ménage de cinq personnes ou plus.

Délais d'accès (en mois) aux différents segments du parc en 2019 et 2022



Les projets pilotes, de nouvelles formes d'accompagnement sur les principes du Logement d'abord

Les projets pilotes ont pour but d'expérimenter des pratiques en référence aux principes du Logement d'abord et d'apporter des réponses basées sur l'accès direct au logement. L'objectif est de dépasser les limites des dispositifs actuels, d'explorer de nouvelles relations avec les publics concernés et les partenaires.

23 projets en
fonctionnement
entre 2019 et 2022¹

883
ménages
accompagnés,
soit,
1 446
personnes

Une traduction opérationnelle de la stratégie métropolitaine de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord

La stratégie métropolitaine vise à permettre aux publics ciblés de bénéficier, au-delà d'un toit (première étape pour vivre dans des « conditions dignes ») d'un accompagnement complet, pour accéder à un parcours d'insertion. En complément des alternatives métropolitaines à l'hébergement (voir page 14), la Métropole de Lyon soutient depuis 2019 vingt-trois projets pilotes présentant de nouvelles formes d'accompagnement combinées au logement¹. Ces projets ont connu un déploiement progressif au cours de la période.

Dans une pluridisciplinarité des approches, ils visent à redonner aux personnes une capacité de choix, dans la logique du rétablissement et non selon des parcours normatifs. Il s'agit également de participer au changement des cultures et des pratiques professionnelles de l'ensemble des acteurs.

Depuis 2019, 883 ménages (1 446 personnes) ont bénéficié d'un accompagnement par l'un de ces dispositifs pilotes.

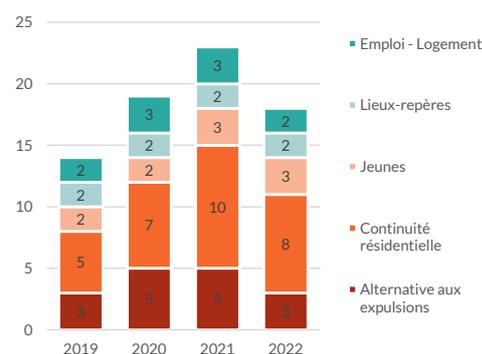
Cinq thématiques d'intervention peuvent être identifiées :

- **jeunes (3 projets - 190 ménages)** : accompagner en fonction des besoins les jeunes (essentiellement sortants de l'aide sociale à l'enfance) dans un parcours d'insertion globale et prévenir la désocialisation ;
- **continuité résidentielle (10 projets - 305 ménages)** : mobiliser des équipes pluridisciplinaires mobiles pour prévenir les sorties sèches d'institutions hospitalières ou carcérales ;
- **emploi-logement (3 projets - 32 ménages)** : former et accompagner vers l'emploi et le droit commun des ménages fragilisés économiquement et socialement ;
- **lieux repères (2 projets - 67 ménages)** : développer des accueils de jour à destination des personnes en situation de grande exclusion pour favoriser les échanges et recréer du lien social ;
- **alternatives aux expulsions (5 projets - 289 ménages)** : prévenir les situations d'expulsion locative pour lesquelles les dispositifs de droit commun n'offrent pas ou peu de réponses adaptées.

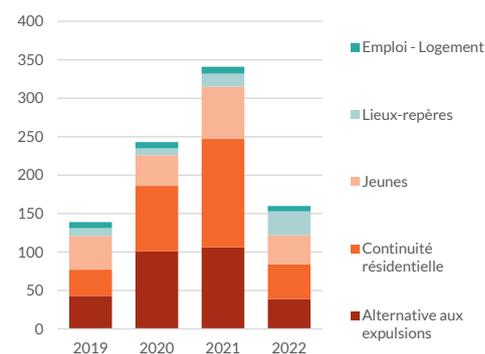
Information

¹ Il ne s'agit que des projets pilotes entrant dans le champs d'observation de la MVS. La liste des projets concernés est disponible en annexe (voir page 22).

Les projets actifs
par thématiques d'intervention



Nombre de ménages accompagnés
par thématiques d'intervention



443

ménages en sortie positive depuis 2021 dont :

78 accès à une solution de logement (18%),

143 ménages relogés (32%),

222 ménages maintenus dans leur logement (50%)

Information

¹ Les sorties positives n'étant comptabilisées que depuis 2021, le bilan est partiel compte-tenu du démarrage de certains projets dès l'année 2019.

² L'ensemble des admissions dans le parc de logements et d'hébergement est détaillé en page 15.

Une diversité des publics accompagnés

On observe une prédominance des personnes seules au sein des publics accompagnés (62% des ménages, dont près des deux tiers d'hommes). Les familles avec enfants ne représentent que 30% des ménages. 317 enfants sont comptabilisés, soit environ 2,5 enfants par famille accompagnée.

Les situations et trajectoires de ces ménages sont variées :

- un tiers des ménages est locataire du parc public ou privé (32%). Le poids des locataires est à mettre en lien avec le nombre important de projets pilotes intervenant sur la prévention des expulsions locatives (sur un total de 289 ménages accompagnés sur cette thématique, 244 sont locataires du parc public ou privé) ;
- plus d'un cinquième (21%) sortent d'institutions, d'hospitalisation ou de précédents dispositifs d'accompagnement. Parmi ces publics, plus d'un tiers sortent de l'Ase et sont accompagnés par les projets pilotes dédiés aux jeunes ;
- environ un ménage accompagné sur cinq est en situation de rue (19%). Plus de la moitié de ces ménages est accompagnée à travers les lieux repères et un dispositif d'accompagnement aux continuités résidentielles porté par le Foyer Notre-Dame des Sans-Abris.

Un impact fort des interventions préventives

L'analyse des sorties de l'accompagnement laisse entrevoir un bilan globalement positif des projets identifiés. Entre 2021 et 2022, 443 ménages sont en sorties positives selon les porteurs de projets, soit la moitié des ménages accompagnés.¹

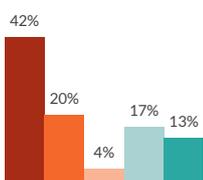
Dans la moitié des cas, cette sortie positive s'apparente à un premier accès au logement (18%), ou à un relogement (32%) ; ce qui représente plus de 4% des admissions au cours des deux dernières années dans le parc observé².

Dans l'autre moitié des situations, les étayages préventifs prodigués ont concourru à maintenir dans leur logement les ménages accompagnés. Les sorties positives s'apparentent majoritairement à un maintien dans les lieux pour les projets centrés autour du lien emploi-logement ou de la continuité résidentielle.

Dans un contexte général où l'offre de logements « abordables » reste insuffisante voire inadaptée, l'apport de ces projets pilotes est de mettre en lumière l'existence des solutions pérennes pour répondre aux besoins des publics en situation d'exclusion du logement.

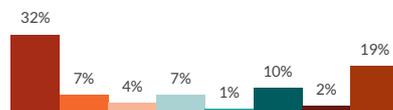
Typologie des ménages accompagnés

- Hommes seuls
- Femmes seules
- Groupes d'adultes sans enfant
- Familles monoparentales
- Familles biparentales

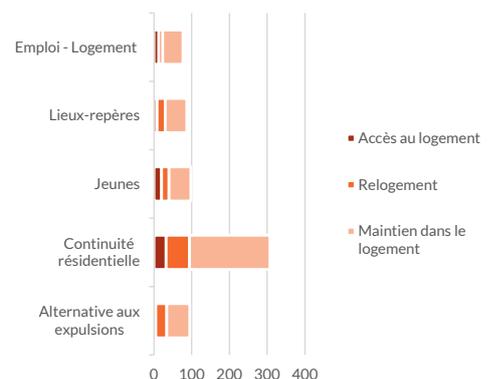


Les situations résidentielles

- Locataires du parc public ou privé
- Sortants d'institutions (dont sortant de détention)
- Sortants d'hospitalisation
- Sortants de l'ASE
- Sortants d'accueil inconditionnel
- Hébergés chez des tiers
- Sortants d'hébergement d'insertion, de logement accompagné, de CADA
- A la rue / Errance



Répartition des sorties positives par thématiques d'intervention





Crédit photo : ©LAURENT JF / Agence d'Urbanisme de Lyon



ANNEXES



Méthodologie

Informations

¹ Système d'information des services intégrés d'accueil et d'orientation

² La multiplicité des intervenants dans le processus de saisie des informations implique un lourd travail de formation continue des utilisateurs du SI-SIAO et de fiabilisation des données assuré par la MVS. Cette base d'utilisateurs s'est largement accrue au cours de l'année 2022 (+153%) avec la formation des agents des MDMS, fiabilisant encore un peu plus les données mobilisées dans le cadre de ce rapport.

³ Depuis 2002, le programme Accélaïr Rhône accompagne les personnes qui bénéficient d'une protection internationale (statut de réfugié, protection subsidiaire, apatridie). Cet accompagnement est effectué par les équipes de Forum Réfugiés-Cosi de manière globale, individuelle et personnalisée : sur les aspects sociaux et administratifs, sur l'accès et le maintien dans le logement et sur l'insertion professionnelle.

Une définition commune de l'exclusion liée au logement

Dans ce rapport, sont développés des indicateurs s'appuyant sur la grille ETHOS (*European Typology on Homelessness and housing exclusion*). Il s'agit d'une classification de l'exclusion liée au logement développée au niveau européen par la Fédération européenne d'associations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA).

Cette classification donne une définition opérationnelle de l'absence de chez-soi et de l'exclusion liée au logement. Elle permet d'améliorer la connaissance et l'évaluation du sans-abrisme en Europe via la consolidation des données et la réalisation de comparatifs entre les territoires. Elle sert également de cadre aux débats, à la collecte des données, à la recherche et à l'élaboration de politiques de lutte contre ce phénomène.

Afin de décrire et de suivre l'évolution des situations de sans-abrisme à l'échelle de la métropole de Lyon, la MVS a transposé les indicateurs ETHOS aux dispositifs et formes d'habitat existants au sein du territoire métropolitain. Les formes d'exclusion par le logement ainsi identifiées sont les suivantes :

1. les ménages sans-abris :

- personnes vivant dans la rue/les espaces publics ;
- les personnes mises à l'abri sans continuité de l'hébergement.

2. les ménages sans logement :

- personnes hébergées ou logées temporairement dans le cadre du dispositif Accueil-hébergement-insertion (AHI) ;
- personnes hébergées dans le cadre du Dispositif national d'asile ;
- personnes sortant sans solution de logement d'un dispositif institutionnel lié à la prison, à l'hôpital ou à la protection de l'enfance.

3. les ménages en situation d'habitat précaire ou inadéquat :

- personnes hébergées par des proches, occupant sans titre un terrain ou un local, menacées d'expulsion ou victimes de violences domestiques ;
- personnes vivant en mobil-home, dans un abri de fortune, dans un local ou un logement impropre à l'habitation.

Les données mobilisées

L'essentiel des données mobilisées par le dispositif d'observation proviennent du SI-SIAO¹. La plateforme numérique nationale est renseignée au niveau local par la majorité des écoutants et travailleurs sociaux des services prescripteurs et hébergeurs.² On distingue deux sources spécifiques :

- **le SI-SIAO 115** : interface du logiciel qui sert à répertorier les appels au 115 et les prises en charge à la nuitée. Le nombre de ménages sans-abris est estimé sur la base du volume de demandes uniques exprimées au cours des quinze derniers jours du mois de décembre de chaque année ;
- **le SI-SIAO insertion** : interface du logiciel pour l'enregistrement des demandes SIAO (aboutissant à une orientation sur une place du parc dit « pérenne », y compris l'accueil inconditionnel dans des structures de type CHU) pour la gestion des séjours des ménages. Les demandes en attente et les séjours en cours à la fin de l'année sont mobilisés pour estimer les publics sans logement et en habitat précaire ou inadéquat. Les admissions de l'année étudiée permettent de qualifier la nature des réponses apportées aux ménages.

Les données ainsi mobilisées sont complétées par celles transmises par Forum Réfugiés-Cosi, en charge de la coordination du programme Accélaïr pour les réfugiés et bénéficiaires de la protection internationale.³

Les limites de l'observation liées à l'invisibilité d'une partie de la demande

Les chiffres de ce rapport ne sont pas exhaustifs car un nombre non quantifié de personnes en situation de sans-abrisme ne sollicitent pas, ou plus, les dispositifs institutionnels. Ces indicateurs ne reflètent donc pas complètement la réalité globale du phénomène du sans-abrisme dans la métropole lyonnaise, mais seulement sa partie « visible ».

A ce titre, ce rapport s'enrichit peu à peu d'éclairages thématiques afin de mieux qualifier la réalité des phénomènes (activité des maraudes mixtes - page 8, données de la plateforme Résorption-bidonvilles - page 11 ...)

SANS-ABRI ET SANS DOMICILE SUR LA MÉTROPOLE DE LYON (INDICATEURS ETHOS 2019, 2020, 2021, 2022)

La typologie ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion) a été développée par la Fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA). Cette typologie fournit une définition opérationnelle de l'absence de chez-soi et de l'exclusion liée au logement, adaptable aux spécificités nationales et locales.

Les données présentées ici correspondent aux indicateurs de suivi définis en 2018 dans le cadre du Logement d'Abord sur la Métropole de Lyon.

		2019	2020	2021	2022	
SANS-ABRI	Personnes vivant dans la rue	1 500 ménages, soit 2 500 personnes	800 ménages, soit 1 300 personnes	580 ménages, soit 900 personnes	1 340 ménages, soit 2 632 personnes	Nombre des personnes et ménages concernés par un appel en 15 sans avoir eu accès à une offre d'accueil adaptée.
	Personnes en hébergement d'urgence	400 ménages, soit 600 personnes	1 300 ménages, soit 1 600 personnes	550 ménages, soit 800 personnes	59 194 ménages, soit personnes	Lors de deux dernières semaines de chaque année...
SANS LOGEMENT	Personnes en hébergement ou logement d'insertion	3 300 ménages, soit 7 000 pers.	2 800 ménages, soit 7 000 pers.	3 350 ménages, soit 8 200 pers.	3 603 ménages, soit 8 772 pers.	Nombre de personnes prises en charge à la fin de chaque année
	Personnes hébergées dans le Dispositif National d'Asile	1 000 ménages, soit 2 200 personnes	1 200 ménages, soit 2 200 personnes	1 900 ménages, soit 3 000 personnes	1 728 ménages, soit 2 911 personnes	Nombre de personnes prises en charge le long de chaque année
	Personnes sortant d'institutions	300 ménages, soit 300 personnes	350 ménages, soit 400 personnes	360 ménages, soit 430 personnes	316 ménages, soit 334 personnes	Sortant d'hospitalisation, de l'ASE ou d'incarcération à la fin de chaque année
En habitat précaire ou inadéquat	Personnes hébergées chez des tiers	1 700 ménages, soit 3 500 personnes	2 500 ménages, soit 5 000 personnes	2 300 ménages, soit 4 600 personnes	2 459 ménages, soit 4 745 personnes	
	Personnes menacées d'expulsion	260 ménages, soit 500 personnes	270 ménages, soit 550 personnes	250 ménages, soit 530 personnes	356 ménages, soit 726 personnes	
	Personnes victimes des violences conjugales / intrafamiliales	250 ménages, soit 630 personnes	300 ménages, soit 600 personnes	390 ménages, soit 780 personnes	569 ménages, soit 1 085 personnes	Nombre de personnes ayant une demande active à la MVS à la fin des années 2019 et 2020
	Personnes vivant dans des squats ou en habitat de fortune	1 500 ménages, soit 3 000 pers.	1 600 ménages, soit 3 000 pers.	1 400 ménages, soit 2 200 pers.	1 841 ménages, soit 3 048 pers.	
	Personnes habitant dans un logement inadapté	160 ménages, soit 370 personnes	160 ménages, soit 400 personnes	150 ménages, soit 350 personnes	164 ménages, soit 371 personnes	



SANS-ABRI ET SANS LOGEMENT SUR LA MÉTROPOLE DE LYON (CORRESPONDANCE ENTRE LES CATÉGORIES 'ETHOS' ET NOS SOURCES DE DONNÉES)			
Catégorie ETHOS	Sous-catégorie	Méthode d'obtention de l'indicateur	Source
SANS-ABRI	Personnes vivant dans la rue	Nombre des personnes et ménages concernés par un appel au 115 sans avoir eu accès à une offre d'accueil adaptée lors de deux dernières semaines de l'année.	SI SIAO (115)
	Personnes en hébergement d'urgence	Nombre des personnes et ménages hébergés temporairement (places exceptionnelles) lors de deux dernières semaines de l'année.	SI SIAO (115)
SANS LOGEMENT	Personnes en hébergement ou logement d'insertion	Nombre de personnes et ménages prise en charge dans le parc AHI ('stock des présences' à la fin de l'année, toute date d'entrée confondue)	SI SIAO ('Insertion')
	Personnes hébergées dans le Dispositif National d'Asile	Nombre de personnes et ménages demandeurs d'asile pris en charge durant l'année dans le parc AHI ('stock des présences')	Forum réfugiés-Cosi
	Personnes sortant d'institutions	Nombre de personnes et ménages sortant d'hospitalisation, de l'ASE ou d'incarcération, ayant une demande SIAO en attente de solution à la fin de l'année (motif renseigné au moment du dépôt de la demande). (stock des demandes en attente)	SI SIAO ('Insertion')
En habitat précaire ou inadéquat	Personnes hébergées chez des tiers	Nombre de personnes et ménages hébergés temporairement chez des tiers ayant, une demande SIAO en attente de solution à la fin de l'année (motif renseigné au moment du dépôt de la demande). (stock des demandes en attente)	SI SIAO ('Insertion')
	Personnes menacées d'expulsion	Nombre de personnes et ménages en risque ou en instance d'expulsion locative, ayant une demande SIAO en attente de solution à la fin de l'année (motif renseigné au moment du dépôt de la demande). (stock des demandes en attente)	SI SIAO ('Insertion')
	Personnes victimes des violences conjugales / intrafamiliales	Nombre de personnes et ménages victimes de violences familiales-conjugales, ayant une demande SIAO en attente de solution à la fin de l'année (motif renseigné au moment du dépôt de la demande). (stock des demandes en attente)	SI SIAO ('Insertion')
	Personnes vivant dans des squats ou en habitat de fortune	Nombre de personnes et ménages vivant à la rue, dans des lieux de fortune, dans des squats, ayant une demande SIAO en attente de solution à la fin de l'année (motif renseigné au moment du dépôt de la demande). (stock des demandes en attente)	SI SIAO ('Insertion')
	Personnes habitant dans un logement insalubre ou inadéquat	Nombre de personnes et ménages vivant dans un logement insalubre ou inadéquat, ayant une demande SIAO en attente de solution à la fin de l'année (motif renseigné au moment du dépôt de la demande). (stock des demandes en attente)	SI SIAO ('Insertion')



Liste des projets pilotes Logement d'abord 2019/2022 dans le champs d'observation de la MVS

LAHSO SERVICE HABITER	Un accompagnement orienté rétablissement pour prévenir un risque d'expulsion Évitement de l'expulsion à l'aide d'outils spécifiques pour un maintien dans le logement, voire un relogement.	Alternatives aux expulsions
ALPIL	Pour une approche préventive, globale et décloisonnée en matière de prévention des expulsions locatives notamment dans le parc privé Prévenir les situations qui présentent un risque d'expulsion locative et pour lesquelles les dispositifs de droits communs n'offrent pas ou peu de réponses adaptées en matière de prévention.	Alternatives aux expulsions
LE MAS (SERVICE RÉSIDENCE)	Le Bail de Sauvegarde Accompagnement social individuel et collectif (Antidote à la dette) pour prévenir les expulsions locatives Mobilisation d'un outil spécifique : le bail de sauvegarde	Alternatives aux expulsions
BATIGERE NES&CITÉ	Prévention des expulsions, lutte contre le non-recours et accompagnement vers l'emploi "chez l'habitant" Au travers d'un partenariat entre bailleur social et une association de l'insertion professionnelle, il s'agit de former et d'accompagner vers l'emploi et le droit commun des ménages fragilisés économiquement et socialement.	Alternatives aux expulsions
GRAND LYON HABITAT	E.T.A.G.E. Constitution d'équipes pluridisciplinaires apportant un accompagnement global (ou appui / conseil ou action de coordination) à des ménages en menace d'expulsion. Mobilisation éventuelle « d'outils spécifiques » pour garantir un projet d'alternative à l'expulsion.	Alternatives aux expulsions
FNDSA	Constitution d'une équipe pluridisciplinaire dédiée au LDA Mobiliser une équipe pluridisciplinaire mobile (santé, social, logement, emploi), transformer les accueils de jour et mobiliser le dispositif P.E.R.L.E pour accompagner des ménages selon les principes du Logement d'abord.	Continuité résidentielle
ORLOGES / SMC	Équipe mobile de liaison sociale Constitution d'équipes mobiles interdisciplinaires ou de coordination afin d'agir sur les sorties sèches d'institutions et prévenir les expulsions locatives	Continuité résidentielle
LE MAS	PASSAGE Pour la prévention et l'évitement des sorties sèches pour les personnes qui sortent de détention sans solution de logement. Développement d'une plateforme pluridisciplinaire d'intervention	Continuité résidentielle
ALYNEA GIE LA VILLE AUTREMENT	Projet de CHRS glissant Dès l'entrée en CHRS diffus (ou équivalent), l'objectif est de proposer aux personnes un logement dans lequel elles peuvent se projeter à long terme et organiser l'accompagnement autour de ce nouveau domicile.	Continuité résidentielle
AMAHC	Accompagner les personnes hospitalisées en psychiatrie dans un logement Permettre à des personnes hospitalisées en psychiatrie et sans logement d'accéder très vite à un logement choisi	Continuité résidentielle
ALYNEA HÔPITAL SAINT-CYR-AU-MONT D'OR	Accompagnement sortie d'hospitalisation Travailler sur les sorties d'hospitalisation (sorties sèches, hôpital de jour, fréquentation soutenue) en favorisant l'engagement dans le soin des personnes, en garantissant leur stabilité dans le logement.	Continuité résidentielle
FOYERS MATTER	Réconcilie-toit ! En finir avec les sorties sèches de l'institution carcérale et permettre à des personnes sans ressource et sans domicile de bénéficier d'un accompagnement vers l'autonomie et éviter ainsi une orientation vers l'hébergement ou la rue. Une extension du projet est proposée aux hommes auteurs de violences.	Continuité résidentielle
FORUM RÉFUGIÉS - COSI	D'abord un logement pour l'intégration des réfugiés sans domicile fixe	Continuité résidentielle
ALYNEA	Grands précaires / Zone libre Création d'un lieu d'habitat polymorphe	Continuité résidentielle
OPPELIA-ARIA	Cellule d'Appui Logement pour personnes en situation de précarité présentant des conduites addictives	Continuité résidentielle
CCAS DE VILLEURBANNE	Une école, un toit, des droits Développer un partenariat avec les associations de Villeurbanne pour accompagner dans le logement et vers l'emploi les familles bénéficiaires, en mobilisant notamment le parc privé.	Emploi-Logement
ALPIL	Pour une approche globale du traitement du sans-abrisme Le projet vise à accompagner des familles à la rue, en adoptant une approche centrée sur le logement et l'emploi.	Emploi-Logement
AVDL	Renforcement du dispositif "Une école, un toit, des droits" (Ville et CCAS de Villeurbanne) Renforcer le dispositif « Une école, un toit, des droits » en facilitant les démarches d'accès aux droits des bénéficiaires et en travaillant à la médiation entre les accompagnateurs et les ménages. Recrutement d'un intervenant social pair	Emploi-Logement
APPRENTIS D'AUTEUIL	La Touline Création d'un lieu repère et d'une équipe mobile pour aller chercher des jeunes en manque de repères et agir en prévention de la désocialisation.	Jeunes
ACOLEA	Logis Jeunes Mobilisation d'une équipe pluridisciplinaire, issue du monde social, pour accompagner individuellement et collectivement les jeunes sortants de l'Ase.	Jeunes
CLLAJ	Programme expérimental d'accès au logement des jeunes 18-25 cumulant un double parcours de rupture Ase-Justice	Jeunes
PÉNICHE ACCUEIL	Lieu repère pour les personnes isolées et vulnérables relogées après un parcours de rue Réduire le nombre de personnes sans-abris en favorisant les réussites de relogements. Développer les actions du lieu repère à l'intérieur et à l'extérieur de la Péniche.	Lieux repères
LAHSO	De la rue au logement (lieu de récupération pour un public isolé sans domicile fixe accompagné par le Point Accueil de LAHSO) Organiser le retour au logement de cinq ménages, en menant une action d'accompagnement avec le lieu repère et en mettant en place de l'intermédiation locative.	Lieux repères

Nous remercions

- **la Maison de la veille sociale du Rhône (MVS)**
pour le pilotage du groupe de travail, la fourniture
des données sources et la coproduction du présent
rapport ;

- **l'ensemble des membres du groupe de travail**
pour leur participation à l'analyse des dynamiques à
l'oeuvre, dont :

la Métropole de Lyon,
la Direction départementale de l'emploi, du travail et
des solidarités (DDETS),
la Fondation Abbé Pierre,
Alpil,
Alynea,
Croix-Rouge française - DT69 ,
Forum Réfugiés-Cosi,
le Centre communal d'action sociale de Villeurbanne.

Directeur de publication : **Damien Caudron**

Référent MVS : **Roberto Perera Ruiz** - r.pereraruz@mvsrhone.fr

Référent Urbalyon : **Yann Nédellec** - y.nedellec@urbalyon.org

Ce rapport résulte d'un travail associant les métiers et compétences de
l'ensemble du personnel de l'Agence d'urbanisme et de la Maison de la
Veille Sociale du Rhône (MVS).



Agence d'**Urbanisme** de l'aire
métropolitaine **lyonnaise**

Tour Part-Dieu, 23^e étage
129 rue Servient
69326 Lyon Cedex 3
Tél. : +33(0)4 81 92 33 00
www.urbalyon.org

La réalisation de ce rapport a été permise par la mutualisation
des moyens engagés par les membres de l'Agence d'urbanisme



Direction départementale de
l'emploi,
du travail et des solidarités