



**COLLÈGE COOPÉRATIF
PROVENCE ALPES MÉDITERRANÉE**

Centre agréé par le Ministère des affaires sociales et de la santé

Diplôme d'Etat d'Ingénierie Sociale
Epreuve Communication ressources humaines
D.F. 3 Communication ressources humaines

**Les ménages hébergés face à une proposition de logement :
Un choix libre et éclairé ?**

Hania NOGUES

*Promotion 11
2016/2019*

Domaine de compétence de référence :

DC.3.1 : évaluer et mobiliser les ressources nécessaires pour conduire un projet, pour susciter le changement, pour favoriser la transmission des savoirs professionnels

Article à destination des travailleurs sociaux, cadres et autres professionnels des champs de l'hébergement, de l'accès au logement et de la précarité.

SESSION OCTOBRE 2017

Centre associé



Les personnes hébergées en structures d'hébergement ou en logements d'insertion¹, sont considérées par le code de la construction et de l'habitation comme étant un public prioritaire pour le relogement dans le parc social². Ce public peut être aussi reconnu prioritaire via d'autres dispositifs ou recours tels les accords collectifs ou encore le droit opposable au logement.

Malgré le caractère prioritaire de leur demande et les conditions de vie très contraignantes en structures d'hébergement, un certain nombre de personnes refusent la proposition de logement qui leur est faite.

Ce refus est source d'interrogation et d'étonnement, voire d'incompréhension et d'indignation de la part des acteurs de l'hébergement et de l'accès au logement³. Cet étonnement est d'autant plus exacerbé que l'on est dans un contexte où près d'une personne sur deux (45%) faisant appel au 115 voit sa demande d'hébergement rester

sans réponse⁴, où les structures d'hébergement sont saturées et connaissent un très faible taux de turnover, et que la politique de logement se heurte au déficit de logements sociaux et a du mal à répondre à la demande des ménages, notamment celle des personnes hébergées.

Alors ce refus peut-il s'entendre? Cet article tente d'interroger les répercussions de ce refus sur les ménages en regard des notions de libre choix et de consentement éclairé, l'accompagnement social et le positionnement des équipes face à ce refus et le risque de responsabilisation des ménages qui en découle.

Conséquences d'un refus : une double peine

Selon différentes études⁵, les motifs de refus portent principalement sur la localisation géographique de l'appartement, sa typologie ou encore son éloignement des transports. Ces motifs peuvent être considérés par les acteurs de l'accès au

¹ Structures d'hébergement relevant de l'article L312-1, alinéa 8 du CASF. Il s'agit notamment dans nos propos des centres d'hébergement d'urgence, de stabilisation ou des centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Les logements d'insertion relèvent quant à eux du code de la construction et de l'habitation et comprennent notamment les résidences sociales ou les pensions de familles.

² Code de la construction et de l'habitation, article L441-1.

³ Par acteurs de l'accès au logement nous entendons les services de l'Etat, les bailleurs sociaux, les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO), les équipes sociales des structures d'hébergement...

⁴ FNARS, « Baromètre du 115 », janvier 2016.

⁵ Ces données proviennent de la lecture de trois études : FORS-Recherche sociale / CREDOC pour l'Union Sociale pour l'Habitat « Etude sur les refus d'attribution par les demandeurs de logement social », rapport final, novembre 2012. ADIL du Gard « De la demande au refus : les ménages prioritaires face aux propositions de logements sociaux », février 2013. Conseil social de l'habitat et l'observatoire de l'hébergement et du logement (Isère) « Quand les demandeurs de logements sociaux refusent les solutions qu'on leur propose », mai 2010.

logement soit comme légitimes, soit comme illégitimes. Un décret de 2011⁶, précise la notion de logement adapté et permet ainsi de dégager des critères de refus dit légitimes, comme par exemple un motif lié au handicap d'un membre du ménage ou encore l'éloignement du travail. Les motifs dits illégitimes sont ceux qui relèveraient du confort ou de convenances personnelles, comme l'étage, la clarté du logement, la disposition ou la taille des pièces. Cependant, la détermination de la légitimité ou non d'un refus reste subjective et peut porter à interprétation. En cas de refus, les ménages doivent expliquer et argumenter par courrier leurs motifs.

Les ménages qui refusent une proposition de logement considérée comme adaptée - soit un refus illégitime- s'exposent à de lourdes conséquences qui peuvent avoir un impact tant sur leur futur relogement que sur leur hébergement en cours.

Le refus sera inscrit dans leur dossier de demandeur de logement social et visible par tous les réservataires, ce qui peut pénaliser le ménage. Certaines communes peuvent geler leur demande pendant un certain temps (par exemple un an pour Paris). Si le ménage a été reconnu prioritaire dans le

cadre du DALO et que la proposition de logement se fait à ce titre, il perd le bénéfice de cette priorité⁷ et ne se verra plus proposer un logement dans ce cadre-là.

En ce qui concerne leur hébergement, les personnes prennent le risque de voir leur prise en charge remise en cause. Bien des structures inscrivent dans le contrat d'hébergement ou de séjour que « *le refus d'une proposition d'orientation adaptée à ses besoins et à ses capacités peut entraîner une fin de prise en charge* »⁸. Cependant, humainement, il est très difficile pour les équipes d'appliquer cette sanction, conscientes que l'hébergement est le dernier filet de sécurité pour ces personnes.

Ces deux conséquences peuvent donc s'apparenter alors à une double peine.

La proposition de logement : un non choix

Cette situation paraît d'autant plus complexe que ces ménages sont, en réalité, face à un non choix. Elles n'ont qu'une seule proposition qu'elles doivent accepter⁹. Elles peuvent toujours refuser mais s'exposent à des sanctions.

⁶Décret n° 2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable.

⁷Ibidem.

⁸ FNARS IDF « Droits et obligations des personnes hébergées : cadre juridique, enjeux, préconisations et témoignages d'expériences ». Publication de 2016.

⁹ Parfois les personnes doivent donner une réponse dans les heures qui suivent ou parfois sans avoir visité le logement.

Cette question de non choix interroge, notamment au regard de la loi 2002-2¹⁰ qui vient consacrer et renforcer les droits des usagers. La loi précise, à l'article l311-3 du CASF, que les établissements doivent respecter « *le libre choix entre les prestations adaptées qui lui sont offertes* », mais aussi « *Une prise en charge et un accompagnement individualisé de qualité favorisant son développement, son autonomie et son insertion, adaptés à son âge et à ses besoins, respectant son consentement éclairé qui doit systématiquement être recherché lorsque la personne est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision. A défaut, le consentement de son représentant légal doit être recherché* ».

Le libre choix signifie que l'on peut « *prendre une décision en faveur d'une chose, ou d'un parti, entre plusieurs possibilités* »¹¹, et cela sans contrainte. Le consentement est le fait de pouvoir « *donner son accord à un projet* »¹². Le consentement éclairé implique que la personne a toutes les informations nécessaires afin de pouvoir prendre sa décision. Pour le Conseil Supérieur en Travail Social (CSTS)¹³, le consentement éclairé est fondamental dans le travail

social ; il est ce qui va notamment permettre « *un véritable choix de la personne, résultant d'une négociation* ». Le CSTS précise également que le consentement éclairé est lié à « *une communication transparente et non contraignante* ».

Or, dans le cadre d'une proposition de logement, peut-on réellement parler de liberté de choix et de consentement éclairé ? Ces deux éléments sont-ils respectés ? La personne a-t-elle la possibilité de faire le choix de refuser quand elle sait qu'elle s'expose à des sanctions ? La personne qui finit par accepter une proposition de logement pour laquelle elle n'était pas d'accord initialement, a-t-elle donné un consentement éclairé, libre de toute menace ou sanction ?

Les ambiguïtés de l'accompagnement social :

Au-delà de la liberté de choisir posée par la loi 2002-2, redonner la capacité de faire des choix est étroitement liée à la question de l'autonomie, l'un des objectifs de l'accompagnement social. Pour l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements sociaux et médico-sociaux (ANESM)¹⁴, l'accompagnement social vers l'autonomie dans le cadre d'une structure

¹⁰ Loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

¹¹ Dictionnaire le Petit Robert. 201.

¹² Ibidem.

¹³ Conseil supérieur en travail social. « Avis relatif au consentement éclairé ». Adopté le 6/12/2013.

¹⁴ ANESM. « Accompagner l'accès aux droits dans les établissements ou services de l'inclusion sociale relevant de l'article L312-1 du code de l'action

d'hébergement « *c'est de permettre à la personne accueillie d'arbitrer entre plusieurs possibilités, de choisir ce qui pourrait être raisonnable en fonction du contexte dans lequel elle est et de réaliser ses choix.* ». Le passage à l'action pour concrétiser ses choix sera alors un indicateur d'autonomie. Or, lors d'une proposition de logement, les travailleurs sociaux se retrouvent dans « *une injonction paradoxale* »¹⁵ : entre leur objectif d'accompagner vers l'autonomie (la liberté pour le ménage de pouvoir exprimer son choix), et celui « d'accompagner vers le non choix »¹⁶ (insister sur les sanctions encourues).

Ce paradoxe est également renforcé par un accompagnement social en hébergement très fortement axé sur la préparation au relogement dont l'objectif est double. Il vise d'une part à garantir un relogement réussi et pérenne aux ménages en leur expliquant notamment les droits et devoirs des locataires, et d'autre part il vise la prévention du refus. Les équipes insistent sur le marché tendu du logement social et la rareté des propositions de logement. Marie

sociale et des familles». Document d'appui. Mai 2012, p17.

¹⁵ CREDOC, « La notion d'autonomie dans le travail social ». Cahier de recherche n°186, septembre 2003. Dans cette recherche le CREDOC montre l'injonction paradoxale dans laquelle se trouvent les travailleurs sociaux dans le cadre de la contractualisation des dossiers RMI (RSA aujourd'hui).

Lanzaro¹⁷ décrit ces pratiques et mécanismes et explique comment le moment de la proposition de logement peut être très « encadré ». Les équipes sont très présentes et peuvent être très persuasives, voire parfois menaçantes (le risque de la fin de prise en charge est alors rappelé), pour minimiser les refus.

Par ailleurs, l'une des préconisations faite par certains acteurs et les équipes elles-mêmes pour diminuer le risque de refus, est d'accompagner si possible les familles lors de la visite du logement, si ces dernières sont d'accord. Cet accompagnement a alors pour objectifs de rassurer les ménages parfois anxieux à l'idée de déménager, d'essayer de leur donner un autre point de vue, de les aider à se projeter dans un nouvel environnement. Cependant, le risque étant que cet accompagnement soit un moyen détourné pour évaluer la légitimité ou non lors d'un éventuel refus. Il semble important de pouvoir interroger la place et la légitimité des référents sociaux à évaluer un tel élément aussi subjectif, au risque de prendre la place de « *juge ou d'avocat* »¹⁸ en décidant, par la suite d'appuyer ou non le

¹⁶ Un toit pour tous « Je ne veux pas de ce logement, pourquoi ?...Et après ?... » Synthèse du 12-14 du 9 septembre 2008.

¹⁷ Marie Lanzaro. « Sortir de l'hébergement d'insertion vers un logement social en Ile-de-France : des trajectoires de relogement, entre émancipation et contraintes ». Octobre 2014.

¹⁸ Marie-Hélène Barbaud, « La construction du droit aux secours. « J'y ai droit ! De quel droit ? » », Vie sociale 2006/1 (N° 1), p. 39-48. Dans cet article l'auteur analyse (entre autres) le positionnement des

refus des ménages auprès des bailleurs ou services de l'Etat.

Le risque de responsabilisation des ménages :

Les ménages qui expriment leur refus, en plus de s'exposer aux sanctions objectives citées ci-dessus, se risquent aussi à de lourds « *jugements moraux* »¹⁹. Elles peuvent subir un discours culpabilisant et être stigmatisées comme étant des personnes irresponsables ou inconscientes et ce d'autant plus lorsqu'il y a des enfants. Elles peuvent ainsi être tenues responsables d'une part de la mise en échec du travail fourni par les travailleurs sociaux et les autres acteurs du logement, qui les accompagnent et d'autre part responsables de l'échec de leur relogement.

Dans un contexte où le logement est considéré comme « *un bien rare* »²⁰, y accéder tend à être présenté aux ménages par les professionnels comme étant « *une chance* » et non « *un droit* »²¹. Cette vision peut alors en amener certains, dont les travailleurs sociaux, à adopter une position

défensive et à considérer le refus exprimé comme une mise en échec et une non-reconnaissance du travail effectué. Il y a là un risque de basculement d'une logique d'accès au droit à une logique de charité où les usagers doivent être normalement reconnaissant de l'aide apportée.

Dans un climat social où les personnes assistées sont vues de manière suspicieuse et comme profitant du système, l'affirmation de leurs choix et l'exercice de leur autonomie les rend d'autant plus responsables de leurs actes. Or si cette autonomie permet une liberté à l'individu pour sortir d'un rapport « dominés/dominants »²², elle peut aussi avoir des conséquences négatives. Pour Alain Ehrenberg²³ « *les réussites comme les échecs seraient directement imputables à une compétence personnelle et une force de volonté qu'il suffirait de déployer pour parvenir à réussir, même si le contexte est particulièrement défavorable* ». Le risque étant l'augmentation de la responsabilisation de l'individu au risque d'occulter ce qui relève de la responsabilité collective, celle des politiques publiques de

travailleurs sociaux qui instruisent les demandes d'aides financières. Elle questionne également leur pratique d'emmètre « un avis favorable » ou « défavorable » lors de l'évaluation.

¹⁹ Pierre-Edouard Weill, « Le droit au service des personnes défavorisées ? Les effets pervers de la mise en œuvre du droit au logement opposable », *Gouvernement et action publique* 2013/2 (n° 2), p. 279-302.

²⁰ Interlogement 93. « L'évaluation sociale au cœur du travail social pour l'accès au logement ». Actes du colloque du 14 mai 2013.

²¹ Marie-Arlette Carlotti. « L'effectivité du droit opposable au logement. Mission d'évaluation dans 14 départements ». Décembre 2016.

²² Appay Beatrice, « De l'autonomie émancipatrice à l'injonction d'autonomie », *Vie sociale*, 1/2012 (N° 1), p. 29-40.

²³ Cité dans le cadre de la recherche du CREDOC, op cité, p 13.

l'hébergement et du logement qui peinent à faire face à la demande.

Penser le refus : une démarche éthique nécessaire

Le refus d'une proposition de logement par les ménages est souvent analysé par les professionnels comme un risque qu'il faut prévenir par la mise en place de mesures ou de procédures qui ont pour objectif de baisser le taux de refus. Ces mesures visent l'offre de logement (proposer des logements plus adaptés) et leur attribution (simplifier et rendre plus transparentes les procédures d'attribution, permettre systématiquement la visite du logement par les ménages...), ou bien elles visent les ménages directement (mise en place d'atelier de préparation au relogement, accompagnement des visites de logement par les travailleurs sociaux).

Si de telles actions peuvent être intéressantes et indispensables, il nous semble important qu'elles soient complétées et accompagnées par une réflexion éthique sur la question du refus. Cela pourrait prendre la forme d'espaces de paroles, de temps de débats ou de réflexion, voire d'un colloque. Cette réflexion éthique

permettra aux professionnels de réinterroger l'accompagnement social mené auprès de ces ménages et leur positionnement face au refus, aujourd'hui source d'ambiguïté et de malaise. Il permettra également de réinterroger les notions de libre choix et de consentement éclairé. Cette réflexion permettra alors de nourrir et d'objectiver les discours et les contenus des actions de prévention des refus mis en place sur le terrain en direction des ménages.

Par ailleurs, bien que l'idée ne soit pas nouvelle, pourquoi ne pas donner le choix aux ménages hébergés de pouvoir choisir leur logement. Ne pourrait-on pas imaginer, à l'instar du dispositif Loc'annonces,²⁴ sur la ville de Paris, un système où les logements destinés aux personnes hébergées puissent être mis en ligne, comme une agence immobilière, sur un site uniquement accessible aux personnes hébergées et aux travailleurs sociaux qui les accompagnent. Les personnes pourraient alors choisir de candidater ou non, comme tout autre citoyen.

²⁴ Loc'annonces : site mis en ligne en 2015 par la ville de Paris, qui propose des logements sociaux en

ligne. Les personnes peuvent déposer ainsi leur candidature sur le logement de leur choix.

« Je soussignée, Noguès Hania, certifie que le contenu de ce document est le résultat de mon travail personnel. Je certifie également que toutes les données, raisonnements et conclusions empruntés à la littérature sont exactement rapportés, cités, mentionnés dans la partie références.

Je certifie enfin que ce document, totalement ou partiellement n'a jamais été évalué auparavant et n'a jamais été édité »