

**COLLEGE COOPERATIF PROVENCE ALPES MEDITERRANEE**

Centre agréé par le Ministère des Solidarités et de la Santé

---

**Diplôme d'Etat d'Ingénierie Sociale**

**Région PACA**

**Le Logement d'abord :**

**Oui, mais pas pour tous**

**Présenté par : Hania NOGUES**

**Sous la direction de : Jean-Robert ALCARAS**

Session de décembre 2018

Centre associé

**Institut Régional de Travail Social PACA et Corse**

Les opinions exprimées dans ce mémoire sont celles de l'auteur et ne sauraient en aucun cas engager le Collège Coopératif Provence Alpes Méditerranée, ne le Directeur de mémoire.

## **Remerciements**

Merci à Jean-Robert ALCARAS pour ses conseils et ses encouragements.

Merci à Eric pour son soutien indéfectible et sans qui ce projet de DEIS n'aurait pu se concrétiser.

Merci à mes enfants pour leur patience.

Merci à ma famille pour son soutien et son aide.

Merci aux collègues de la promotion 11 du DEIS pour leur bonne humeur et leur bienveillance.

## Sommaire

Introduction .....	3
1. PREMIERE PARTIE : L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE NATIONALE DE PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SANS DOMICILE : DE LA REPRESSION AU LOGEMENT D'ABORD .....	8
1.1. De la répression à l'assistance des personnes sans domicile .....	8
1.1.1. De l'image du vagabond à celle du sans domicile.....	8
1.1.2. Création de l'Aide Sociale à l'Hébergement.....	10
1.1.3. Développement de la politique de l'urgence et diversification des structures d'accueil .....	11
1.1.4. 2007 : Un changement significatif dans la prise en charge des sans-abri .....	14
1.1.5. Le dispositif « Accueil, Hébergement, Insertion » : un dispositif complexe	16
1.2. Refonte du système de l'hébergement et principe du Logement d'abord .....	20
1.2.1. Le Housing First et la remise en cause du modèle en escalier .....	20
1.2.2. La refondation de la politique d'hébergement en France .....	23
1.2.3. L'expérimentation « Un chez soi d'abord » .....	29
1.2.4. Une politique ambitieuse mais ambiguë.....	32
1.2.5. 2017 : le retour en force de la politique de Logement d'abord .....	34
1.3. Méthodologie .....	37
2. DEUXIEME PARTIE : LE LOGEMENT D'ABORD : DES CHANGEMENTS DE POSTURES ET DE PRATIQUES QUI TARDENT A SE MANIFESTER SUR LE TERRAIN.....	43
2.1. La politique du Logement d'abord : une communication politique confuse; une politique mal comprise par les acteurs de terrain.....	43
2.1.1. Une politique perçue comme une expérimentation et non comme une politique nationale .....	43
2.1.2. Les principes structurant le Logement d'abord non maîtrisés.....	48
2.1.3. Une politique qui n'est pas perçue comme une évolution majeure.....	55
2.2. Un accès au logement conditionné à des prérequis .....	66
2.2.1. La fonction de l'hébergement encore fortement légitimée.....	66
2.2.2. Un accompagnement en contradiction avec l'esprit du Logement d'abord ..	76
Conclusion.....	92
Bibliographie .....	99
Table des matières .....	106
Table des annexes.....	108



## **Table des sigles et des abréviations**

**AHI** : Accueil, Hébergement, Insertion

**AIVS** : Agence Immobilière à Vocation Sociale

**ALT** : Allocation Logement Temporaire

**ALUR** : Accès au logement et un urbanisme rénové

**ANSA** : Agence nouvelle des solidarités actives

**APL** : Aide personnalisée au logement

**ASH** : Aide sociale à l'hébergement

**ASLL** : Accompagnement social lié au logement

**ASS** : Assistante de service social

**AVDL** : Accompagnement vers et dans le logement

**CADA** : Centre d'accueil de demandeurs d'asile

**CASF** : Code de l'action sociale et des familles

**CESF** : Conseillère en économie sociale et familiale

**CHRS** : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

**CHS** : Centre d'Hébergement de Stabilisation

**CHU** : Centre d'Hébergement d'Urgence

**DAHO** : Droit A l'Hébergement Opposable

**DALO** : Droit Au Logement Opposable

**DIHAL** : Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement

**DREES** : Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques

**ES** : Educatrice spécialisée

**FNARS** : Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale

**FSL** : Fond de solidarité logement

**IGAS** : Inspection Générale des Affaires Sociales

**IML** : Intermédiation locative

**PARSA** : Plan d'Action Renforcé en direction des Personnes Sans-Abri

**PDALHPD** : Plan départemental d'action pour le Logement et l'hébergement des Personnes Défavorisées

**PLAI** : Prêt Locatif Aidé d'Insertion

**PLS** : Prêt Locatif Social

**PLUS** : Prêt Locatif à Usage Social

**SDF** : Sans Domicile Fixe

**SIAO** : Système Intégré d'Accueil et d'Orientation

## Introduction

Dans son rapport sur le mal logement, la Fondation Abbé Pierre<sup>1</sup> estime à quatre millions le nombre de personnes mal logées, et parmi elles, on dénombre 143 000 personnes sans domicile. Selon l'INSEE<sup>2</sup> une personne est considérée comme sans domicile: « *un jour donné si la nuit précédente elle a eu recours à un service d'hébergement ou si elle a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune)* ». Sont considérées comme telles : les personnes sans-abri, en habitation de fortune, en hébergement collectif, à l'hôtel, en centre d'accueil de demandeurs d'asile ou hébergées dans un logement associatif.

La Fondation Abbé Pierre a fait le constat d'une aggravation de la situation et estime, en se basant sur les chiffres de l'INSEE, que le nombre de personnes sans domicile a augmenté de 50% entre 2001 et 2012.

Pour faire face à la hausse du nombre de personnes se trouvant sans domicile et sans-abri, les pouvoirs publics ont mis en place, depuis les années 70, une politique d'hébergement caractérisée par une diversification de l'offre d'hébergement. Selon la Direction de la Recherches des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES)<sup>3</sup>, à la fin de l'année 2012, on comptait 101 000 places d'hébergement pour adultes et familles en difficultés sociales, réparties sur 2524 établissements. Près de la moitié de ces places se concentrent principalement dans quatre régions : Ile de France, Rhône Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur et Pas de Calais.

Cette offre, regroupée aujourd'hui dans le dispositif « d'Accueil, Hébergement, Insertion » (AHI), constitue un système complexe et propose différentes solutions de prise en charge soit en structures d'hébergement, soit en logement d'insertion.

Assistante sociale de formation, j'ai travaillé pendant six ans et demi (jusqu'en 2016) dans une association parisienne qui accueille, héberge et accompagne des personnes isolées et des familles connaissant de grandes difficultés sociales. J'ai exercé dans deux centres d'hébergement de stabilisation. Ce sont des centres ouverts en continu, avec un accueil inconditionnel, sans limitation de durée et proposant un accompagnement social global. J'assurais l'accueil, le suivi social et administratif des personnes hébergées, hommes et

---

<sup>1</sup>Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal logement en France 2017*. Rapport annuel, n° 22, janvier 2017. p. 396-397.

<sup>2</sup>INSEE. <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1256>. Site consulté le 2 mars 2017.

<sup>3</sup>Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques. « Plus de 100 000 places d'hébergement pour les personnes en difficultés sociale ». *Etudes et Résultats*, n°0916, avril 2015. p. 1-2.



femmes isolés, avec pour objectif de trouver une solution de sortie adaptée et pérenne ; dans l'idéal un logement de droit commun. J'ai également co-animé un atelier de préparation au relogement, à destination des personnes hébergées par les différentes associations parisiennes. Cet atelier avait pour objectif d'informer les personnes sur le fonctionnement du logement social, sur les droits et devoirs des locataires.

Tout au long de cette expérience, la question de l'autonomie ou plus exactement l'évaluation de l'autonomie d'une personne en hébergement pour accéder à un logement m'a fortement interpellée. Lors d'une orientation vers une autre structure ou lors d'une proposition de logement, l'autonomie de la personne est systématiquement évoquée par les équipes sociales des autres structures d'hébergement ou de logement d'insertion, ou par les partenaires extérieurs (les bailleurs, les coordinateurs du Système Intégré d'Accueil et d'Orientation) : « *la personne est-elle autonome ? Est-elle prête au relogement ?* ». L'accompagnement proposé en centre d'hébergement vise en effet à ce que les personnes s'inscrivent dans une démarche d'insertion (ouverture et accès aux droits sociaux, prévention et accès aux soins, accompagnement vers l'emploi...) et retrouvent leur autonomie, avec pour objectif de sortir du système d'hébergement vers une solution de logement pérenne et autonome.

Ce questionnement me paraissait d'autant plus pertinent au regard du contexte de la politique publique de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans domicile qui structure et encadre le secteur de l'AHI. En effet, en 2009 l'Etat impulse une nouvelle politique qui s'appuie sur le concept du « Logement d'abord ». Cette nouvelle conception, inspirée de l'expérience Housing First aux Etats-Unis, fait du logement une condition préalable à l'insertion des personnes. Par logement, on entend un logement de droit commun (dans le parc privé ou public), pérenne, conférant à la personne un statut de locataire par la signature d'un bail en son nom. Le logement favorise ainsi un environnement stable qui permettra à la personne de se reconstruire et de se réinsérer en toute sérénité.

Cette nouvelle approche vient rompre avec celle du parcours d'insertion en escalier jusqu'à là prédominante. Dans le parcours en escalier, le logement s'inscrit comme une finalité, un objectif à atteindre après un long parcours d'insertion dans différentes structures d'hébergement, pendant lequel la personne aura prouvé son autonomie et sa capacité à intégrer un logement.

Ce changement de politique vise aussi à « *fluidifier les parcours d'hébergement* » dans un secteur très saturé qui laisse encore un bon nombre de personnes aux portes des structures

d'hébergement. L'hébergement ne devrait plus constituer un passage obligé pour l'accès à un logement.

La réussite de cette politique devait reposer sur un certain nombre de conditions : une offre de logements accessibles plus importante, une meilleure gouvernance, un changement des pratiques et surtout des représentations ont été posés comme des éléments essentiels de la réussite du Logement d'abord<sup>4</sup>. Pour la Fondation Abbé Pierre, la mise en place de cette politique suppose « *de changer de posture, de remplacer une logique prescriptive d'assistance, de contrat et de contrôle, où le logement se mérite, par une démarche davantage fondée sur le respect des droits des individus, de leur autonomie et de leur dignité* »<sup>5</sup>.

Cependant, la question de l'autonomie semble toujours être un élément important de l'évaluation pour l'accès au logement. Dans une circulaire du 16 septembre 2009<sup>6</sup>, le gouvernement précise sa volonté de s'inscrire dans une démarche de « Logement d'abord » et de fluidité des parcours, et enjoint aux préfets de loger le plus rapidement possible les ménages en centres d'hébergement qui sont « *prêts au relogement* », et dont on estime qu'ils représentent 30% des personnes hébergées. La désignation de cette nouvelle catégorie de personnes « *prêtes au relogement* » vient en contradiction avec le principe de « Logement d'abord » puisque elle induit le fait que les personnes ont été préparées au relogement et que la proposition de logement serait un aboutissement et non plus un préalable à leur insertion. Cette catégorie recouvre des personnes que l'on a évaluées comme n'ayant plus rien à faire en centres d'hébergement puisqu'elles sont « *insérées* » et qu'elles ont été évaluées comme étant autonomes.

Par ailleurs, certains acteurs (bailleurs, associations) ont construit des grilles d'évaluation de l'autonomie et de la capacité à habiter un logement des ménages sortant d'hébergement (savoir habiter, savoir entretenir son logement, savoir s'adapter à son environnement...)<sup>7</sup>. Pourtant, la notion d'autonomie est une notion difficile à définir. Alors, comment peut-on

---

<sup>4</sup>Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. *Une stratégie du « Logement d'abord » pour les personnes sans abri ou mal logées*. 30 juin 2011.

<sup>5</sup>Fondation Abbé Pierre, Op.cit., p. 35.

<sup>6</sup> Circulaire du 16 septembre 2009 relative à l'accès au logement des personnes hébergées.

<sup>7</sup>Ces trois grilles sont : « l'outil d'élaboration partagée du projet d'accès au logement » du groupe ouvrir la ville en région PACA, « grille d'analyse des situations pour l'accès à un logement autonome » du groupe de travail de la région centre (USH, URIOPSS, FNARS, URHAJ) et le document « l'accompagnement social : principes et pratiques partagés » de l'association francilienne pour favoriser l'insertion par le logement (AFFIL).

l'évaluer en toute objectivité ? Si certains critères nous semblent objectifs, ceux se basant sur des éléments réglementaires (une demande de logement social effectuée, avoir des ressources), d'autres nous paraissent plus discutables car très subjectifs : comment évaluer le savoir habiter d'une personne ? Son degré de propreté ou d'hygiène ? Comment évaluer le fait qu'elle s'entende ou non avec ses voisins ? Des éléments qui sont de surcroît à évaluer, non pas dans le cadre d'un logement autonome, mais dans le cadre d'un hébergement collectif, où la personne peut être amenée à partager sa chambre avec une autre personne.

Des acteurs du champ de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans domicile font un bilan mitigé de cette politique. Si cela est imputé à des éléments objectifs<sup>8</sup>, à savoir une offre de logement insuffisante et inadaptée, une insuffisance de pilotage et de coordination de l'Etat et des acteurs, une faible part de logements mobilisés pour les personnes sans domicile..., d'autres éléments de blocage portent sur les pratiques et représentations des acteurs de terrain qui n'ont pas changé. Ainsi pour la Fondation Abbé Pierre, si le principe du « Logement d'abord » fait toujours consensus, il existe à ce jour « *de la résistance* » à sa mise en œuvre. Elle évoque un non-changement de « *posture* » et estime que l'insertion en escalier « *reste ancrée dans les pratiques des acteurs comme dans les esprits des pouvoirs publics* »<sup>9</sup>. Un autre rapport, celui de l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives (ANSA), pose comme frein « *une orientation toujours organisée autour de l'escalier d'insertion* »<sup>10</sup>. Cela serait imputable au fait que les travailleurs sociaux n'ont pas changé leurs pratiques, notamment en continuant à évaluer l'autonomie des personnes hébergées et leur capacité à habiter un logement, deux éléments « *qui servent de critères de tri parmi tous les publics prioritaires* »<sup>11</sup>.

C'est pourquoi, dans le cadre de cette recherche, je souhaite comprendre pourquoi la politique du « Logement d'abord » mise en œuvre depuis plus de huit ans, n'a pas induit de changement, ni dans la posture ni dans les pratiques des acteurs de l'hébergement notamment des travailleurs sociaux qui n'ont pas modifié leur perception de la capacité des personnes sans domicile à accéder à un logement.

---

<sup>8</sup>Agence nouvelle des solidarités actives. *Le logement d'abord et après. Bilan et proposition pour la généralisation du logement d'abord en France*. Mars 2017. 88 p.

<sup>9</sup>Fondation Abbé Pierre, Op.cit., p. 37.

<sup>10</sup> Agence nouvelle des solidarités actives, Op.cit., p.73.

<sup>11</sup>*Ibid.* p. 5.

Pour répondre à cette question, j'ai émis deux hypothèses :

-Hypothèse 1 : Les travailleurs sociaux de l'hébergement et de l'accès au logement ne sont pas convaincus de cette politique. Pour eux, un accès direct à un logement n'est pas envisageable pour tout le monde et un « SAS probatoire » pour l'acquisition de prérequis reste indispensable pour l'accès au logement.

-Hypothèse 2 : Les travailleurs sociaux continuent d'orienter les personnes hébergées dans différentes structures dans une logique d'escalier afin qu'elles puissent prouver leur autonomie et leur capacité à accéder à un logement.

Je présenterai mon travail de recherche en deux parties. Une première partie abordera l'évolution de la politique de prise en charge des personnes sans domicile par les pouvoirs publics ainsi que la méthodologie et le protocole de mon enquête de terrain. La deuxième partie sera consacrée aux résultats de l'enquête de terrain et à leur analyse.

# 1. PREMIERE PARTIE : L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE NATIONALE DE PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SANS DOMICILE : DE LA REPRESSION AU LOGEMENT D'ABORD

## 1.1. De la répression à l'assistance des personnes sans domicile

### 1.1.1. De l'image du vagabond à celle du sans domicile

Si la situation des personnes sans domicile est reconnue comme un problème majeur de notre société actuelle et fait aujourd'hui l'objet d'une politique publique forte portée par l'Etat, la construction de celle-ci et son institutionnalisation est assez récente au regard de l'histoire. Retracer (de manière brève) l'histoire de la prise en charge de la pauvreté et des personnes sans-abri permet de comprendre comment se sont construites les politiques de lutte contre les exclusions, et notamment celles concernant l'hébergement.

La construction de cette politique a évolué en fonction de la manière dont la société a perçu « *le pauvre* » à différents moments de l'histoire et des évolutions sociétales et économiques. Selon Julien Damon<sup>12</sup>, on va passer de l'image du vagabond à celle de la personne exclue, d'une politique de répression à une politique beaucoup plus sociale.

Selon Robert Castel, les vagabonds et les mendiants étaient considérés, au Moyen Âge, comme des dangers potentiels pouvant remettre en question « *la cohésion sociale* »<sup>13</sup>. Le vagabond incarnait la figure emblématique du « *désaffilié* », celui dont les liens avec son réseau de sociabilité primaire (réseau familial, voisinage, travail) ont été rompus.

Un second système de prise en charge va alors se construire : « *le social-assistancial* »<sup>14</sup> qui implique l'intervention de la société pour la prise en charge des personnes indigentes. Ce système « *tente de colmater une brèche qui s'est creusée dans les relations commandées par la sociabilité primaire et de conjurer les risques de désaffiliation qu'elle entraîne* »<sup>15</sup>.

La prise en charge de la pauvreté, incarnée par les personnes invalides, les vieillards, les orphelins ou encore les infirmes, relevait alors d'une obligation religieuse, guidée par la charité et organisée par l'Eglise. On distinguait les pauvres méritant l'aide, des non-méritants, la frontière étant incarnée par la capacité à travailler ou pas.

---

<sup>12</sup>DAMON, Julien. « La prise en charge des vagabonds, des mendiants et des clochards : une histoire en mouvement ». *Revue de droit sanitaire et social*, vol.43, n°6, 2007. p. 933-951.

<sup>13</sup> CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*. Gallimard, 1995. p. 39.

<sup>14</sup> *Ibid.* p. 26

<sup>15</sup> *Ibid.* p. 63.

A la période des lumières, on commence à faire le lien entre vulnérabilité et « *cohésion sociale* »<sup>16</sup>. On conçoit alors que la pauvreté ne relève pas seulement du fait de l'individu, mais qu'elle peut être la conséquence de l'organisation sociale. Avec la Révolution, on ne pense plus l'assistance comme un devoir de charité mais comme « *un devoir de fraternité* » et une « *dette nationale* »<sup>17</sup> de la Nation vis-à-vis des plus démunis. Les communes prennent en charge financièrement la pauvreté en ouvrant les premiers bureaux de bienfaisance. Cependant, la répression envers les mendiants et les vagabonds est toujours présente. Un délit de vagabondage est remis en place en 1810 et des dépôts de mendicité sont à nouveau ouverts.

A la fin du 19<sup>ème</sup>, la transformation de la société paysanne en une société industrielle induit un changement dans la perception des pauvres et des vagabonds. On commence à les voir comme une conséquence de ce changement économique. A cela s'ajoute une approche médicale, sous un angle psychiatrique qui perçoit le vagabond comme un « *malade* », un « *inadapté* » et non pas comme un « *pauvre* » ou un « *voleur* »<sup>18</sup>.

En 1887, oscillant toujours entre une politique répressive et une politique d'assistance, deux grandes institutions ouvrent leurs portes : le centre de Nanterre (financé par l'Etat) et le centre de la Mie de Pain (financé par le privé).

Après la seconde guerre mondiale, et le début des trente glorieuses, la question du vagabond devient une question marginale. Dès 1945 la Sécurité Sociale est instaurée, ainsi que certaines aides, notamment l'Aide Sociale à l'Hébergement, dans une logique de prévention de la pauvreté. La pauvreté décroît fortement à cette période. Avec le plein emploi et l'Etat providence, planait l'idée d'une possible éradication de la pauvreté. Pour Damon, il y a un déclin de la pression pénale envers les vagabonds et leur image va glisser vers celle du « *clochard* » qui, loin d'engendrer la peur, engendre de la « *sympathie* ». Cependant, l'action publique s'applique toujours sous un angle coercitif avec notamment la mise en place de la Brigade d'Assistance aux Personnes Sans Abri (BAPSA).

Jusque dans les années 70, la question des sans-abris était toujours gérée principalement par les œuvres privées et l'action publique toujours peu présente. Au début des années 80, on assiste à un « *changement d'orientation des pouvoirs publics* »<sup>19</sup>. D'un traitement répressif, on se dirige vers l'aide sociale. Damon explique cette évolution notamment par deux faits :

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 309.

<sup>18</sup> DAMON, Julien. Op.cit., p. 936.

<sup>19</sup> DAMON, Julien. Op.cit., p. 14.

d'une part, la critique des institutions et de leur intervention axée sur « *la discipline* » et le « *contrôle social* », et d'autre part par la critique des conditions de prise en charge de certaines populations<sup>20</sup>.

### 1.1.2. Création de l'Aide Sociale à l'Hébergement

A l'après-guerre, la prise en charge des personnes sans domicile reste principalement assurée par des associations caritatives, avec des financements privés. L'action publique s'incarne dans la prise en charge par des services tels que les hôpitaux ou les services de sécurité (police, gendarmerie)<sup>21</sup>. A partir des années 50, l'Etat va renforcer son rôle dans la prise en charge des personnes sans domicile en instaurant en 1953 par décret, l'Aide Sociale à l'Hébergement (ASH). Ce décret vient poser un cadre législatif et financier aux associations qui proposent un hébergement social<sup>22</sup>. Ce décret précise les modalités d'attribution de l'ASH et en définit les bénéficiaires de façon bien ciblée et précise : « *les personnes sortant d'établissements hospitaliers, de cure ou de rééducation, et se trouvant sans ressources et sans logement peuvent être hébergées, en attendant leur réemploi, dans les établissements publics ou dans les établissements privés agréés par arrêté du préfet. Les personnes libérées de prison ou en danger de prostitution peuvent être hébergées en vue de leur réadaptation sociale dans des établissements publics ou privés agréés à cet effet* »<sup>23</sup>. Un arrêté de 1954<sup>24</sup> vient fixer les conditions d'agrément des centres d'hébergement. Ainsi l'aide sociale constitue une « *forme de solidarité organique* »<sup>25</sup>. Contrairement à l'assurance sociale qui implique une affiliation et une cotisation pour pouvoir en bénéficier, l'aide sociale peut être octroyée sans contribution financière de la personne concernée.

Un arrêté de 1959 vient élargir l'admission à l'ASH aux vagabonds, mais avec des conditions strictes. En effet, ces derniers doivent prouver qu'ils n'ont ni solution de logement, ni revenus et qu'ils sont à la recherche d'un emploi en étant inscrit dans un « *bureau de la main d'œuvre* »<sup>26</sup>.

Ainsi, même si l'Etat étend la prise en charge des personnes sans solutions de logement aux vagabonds, ces derniers doivent faire preuve d'une volonté de se réhabiliter et de se réinsérer.

---

<sup>20</sup>DECLERCK, Patrick. *Les naufragés*. Plon, 2001.

<sup>21</sup>DAMON, Julien. *La question SDF*. PUF, janvier 2008. p. 182.

<sup>22</sup>Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées. *L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personne en danger*. Rapport, décembre 2004. p. 9.

<sup>23</sup>Décret du 29 novembre 1953, portant réforme des lois d'assistance.

<sup>24</sup>Arrêté du 20 décembre 1954 fixant les conditions d'agrément des centres d'hébergement.

<sup>25</sup>PELEGE, Patrick. *Hébergement et réinsertion sociale : les CHRS*. Dunod, Paris, 1995. p. 52.

<sup>26</sup>Arrêté du 14 décembre 1959.

Pour Robert Lafore et Michel Borgetto, l'Etat perpétue ainsi une mise en « *tension entre droit à l'assistance et mise au travail* »<sup>27</sup>. Les structures d'hébergement constituent ainsi un temps durant lequel les personnes doivent se réadapter, se remettre au travail, un temps qui vise « *à modifier la situation précédente, en la rendant conforme à la norme sociale en vigueur, à savoir, la remise au travail, à l'emploi* »<sup>28</sup>.

En 1974, la loi<sup>29</sup> élargit une nouvelle fois l'admission à l'ASH à un public beaucoup plus large : les familles et les personnes démunies et introduit également l'appellation « Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale » (CHRS). La loi de lutte contre les exclusions de 1998 va également introduire un changement dans l'appellation, en remplaçant « *Réadaptation* » par « *Réinsertion* ». Aujourd'hui, les personnes pouvant bénéficier de l'ASH sont définies par le code d'action sociale : « *les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale.* »<sup>30</sup>.

Ainsi, l'admission au titre de l'aide sociale à l'hébergement et les missions des CHRS ont évolué dans le temps. Le public accueilli et accompagné constitué au départ de catégories de personnes déterminées principalement d'un point de vue médical ou pénal, a évolué vers un public plus large connaissant des difficultés d'ordre social (faibles ressources, difficultés à se loger..). Jusqu'aux années 80, les CHRS constituent le principal cadre d'hébergement existant proposé aux personnes sans solution de logement. Au fur et à mesure, le système de prise en charge va s'étoffer et devenir ainsi beaucoup plus complexe.

### 1.1.3. Développement de la politique de l'urgence et diversification des structures d'accueil

Les années 80 marquent une rupture dans les modalités de la prise en charge des personnes sans-abri. L'apparition de « *la nouvelle pauvreté* »<sup>31</sup> qui s'explique par différents facteurs : fragilisation du marché du travail, montée du chômage et dislocation des liens sociaux, favorise l'augmentation des « *risques de basculement de la vulnérabilité dans (...) la*

---

<sup>27</sup>BORGETTO, Michel, LAFORE, Robert. *Droit de l'aide et de l'action sociales*. LGDJ, novembre 2015. p. 705.

<sup>28</sup>PELEGE, Patrick, Op.cit., p. 52.

<sup>29</sup>La loi n 74-955 du 19 novembre 1974 étendant l'aide sociale à de nouvelles catégories de bénéficiaires et modifiant diverses dispositions du code de la famille et de l'aide sociale.

<sup>30</sup>Code de l'action sociale et des familles. Art L345-1.

<sup>31</sup>PAUGAM, Serge. *La disqualification sociale*. PUF, 2006. p. 3.



désaffiliation »<sup>32</sup>. Les personnes sans-abri sont alors davantage visibles dans l'espace public et leur sort intéresse de plus en plus les médias<sup>33</sup>. La figure du Sans Domicile Fixe (SDF) apparaît, prenant la suite de celle du vagabond ou du « clochard », et devient « *un symbole de l'exclusion* »<sup>34</sup>. Face à l'indignation grandissante de l'opinion publique, les pouvoirs publics ont été amenés à proposer de nouvelles modalités de prise en charge à savoir : la mise en place de dispositifs d'hébergement d'urgence.

L'Etat doit augmenter le nombre de places d'hébergement et met en place un premier « plan pauvreté-précarité » pour l'hiver 1984-1985. Ce plan avait pour objectif « *de consacrer, pour une période définie, des moyens supplémentaires pour faire face à une situation considérée comme exceptionnelle et temporaire. Cette démarche, qui se voulait ponctuelle, était promise à un brillant avenir puisque les plans pauvreté-précarité ont été régulièrement reconduits avant d'être finalement intégrés dans l'action permanente du ministère* »<sup>35</sup>. Ce plan a permis de dégager de nouveaux moyens pour financer de nouvelles structures ou dispositifs portés par les associations.

Les places d'hébergement d'urgence font leur apparition. Ces nouvelles structures d'hébergement ne sont pas conventionnées à l'ASH. Elles bénéficient d'un financement sur une ligne budgétaire différente mais présentent un cadre réglementaire plus souple. Elles permettent de proposer des réponses immédiates avec une prise en charge de courte durée, allant de quelques jours à quelques semaines, en centres d'hébergement de nuit, souvent en dortoirs, avec pour certains centres une remise à la rue quotidienne.

En 2007, un rapport de la Cour des Comptes<sup>36</sup> fait état d'un dispositif d'urgence qui est saturé et qui peine à répondre aux besoins et ce, malgré une augmentation constante du nombre de places. Un certain nombre de demandes d'hébergement restent insatisfaites et les sorties vers des solutions plus pérennes telles que les CHRS ne sont pas nombreuses.

Pour augmenter les capacités d'accueil en urgence, l'Etat développe également la prise en charge en chambre d'hôtel, principalement à destination des familles qui se retrouvent sans solution de logement ou d'hébergement. L'accueil des familles se fait souvent dans des hôtels insalubres ou vétustes, dans des conditions inadaptées (sur-occupation, impossibilité

---

<sup>32</sup>CASTEL, Robert. « La dynamique des processus de marginalisation : de la vulnérabilité à la désaffiliation ». *Cahiers de recherche sociologique*, n°22, 1994. p.20.

<sup>33</sup>DAMON, Julien. « Les SDF en France : difficultés de définition et de prise en charge ». *Journal du droit des jeunes*, 2003/3, n° 223. p. 30-35.

<sup>34</sup>RULLAC, Stéphane. « Le misérabilisme dans l'action sociale : un racisme d'Etat contemporain ? L'exemple de la prise en charge des SDF depuis 1992 ». *Nouvelles pratiques sociales*, Vol 22, n°2, 2010. p. 177.

<sup>35</sup>Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées. Op.cit., p. 11.

<sup>36</sup>Cour des comptes. *Les personnes sans domicile*. Rapport public thématique, mars 2007. p. 81.

de cuisiner...). Si ces solutions sont considérées par l'Etat comme étant des solutions temporaires, pour le Haut Comité Pour le Logement des Personnes Défavorisées « *l'hébergement hôtelier est désormais intégré comme l'un des moyens de réponse normale du dispositif* »<sup>37</sup>.

L'hébergement d'urgence sera renforcé par l'institution en 1994 d'un plan départemental de l'hébergement d'urgence, rendant ainsi obligatoire l'ouverture de structures d'urgence par les départements. Cette même année le dispositif du SAMU social se met en place. Ce dispositif fonctionne sur la base d'équipes mobiles, qui sont aussi appelées des maraudes. Ces équipes vont à la rencontre des personnes sans-abri, de jour comme de nuit, afin de leur apporter une aide, créer des liens et travailler sur la recherche d'une solution d'hébergement, en fonction des souhaits de la personne.

La création du « 115 » en 1997, numéro d'appel gratuit pour l'information et l'orientation des personnes sans-abri vers des structures d'hébergement, et la promulgation de la loi contre les exclusions de 1998, marquent le début de la structuration de la veille sociale dans la politique de l'hébergement. En effet « *Le développement des besoins d'hébergement et la diversification des structures ont conduit à poser la question de la façon dont le dispositif s'organisait pour que toute personne en difficulté puisse effectivement obtenir une réponse adaptée à sa situation.* »<sup>38</sup>. La loi de 1998 impose dorénavant à chaque département de mettre en place un dispositif de veille sociale.

Parallèlement au développement et à la structuration des dispositifs d'urgence et de la veille sociale, l'Etat va diversifier l'offre d'hébergement et de logement d'insertion. La loi Quillot<sup>39</sup> de 1982 va introduire un nouveau type d'accueil, les logements relais, et va autoriser les associations à sous-louer des logements aux bailleurs sociaux. Elle initie ainsi le début du partenariat entre associations et bailleurs.

En 1991, l'Etat va proposer un nouveau mode de financement : l'Allocation Logement Temporaire, dit l'ALT pour financer la création de places d'hébergement temporaire par les associations. Ce mode de financement était plus adapté pour l'accueil de personnes en difficultés dont la durée d'hébergement est fluctuante.

L'offre d'accueil s'étoffe par la création des résidences sociales (1994) et des pensions de familles (1997). Contrairement à l'hébergement, ces deux structures sont considérées

---

<sup>37</sup>Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées. Op.cit., p. 41.

<sup>38</sup>Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées. Op.cit., p. 16.

<sup>39</sup>Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, dite loi Quillot.

comme étant des logements d'insertion, relevant du code de la construction et de l'habitat, et ne confèrent pas le même statut aux personnes accueillies.

Face à l'augmentation continue du nombre de personnes sans-abri et à « *un parc locatif accessible et bon marché* »<sup>40</sup> de plus en plus restreint, la multiplication du nombre de places d'hébergement et la diversification des dispositifs de prise en charge ne semble pas répondre aux besoins réels. Le développement de ces solutions, que René Ballain qualifie « *d'offres spécifiques* »<sup>41</sup>, se fait au dépend du développement d'une offre de logements autonomes, l'Etat privilégiant ainsi des solutions temporaires pour traiter l'urgence et non des solutions à long terme.

La politique d'hébergement qui se développe à partir des années 80 se caractérise par l'urgence et la temporalité de la prise en charge des personnes sans-abri, et conduit ainsi à une « *fragmentation temporelle de l'assistance* »<sup>42</sup>. Cette temporalité se traduit par des hébergements de courtes durées allant d'une journée à une semaine, avec une remise à la rue tous les matins, et par une prise en charge qui diffère selon les saisons, qualifiée par certains acteurs d'une gestion au « thermomètre ». Ces conditions de prise en charge ont conduit à la naissance de mouvements contestataires, dont la mobilisation de l'association Don Quichotte en 2006, qui sera fortement médiatisée et qui conduira à d'importants changements dans la politique d'hébergement des personnes sans domicile.

#### 1.1.4. 2007 : Un changement significatif dans la prise en charge des sans-abri

L'année 2007 marque une étape importante dans l'histoire et l'évolution de la politique de l'hébergement. Elle apporte une transformation profonde dans la prise en charge des personnes sans-abri avec l'adoption et la mise en œuvre d'un Plan d'action renforcé en direction des personnes sans-abri (PARSA) d'une part, et de la loi sur le Droit Au Logement Opposable (DALO) d'autre part.

---

<sup>40</sup>LEVY-VROELANT, Claire. « L'hébergement : entre public et privé, un secteur en recomposition ». Site [politiquedulogement.com](http://politiquedulogement.com), septembre 2016. Page consultée le 2 juillet 2018.

<sup>41</sup>BALLAIN, René. « Regard sur la politique du logement en faveur des défavorisés ». *Recherches et prévisions*, n°62, année 2000. p. 3.

<sup>42</sup>GARDELLA, Edouard. « L'urgence comme chronopolitique ». *Temporalités* [En ligne], 19 | 2014, mis en ligne le 30 juin 2014, consulté le 01 juillet 2018. URL : <http://journals.openedition.org/temporalites/2764>; DOI : 10.4000/temporalites.2764.

Le PARSA est selon la Cour des Comptes « *l'élément fondateur de la nouvelle politique d'hébergement dans la continuité duquel se situeront les politiques définies par la suite* »<sup>43</sup>. Ce plan marque un changement important dans le fonctionnement de l'hébergement d'urgence en transformant les places d'urgence en places dites de stabilisation. Ces dernières offrent désormais un accueil 24h sur 24, 7 jours sur 7 ; ce qui met fin à la remise à la rue en journée pratiquée jusque-là par les associations gérant les structures d'hébergement d'urgence. Le PARSA pose ainsi le principe de continuité en stipulant que « *Toute personne accueillie dans un Centre d'Hébergement d'Urgence devra se voir proposer, en fonction de sa situation, une solution pérenne, adaptée et accompagnée si nécessaire, dans le parc public social, dans le parc privé conventionné, dans un CHRS, un CADA, un Logis Relais, une Maison Relais ou un hébergement de stabilisation.* »<sup>44</sup>.

Avec ce plan, 7950 places d'urgence ont été transformées en places d'hébergement de stabilisation. Le plan prévoyait également le financement de nouvelles places d'hébergement, dont 5000 places de stabilisation, 4500 en CHRS, et des logements d'insertion (9000 places en pension de famille), ainsi qu'un renforcement de l'offre de logements sociaux, plus particulièrement les logements « *très sociaux* »<sup>45</sup>, plus accessibles aux personnes à faibles revenus.

Cette même année, la loi sur le Droit Au Logement Opposable est promulguée. Elle permet aux personnes qui sont dépourvues de logement ou qui sont mal logées de pouvoir introduire un recours amiable contre l'Etat, devant une commission de médiation pour faire valoir son droit au logement. Dans un second temps, si aucune proposition de logement n'est faite, un recours contentieux devant le tribunal administratif peut être introduit.

La loi DALO prévoit six catégories de personnes pouvant introduire un recours : les personnes sans domicile, les personnes hébergées en structures d'hébergement depuis plus de six mois ou en logement d'insertion depuis plus de dix-huit mois, les demandeurs de logement sociaux ayant dépassé un délai anormalement long<sup>46</sup>, des personnes menacées d'expulsion sans solution de relogement, des personnes vivant dans des logements insalubres

---

<sup>43</sup>Cour des comptes. *La politique d'hébergement des personnes sans domicile*. Rapport d'évaluation, novembre 2011. p. 24.

<sup>44</sup>Plan d'action renforcé en direction des personnes sans-abri. Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. 8 janvier 2007.

<sup>45</sup>*Ibid.*, p. 1.

<sup>46</sup>Ce délai est fixé par le préfet pour chaque département.

ou dangereux, des personnes vivant dans un logement en sur-occupation, ayant à charge un enfant mineur ou une personne handicapée ou étant elles-mêmes handicapées.

Cette loi consacre le droit au logement et vient le consolider. Elle renforce également les droits des personnes accueillies en structures d'hébergement d'urgence en inscrivant le principe de continuité à l'article 1 du texte de loi, qui précise que « *toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adapté à sa situation.* »<sup>47</sup>.

Par ailleurs la loi DALO, va également instaurer un Droit A l'Hébergement Opposable (DAHO) pour l'accès à l'hébergement. Ce droit permet à toute personne sans solution d'hébergement d'introduire un recours contre l'Etat, ce dernier devant proposer une solution d'hébergement dans les six mois, si la demande de la personne est reconnue prioritaire et urgente par la commission de médiation.

L'introduction du principe de continuité va ainsi constituer un début de sortie de la logique de l'urgence.

#### 1.1.5. Le dispositif « Accueil, Hébergement, Insertion » : un dispositif complexe

Le dispositif « Accueil, Hébergement, Insertion » (AHI) s'est construit sur plusieurs années au fil des lois et des plans adoptés par l'Etat dans le cadre de sa politique de l'hébergement et de l'accès au logement, pour en arriver à sa forme actuelle. Il regroupe l'ensemble des solutions qui peuvent être proposées en dernier recours « *aux personnes en grande difficulté sociale nécessitant une aide globale pour leur permettre d'accéder au logement et de retrouver leur autonomie. Il s'inscrit dans un service public de l'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées visant à garantir à toute personne concernée des prestations adaptées à ses besoins pour lui permettre d'accéder dans le meilleur délai à un logement de droit commun.* »<sup>48</sup>. Il s'agit du dernier filet de protection.

---

<sup>47</sup>Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

<sup>48</sup>Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. *Référentiel national des prestations du dispositif « accueil-hébergement-insertion »*. Juin 2011. p. 7.

Ces solutions sont considérées comme temporaires et transitoires, avec pour objectif l'accès au logement pérenne le plus rapidement possible.

La multiplication des différentes structures d'hébergement, des dispositifs et des pratiques à destination des personnes sans-abri, a amené l'Etat à mettre en place en 2005 un référentiel national de l'AHI, modifié par la suite en 2010. Ce référentiel a pour objectif de cadrer, structurer et unifier les prestations et les pratiques.

Les structures pouvant accueillir les personnes sans domicile peuvent être réparties entre l'hébergement et le logement d'insertion<sup>49</sup>:

#### a. L'hébergement

Le secteur de l'hébergement est constitué de différents types de structures.

##### ➤ Les centres hébergement d'urgence (CHU)

L'hébergement d'urgence est un droit garanti par l'Etat. Selon le code d'action sociale et de la famille : *« Toute personne sans-abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier. »*<sup>50</sup>

Ces centres ont pour vocation d'apporter une solution immédiate et de courte durée pour des situations urgentes à des personnes sans-abris ou confrontées brutalement à une perte de logement.

##### ➤ Les centres d'hébergement de stabilisation (CHS)

Il s'agit de centres d'hébergement créés par le PARSA de 2009, ouverts 24h/24, sans limitation de durée, et proposant un accompagnement social. Cet hébergement doit permettre

---

<sup>49</sup>Je ne développe ici que les dispositifs d'hébergement ou de logement d'insertion généralistes. Je ne développe pas les structures accueillant des publics spécifiques, telles que les structure pour l'hébergement des demandeurs d'asiles, des personnes âgées, des personnes souffrant de troubles psychiatriques ou de handicap lourd. L'ensemble des structures seront détaillées en annexe 2.

<sup>50</sup>Code de l'action sociale et des familles. Art. L345-2-2.

aux personnes de se stabiliser et de favoriser leur orientation ultérieure vers des structures adaptées à leur situation. L'accueil est inconditionnel, sans sélection des personnes accueillies.

#### ➤ L'hébergement d'insertion

L'hébergement d'insertion est principalement assuré par les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, (CHRS). Il concerne des personnes sans domicile confrontées à des difficultés sociales et/ou économiques. Ces centres proposent un hébergement associé à un accompagnement social autour du projet d'insertion de la personne. La durée de séjour est déterminée mais peut être renouvelable. Un bilan de la situation est réalisé tous les six mois avec pour objectif une accession la plus rapide possible à une solution durable.

#### b. Logement d'insertion

Le logement d'insertion désigne les structures d'accueil qui se trouvent entre l'hébergement et le logement de droit commun. D'autres appellations sont également utilisées, comme le logement adapté, logement de transition, temporaire, ou encore « *tiers secteur* »<sup>51</sup>. Les logements d'insertion sont des logements foyers, c'est-à-dire des structures qui se composent de parties privatives (des studios en général) et d'espaces collectifs (salle d'animations) et proposant des services collectifs (présence d'une buanderie, d'un cyber espace...). Contrairement aux structures d'hébergement qui dépendent du code de l'action sociale et des familles, les logements d'insertion dépendent principalement du code de la construction et de l'habitat. On retrouve différents types de structures ou dispositifs :

#### ➤ Les résidences sociales

Les résidences sociales « *ont pour objet d'offrir une solution de logement meublé temporaire à des ménages ayant des revenus limités ou rencontrant des difficultés d'accès au logement ordinaire, pour des raisons économiques mais aussi sociales, et pour lesquels un accompagnement social peut s'avérer nécessaire. Elles ont donc vocation à accueillir des publics très diversifiés tels que : les jeunes travailleurs ou jeunes en insertion, les personnes en formation professionnelle, les femmes en difficulté, les travailleurs immigrés, etc.* »<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup>Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. *Etude visant à mieux connaître et valoriser le champ du logement accompagné dit « tiers secteur »*. Rapport d'étude, novembre 2012.

<sup>52</sup>Circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales.

Ce sont des logements meublés et qui sont conventionnés à l'Aide Personnalisée au Logement (APL). Les personnes ont alors un statut de résident. Elles signent un contrat d'occupation et non un bail et payent une redevance. La durée de prise en charge est en générale de dix-huit mois, avec l'objectif d'une sortie vers un logement pérenne.

#### ➤ Les pensions de famille

Ces structures ont pour mission d'accueillir des personnes « *à faible niveau de ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde, et dont la situation sociale et psychologique, voire psychiatrique, rend impossible à échéance prévisible leur accès à un logement ordinaire.* »<sup>53</sup>. Ce sont des structures de taille réduite (20 à 25 logements), qui proposent des espaces privés et des espaces collectifs avec la présence en journée d'un maître de maison. Il n'y a pas de limitation dans la durée. Il s'agit d'une solution pérenne.

#### ➤ L'intermédiation locative

Dans ce cadre, un organisme agréé ou une association font le lien entre le propriétaire et la personne occupant le logement afin de sécuriser la relation locative. Il s'agit à la fois de permettre l'accès au logement de ménages pouvant présenter des difficultés et d'inciter et rassurer les bailleurs pour la mise en location de leur logement. On trouve différents dispositifs : le mandat de gestion, le bail glissant et le « Solibail » :

Le mandat de gestion : des Agences Immobilières à Vocation Sociales (AIVS) mobilisent des logements dans le parc privé ou public, afin de les louer à des personnes. Un bail de droit commun est signé entre le propriétaire et le locataire. Les loyers sont négociés et accessibles aux ménages. L'agence fait le lien entre les deux et propose un suivi et un accompagnement si le ménage éprouve des difficultés. La durée de location est de trois ou six ans, renouvelable tacitement.

Le bail glissant : Il s'agit d'un système de location/sous location. Des associations louent des appartements dans le parc privé ou public, qu'elles vont par la suite sous louer à des ménages. Il y a donc une première phase de sous location au ménage, qui dure en général trois ans. Pendant ces trois années, le ménage est accompagné par l'association pour

---

<sup>53</sup>Circulaire n°2002-595 du 10 décembre 2002 relative aux maisons relais. Suite à l'expérimentation des pensions de famille en 1997, l'Etat va leur donner un statut par la circulaire de 2002 en changeant leur dénomination en maison relais. La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi Molle, réintroduit l'appellation pension de famille.



stabiliser sa situation. A l'issue de ces trois années, le ménage signe directement un bail avec le propriétaire. Le bail «glisse» de l'association vers le sous-locataire qui garde le même appartement et devient pleinement locataire.

Solibail : Il s'agit également d'un système de location/sous location. Un logement est loué par une association qui le sous-loue à un ménage. Pendant la durée de la sous-location, en moyenne de dix-huit mois, le ménage bénéficie d'un accompagnement, avec pour objectif une sortie vers un logement de droit commun. Une convention d'occupation temporaire est signée entre l'association et le ménage. Le ménage a le statut d'occupant. Contrairement au bail glissant, le ménage change de logement à la fin de cette sous-location.

Ainsi, l'institutionnalisation de la prise en charge des personnes sans-abri a conduit à la mise en place d'un système complexe, constitué d'un empilement de dispositifs, que Julien Damon décrit comme un système « *bureaucratico-assistanciel* », géré par différents acteurs associatifs et publics<sup>54</sup>. Cette complexité va se répercuter sur les parcours d'hébergement et d'insertion des personnes entrant dans ce dispositif et qui a conduit à la mise en place du système de prise en charge « par palier ».

## **1.2. Refonte du système de l'hébergement et principe du Logement d'abord**

Avant d'aborder la question de la refonte de la politique de l'hébergement, je souhaite d'abord commencer par expliquer le modèle dont les politiques se sont inspirés : Le Housing First né aux Etats-Unis et qui vient rompre avec le système de prise en charge dit « en escalier ».

### 1.2.1. Le Housing First et la remise en cause du modèle en escalier

Durant les années 70, un modèle de service et de prise en charge s'est développé aux Etats-Unis. Il s'agit d'un modèle de service « *par paliers* »<sup>55</sup> pour la prise en charge de personnes « sans-abri chronique », souffrant notamment de maladies mentales ou d'addictions importantes (alcoolisme et toxicomanie). Cette prise en charge repose sur le principe d'une évolution par paliers durant laquelle la personne acquiert une autonomie de plus en plus

---

<sup>54</sup>DAMON, Julien. *La question SDF*. Op.cit., p. 177.

<sup>55</sup>PLEACE, Nicholas. *Le logement d'abord*. Rapport de l'Observatoire européen sur le sans-abrisme, novembre 2012. p. 9.

importante, ce qui lui permettra à terme de pouvoir intégrer un logement autonome et pérenne. Le nombre de paliers peut être différent d'une personne à une autre, mais chaque palier représente une évolution supplémentaire. Selon Busch-Geertsema « *Dans ce modèle, le niveau d'intimité, d'autonomie et de liberté, ainsi que la qualité des logements augmentent dans un mouvement ascensionnel (...) tandis que le niveau de supervision et de contrôle diminue* »<sup>56</sup>. Cette prise en charge dans les structures d'hébergement se fait dans un cadre rigide, avec des règles strictes, notamment en ce qui concerne la consommation d'alcool et/ou de drogues par les personnes hébergées, ou de suivi de traitement psychiatrique. L'accompagnement se base sur l'idée de la guérison ou de l'abstinence et non pas sur l'idée de la réduction des risques.

Pour Busch-Geertsema, ce système a été fortement critiqué à partir des années 90, des critiques qui mettent en cause une prise en charge très normalisatrice et d'une faible efficacité. Selon l'auteur, différentes études menées notamment aux Etats-Unis et en Suède, ont démontré que ce système de prise en charge en escalier accentuait « *l'exclusion* » de certaines personnes sans-abri et ne diminuait pas le phénomène du sans-abrisme. Par ailleurs, ce système produit de nombreux effets négatifs parmi lesquels :

- un abandon important des structures de la part des personnes hébergées à cause des règles trop strictes,
- un sentiment d'insécurité et un fort stress engendrés par les changements fréquents de structures. Chaque changement d'hébergement constitue une « *rupture* » et nécessite de la part des personnes hébergées de « *se réadapter à un nouvel environnement de vie avec de nouvelles règles* »<sup>57</sup>,
- un coût de fonctionnement élevé pour une efficacité très faible, car beaucoup de personnes restent bloquées dans les structures d'hébergement et peu d'entre-elles accèdent à un logement autonome.

Face à l'inefficacité du système de prise en charge des personnes sans-abri, basé sur le modèle en escalier, le Dr Sam Tsemberis imagine et crée le Housing First aux Etats Unis, à New York en 1992<sup>58</sup>. Ce nouveau modèle, destiné aux personnes sans domicile fixe

---

<sup>56</sup>BUSCH-GEERTSEMA, Volker. « Les approches politiques dirigées vers le logement constituent-elles les méthodes les plus efficaces de prévention et de lutte contre l'absence de chez-soi? ». Conférence Européenne de consensus sur le Sans-Abrisme, Bruxelles, 9-10 décembre 2010. p. 57.

<sup>57</sup>PLEACE, Nicholas. Op.cit., p. 10.

<sup>58</sup>*Ibid.*

chronique, souffrant de graves troubles psychiques et connaissant ou non des problématiques d'addiction (alcool, toxicomanie), proposait d'intégrer directement un logement autonome et stable, sans passer par une structure d'hébergement. L'accès au logement n'est aucunement conditionné à une prise de traitement et à son observance ou encore à un arrêt de toute consommation de drogue ou d'alcool.

Ce programme se caractérise par certains principes fondamentaux :

- l'attribution d'un logement,
- un accompagnement visant la stabilité et l'orientation vers des services selon les besoins de la personne. Cet accompagnement est mené par une équipe mobile pluridisciplinaire composée de professionnels du médical et des professionnels du social. L'équipe intègre également des « spécialiste pairs » qui sont des personnes qui ont également vécu des situations de sans-abrisme, qui peuvent donc participer à l'accompagnement et montrer que le rétablissement peut être possible,
- une séparation entre le logement et l'accompagnement. Ces deux éléments ne sont pas conditionnés l'un à l'autre. La personne peut refuser l'accompagnement par les services de soins, elle a juste l'obligation de rencontrer au moins une fois par semaine l'équipe sociale.

Le logement est considéré comme un droit, un préalable, pour que la personne puisse se réinsérer. L'objectif est d'arriver, grâce à l'accompagnement proposé, à une stabilité dans le logement sur le long terme, à une amélioration de l'état de santé des personnes et de leur bien-être, ainsi qu'à « *une intégration sociale* »<sup>59</sup>.

Ce modèle qui se base sur l'autodétermination de la personne à partir de ses objectifs a fait preuve de son efficacité à différents niveaux<sup>60</sup>:

- les personnes sans domicile bénéficiant de cette prise en charge connaissent une stabilité dans le logement beaucoup plus importante. Des études comparatives<sup>61</sup> ont démontré que cette stabilité atteignait les 80% deux ans après avoir intégré un logement, contre 40% pour les personnes prise en charge dans le cadre du modèle dit « en escalier »,

---

<sup>59</sup>PLEACE, Nicholas. *Guide sur le logement d'abord en Europe*. FEANTSA, 2016. p. 13

<sup>60</sup>PLEACE, Nicholas. *Le logement d'abord*. Op.cit., p.18.

<sup>61</sup>*Ibid.*

- les personnes voient leur consommation de drogues et d'alcool se stabiliser, voire même baisser. Les résultats obtenus par les services du Housing First sont comparables aux résultats obtenus par les services de soins qui traitent et accueillent les populations générales,
- l'état de santé des personnes a tendance à s'améliorer. Cette amélioration est attribuée d'une part à la stabilité que procure l'intégration directe d'un logement et d'autre part à la possibilité de choisir son logement et le quartier et l'environnement où il se situe,
- le Housing First engendre des économies en termes de coût de prise en charge des personnes sans-abri. La stabilisation dans le logement engendre un moindre recours aux structures d'hébergement, une baisse des hospitalisations et le recours aux services de psychiatrie d'urgence, et enfin une baisse du nombre d'arrestations et de séjours en prison. Le coût de prise en charge d'une personne dans le cadre du Housing First (basé sur une nuit) est inférieur au coût de prise en charge dans une structure d'hébergement, dans le cadre d'une hospitalisation ou encore en cas d'emprisonnement. Les coûts économisés par ce modèle couvriraient le fonctionnement de l'expérience même.

Le seul élément du Housing First qui semble difficilement mesurable et dont les résultats sont peu concluants reste l'objectif « d'inclusion sociale ».

Face à l'efficacité du modèle Housing First, celui-ci s'est exporté dans différents pays, comme le Canada, ou dans plusieurs pays européens, dont la France.

### 1.2.2. La refondation de la politique d'hébergement en France

Dans le cadre d'une politique de réduction de la pauvreté fixée par le Président de la République en 2007, et suite aux mobilisations des associations dénonçant l'insuffisance des places d'hébergement et les conditions d'hébergement, et la promulgation de la loi DALO, une mission parlementaire est confiée à Etienne Pinte sur l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri. Le rapport de cette mission fait état d'un déficit chronique dans la construction de logements sociaux, d'un coût du logement élevé pour les ménages les plus modestes, d'un financement insuffisant de l'hébergement des personnes sans-abri et de l'accompagnement social. Ce rapport rappelle le lien étroit entre l'hébergement et le

logement « *La question de l'hébergement est en effet étroitement liée à celle du manque de logement disponible qui ne permet pas une sortie par le haut de tous ceux qui sont accueillis en centre d'hébergement d'urgence ou en centre d'hébergement et de réinsertion sociale* »<sup>62</sup>.

Etienne Pinte préconise de nombreuses propositions. Parmi elles :

- un pilotage plus clair de la part de l'Etat de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement. Cette proposition va se concrétiser rapidement par la nomination d'un préfet délégué à la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement « *chargé d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre des priorités définies par le Gouvernement en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées.* »<sup>63</sup>,
- un accroissement de la construction de logement sociaux, de pensions de familles et le développement plus important du logement d'insertion et de l'intermédiation locative, afin de permettre notamment l'application et l'effectivité de la loi DALO,
- une meilleure prise en charge des personnes sans domicile les plus vulnérables et fragiles telles que les sortants d'hospitalisation (notamment des hôpitaux psychiatriques), des sortants de prisons, des jeunes en fin de prise en charge par l'aide sociale à l'enfance,
- une réhabilitation du parc d'hébergement par la mise en place d'un plan d'humanisation des structures d'hébergement pour permettre un accueil plus digne des personnes sans-abri,
- la mise en place d'outils d'information et d'observation à une échelle territoriale pour avoir une meilleure connaissance du public et des besoins en hébergement,
- une meilleure prévention des expulsions locatives.

Ce rapport va servir de base pour la mise en place d'un chantier national prioritaire « 2008-2012 » pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri qui intégrera un grand nombre des préconisations proposées par Etienne Pinte.

Dans le cadre de ce chantier national, Benoist Apparu, alors secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme, lance une refondation de la politique de l'hébergement et de

---

<sup>62</sup>PINTE, Etienne. « L'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées ». Rapport, juin 2008. p. 4.

<sup>63</sup>Décret n° 2010-817 du 14 juillet 2010 instituant un délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

l'accès au logement qui prend un nouveau virage et s'appuie désormais sur le concept du « Logement d'abord ». Cette nouvelle conception fait du logement une condition préalable à l'insertion des personnes et non plus une finalité d'un parcours d'insertion. Cette nouvelle approche, qui s'inspire du Housing First, vient rompre avec celle jusque-là prédominante : celle du « modèle en escalier ». La complexité du système de prise en charge des personnes sans domicile décrit plus en amont, va se répercuter sur les parcours d'hébergement et d'insertion des personnes entrant dans ce système, du fait de la mise en place de différents « paliers ». Ce parcours d'insertion se traduit par le passage en structures d'hébergement d'urgence, puis d'insertion, par le logement d'insertion et enfin le logement. (CHU, puis CHS, puis CHRS, puis résidence sociale et logement). Ce schéma linéaire n'est pas systématique, mais il formalise l'idée d'une insertion par étape, avec un accompagnement social vers l'autonomie et la préparation à un relogement.

Cette nouvelle approche vise aussi à « fluidifier les parcours d'hébergement » dans un secteur très saturé qui laisse encore un bon nombre de personnes aux portes des structures d'hébergement.

En novembre 2009, Benoist Apparu présente la stratégie nationale du Logement d'abord issue d'une concertation menée entre les services de l'Etat, les associations et des usagers des dispositifs. Cette stratégie nationale comprend vingt mesures<sup>64</sup>. Certaines d'entre elles vont se concrétiser et devenir les outils de la mise en œuvre de cette politique pour permettre l'effectivité de cette nouvelle stratégie :

➤ La création des Systèmes Intégrés d'Accueil et d'Orientation

Face au constat que toutes les personnes ne trouvent pas de solution, d'un système « *éclaté, non régulé* »<sup>65</sup>, d'une mauvaise connaissance des places et solutions existantes et d'une mauvaise coordination, l'Etat a souhaité mettre en place un « *service public d'hébergement et de l'accès au logement* » qui puisse répondre aux besoins des personnes.

---

<sup>64</sup>Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer. « Pour un service public de l'hébergement et de l'accès au logement ». Dossier de presse, 10 novembre 2009. 37 p.

<sup>65</sup>*Ibid.*, p. 3.

C'est ainsi que les Systèmes Intégrés d'Accueil et d'Orientation (les SIAO) seront créés par une circulaire<sup>66</sup> en 2010. Leur principal rôle est de centraliser l'offre et la demande d'hébergement et de logements accompagnés des personnes sans domicile.

Ils doivent répondre à trois principes : la continuité de la prise en charge des personnes, l'égalité face au service rendu, l'adaptation des prestations aux besoins des personnes.

Les SIAO œuvrent à l'échelle départementale et doivent « *Assurer le meilleur traitement de l'ensemble des demandes d'hébergement et de logement formées par les personnes ou familles sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, pour accéder par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant et d'améliorer la fluidité entre ces deux secteurs.* »<sup>67</sup>.

La loi Alur<sup>68</sup> du 24 mars 2014 vient consolider leur statut, et définir le SIAO comme « *une plateforme départementale de régulation du secteur de l'accueil, de l'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile* ». Leurs missions sont depuis encadrées par le code de l'action sociale et des familles<sup>69</sup>. Ces missions<sup>70</sup> portent sur:

- la régulation des orientations par le recensement de l'ensemble de l'offre et de la demande des places d'hébergement (urgence, stabilisation, insertion) et de logement adapté,
- la coordination des acteurs locaux de la veille sociale, de l'hébergement et du logement accompagné,
- le soutien à l'accompagnement personnalisé des personnes, en s'assurant de la continuité de la prise en charge des personnes en leur proposant des orientations adaptées et en veillant à la réalisation d'une évaluation sociale, médicale et psychique des personnes,
- la participation à l'observation sociale.

---

<sup>66</sup>Circulaire du 8 avril 2010 relative au service intégré de l'accueil et de l'orientation.

<sup>67</sup>Code de l'action sociale et des familles. Art. L345-2-4.

<sup>68</sup>Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

<sup>69</sup>Code de l'action sociale et des familles. Art. L345-2 et L342-5.

<sup>70</sup>*Ibid.*, Art. L345-2-4.

### ➤ Le développement de l'accompagnement vers et dans le logement

L'accompagnement social est indissociable du principe du Logement d'abord. Il est l'une des conditions de sa réussite<sup>71</sup>. Il ne s'agit pas seulement de proposer un logement, mais un accompagnement social doit pouvoir être proposé à toute personne connaissant des difficultés à accéder ou à se maintenir dans un logement. Cet accompagnement doit être global, adapté, et « *doit être construit sur le postulat que toutes les personnes ont une capacité à vivre dans le logement, quel que soit la durée de la période où elles en ont été privées, dès lors que le logement est adapté.* »<sup>72</sup>.

L'accompagnement social vers et dans le logement (AVDL), est une mesure d'accompagnement financée par l'Etat, dont l'objectif est de « *faciliter la fluidité de l'hébergement au logement pour les personnes sans domicile* »<sup>73</sup>. Dans une circulaire de 2010<sup>74</sup>, l'Etat précise ses engagements budgétaires pour le financement de l'AVDL et vient préciser les objectifs de ce dernier :

- accompagner les personnes qui sont en structures d'hébergement ou en logement d'insertion pour les préparer à l'accès au logement,
- accompagner les ménages qui sont à la rue et qui intègrent directement un logement,
- accompagner les personnes qui sont déjà locataires afin d'assurer un maintien dans les lieux et prévenir les expulsions.

Il peut être sollicité à différents moments du parcours des ménages : soit avant l'entrée dans un logement, il s'agit alors d'un accompagnement vers le logement (AVL), soit au moment de l'accès et de l'installation dans le logement, ou pendant la durée de la location si le ménage éprouve des difficultés. On parle alors d'un accompagnement dans le logement (ADL).

A partir de 2011, l'AVDL a été étendu aux ménages reconnus prioritaires au titre du Droit Au Logement Opposable.

---

<sup>71</sup>Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. *Une stratégie du « logement d'abord » pour les personnes sans abri ou mal logées*. Op.cit., p. 6.

<sup>72</sup>*Ibid.*

<sup>73</sup>ROUGIER, Isabelle, TARDIVION, Pascaline. *Evaluation du dispositif d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL)*. Rapport IGAS n° 2015-079R, novembre 2015. p. 11.

<sup>74</sup>Circulaire n°2010-247 du 19 juillet 2010 relative à l'accompagnement vers et dans le logement.



### ➤ Le développement de l'intermédiation locative et du logement d'insertion

Si l'Etat rappelle que l'objectif de la politique du Logement d'abord est de permettre aux personnes d'intégrer des logements de droit commun, que ce soit dans le parc public ou le parc privé, il n'exclut pas de recourir aux « *solutions intermédiaires entre l'hébergement et le logement* »<sup>75</sup>. Le développement de ces dispositifs intermédiaires tels que l'intermédiation locative (IML) est posé comme une action prioritaire par une circulaire du 13 janvier 2012<sup>76</sup>. Cette même circulaire encourage également la transformation du parc d'hébergement en donnant la possibilité aux associations qui le souhaitent de « *fermer une structure d'hébergement ou de diminuer le nombre de places, pour redéployer des moyens et permettre la création de nouveaux services d'accompagnement dans le logement, de baux glissants ou de nouvelles pensions de famille* »<sup>77</sup>.

### ➤ L'augmentation de la production de logements sociaux abordables

La nouvelle stratégie de l'Etat doit également s'appuyer sur le développement d'une offre de logements plus accessible financièrement. En effet, le logement social, même s'il permet l'accès au logement des ménages les plus défavorisés, une partie de celui-ci reste « *financièrement inaccessible aux ménages les plus modestes.* »<sup>78</sup>. L'Etat s'est donc engagé à augmenter la production de logements en Prêts Locatif Aidé d'Insertion (PLAI)<sup>79</sup>, dits les logements « très sociaux ».

### ➤ L'accompagnement au changement

Si la refondation implique de revoir le système de prise en charge des personnes sans-abri en matière d'hébergement et d'accès au logement, elle doit également entraîner un processus de changement des pratiques des professionnels. En effet cette politique implique un

---

<sup>75</sup>Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. *Une stratégie du « logement d'abord » pour les personnes sans abri ou mal logées*. Op.cit., p. 5.

<sup>76</sup>Circulaire n°2012-04 du 13 janvier 2012 relative à la mise en œuvre opérationnelle du logement d'abord.

<sup>77</sup>*Ibid.*

<sup>78</sup>PINTE, Etienne, Op.cit., p. 77.

<sup>79</sup>Il existe trois catégories de logements sociaux, dont l'accès est conditionné notamment à un plafond de ressources : les logements en prêt locatif à usage social (PLUS) sont les logements sociaux dits classique ou traditionnels. Les logements en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), dits logements très sociaux, sont destinés aux ménages dont les ressources sont inférieures de 55 à 60% des plafonds exigés en PLUS. Enfin les logements en Prêt Locatif Social (PLS), qui sont destinés à des ménages dont les revenus sont supérieurs à 30% au plafond PLUS.

changement de paradigme, c'est-à-dire un changement de « *système de représentations, de valeurs, de normes qui influent sur la conception du monde* »<sup>80</sup>. Il s'agit de passer d'un système de pensée où l'accès au logement des personnes sans domicile survient à la fin d'un parcours d'insertion en escalier, à un système de pensée qui pose le logement comme un préalable à toute insertion et qui se centre sur les besoins des personnes et qui ne questionne pas leurs capacités à accéder directement à un logement.

La Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement (DIHAL), tout comme la circulaire du 13 janvier 2012 relative à la mise en œuvre opérationnelle du Logement d'abord rappellent également que la réussite de cette politique repose sur certaines conditions, dont l'accompagnement au changement, considéré comme un élément clé : « *la stratégie du « Logement d'abord » impacte les conceptions, les méthodes et les modes de faire de tous les acteurs du champ. Elle impacte particulièrement celle des travailleurs sociaux, spécialisés ou de secteur, ainsi que leur formation. Elle implique des transformations profondes qu'il est nécessaire d'accompagner par la pédagogie, la construction d'outils, la formation.* »<sup>81</sup>.

D'autres mesures seront prises concernant l'amélioration de la prévention des ménages, l'amélioration de la solvabilité des ménages, et une amélioration de la procédure d'attribution des logements sociaux.

### 1.2.3. L'expérimentation « Un chez soi d'abord »

En 2010, un rapport sur « *La santé des personnes sans chez soi* »<sup>82</sup> est remis à Roselyne Bachelot, alors Ministre de la Santé et des Sports. Ce rapport met en évidence l'état de santé fortement dégradé, voire « *catastrophique* », des personnes « *sans chez soi* ». Ces dernières accèdent difficilement au système de soins, alors même que la prévalence de certaines maladies psychiques est beaucoup plus importante dans cette population par rapport à la

---

<sup>80</sup>Dictionnaire le petit Robert. p.1798.

<sup>81</sup>Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. *Une stratégie du « logement d'abord » pour les personnes sans abri ou mal logées*. Op.cit. p 6.

<sup>82</sup>GIRARD, Vincent, ESTECAHANDY, Pascale, CHAUVIN, Pierre. *La santé des personnes sans chez soi. Plaidoyer et propositions pour un accompagnement des personnes à un rétablissement social et citoyen*. Rapport, novembre 2009. 236 p.

population générale et que leur espérance de vie est inférieure. La situation de vie à la rue accentue cette difficulté d'accès aux soins et le système d'hébergement, face à la pénurie de places, et fonctionne comme une véritable « *machine à exclure* » des personnes souffrant de troubles psychiques et d'addictions.

Une des préconisations des auteurs, porte sur la mise en place d'une démarche d'expérimentation du « Un chez soi d'abord », qui se base sur le modèle du Housing First. Cette préconisation sera prise en compte dans le cadre de la stratégie du Logement d'abord, et l'Etat décide de financer en 2010, une expérimentation du « Un chez soi d'abord » traduction en français du Housing First. Le programme « *« Un chez-soi d'abord » vise à expérimenter une prise en charge nouvelle pour les personnes sans-abri atteintes de problèmes mentaux sévères, en leur donnant un accès direct à un logement ordinaire et durable, moyennant un accompagnement intensif, à la fois social et sanitaire.* »<sup>83</sup>.

Cette expérience a été lancée dès 2011 sur quatre sites pilotes : Paris, Marseille, Toulouse et Bordeaux. Elle concerne des personnes sans-abri souffrant d'importants troubles mentaux et/ou d'addictions. Deux-cents personnes seront intégrées sur chaque site. Afin de permettre une évaluation des deux types de prise en charge, une moitié sera suivie et accompagnée dans le cadre d'un accès direct au logement par une équipe pluridisciplinaire ; l'autre moitié, sera suivie par des chercheurs, tout en continuant à évoluer dans le cadre de l'hébergement classique. Cette expérimentation repose sur :

- un accès direct à un logement,
- la proposition d'un logement, en bail glissant, afin de garantir une sécurisation de la location au bailleur,
- un suivi par une équipe pluridisciplinaire composée de professionnels du champ du médical (psychiatres, addictologues, généralistes, infirmiers) et du champ du social (travailleurs sociaux), ainsi que des médiateurs de santé-pairs,
- un volet recherche et évaluation afin de déterminer la pertinence du programme.

En six années d'expérimentation, se sont 705 personnes qui ont intégré l'expérimentation, dont 353 personnes accompagnées dans le cadre du « Un chez soi d'abord ». En moyenne,

---

<sup>83</sup>Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. « Une nouvelle réponse à la prise en charge des personnes sans abri souffrant de troubles psychiques ». Octobre 2014. p. 2.

les personnes ont mis 28 jours pour accéder à un logement. La plupart des logements proposés, soit 80%, l'ont été dans le parc privé<sup>84</sup>.

L'accompagnement social global proposé s'est principalement centré sur les questions liées à la santé et le bien-être, les visites visant le maintien du lien social, mais également sur les questions liées au logement, à l'accompagnement juridique et social, un accompagnement dans la vie quotidienne et l'accès aux loisirs.

Les premiers résultats de cette expérimentation, qui selon la DIHAL sont plutôt positifs, ont été présentés fin 2016 :

- plus de 85% des personnes sont toujours logées et suivies,
- on constate une meilleure observance du traitement, mais aussi une meilleure acceptation et connaissance par les personnes de leur maladie. Les personnes ont eu moins recours aux structures de soins, avec une baisse de 50% des temps d'hospitalisation,
- les situations de crises et de ruptures de prise en charge sont moins nombreuses,
- 72% des personnes sont satisfaites du programme,
- un coût de prise en charge qui serait moindre à celui d'une prise en charge classique.

Le comité d'évaluation du programme expérimental « Un chez soi d'abord », chargé d'évaluer les conditions du déroulement de l'expérimentation et de ses résultats, a estimé que l'expérimentation a répondu « à un besoin réel, conforme aux orientations générales des politiques publiques en faveur des publics ciblés »<sup>85</sup>, et que celle-ci « apporte une plus-value en comparaison avec l'offre sanitaire, sociale et médico-sociale existante »<sup>86</sup>. Le comité a donc préconisé la pérennisation de l'expérimentation ainsi que son extension à d'autres territoires.

Les résultats positifs et encourageants de cette expérience ont conduit l'Etat à décider de pérenniser l'expérimentation sur les quatre sites et à publier un décret<sup>87</sup> généralisant cette expérience. Elle sera étendue sur 16 sites d'ici à 2022, avec l'objectif d'inclure 2000

---

<sup>84</sup>Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. *Un chez soi d'abord, retour sur six années d'expérimentation*. 2016. p. 4.

<sup>85</sup>Comité d'évaluation du programme expérimental « Un chez-soi d'abord ». Délibérations et recommandations. 5 juillet 2016, p.1.

<sup>86</sup>*Ibid.*

<sup>87</sup>Décret n°2016-1940 du 28 décembre 2016 relatif aux dispositifs d'appartements de coordination thérapeutique « Un chez-soi d'abord ».

personnes. Ce décret donne également un statut aux appartements loués et qui relèvent d'appartements de coordination thérapeutique.

#### 1.2.4. Une politique ambitieuse mais ambiguë

Cependant, et bien que cette politique de Logement d'abord, soit saluée pour son intention, les mesures proposées semblent atténuer sa portée, car certaines d'entre elles sont en contradiction avec les principes mêmes qui fondent la philosophie du Logement d'abord. Ces constats ont été notamment établis par la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale (FNARS)<sup>88</sup> en 2011, mais aussi par le rapport<sup>89</sup> de l'ANSA qui dresse un bilan mitigé de la politique du Logement d'abord.

➤Le logement d'insertion : une orientation autant plébiscitée que le logement ordinaire

Si l'Etat pose le logement ordinaire de droit commun avec un bail au nom de la personne comme condition du Logement d'abord, il n'exclut pas l'orientation vers du logement d'insertion telles que les résidences sociales ou l'intermédiation locative. Cette mesure énoncée dans le plan de la refondation de la politique a été rappelée dans la circulaire du 13 janvier 2012<sup>90</sup>. Beaucoup d'efforts ont été déployés pour développer ce type de structures. Le rapport de la Cour des Comptes<sup>91</sup> confirme cette tendance, avec une augmentation de 128% entre 2009 et 2015 du nombre de places en logements d'insertion (résidences sociales, pensions de familles) et en intermédiation locative.

Ces solutions, même si elles représentent de meilleures conditions de prise en charge que l'hébergement, puisque ce sont des studios ou des appartements, qui permettent à la personne d'avoir plus d'autonomie, plus d'intimité, il n'en demeure pas moins qu'elles ne représentent pas toujours des solutions pérennes. Dans le cas du « Solibail » par exemple, les ménages doivent déménager à nouveau à l'issue de la fin de la sous-location ; idem dans le cas des résidences sociales. Les personnes doivent donc à nouveau changer d'environnement ce qui

---

<sup>88</sup>En 2017 la FNARS change de nom et devient la Fédération des acteurs de la solidarité.

<sup>89</sup>Agence nouvelle des solidarités actives. Op.cit.

<sup>90</sup>Circulaire n° 2012-04 du 13 janvier 2012. Op.cit.

<sup>91</sup>Cour des comptes. *L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser*. Rapport annuel, tome II, chapitre 3, février 2017. p. 281-314.

peut être très déstabilisant. De plus, ces solutions ne confèrent pas toujours un statut de locataire en titre mais « *un statut dérogatoire* ».

Ainsi, l'accès direct à un logement a été « *détourné au profit de formules intermédiaires* »<sup>92</sup>, ce qui va à l'encontre du principe du Logement d'abord. Par ailleurs, promouvoir cette orientation transitoire pérennise l'idée d'une étape supplémentaire et reste dans la droite ligne d'une insertion par étape.

Certains acteurs tels que la FNARS déplorent également un risque de « *rationalisation budgétaire* »<sup>93</sup> de la part de l'Etat, en baissant les financements de places d'hébergement au profit de places en logement d'insertion ou de mesures d'AVDL. Ces deux derniers dispositifs présentent en effet un coût de prise en charge moindre qu'en hébergement d'urgence ou d'insertion.

➤ Un dispositif d'accompagnement social insuffisant:

L'Etat pose l'accompagnement social comme étant une condition de la réussite du Logement d'abord. Cependant, il met l'accent sur l'Accompagnement Vers et Dans le Logement et non sur un accompagnement global portant sur l'ensemble des besoins des personnes. Or l'AVDL est trop restreint comme accompagnement car il ne porte que sur les aspects liés au logement (gestion budgétaire, démarches administratives liées au logement...). Dans la circulaire de 2010<sup>94</sup>, l'Etat insiste fortement sur le fait que l'AVDL doit porter uniquement sur les problématiques liées à l'accès et au maintien dans le logement, et pour qui il n'est pas question « *de financer avec ces moyens nouveaux, un accompagnement global* »<sup>95</sup>. Le travail en partenariat avec les services sociaux de droit commun, ou autres acteurs des champs sanitaires et sociaux doit permettre de répondre aux autres problématiques des ménages. Une nouvelle fois, cela va à l'encontre des principes du Logement d'abord. Cela nous interroge également sur le positionnement de l'Etat et sur les moyens mis en place afin de garantir la réussite de cette la politique.

---

<sup>92</sup>Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale. « Le logement d'abord qu'est-ce que c'est ? Et comment la FNARS s'y engage ? ». *Supplément de la gazette*, n°101, mai 2011. p. 4.

<sup>93</sup>*Ibid.*

<sup>94</sup>Circulaire n°2010-247 du 19 juillet 2010. Op.cit.

<sup>95</sup>*Ibid.*, p. 5.

### ➤ Beaucoup de mesures relatives à l'hébergement

Une grande partie des mesures prises par l'Etat portent sur une reconfiguration de l'accueil des personnes dans les structures d'hébergement<sup>96</sup> et une meilleure adaptation aux besoins des personnes. L'objectif étant de fluidifier le parcours des personnes et de désengorger les structures d'hébergement.

On peut donc s'interroger sur la volonté affichée par l'Etat de refonder la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile, et des moyens mis en place afin de garantir sa réussite. Différents éléments montrent qu'il y a un écart entre la philosophie du Housing First, qui a inspiré la politique du Logement d'abord, et sa traduction sur le terrain en terme de mesures et de moyens. On pourrait analyser cet écart entre le discours et la pratique selon la théorie de l'hypocrisie organisationnelle de Nils Brunsson<sup>97</sup>. Selon cet auteur, il existe deux types d'organisations au sein d'une même structure: une « *organisation d'action* » qui porte sur la mise en œuvre concrète et une « *organisation politique* » qui a une fonction de discours politique et qui porte les valeurs et l'éthique de l'action. Ces deux fonctions peuvent générer de « *l'hypocrisie organisationnelle* »<sup>98</sup> : lorsqu'il y a une contradiction entre les actions posées et les idées véhiculées par le discours politique.

#### 1.2.5. 2017 : le retour en force de la politique de Logement d'abord

A partir de 2012, la politique du Logement d'abord connaît un essoufflement et un faible déploiement<sup>99</sup>. Avec le changement de gouvernement, la dénomination « *Logement d'abord* » est remplacée par celle de « *Logement pour tous* ». Dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale<sup>100</sup>, le gouvernement réaffirme sa

---

<sup>96</sup>Agence nouvelle des solidarités actives. Op.cit.

<sup>97</sup>GEOFFROY, François. « Quand l'hypocrisie managériale protège l'organisation. Les apports de Nils Brunsson ». *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels* 2012/46, Vol. XVIII. p. 301-315.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 306.

<sup>99</sup>Agence nouvelle des solidarités actives. Op.cit.

<sup>100</sup>Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. 21 janvier 2013. 54 p.

volonté de continuer une politique orientée vers le logement pour la prise en charge des personnes sans domicile. Différents engagements seront alors adoptés, à savoir :

- une plus grande transparence dans le processus d’attribution des logements sociaux, et une plus grande priorité donnée aux personnes en situation d’hébergement,
- une mobilisation plus forte du contingent de logements sociaux, de l’Etat, afin de rendre le DALO plus effectif,
- la sortie d’une gestion saisonnière de l’hébergement, en pérennisant les places d’hébergement d’urgence afin de garantir le principe de continuité et éviter les remises à la rue,
- la mise en place de diagnostics territoriaux pour permettre une meilleure évaluation des besoins en matière d’hébergement et la poursuite du plan d’humanisation des structures,
- le renforcement du logement d’insertion par la création de nouvelles places et le renforcement de l’accompagnement des ménages pour l’accès au logement,
- le développement de plusieurs appels à projets pour la mise en place d’actions dans une logique d’accès direct au logement,
- le développement d’une offre de logements accessibles.

Un certain nombre d’engagements de ce plan pluriannuel vont être repris dans le cadre de la loi pour l’Accès au Logement et un Urbanisme Rénové<sup>101</sup> (ALUR). Cette loi va introduire de nouvelles dispositions qui visent à « *favoriser l’accès au logement de tous à un logement digne et abordable* »<sup>102</sup>. Plusieurs mesures concernent la facilitation du parcours de l’hébergement au logement :

- un renforcement du statut et du cadre légal des SIAO. Les SIAO urgence et SIAO insertion doivent fusionner afin de constituer un seul opérateur départemental. L’obligation des structures d’hébergement ou de logement d’insertion financés par l’Etat de signaler leurs places vacantes au SIAO est également renforcée,
- la création des Plans départementaux d’action pour le logement et l’hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) par la fusion des Plans départementaux

---

<sup>101</sup>Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014. Op.cit.

<sup>102</sup>*Ibid.*



d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et des Plans départementaux d'accueil d'hébergement et d'insertion (PDAHI)<sup>103</sup>,

- la consolidation du principe de continuité et la précision du contenu des objectifs de l'ASLL,
- l'intensification du développement de l'intermédiation locative.

En 2017, le gouvernement lance un plan quinquennal qui relance la politique du Logement d'abord. Ce dernier «  *vise à orienter rapidement les personnes sans domicile de l'hébergement vers un logement durable grâce à un accompagnement adapté, modulable et pluridisciplinaire* »<sup>104</sup>.

L'Etat annonce plusieurs engagements : la production de logements très sociaux, l'augmentation du nombre de places en pension de famille et le développement de l'intermédiation locative.

Par ailleurs, le plan est construit autour de 5 axes<sup>105</sup> :

- la production et une mobilisation de logements accessibles et adaptés. Cela passe par la construction de logements très sociaux et la mobilisation du parc privé. Tout comme la refondation de 2009, le logement adapté reste plébiscité. L'Etat s'engage à accroître l'offre en transformant des centres d'hébergement en logements,
- la promotion et l'accélération de l'accès au logement qui implique de faciliter l'accès au logement des ménages les plus pauvres et une meilleure connaissance du public sans-abri, afin de mieux définir ses besoins,
- un accompagnement à l'accès et au maintien dans le logement renforcé qui insiste sur l'aspect pluridisciplinaire, en s'articulant notamment avec l'accompagnement à l'insertion professionnelle,

---

<sup>103</sup> Les Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, créés par la loi Alur de 2014 ont pour objectif la planification des besoins en matière de logement et d'hébergement. Ils comprennent différentes mesures concernant : l'accès au logement, l'accompagnement social, la résorption de l'habitat informel, la prévention des expulsions, la lutte contre la précarité énergétique.

<sup>104</sup>Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. *Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022*. p1.

<sup>105</sup>*Ibid.*

Par ailleurs, l'Etat pose « *le changement des cultures et pratiques professionnelles* » comme un axe de travail important. Un changement qu'il faut accompagner afin « *d'acculturer* » les professionnels au Logement d'abord,

- éviter les ruptures de parcours, en améliorant notamment la prévention des expulsions, et recentrer l'urgence sur ses missions premières d'accueil immédiat et inconditionnel.
- une meilleure gouvernance et une déclinaison de la politique à l'échelle territoriale.

L'Etat a lancé un appel à manifestation générale afin de sélectionner 15 territoires pilotes pour la mise en œuvre de la politique du Logement d'abord. Finalement ce sont 24 territoires qui seront retenus.

Dans cette première partie, j'ai développé et présenté l'évolution des politiques de prise en charge des personnes sans domicile qui ont abouti à la mise en avant d'un accès direct au logement comme solution pour l'éradication du phénomène du « *sans-abrisme* ». Que ce soit lors de la refondation de la politique en 2009 ou de la relance de la politique du Logement d'abord en 2017, le changement de pratique des professionnels du secteur et des travailleurs sociaux est posé comme une des conditions de la réussite de cette stratégie.

C'est pourquoi, dans le cadre de mon travail de recherche, j'ai voulu aller sur le terrain pour interroger des professionnels de l'hébergement et de l'accès au logement afin de comprendre comment la politique du Logement d'abord a pu impacter leurs pratiques.

### **1.3. Méthodologie**

Pour l'élaboration de ce mémoire, je me suis basée à la fois sur un travail de recherche théorique et sur une enquête de terrain.

Une première phase de recherche théorique a permis d'analyser le cadre législatif et l'évolution des politiques publiques en direction des personnes sans domicile. L'étude a été basée essentiellement sur des auteurs ayant travaillé sur l'histoire de la prise en charge des personnes sans domicile et de l'exclusion, tels que Julien Damon et Robert Castel. Pour la partie législative, je me suis appuyée sur différents rapports et textes de lois et articles.

Dans une seconde phase, j'ai procédé à une enquête de terrain, pour laquelle j'ai mobilisé des techniques d'entretien et d'observation. L'analyse des résultats de cette enquête a été

complétée par des apports théoriques en me référant principalement aux concepts d'autonomie et de l'habiter.

➤ Choix des personnes interrogées et des terrains d'observation :

Pour comprendre l'impact de l'évolution des politiques publiques sur les pratiques d'accompagnement des travailleurs sociaux, j'ai souhaité interroger trois profils d'acteurs :

- des travailleurs sociaux exerçant en structure d'hébergement : centres d'hébergement d'urgence, de stabilisation ou d'insertion. L'objectif étant de comprendre quelle est leur compréhension, leur conception et leur vision de la politique du Logement d'abord, son impact ou non sur leurs pratiques ainsi que leurs pratiques d'accompagnement pour l'accès au logement,
- des travailleurs sociaux exerçant dans un dispositif relevant du Logement d'abord (ex : expérimentation Un chez soi d'abord, ou des CHRS hors les murs) pour comprendre leurs pratiques d'accompagnement, comment elles s'incarnent dans une logique de Logement d'abord et en quoi leurs méthodes peuvent différer des pratiques d'accompagnement en structures d'hébergement classiques,
- des professionnels, qui participent de manière directe ou indirecte au processus d'hébergement et de relogement des personnes sans domicile, sans pour autant être directement en contact avec eux (chargés de missions, coordinateurs). L'objectif étant de comprendre leur perception de cette stratégie, et leur vision un peu plus globale de la manière dont la politique du Logement d'abord a pu impacter ou non les pratiques des professionnels œuvrant dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement.

Les professionnels, en particulier les travailleurs sociaux exerçant en structure d'hébergement, doivent avoir si possible plus de 8 ans d'ancienneté professionnelle, ce qui correspond à la date de mise en place de la stratégie du Logement d'abord. Cette exigence permet de voir s'il y a eu un impact du changement de paradigme des politiques publiques sur leur perception de l'accès au logement des personnes sans domicile, et sur leurs pratiques d'accompagnement. Parmi les enquêtés, toutes les personnes interrogées remplissaient ce critère hormis un professionnel et une autre personne pour laquelle je n'ai pu avoir d'information concernant son ancienneté à ce poste.

Dans un premier temps, j'envisageais uniquement une enquête par entretien. Puis, il m'a semblé pertinent, au regard de ma seconde hypothèse, de pouvoir observer le déroulement de commissions d'orientation du SIAO. En effet au cours de ces commissions, les demandes d'orientations faites par les travailleurs sociaux sont étudiées afin de confirmer l'adéquation entre l'évaluation de la situation et la demande d'orientation vers le dispositif sollicité. J'ai donc eu l'opportunité d'assister à deux commissions d'orientation : la SIA13 et 75. Ces deux structures ont accepté de me recevoir mais à la condition d'une observation participative. Assister à ces commissions m'a permis d'observer sur quels critères se font les orientations et comment les différents dispositifs existants sont utilisés.

➤ La mise en œuvre de l'investigation :

Une partie des entretiens a été effectuée à Paris. Etant installée dans la région de Marseille depuis peu, je me suis tournée vers mon ancien réseau professionnel parisien. J'ai contacté des professionnels de l'ancienne association où j'exerçais<sup>106</sup> et sollicité des collègues avec lesquels je n'ai jamais travaillé directement, à l'exception de la chargée de mission logement. Un coordinateur du SIAO 75 a été également contacté ainsi qu'une chargée de mission d'une fédération d'association d'insertion.

Lors de mes recherches sur internet, j'ai pu contacter le chef de service de l'expérimentation « Un chez soi d'abord » Paris, via son mail. Celui-ci m'a alors réorientée vers un travailleur social de son équipe qui a accepté de me rencontrer.

L'autre partie des entretiens s'est déroulée à Marseille. Je me suis basée sur des professionnels qui sont en formation DEIS actuellement avec moi et qui travaillent dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement. Ils m'ont servi d'intermédiaire; ce qui a facilité l'obtention de rendez-vous pour des entretiens.

Par ailleurs, j'ai assisté à une réunion « information logement » organisée par l'équipe « logement » du SIAO13 à destination de travailleurs sociaux afin d'échanger sur la question de l'accès au logement. J'ai pu alors solliciter un travailleur social qui a répondu favorablement à ma demande d'entretien.

Enfin, j'ai contacté également directement certaines associations et pu obtenir ainsi des entretiens avec des travailleurs sociaux.

---

<sup>106</sup>Il s'agit d'une grande association qui accueille et héberge des personnes sans domicile

La prise de contact s'est faite par mail en général et par téléphone. Toutes les personnes sollicitées ont accepté de me rencontrer. Les entretiens, ont tous été enregistrés, avec l'accord des professionnels et ont été retranscrits intégralement.

Au total, 18 professionnels ont été sollicités :

- huit travailleurs sociaux exerçant en structures d'hébergement (CHS, CHRS, résidence sociale),
- un travailleur social exerçant à la fois sur un CHRS familles et un CHRS « Hors les murs »,
- deux professionnels de l'expérimentation « Un chez soi d'abord », un chef de service et un travailleur social,
- deux coordinateurs SIAO,
- trois chargés de missions.

Les postes, structures et ancienneté sont consignés dans le tableau suivant :

**Tableau n°1** : tableau récapitulatif des entretiens menés.

	<b>Fonction</b>	<b>Structure/service</b>	<b>Association</b>	<b>Ancienneté</b>
Mme G.K	E.S*	CHRS	Association A	10ans
Mme G.O	E.S	CHS/CHU	Association A	12 ans
Mme M.C	E.S	CHS	Association A	10 ans
Mme S.F	ASS**	CHRS/résidence sociale	Association A	10 ans
Mme B.T	ASS	CHRS	Association B	32ans
Mme V	E.S	CHRS	Association C	9 ans
Mme E	ASS	CHS	Association D	12 ans
Mme P	ASS	CHRS	Association D	12 ans
Mme E.F	ASS	CHRS	Association E	8 ans
Mme M.C.	CESF***	CHRS/CHRS hors les murs	Association F	10 ans
Mme A.B	CESF	Un chez soi d'abord	Association G	10 ans
Mme S.K.	Chef de service	Un chez soi d'abord	Association H	+ de 10 ans
Mme C.V.	Coordinatrice	SIAO	SIAO	1 an
M. K.S	Coordinateur	SIAO	SIAO	7 ans
Mme P.V.	Chargée de mission	Fédération d'associations	FAS	9 ans
Mme F.R	Chargée de mission	Mission logement	Association A	15ans
M. L.C	Chargé de mission	Jeunesse, éducation populaire et solidarité	DRJSCS	-

\* : Educateur Spécialisé ; \*\* : Assistant de service social ; \*\*\* Conseillère en économie sociale et familiale.

En ce qui concerne les deux commissions SIAO auxquelles j'ai assisté, celles-ci étaient composées pour la première d'un travailleur social et d'un coordinateur SIAO, et pour la seconde, de 8 travailleurs sociaux et de 2 coordinateurs. Au total onze dossiers ont été présentés, dont un dossier incomplet qui n'a pu être étudié, et deux dossiers de personnes en situation administrative irrégulière pour qui une orientation en logement ou logement d'insertion n'a pu être envisagée.

➤ Les outils de l'investigation et l'analyse des résultats

Souhaitant travailler sur les représentations des acteurs et sur leurs pratiques, l'entretien semi-directif m'a semblé être l'outil le plus pertinent. Il permet à la fois de centrer et cadrer l'entretien sur les thématiques que je souhaitais aborder, tout en laissant une certaine liberté et marge de manœuvre à la personne interrogée : « *il n'est ni entièrement ouvert, ni canalisé par un grand nombre de questions précises* ». <sup>107</sup>

Ma grille d'entretien a porté sur deux axes: l'évolution des politiques publiques et les pratiques d'accompagnement pour favoriser l'accès au logement. Pour certains interlocuteurs, tels que les chargés de mission des associations et le représentant de la DRDJSCS, la grille d'entretien a été adaptée car ils n'accompagnent pas directement les personnes sans domicile.

Afin de ne pas orienter les personnes dans leurs réponses ou réflexion, et dans un souci d'objectivité, mon travail de recherche a été présenté comme portant sur l'évolution des politiques publiques en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile, et leur impact sur les pratiques des travailleurs sociaux. Je n'ai donc pas mentionné la politique du Logement d'abord. Cependant si cette dernière, n'était pas abordée par mon interlocuteur, alors je l'introduisais moi-même.

Un seul travailleur social interrogé connaissait mon sujet de départ, car la personne qui a servi d'intermédiaire avait précisé que mon sujet portait sur la politique du Logement d'abord. Ainsi, cette question a été abordée immédiatement. Cette information ne m'est parvenue qu'à la fin de notre entretien et je ne sais pas dans quelle mesure cela a pu influencer sur ses réponses.

---

<sup>107</sup> QUIVY, Raymond, VAN CAMPENHOUDT, Luc. Manuel de recherche en sciences sociales. Dunod, 4<sup>ème</sup> édition, 2011. p. 171.

La grille d'observation des commissions SIAO se basait sur les critères d'évaluation utilisés par les professionnels en présence pour l'orientation des personnes.

Après retranscription de l'ensemble des entretiens, j'ai procédé à une analyse de contenu qui m'a permis d'étudier et de comparer « *les sens des discours pour mettre à jour les systèmes de représentations véhiculés par ces discours* »<sup>108</sup>. J'ai d'abord procédé à une analyse entretien par entretien, en lien avec mes hypothèses de départ, ce qui m'a permis de dégager un certain nombre de thématiques. J'ai pu ainsi construire une grille d'analyse qui a été appliquée à l'ensemble des entretiens. Cette grille a permis d'avoir une stabilité dans l'analyse et d'instaurer « *un intermédiaire objectif entre le chercheur et son matériau* »<sup>109</sup>. Puis dans un second temps, j'ai regroupé l'ensemble des données des entretiens selon chaque thématique.

L'ensemble de l'analyse des données recueillies sont présentées dans la deuxième partie qui suit.

---

<sup>108</sup> BLANCHET, Alain, GOTMAN, Anne. *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*. Nathan, Collection 128, 2005. p. 92.

<sup>109</sup> QUIVY, Raymond, VAN CAMPENHOUDT, Luc. Op.cit., p. 191.

## **2. DEUXIEME PARTIE : LE LOGEMENT D'ABORD : DES CHANGEMENTS DE POSTURES ET DE PRATIQUES QUI TARDENT A SE MANIFESTER SUR LE TERRAIN**

### **2.1. La politique du Logement d'abord : une communication politique confuse; une politique mal comprise par les acteurs de terrain**

#### 2.1.1. Une politique perçue comme une expérimentation et non comme une politique nationale

La refondation de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans domicile, se basait sur « *une stratégie nationale* » de Logement d'abord. En parallèle à cette refondation, l'Etat a lancé l'expérimentation du « Un chez soi d'abord » en 2011. Mais cette double action, refondation et expérimentation, semble créer un amalgame chez les travailleurs sociaux qui a conduit à une méconnaissance à la fois de la politique du Logement d'abord et de l'expérimentation « Un chez soi d'abord ».

A l'évocation de la politique du Logement d'abord, les travailleurs sociaux du secteur de l'hébergement ont quasiment toujours fait référence au « Un chez soi d'abord » :

*« Alors, le Logement d'abord, moi ce qui me vient à l'esprit c'est l'expérience du côté de Marseille, de prendre des personnes sdf et de les mettre directement dans un logement ». (Mme S.F, ASS, CHRS/Résidence sociale)*

*« Après moi je ne connais pas beaucoup ce dispositif, je savais qu'il y avait une phase d'expérimentation, avec HAS et le Housing First, mais je ne sais même pas où ils en sont maintenant. ». (Mme E.F, ASS, CHRS)*

*« Je ne peux pas trop parler de ça sur Marseille, j'ai pas une vraie visibilité de comment ça fonctionne. J'ai rencontré des partenaires dans des réunions, c'était un premier bilan de 1 an de fonctionnement de Housing First, qui est plus réservé aux suivis psychiatriques. ». (Mme B.T, ASS, CHRS)*

Une seule personne interrogée, un travailleur social de CHRS, a dit n'avoir jamais pris connaissance de la politique du Logement d'abord.

*« Je crois que je suis passée un peu à côté. Alors j'ai dû entendre, ça me dit quelque chose, mais après je ne m'en suis pas beaucoup préoccupé, je ne me suis pas arrêtée là-dessus, Logement d'abord, d'abord avant quoi ? ». (Mme G.K, ES, CHRS)*



La politique du Logement d'abord n'apparaît pas, pour les travailleurs sociaux interrogés, comme étant une politique nationale. Pour la plupart, elle se confond et se résume à l'expérimentation du « Un chez soi d'abord » ou du « Housing First » (terme le plus utilisé par les travailleurs sociaux).

Cependant, ni les conditions de réalisation de l'expérimentation, ni ses résultats ne semblent très connus des travailleurs sociaux :

« *Mais on a des retombées de ça ?* ». (Mme G.K, ES, CHRS)

« *Je n'ai jamais eu après les résultats de toutes ces expériences* ». (Mme G.O, ES, CHS)

« *Moi j'ai surtout le Logement d'abord avec le Housing First où je savais qu'ils avaient fait des expériences, avec 100 personnes avec un accompagnement social et 100 personnes avec aucun accompagnement dans un logement. Mais j'ai peut être mal compris. Vous avez-eu des retours ?* » (Mme P, ASS, CHRS)

Le seul élément qui semble être bien acquis dans les principes du Housing First, est que cela concerne un public bien spécifique, souffrant de troubles psychiques.

L'expérimentation en politique publique « *consiste à tester une innovation sociale à petite échelle et pendant une durée limitée afin de mesurer les avantages et les inconvénients, de l'améliorer avant de la généraliser ou d'y renoncer si elle ne s'avère pas pertinente* »<sup>110</sup>. Cela a été le cas par exemple pour la mise en place du revenu minimum d'insertion (RMI) ou encore de l'Allocation Personnes Agées (l'APA). L'expérimentation permet également d'accompagner le changement et de préparer les acteurs de terrain. Elle « *permet de dissiper les craintes et de lever les réticences aussi bien parmi les décideurs que parmi le grand public. Elle est à la fois une arme pour convaincre et un outil pour permettre la mise en œuvre à une grande échelle.* »<sup>111</sup>.

Mais la méconnaissance de l'expérimentation du « Un chez soi d'abord » et de ses résultats semble fortement atténuer la portée et les objectifs de l'expérimentation, et donc limiter son impact sur le changement attendu auprès des acteurs de terrain.

---

<sup>110</sup>Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie. « Politiques locales de la jeunesse et expérimentation sociale, vers une cohérence des politiques de la jeunesse ». *Cahier de recherche*, n°266, décembre 2009. p. 28.

<sup>111</sup>*Ibid.*

Par ailleurs, si le « Un chez-soi d'abord » a été l'expérimentation la plus connue ou la plus médiatisée, d'autres projets ou expérimentations de type Logement d'abord ont été également menés par différentes associations<sup>112</sup>. Ces projets portent majoritairement sur des publics ayant une problématique spécifique : problématique d'addiction, des sortants de prisons, des femmes victimes de violence, des jeunes en rupture de logement ou d'hébergement. Ces expériences se sont inspirées de la philosophie du Housing First, avec un accès direct au logement ou un accompagnement pluridisciplinaire et global qui s'adapte aux besoins des personnes. Pour l'ANSA, la multiplication de ces différentes expérimentations, bien qu'elles soient ancrées dans une logique de Logement d'abord, « ne permettent pas une généralisation du logement d'abord à une grande échelle »<sup>113</sup>.

Pour certains, le fait que cette politique soit incarnée uniquement par une expérimentation, explique qu'elle n'a pas véritablement impacté ou modifié les pratiques des professionnels.

*« Après il y a les expérimentations, le « Un chez soi d'abord », mais vécu un peu à part, car public spécifique, beaucoup de moyens, un accompagnement social pluridisciplinaire, mais pour beaucoup c'est une bulle. Mais ça a fait son chemin ».*  
(Mme V.P, chargée de mission, Fédération d'associations)

*« Même s'il y a des innovations sur le Logement d'abord ça reste trop marginal pour que les travailleurs sociaux changent un peu leur vision et leur approche, mais petit à petit ça évolue. ».* (Mme C.V, coordinatrice SIAO).

Même si l'expérimentation ne semble pas avoir permis de changement ou d'impact réel sur les pratiques des travailleurs sociaux, pour certains professionnels, elle agit par « diffusion » en faisant progressivement évoluer les mentalités :

*« Mais parce que ben c'est, quelque part ce n'est pas si simple, je pense qu'il faut faire aussi avec le secteur, c'est-à-dire on peut être coercitif, mais dans une certaine mesure seulement. Voyez l'Etat et Notre-Dame des Landes, à un moment donné il y a des choses qu'on ne peut pas imposer. Quand ça résiste trop, ça ne marche plus quoi. Donc là, manifestement si on dit à tous les CHRS: maintenant c'est terminé, abandonnez votre parc, c'est le parc social qui rachète tout votre parc immobilier et vous vous ne faites plus que de l'accompagnement social, accessoirement on va*

---

<sup>112</sup>Agence nouvelle des solidarités actives. Op.cit., p. 54

<sup>113</sup>Ibid.

*diviser par deux votre budget, je ne suis pas sûr que ça fonctionne. Je ne suis pas sûr que ce soit la bonne méthode et je ne suis pas sûr que les usagers ils y trouvent du bénéfice immédiat. » (M.L.C, chargé de mission, DRJSCS)*

Ainsi le changement des pratiques et surtout des représentations a été posé comme un élément de la réussite de la politique du Logement d'abord. Or ce changement, selon certains acteurs, ne serait pas effectif. Pour Chevallier<sup>114</sup>, bien que l'Etat peut être moteur du changement, il va faire face à certaines « contraintes », soit d'ordre institutionnelles (règlement, cadre décisionnel rigide), soit à des contraintes liées aux acteurs concernés par la nouvelle politique : « *Les politiques publiques subissent le poids des déterminismes sociaux : l'action publique se déploie dans un milieu social structuré, soudé autour de certaines valeurs* »<sup>115</sup>. Le changement de paradigme ou « *l'innovation* » d'une politique ne va pas de fait entraîner un changement, mais elle doit se traduire concrètement par une « *application effective* », sinon le changement « *restera purement symbolique, vidé de portée concrète* ». Selon Chevallier, pour qu'une politiques soit effective et donc avoir un réel impact sur les représentations et les pratiques, il y a deux possibilités :

-par « *la contrainte* » : c'est-à-dire par la mise en place d'un cadre légal, de dispositifs obligatoires auxquels les acteurs ne peuvent se soustraire.

-par « *des techniques plus souples* » : l'Etat va alors poser des objectifs à atteindre, des recommandations. Ainsi, il laisse plus de marge de manœuvre aux acteurs de terrain dans l'appropriation et l'adhésion à la nouvelle politique. Le discours va graduellement impacter les représentations « *en contribuant à l'émergence de nouvelles représentations* »<sup>116</sup>.

Au-delà du fait de ne pas percevoir cette politique comme étant une politique nationale, elle n'est pas considérée par les travailleurs sociaux comme une évolution majeure dans la prise en charge des personnes sans domicile. Seuls 4 travailleurs sociaux sur 10 l'ont citée spontanément. L'un d'entre eux est directement impacté car il est engagé dans une expérimentation d'un CHRS « hors les murs », et une autre, connaissait au préalable que l'objet de ma recherche portait sur le Logement d'abord.

---

<sup>114</sup>CHEVALLIER, Jacques. « Politiques publiques et changement social ». *Revue française d'administration publique*, 2005/3, n°115. p. 383-390.

<sup>115</sup>*Ibid.*, p. 387

<sup>116</sup>*ibid.*

Certains affirment ne pas l'avoir citée car ils sont en désaccord avec cette politique et restent sceptiques :

*« Oui c'est vrai, je ne l'évoque pas parce que je ne suis pas partie prenante de ça. »*  
(Mme P, ES, CHRS)

*« Ce n'est pas quelque chose sur laquelle j'ai milité même. Parce que je reste assez..., ça ne va peut-être pas pour toi dans le sens de ta recherche, mais je reste vraiment sceptique la dessus ». (Mme G.O, ES, CHS)*

Cette politique suscite la crainte de la fin des structures d'hébergement :

*« C'est la fin des CHRS, c'est dommage ça fait peur car déjà il y a moins de moyens ». (Mme G.O, ES, CHS)*

*« Après la crainte aussi de ma part, c'est que ça soit l'occasion de diminuer les moyens alloués à l'accompagnement. ». (Mme T, ASS, CHRS)*

*« C'est qu'on a eu peur que du jour au lendemain on ferme tous les CHRS et qu'on dise maintenant on va faire que du Logement d'abord. Une inquiétude, qui avec du recul n'était pas du tout justifiée. (...) Mais au fil des années, ce qui a été démontré pas la FNARS etc. C'est que le logement oui, mais le pilier c'est quand même l'accompagnement social ». (Mme M.C, CESF, CHRS/CHRS Hors les murs)*

Pour certains professionnels, cette crainte peut constituer un frein au développement de la politique du Logement d'abord.

*« Comme une remise en question du rôle des CHRS et de leur pertinence, de leur efficacité. Pour les gestionnaires et les salariés, il y a une remise en cause de l'hébergement, qui n'est pas la bonne solution, inadapté, devenu obsolète. C'est une remise en cause du travail. ». (Mme V.P, chargée de mission, fédération d'associations)*

*« Le risque de dire je vais perdre du pouvoir, le risque de penser je vais perdre de l'argent, le risque que le service va fermer etc., fait que vous campez dans des positions de résistance, parce que la plus-value elle n'est pas visible, elle est trop diluée et pas visible pour l'instant. » (Mme S.K, chef de service, « Un chez soi d'abord »)*

## 2.1.2. Les principes structurant le Logement d'abord non maîtrisés

Comme nous l'avons vu dans la première partie, la politique du Logement d'abord repose sur certains principes, ou philosophie issus du Housing First aux Etats-Unis. Il s'agit notamment de travailler sur un accès direct au logement et de proposer un accompagnement global à la personne entrant dans le logement.

Même si la majorité des travailleurs sociaux ont connaissance de l'expérimentation du « Un chez-soi d'abord », les principes qui guident cette expérimentation et la politique de Logement d'abord sont peu connus et mal maîtrisés par les travailleurs sociaux en structures d'hébergement.

### 2.1.2.1. Le Logement d'abord : oui mais... avec de l'accompagnement

Le Logement d'abord ne peut être envisagé sans un accompagnement social. Il constitue une des conditions pour la réussite du maintien des personnes dans leur logement<sup>117</sup>.

L'accompagnement doit répondre à certains critères :

- il doit être global : c'est-à-dire, porter sur les différentes dimensions de la situation sociale de la personne. Il doit permettre le maintien dans le logement, le travail sur la santé et le bien être des personnes, mais également sur leur intégration sociale,
- il doit être pluridisciplinaire : cela peut s'envisager soit dans le cadre d'une équipe pluridisciplinaire, soit dans le cadre d'un travail en réseau et en partenariat avec les différents partenaires institutionnels, associatifs ou professionnels sur un territoire donné,
- il doit pouvoir être modulable en intensité, en fonction des besoins des personnes et aussi longtemps que nécessaire.

Pour l'ensemble des travailleurs sociaux interrogés, le Logement d'abord peut s'envisager à condition qu'il y ait un accompagnement social proposé. Le fait de spécifier cette condition laisse penser que pour eux, le Logement d'abord n'intègre pas forcément d'accompagnement social et encore moins global.

---

<sup>117</sup>PLEACE, Nicholas. Guide du logement d'abord. Op.cit., p. 39.

*« Moi du Logement d'abord, j'étais plus sur l'idée d'un logement, en gros on a donné le logement et après il n'y a plus d'accompagnement. ».* (Mme P, ASS, CHRS)

Sans connaître le véritable principe, ni les contours et contenu de l'accompagnement social proposé dans le Housing First, les travailleurs sociaux interrogés analysent bien que l'accès direct dans un logement implique un accompagnement social global. Pour eux, cela ne peut se faire dans les conditions actuelles.

*« Ben un logement oui, mais il y a certaines personnes qui ont besoin d'accompagnement et les mettre dans un logement, même si on met une mesure ASLL ou si on met une autre mesure d'accompagnement, ce n'est pas suffisant. »* (Mme E.F, ASS, CHRS, Association)

*« Donc le Logement d'abord, je trouve ça bien mais effectivement [...] je trouve qu'à ce moment-là ça pêche. Il faudrait quelque chose. Alors je sais pas quoi mais quelque chose qui soit plus qu'une mesure ASLL, ».* (Mme E, ES, CHS)

*« Je pense que pourquoi pas s'il y avait les dispositifs de suivi qui existaient derrière. Après moi je n'ai jamais travaillé dans le diffus, j'ai fait un peu de mesure d'ASLL, allez deux mois avant de rentrer ici, et je n'ai pas le sentiment que ça suffise. ».* (Mme V, ES, CHRS Familles)

L'ensemble des travailleurs sociaux en structures d'hébergement se réfèrent tous à l'Accompagnement social liée au logement (l'ASLL). L'ASLL a été mis en place suite à la loi de 1990, dite la loi Besson<sup>118</sup> qui a institué le Fond de Solidarité Logement (FSL). Le FSL, dispositif géré par les départements, permet de financer des mesures d'accompagnement social liées au logement en direction de ménages en difficultés. Cet accompagnement doit permettre de faciliter soit l'accès, soit le maintien dans un logement. Il peut être individuel ou collectif.

Cet accompagnement vise différents objectifs :

- une facilitation de l'accès au logement : aide à la recherche d'un logement, aux démarches administratives,
- une explication des droits et devoirs des locataires,
- une facilitation de l'entrée dans les lieux et l'appropriation du logement,

---

<sup>118</sup>Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

- une aide à la gestion budgétaire, à la résorption de dette locative et la prévention des expulsions.

La mesure d'ASLL est limitée dans le temps. Elle dure 6 mois, avec la possibilité de la renouveler une fois (soit un an d'accompagnement). Les travailleurs sociaux rencontrent les ménages deux fois par mois.

L'ASLL s'éloigne donc de l'accompagnement social global tel qu'il devrait être dans le cadre du Logement d'abord. Il ne porte que sur la dimension du logement, donc il n'est pas suffisamment global, et il est limité dans le temps. Il est jugé insuffisant par l'ensemble des travailleurs sociaux et autres professionnels interrogés, au regard des besoins des personnes qui pourraient accéder directement à un logement.

Aucun des travailleurs sociaux ne se réfère à l'Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL), outil d'accompagnement de la refondation. Même si l'AVDL reste un accompagnement centré uniquement sur le logement, il est toutefois un peu plus conséquent en termes de durée et d'intensité que l'ASLL.

L'AVDL, qui repose sur un diagnostic préalable auprès du ménage, peut être prescrit pour des durées variables et plus longues : 3 mois, 6 mois et 9 mois. Les mesures peuvent être renouvelées après demande d'autorisation. L'intensité de l'accompagnement peut être variable en fonction des besoins des ménages accompagnés. Celle-ci se répartit en trois niveaux : 4h (accompagnement léger), 8h (accompagnement moyen) ou 16h (accompagnement approfondi) par mois. Par ailleurs, les délais de déclenchement de la mesure sont beaucoup plus rapides que dans le cadre du FSL : dans les huit jours pour l'AVDL, contre quatre semaines pour l'ASLL<sup>119</sup>.

Dans le cadre du Housing First, et donc du « Un chez soi d'abord », l'accompagnement repose sur la notion du rétablissement. Celle-ci vient du concept de « recovery », né dans les années 70, notamment aux Etats-Unis et au Canada, et concerne spécifiquement les personnes atteintes de maladies psychiatriques ou souffrant d'addictions à l'alcool. Le rétablissement ne se base pas uniquement sur une amélioration de l'état de santé de la personne, avec une diminution des symptômes et une stabilisation du traitement. Il se base également sur une vision beaucoup plus globale de la situation de la personne<sup>120</sup>. Il s'agit

<sup>119</sup>ROUGIER, Isabelle, TARDIVION, Pascaline. Op.cit., p 31.

<sup>120</sup>PROVENCHER, Hélène, KEYES, Corey L.M. « Une conception élargie du rétablissement ». *L'information psychiatrique* 2010/7, Vol 86. p. 579-589.

d'accompagner la personne vers une vision positive d'elle-même et se base sur l'espoir d'une vie meilleure, « *l'accompagnement vise à mettre en mouvement les personnes, à partir de leur choix et à respecter leur rythme dans leur prise de décision, mais surtout à mobiliser « l'espoir » valeur socle qui fonde le rétablissement* »<sup>121</sup>.

Ainsi, pour Mme A.B, l'accompagnement social dans le cadre d'une politique de Logement d'abord doit pouvoir intégrer la notion de rétablissement :

*« Le Logement d'abord je ne sais pas, mais si le logement d'abord s'inspire du « Un chez soi d'abord », la pratique du « Un chez soi d'abord » c'est plusieurs choses. C'est déjà de dire un Logement d'abord, comme préalable et pas comme finalité et deuxièmement une philosophie qui s'appelle le rétablissement. Ça c'est primordial, c'est-à-dire que le « Un chez soi d'abord » ne va pas sans la philosophie du rétablissement. Et ça c'est important parce que dans cette philosophie il y a tout ce qui est accepté la prise de risque ». (Mme A.B, CESF, « Un chez-soi d'abord »).*

Par ailleurs, l'accompagnement social dans le cadre du Logement d'abord implique un changement dans les pratiques, car il nécessite de développer « *l'aller vers* ». Dans le cadre de la politique du Logement d'abord, des expérimentations « d'accompagnement hors les murs » ou de CHRS « Hors les murs » ont été mises en place.

*« Ah ben c'est une crainte, il y a un confort de travailler sur place, des habitudes de travail, et que demain quelqu'un qui est sur un dispositif Hors les murs, ben les habitudes de travail ce n'est plus du tout les mêmes : c'est sur la route tout le temps, c'est... ça n'a rien à voir. [...]. Mais pourtant, moi ce qui me plaît c'est justement la nouveauté, c'est justement s'adapter, de faire un rdv dehors, ben c'est génial! Moi je suis allée à un rdv pour parler du logement, on était dans un café, on buvait un café, voilà ça change effectivement d'un face à face dans un bureau. ». (Mme M.C, ES, CHRS/CHRS « Hors les murs »)*

Les travailleurs sociaux interviennent directement dans les structures d'hébergement. Ils sont sur place et donc sur les lieux de vie des personnes. Ainsi ils sont plus habitués à ce que

---

<sup>121</sup>ESTECAHANDY Pascale et al. « Le rétablissement. L'exemple du programme français « Un chez-soi d'abord » ». *Empan*, 2015/2, n° 98. p.79.



ce soient les personnes qui viennent les voir, et les entretiens se déroulent majoritairement dans leurs bureaux.

Pour Mme V.P, bien que l'AVDL ne réponde pas au principe d'accompagnement global dans d'une politique de Logement d'abord, il a toutefois le mérite d'avoir fait évoluer les pratiques d'accompagnement des travailleurs sociaux en les obligeant à aller vers les personnes accompagnées:

« L'AVDL a fait évoluer les pratiques du secteur [...]. Beaucoup d'adhérents qui étaient sur de l'hébergement et qui sont passés sur de l'AVDL ont bougé leurs pratiques avec ce fameux aller vers. Aller au domicile constituait avant des craintes, mais finalement, c'est intéressant. » (Mme V.P, chargée de mission, fédération d'associations)

L'ensemble des travailleurs sociaux se disent donc favorables à un accès direct au logement. Pour eux, la politique du Logement d'abord peut effectivement être envisagée à condition qu'il y ait un accompagnement social global et soutenu. Cependant, cet accompagnement social, aussi global soit-il, semble nettement insuffisant pour permettre à certaines personnes sans domicile d'accéder directement à un logement

#### 2.1.2.2. Le Logement d'abord : oui mais.... pas pour tout le monde

Si les travailleurs sociaux pensent que l'accès direct au logement peut être possible à condition qu'un accompagnement social global soit proposé, ils pensent cependant que cela n'est pas envisageable pour tout le monde. On est toujours dans un discours ambigu, contradictoire : « *Oui...mais* ».

« *Après je pense que ça peut marcher pour certaines personnes, mais je ne suis pas convaincue à 100%* ». (Mme P, ES, CHRS)

A partir de leurs discours, se dessinent alors trois typologies de parcours. Selon le cas de figure, l'accès direct au logement est possible ou non :

➤ « *Les accidentés de la vie* »

Il s'agit de personnes qui ont connu « *un accident de la vie* », un évènement, et qui du fait d'une réaction en chaîne se retrouvent sans logement et doivent faire une demande pour une

place en structure d'hébergement. Il s'agit souvent d'une perte d'emploi qui va entraîner une situation de surendettement, d'une impossibilité de payer son loyer ce qui aboutit à une expulsion. Il peut s'agir également d'une rupture ou d'un divorce qui conduit la personne à devoir quitter le domicile et se retrouver dans l'incapacité de se reloger.

*« et puis d'autres, où c'est vraiment accidentel, un surendettement, une perte d'emploi qui a entraîné une perte du logement parce qu'il ne pouvait plus financer le logement. ».* (Mme P, ASS, CHRS)

*« [...] puis d'autres personnes qui arrivaient ici par un accident de la vie quelconque, que ce soit le travail, la famille, l'alcool, tout un tas de choses qui pouvaient les amener à la rue. ».* (Mme B.T, ASS, CHRS)

Ces personnes sont souvent considérées comme autonomes, d'autant plus si elles ont déjà vécu dans un logement. Dans leur cas, les travailleurs sociaux considèrent que l'hébergement n'est pas forcément une étape obligatoire, ou alors celle-ci devrait être de courte durée ; le temps de remettre à jour sa situation administrative et de « rebondir » :

*« Après il y a des personnes, comme le Monsieur qui vient de passer, il peut passer du foyer d'urgence à directement le logement, aucun souci. Il y avait juste administrativement des choses à faire, mais après, en termes d'autonomie et de capacité, c'est quelqu'un qui a toujours eu un logement. Voilà, il a perdu son travail; séparation conjugale et du coup il s'est retrouvé sans solution. Lui, il peut très bien aller sur du Logement d'abord sans problème.»* (Mme P, ES, CHRS)

*« On a des personnes que ça fait des années qu'ils sont en errance, et puis d'autres, où c'est vraiment accidentel, un surendettement, une perte d'emploi qui a entraîné une perte du logement parce qu'il ne pouvait plus financer le logement »* (Mme E.F, assistante de service social CHRS)

#### ➤ Les grands précaires

L'accès direct à un logement ne semble pas possible pour les personnes qui ont un long parcours de rue, d'errance et de ruptures, souffrant de pathologies psychiatriques et/ou d'addictions. Pour ce public, l'hébergement doit rester une étape importante.

*« je pense que ces publics fragiles, qui ont de nombreuses ruptures dans leur vie et moi j'en ai rencontré énormément en rue, qui ont eu un parcours de rue qui ont trouvé un logement, qui se sont réinstallés et qui ont de nouveau reproduit un certain nombre de système et de schémas et qui vont se retrouver de nouveau à la rue et ça à plusieurs reprises. Donc je ne suis pas contre le dispositif, bien au contraire, mais je pense qu'il faut attendre d'avoir un recul plus important par rapport à ce type de profil qui ont été mis dans ce type de dispositif. ».* (Mme M.C, ES, CHS).

Paradoxalement, le public considéré comme le moins apte à pouvoir accéder directement au logement est celui-là même envers qui le Housing First a fait ces preuves. Cela peut s'expliquer par une méconnaissance des conditions de l'expérimentation du « Un chez soi d'abord » et de ses résultats.

#### ➤ Les inexpérimentés du logement

Pour les travailleurs sociaux, les personnes n'ayant jamais connu « *l'expérience du logement* » ne peuvent pas accéder directement à un logement. Il s'agit de personnes qui n'ont jamais été locataires en titre, qui ont toujours vécu avec leur famille, leurs parents. Il s'agit principalement de personnes primo-arrivantes, qui en plus de ne pas avoir eu leur propre logement dans leur pays, ne connaissent pas le fonctionnement du logement en France.

*« Beaucoup de personnes qui sont étrangères, et pour qui logement, maison, ça ne veut pas forcément dire un logement HLM, un logement tout seul. Ça peut être de la résidence sociale. [...]. On n'a pas tous la même notion de ce que c'est un logement »* (Mme E.F, ASS, CHRS)

*« Parce que qu'il y a aussi des personnes qui arrivaient qui avaient vécu avec une femme ou avec leurs parents et qui n'ont jamais vécu de manière autonome dans un logement, tout simplement, techniquement, basiquement déjà. J'ai découvert au fur et à mesure, avec beaucoup d'étonnement tout ça, parce que culturellement et parce que matériellement les gens n'ont pas trop la possibilité dans leur pays d'origine, et qui arrivent ici, d'abord avec des idées préconçues que ça ne coûtera rien ou que ça sera payé par quelqu'un d'autre, et de se dire il faut mettre en place un certain nombre de choses et de devenir responsable de ce qu'on fait. ».* (Mme B.T, ASS, CHRS).

Lors des commissions SIAO que j'ai pu observer, cet élément d'évaluation est pris en considération et questionné, notamment dans le cas de deux personnes arrivées en France depuis peu. Le travailleur social qui a présenté l'une des situations, précise que cette personne a toujours vécu chez ses parents et qu'elle n'a donc pas d'expérience de logement autonome. Pour l'autre situation, il a été préconisé une orientation en CHRS du fait de son inexpérience de logement en France.

Le passage par une structure pour ces personnes-là, leur permettra ainsi de se préparer au logement, de comprendre le fonctionnement du logement, des droits et des devoirs du locataire.

Même pour les travailleurs sociaux en structures d'hébergement favorables au Logement d'abord, l'accès direct au logement ne serait pas pertinent, même avec la mise en place d'un accompagnement global.

### 2.1.3. Une politique qui n'est pas perçue comme une évolution majeure

Sur la question des évolutions majeures des politiques publiques qui ont marqué les travailleurs sociaux interrogés et qui ont impacté leurs pratiques, sont principalement cités : la mise en place des SIAO, l'humanisation des structures d'hébergement, la continuité de l'hébergement et dans une moindre mesure le DALO. La politique du Logement d'abord n'est quasiment jamais citée comme étant une politique majeure.

#### 2.1.3.1. Le SIAO : un outil de la refondation qui n'est pas perçu comme tel

Comme nous l'avons vu dans la première partie, les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation ont été un des outils majeurs de la refondation de la politique de prise en charge des personnes sans domicile. Ils sont « *la pierre angulaire* »<sup>122</sup> de la politique du Logement d'abord. Ils devaient permettre la mise en place d'un véritable service public d'hébergement et garantir la fluidité des parcours d'hébergement des personnes sans domicile en favorisant des sorties rapides vers des solutions adaptées.

La mise en place des SIAO est véritablement perçue comme une évolution majeure ayant impacté le secteur et les pratiques des travailleurs sociaux en structures d'hébergement.

---

<sup>122</sup>IMBAUD, Dorothée, JEANTET, Marine. *Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation*. Rapport IGAS, n°RM2012-019P, février 2012. p. 16.

Cependant, aucun des travailleurs sociaux ayant cité le SIAO n'a fait le lien avec la politique du Logement d'abord et la refondation de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans domicile.

Même s'il constitue une certaine avancée, notamment en centralisant l'offre et la demande d'hébergement, il est davantage évoqué sous un angle négatif. Les travailleurs sociaux estiment que le SIAO est inopérant, qu'il a entraîné une perte de leur autonomie et de contrôle des personnes accueillies.

a. Perte d'autonomie

Pour l'IGAS<sup>123</sup>, la mise en place des SIAO a impacté très fortement les pratiques des acteurs du secteur de l'AHI, notamment les travailleurs sociaux. Cet impact se traduit par une perte d'autonomie dans la gestion des orientations et une perte de maîtrise des personnes accueillies dans les structures.

Les SIAO ont une mission de régulation. Ils centralisent l'offre et la demande d'hébergement et procèdent aux orientations vers les centres d'hébergement et les logements adaptés. Avant leur mise en place en 2011, les travailleurs sociaux faisaient les demandes d'hébergement en s'adressant directement aux structures. Cela supposait avoir une bonne connaissance des différentes structures existantes sur le territoire et envoyer plusieurs demandes pour une même personne afin de maximiser ses chances d'avoir une place. Ce travail de recherche pouvait être fastidieux et très chronophage. En ce sens, le SIAO est perçu comme une réelle avancée :

*« Maintenant tout est centralisé, c'est le SIAO qui gère toutes ces places-là. Donc c'est vrai que pour le travailleur social prescripteur c'est bien, parce que du coup il n'a plus à appeler toutes les structures : alors est-ce que t'as une place ? »*  
(Mme P, ASS, CHRS).

Mais ces orientations se faisaient en fonction de certaines filières qui se sont construites en fonction « *des liens personnels ou professionnels préexistants avec les centres d'hébergement* »<sup>124</sup>. Les travailleurs sociaux interrogés expliquent comment le SIAO est

---

<sup>123</sup>*Ibid.*

<sup>124</sup>MONTALBAN AROCA, Vincent. « Une juste distribution des places ? Les Services intégrés de l'accueil et de l'orientation ». *Le sociographe*, 2014/4, n° 48. p. 59.

venu casser les relations de partenariats et les réseaux directs qu'ils avaient construits au fil des années avec les autres structures d'hébergement ou de logement adaptés.

*« [...] hors moi je n'ai jamais eu aussi peu de places d'hébergement ou de logement depuis le SIAO. Avant j'avais un nombre de partenaires assez important avec qui on travaillait en tout professionnalisme, on savait quel type de profil était adapté à quel type de structure » (Mme M.C, ES, CHS)*

Ces partenariats, selon eux, permettaient d'avoir une bonne connaissance des différentes structures, de créer des relations de confiance ; ce qui facilitait les sorties rapides des personnes hébergées :

*« Mais au-delà de la convention, ce n'est pas ça qui fait qu'on a des places, c'est que les responsables me connaissent. Là, ils ont un studio de libre, ils m'appellent pour savoir si j'ai quelqu'un. Voilà, à force, c'est un partenariat qui s'est créé, ils savent très bien que la situation elle est à jour, que s'il y a le moindre souci on intervient, on reste en vis-à-vis, il y a vraiment ce lien. ». (Mme P, ASS, CHRS).*

Le SIAO en centralisant l'offre et la demande, se pose comme un intermédiaire entre les travailleurs sociaux et les structures gestionnaires de centre d'hébergement ou de logement d'insertion. Cela implique également une perte de « *pouvoir vis-à-vis de l'utilisateur, notamment celui de trouver une place dont ils tiraient probablement une certaine valorisation.* »<sup>125</sup>. Ainsi, le SIAO est venu interroger l'identité professionnelle des travailleurs sociaux, leur utilité pour trouver des solutions de sorties pour les personnes qu'ils accompagnent.

*« Et donc le pouvoir qu'avaient certains collègues, le pouvoir qu'ils pouvaient avoir sur leurs pratiques était par exemple de faire eux même des demandes à des tas de CHRS. Donc, cette question du pouvoir du travailleur social et de son pouvoir sur sa pratique, il est clairement transformé par les évolutions avec ce guichet unique que sont les SIAO. [...] donc si on se remet dans un positionnement où avant il n'y avait pas de guichet unique, la collègue, sa frustration, mais également la frustration qui est liée à sa pratique professionnelle, mais qui est liée aussi à la personne qui est en face d'elle donc vraiment à son cœur de métier, et même limite peut être même pourquoi elle fait ce boulot-là, ben oui elle va appeler les CHRS qu'elle connaît, oui*

---

<sup>125</sup>IMBAUD, Dorothée, JEANTET, Marine, Op.cit., p 40.

*elle va envoyer des fax, oui elle va dire attend celui-là on va peut-être regarder si on ne peut pas faire un échange, elle va se démerder ».* (M.K.S, coordinateur SIAO).

Pour certains, cela est vécu comme un outil de contrôle au service de l'Etat.

*« D'abord c'est un outil de contrôle c'est évident, à mes yeux, ça a été dès le départ un outil de contrôle. Mais pourquoi pas, l'Etat a le droit de contrôler ce qui se passe dans la circulation des populations, dans les centres d'hébergement, qui fait quoi, qui refuse toujours des situations difficiles, qui les prends. Ça se comprend aussi ça quand même. ».* (Mme B.T, ASS, CHRS)

b. Une perte de maîtrise du profil des personnes accueillies

La multiplicité des structures d'hébergement et leurs spécialisations a entraîné une catégorisation du public accueilli. Pour Julien Damon, ces structures procèdent à un « écrémage »<sup>126</sup>. Les personnes les plus en difficultés étant celles qui ne bénéficient pas des meilleures prises en charge. Cela correspond à un « effet Mathieu », qui consiste à « donner plus à ceux qui ont déjà plus, et moins à ceux qui ont déjà moins »<sup>127</sup>. Avec la multiplication du nombre de personnes sans domicile et un nombre limité de places d'hébergement, certaines pratiques de sélection des publics pour l'entrée en structures d'hébergement se sont peu à peu mises en place.

Soulie<sup>128</sup> distingue deux secteurs d'hébergement: le secteur ouvert, constitué principalement par les CHU, et le secteur fermé constitué par les CHRS. Le secteur ouvert propose principalement une mise à l'abri et satisfait les besoins élémentaires des personnes (lit, repas, douches), avec un faible accompagnement social. Le secteur fermé se distingue par des conditions d'hébergement de meilleure qualité et d'un accompagnement social conséquent. Progressivement, dans ce secteur, il s'est construit une hiérarchisation des personnes accueillies, en fonction de différents critères établis qui « interviennent dans la constitution du capital symbolique de chaque agent »<sup>129</sup>. Pour l'auteur, « L'espace des centres d'hébergement pour personnes sans-abri peut donc être conçu comme un marché particulièrement segmenté où en fonction de leur capital tant économique, physique, que

---

<sup>126</sup>DAMON, Julien. *La question SDF*. Op.cit., p. 229.

<sup>127</sup>*Ibid.*, p. 231.

<sup>128</sup>SOULIE, Charles. « Le classement des sans-abri ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 118, juin 1997. p. 69-80.

<sup>129</sup>*Ibid.* p.76.

*symbolique, les sans-abri pourront prétendre accéder à tel ou tel type de ressources.* »<sup>130</sup>. Les travailleurs sociaux vont donc sélectionner en fonction du capital symbolique (bonne présentation, respect, ponctualité, envie de s'en sortir) et le capital économique (capacité à travailler, des ressources, diplôme).

Pour Maryse Marpsat<sup>131</sup>, les places d'hébergement peuvent être assimilées à « *une ressource rare* » qui va être attribuée selon trois logiques<sup>132</sup> qui peuvent se combiner ou non: « *le perfectionnisme, l'efficacité maximale et la compassion* »<sup>133</sup>. Ainsi, pour l'attribution des places, les travailleurs sociaux vont privilégier les personnes qui ont le plus de capacité à s'insérer, notamment s'ils peuvent facilement accéder à un emploi (perfectionnisme), dont la possibilité d'amélioration de la situation sera la plus importante (efficacité maximale), ou les personnes « *les plus démunies* » (compassion).

Face à ces pratiques qui se sont instituées, la mise en place du SIAO devait permettre de rétablir une égalité de traitement des demandes d'hébergement, dans une logique de service public d'hébergement et de l'accès au logement. Certains travailleurs sociaux admettent que le SIAO a permis de rétablir une certaine équité dans les admissions, là où avant il pouvait y avoir un « *tri* » des personnes accueillies :

*«Là on a un seul rapport social, une seule fiche SIAO, on est obligé de rencontrer la personne aussi, faire un entretien de préadmission, peut-être de dire non, mais en connaissance de cause, c'est-à-dire vraiment après l'avoir rencontrée, après avoir évalué vraiment si c'était possible ou pas, de casser ses a priori en la rencontrant. Ça je trouve que c'est plutôt pas mal, et du coup on est amené à dire oui, quand avant sur un simple écrit on disait non. ».* (Mme G.K, ES, CHRS).

Mais pour d'autres travailleurs sociaux, les SIAO ont impacté les pratiques d'admission des structures. Si pour certaines structures, l'inconditionnalité était de mise, d'autres structures avaient mis en place des commissions d'admission pour étudier les demandes des personnes. Elles pouvaient ainsi recevoir les personnes en entretien puis ensuite réfléchir en équipe sur

---

<sup>130</sup>*Ibid.*

<sup>131</sup>MARPSAT, Maryse. « Un avantage sous contrainte : le risque moindre pour les femmes de se trouver sans abri ». *Population*, 54<sup>e</sup> année, n°6, 1999. p. 915.

<sup>132</sup>MARPSAT Maryse s'appuie sur les travaux de Jon Elster et Herin qui ont travaillé sur l'éthique des choix médicaux.

<sup>133</sup>MARPSAT, Maryse, Op.cit., p. 915.



leur admission ou non. Avec le SIAO, les structures n'ont en général pas le choix et doivent admettre les personnes orientées.

*« Mais du coup, d'une part ça a enlevé une certaine liberté aux établissements de décider qui rentre et qui ne rentre pas. Ça, ça a coincé beaucoup. Moi ça, tant que les personnes qui nous sont adressées correspondent aux outils que nous avons [...] ça ne me pose aucun problème. Mais j'aime bien avoir une vision d'ensemble et pas qu'on me prenne juste pour un exécutant. ».* (Mme B.T, ASS, CHRS)

*« Après il y a eu la création du SIAO en 2010, qui a un peu bousculé tout, [...] on n'avait plus notre fonctionnement habituel. D'habitude moi je faisais tous les lundis des entretiens d'admission, dix entretiens tous les lundis, il y avait un turnover très important. [...]. C'est vraiment le SIAO qui décide, c'est leur évaluation que cette personne correspond à chez nous ».* (Mme P, ASS, CHRS).

Les structures d'hébergement ne peuvent plus faire d'admission directe ce qui entraîne un sentiment de perte d'autonomie et de contrôle de la part des travailleurs sociaux et des structures. Par ailleurs, cela les oblige à être transparents sur leurs critères d'admissions, ils doivent donc justifier les refus<sup>134</sup>.

### 2.1.3.2. L'humanisation des centres et la continuité de l'hébergement

Ces deux évolutions semblent liées au parcours professionnel des travailleurs sociaux et du type de structures dans lesquelles ils ont pu travailler. Ceux qui ont évoqué ces deux éléments sont des travailleurs sociaux qui ont exercé à un moment donné dans des centres d'hébergement d'urgence, avec des durées d'hébergement allant d'une nuit à deux mois. Puis ces centres d'urgence se sont transformés en centres d'hébergement de stabilisation ou ont changé de statut et sont passés sous un statut CHRS. Les travailleurs sociaux ayant toujours travaillé dans des CHRS n'ont pas évoqué ces deux éléments.

En 2007, selon la conférence de consensus sur les sans-abri<sup>135</sup>, les structures d'accueil des personnes sans domicile ne présentaient pas les conditions nécessaires pour accueillir les personnes dans des conditions respectant leur dignité et leur intimité. Une étude de la

---

<sup>134</sup> IMBAUD, Dorothée, JEANTET, Marine. Op.cit.

<sup>135</sup>Conférence de consensus. « Sortir de la rue ». Rapport du jury d'audition. 5 décembre 2007. 51 p.

DREES estimait<sup>136</sup> à 16% les places en chambres collectives ou en dortoirs dans les structures accueillant les personnes sans domicile. Ce taux pouvait atteindre 40% dans les structures non conventionnées à l'ASH, comme les centres d'hébergement d'urgence.

Le jury de la conférence de consensus préconise alors de privilégier l'hébergement en chambre individuelle car « *le droit à l'intimité comme le droit à la sûreté imposent l'appropriation d'un espace privé ; c'est un premier élément du « chez soi » dans un habitat collectif* »<sup>137</sup>.

Le rapport Pinte<sup>138</sup> vient appuyer cette recommandation en rappelant que les personnes accueillies doivent pouvoir bénéficier « *d'un accueil digne* » qui va permettre « *un travail de reconstruction dans des conditions satisfaisantes.* »<sup>139</sup>. Il préconise la mise en place d'un plan d'humanisation, qui sera initié dès 2008. Ce plan sera consolidé par la circulaire du 5 mars 2009<sup>140</sup> qui vient préciser les modalités de modernisation des structures d'hébergement. La circulaire prévoit, soit de réhabiliter des structures existantes, soit de créer de nouvelles structures. Dans les deux cas, l'objectif est de tendre vers un accueil en chambres individuelles, ou dans des conditions se référant aux normes de logement décent.

L'humanisation des centres d'hébergement a permis d'améliorer les conditions d'accueil des personnes et a impacté ainsi les pratiques.

*« Pour moi, c'est principalement l'année 2007 avec les enfants du canal, c'est-à-dire que leur mouvement a permis de mettre en exergue les problématiques de logement surtout les problématiques d'inadaptation de l'hébergement à notre public. Donc il y a eu des effets pervers et des effets positifs. A savoir qu'on a derrière une humanisation des centres, des places plus adaptées. Pour moi le moment où tout a changé, c'est 2007 et pour moi l'humanisation des centres. ».* (Mme M.C, ES, CHS).

*« Il y a eu effectivement énormément d'évolutions, déjà avec le plan d'humanisation. Précédemment dans les centres d'hébergement d'urgence, les gens étaient accueillis*

---

<sup>136</sup>Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques. « Les établissements accueillant des adultes et des familles en difficulté sociale ». *Etudes et résultats*, n°738, septembre 2010. p. 6.

<sup>137</sup>Conférence de consensus. Op.cit., p. 38.

<sup>138</sup>PINTE, Etienne. Op.cit. p. 54.

<sup>139</sup>*Ibid.*

<sup>140</sup>Circulaire du 5 mars 2009 pour la relance relative à l'hébergement.

*dans des conditions pas nécessairement dignes et en plus ils étaient remis à la rue sans solution derrière. ».* (Mme S.F, ASS, CHRS/résidence sociale).

La Cour des comptes<sup>141</sup> a souligné les efforts de l'Etat en matière d'amélioration des conditions d'accueil des personnes, et la « réussite » du plan d'humanisation des structures d'hébergement.

La continuité de l'accompagnement a fortement impacté les pratiques d'accompagnement dans les structures d'urgence. Avec des accueils de courtes durées et des remises à la rue en journée, l'accompagnement social était quasi inexistant. Il consistait principalement à évaluer la situation des personnes, pour permettre une réorientation plus adaptée. Il s'agissait de donner les informations élémentaires pour permettre aux personnes de pouvoir entamer les premières démarches administratives repérer les interlocuteurs pouvant leur venir en aide.

*« Ah ben l'évolution majeure c'est la continuité de la prise en charge et l'inconditionnalité de l'accueil. Ça, clairement, ça a modifié considérablement les prises en charge. C'est clair. Le travail [...] qui était au départ de stabiliser une famille, évaluer la situation et orienter, et le tout sur 4 mois maximum euh...forcément, le fait que les durées de prises en charge s'allongent considérablement, c'est à dire qu'on est en moyenne à plus de 6 mois de prise en charge maintenant ben ça modifie le travail à faire avec les familles. Ça questionne aussi notre façon d'intervenir, ».* (Mme E, ASS, CHS)

La continuité a permis ainsi de mettre en place un accompagnement social sur la durée, passant « *de pratiques relevant de l'humanitaire à une inscription dans la logique d'activation par l'adoption des outils du champ de l'insertion* », notamment avec la mise en place des contrats de séjour et la construction de projets individualisés des personnes accueillies.

---

<sup>141</sup>Cour des comptes, *L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser*. Op.cit., p. 288.

### 2.1.3.3. Droit Au Logement Opposable

Le Droit Au Logement Opposable institué par la loi de 2007 a permis de consolider un droit qui s'est construit sur de nombreuses années. En devenant un droit opposable, l'Etat est tenu de garantir un relogement à toute personne dont la demande de logement a été reconnue prioritaire et urgente. L'Etat a désormais une obligation de résultats et non plus seulement de moyens.

Plusieurs travailleurs sociaux en structures d'hébergement interrogés citent le DALO parmi les avancées majeures des politiques publiques à destination des personnes sans domicile. Cependant, il est davantage perçu sous un angle négatif.

Tout d'abord il constitue une démarche administrative supplémentaire à effectuer pour permettre aux personnes d'accéder au logement. Et s'additionne donc aux différentes démarches déjà effectuées : la demande de logement social qui est un préalable, les dossiers d'accords collectifs, les demandes de logement action logement. Cette démarche est jugée complexe, longue et décourageante ; ce qui peut impacter le moral des personnes ayant fait le recours.

*« Par rapport au DALO (...) en CHRS il faut attendre 6 mois, donc ça ralentit pas mal, et après il y a les trois mois d'attente pour le passage en commission, et puis après 6 mois pour avoir une première proposition. Donc en gros, rien ne se passe avant 1an. ».* (Mme E.F, ASS, CHRS).

*« je trouve que c'est lourd, enfin c'est pas lourd de remplir un dossier DALO, c'est pas ça, mais je trouve que c'est compliqué, [...] je trouve que c'est assez démobilisant pour les gens, c'est très souvent des décisions de refus qui ne sont pas motivées, donc, en faisant un recours gracieux, on finit par une décision favorable, mais tout ça prend beaucoup de temps, moi je trouve que tout ça c'est pas très bon pour le moral des personnes ».* (Mme G.K, ES, CHRS).

Cette complexité a été pointée par la Cour des Comptes<sup>142</sup> qui estime que le DALO est une « *procédure complexe* » et qui peut donc être dissuasive. Pour le Comité de suivi DALO,

---

<sup>142</sup>Cour des comptes. *La mise en œuvre du droit opposable au logement*. Référé n°2016-4089, 23 décembre 2016. p. 2.

« un nombre important de ménages abandonne tout simplement les démarches de recours au DALO devant la difficulté ou par désespoir devant le peu de chance de voir ce recours aboutir »<sup>143</sup>, ce qui augmente le non-recours à ce droit, principalement chez les personnes sans-domicile ou en situation de mal logement.

Les travailleurs sociaux ont un sentiment partagé sur l'efficacité du relogement via le recours DALO. Certains estiment que le DALO permet de reloger de plus en plus de personnes, tandis que d'autres estiment que peu de personnes dont le dossier a été reconnu prioritaire et urgent ont eu des propositions dans le cadre du DALO. Pourtant, ces dernières années, les efforts de l'Etat en matière de relogement dans le cadre du DALO sont soulignés par de nombreux acteurs. L'Etat a effectué un important travail de recensement et de remobilisation de son contingent préfectoral<sup>144</sup>. Il a par ailleurs imposé à Action Logement un quota de 25% de relogement de personnes reconnues prioritaires au titre du DALO et sortantes d'hébergement<sup>145</sup>. Même s'il persiste un manque indéniable de logements sociaux pour répondre aux besoins, le nombre de relogements des personnes reconnues prioritaires au titre du DALO n'a cessé d'augmenter ces dernières années<sup>146</sup>.

Enfin, les travailleurs sociaux dénoncent des règles de relogement trop contraignantes dans le cadre du DALO. Si une proposition de logement est faite dans le cadre du DALO et que le ménage refuse, alors ce dernier perd le bénéfice de la priorité et ne se verra plus proposer un logement dans ce cadre-là.

*« Je trouve ça compliqué, je comprends très bien, surtout que sur le DALO il y a une obligation de proposer un logement. Donc une fois que vous le refusez, vous sortez de la liste, ce que je comprends très bien légalement, c'est normal. On ne peut pas d'un côté obliger à offrir un logement et pénaliser si personne n'a pas de logement pour ensuite dire ah oui mais celui-là ça ne lui plait pas, je comprends très bien. Mais je trouve que c'est un peu à double tranchant ».* (Mme T, ASS, CHRS)

Les travailleurs sociaux se retrouvent tiraillés entre l'obligation d'accepter l'offre de logement au risque de perdre sa priorité, et le fait de poursuivre ou non l'hébergement en cas de refus de la proposition de logement. En effet, en ce qui concerne l'hébergement, bien des

---

<sup>143</sup>Comité de suivi DalO. *Bilan chiffré du Droit Au Logement opposable. 2008-2016*. Rapport n°11, 2017. p. 7.

<sup>144</sup>CARLOTTI, Marie-Arlette. *L'effectivité du droit opposable au logement. Mission d'évaluation dans 14 départements*. Rapport, décembre 2016. p. 35.

<sup>145</sup>Loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite Loi Molle.

<sup>146</sup>CARLOTTI, Marie-Arlette. *Op.cit.*, p. 36.

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* »<sup>147</sup>. Les personnes qui refusent prennent le risque de voir leur prise en charge remise en cause. 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.

Cependant pour les deux chargés de missions, le DALO est aujourd'hui ce qui permettra de rendre effectif le Logement d'abord.

*« La loi [DALO] dit dix-huit mois dans un logement adapté et six mois dans un centre d'hébergement pour être prioritaire. Donc on peut considérer que six mois dans l'absolu, six mois suffisent en hébergement avant d'aller dans un logement et on bétonne avec de l'accompagnement. Mais on va quand même vachement vers ça [le Logement d'abord], parce que le DALO oblige l'état à reloger des gens. Parce qu'il a le DALO, pas parce que la grille machin, pas parce que dans l'hébergement truc, mais parce qu'il y a le DALO, l'Etat doit le reloger. L'Etat doit, s'il respecte, et il faut reconnaître qu'ils font tout pour essayer de faire marcher le DALO, parce que c'est des astreintes qu'ils ont sur le dos, et ben ils lui proposent un logement et on lui met de l'AVDL. Et ben ça c'est le Logement d'abord. Si la commission de médiation acceptait que quelqu'un à la rue puisse être reconnu DALO et non pas DAHO, on a le Logement d'abord. [...]. Sauf que la commission pour l'instant elle se dit : il est en errance, alors son DALO vaud mieux que ce soit un DAHO et voilà : vas-y, passe par de l'hébergement. Et pourquoi ? Le gars il a un CDI, il dort dans sa bagnole, pourquoi il ne serait pas dans un logement ce brave ? Avec de l'accompagnement s'il en a besoin, on serait sur du Logement d'abord. » (Mme FR, chargée de mission, Mission logement)*

Ainsi si l'Etat venait à respecter son obligation de relogement et octroyer un logement pour toute personne reconnue prioritaire au titre du DALO, et que les commissions de médiation évitaient de requalifier des recours DALO en recours DAHO, alors l'Etat serait dans une véritable démarche de Logement d'abord.

---

<sup>147</sup>Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale IDF. *Droits et obligations des personnes hébergées : cadre juridique, enjeux, préconisations et témoignages d'expériences*. Septembre 2016. p. 99.

## 2.2. Un accès au logement conditionné à des prérequis

### 2.2.1. La fonction de l'hébergement encore fortement légitimée

#### 2.2.1.1. L'hébergement, une étape importante pour l'accès au logement

La politique du logement précise que l'hébergement ne doit pas être un préalable à l'accès au logement. Le passage par l'hébergement doit rester une étape facultative, si aucune solution de logement n'est trouvée. Cependant, sur le terrain de notre enquête, le temps de l'hébergement reste pour beaucoup de travailleurs sociaux exerçant en structures d'hébergement, une étape importante dans le parcours des personnes qui se retrouvent sans domicile.

#### a. Un temps d'introspection, de reconstruction

L'hébergement est perçu comme un temps d'introspection et d'analyse permettant à la personne de réfléchir et de comprendre ce qui a pu l'amener à se retrouver dans cette situation. Ce travail d'analyse effectué avec le travailleur social, sur la base du récit de vie de la personne, de son parcours, va lui permettre de cheminer, de travailler sur les différents écueils afin d'éviter que les mêmes erreurs ne se reproduisent lors d'un futur relogement.

*« Le parcours de la personne avant l'entrée, qu'est ce qui s'est passé pour elle, qu'est ce qui s'est joué, comment elle l'analyse ».* (Mme E.F, ASS, CHRS)

*« C'est-à-dire qu'il y a beaucoup de choses à travailler avec les personnes avant. Effectivement il y a des moments de ruptures dans leur vie qui les ont amenées à être dans des situations d'errance, qui les ont amenées à avoir une perte de logement et que du coup, si tout ça n'est pas travaillé avant, le fait de les remettre dans un logement ça ne va pas solutionner les différentes problématiques ; en tous cas les différents éléments qui les ont amenées à perdre leur logement ».* (Mme M.C, ES, CHS, Association A)

Lors des commissions d'orientation du SIAO, certains travailleurs ont insisté sur ce besoin de stabilisation (3 dossiers présentés sur 8) ; c'est-à-dire le besoin de « se poser », de « se stabiliser » pour régler des problématiques d'ordre personnel ou administratif.

Cet accompagnement est empreint d'une certaine « psychologisation de l'intervention sociale » qui selon Maryse Bresson tend à faire porter à la personne, la responsabilité de sa situation et occulte les responsabilités collectives. Pour l'auteur, cela correspond « à une

*certaine forme d'interprétation des problèmes à l'aune des défaillances des individus, appelant des modalités d'intervention pour transformer ces derniers. »<sup>148</sup>.*

Le temps de l'hébergement va permettre à la personne de se poser et de se reconstruire, en s'appuyant d'une part sur l'accompagnement individualisé proposé par le travailleur social, et d'autre part sur le collectif qui va également jouer un rôle dans cette reconstruction de soi. Les liens sociaux qui vont se tisser durant l'hébergement, tant avec l'équipe qu'avec les autres hébergés, vont permettre aux personnes d'avoir un soutien et de retrouver la confiance en elles.

Cette notion de lien renvoie à la crainte des travailleurs sociaux de l'isolement, considéré comme un facteur de risque pouvant mettre en échec le relogement de la personne.

#### b. Un temps d'observation

Le fait d'être en hébergement collectif, avec la présence d'une équipe 24h/24h, permet aux travailleurs sociaux de mieux appréhender les problématiques des personnes hébergées grâce à l'observation de leurs comportements au quotidien. Cette appréciation par contre est difficilement réalisable dans un hébergement en diffus ou dans un logement. Ainsi, les travailleurs sociaux peuvent plus facilement déceler des problèmes d'alcoolisme, de violences conjugales ou de maltraitances envers les enfants (dans le cas des structures accueillants des familles). Ce qui ne sera pas observé la journée pourra être observé par les professionnels travaillant de nuit (veilleurs, gardiens) qui relayeront ces informations aux travailleurs sociaux. Ces problématiques observées et décelées seront alors abordées lors de l'accompagnement social afin d'y remédier.

*« Il va pas être là dans ce logement tout seul, mais nous, sur une structure en CHRS il y a des choses qu'on voit, qu'on constate, alors moi je suis là en journée, il y a des choses que je ne vois pas, mais mon équipe qui est là de soirée et de nuit, ils s'aperçoivent de choses. Et voilà ce Monsieur il rentre en état d'ébriété tous les soirs, il est comme-ci, comme ça. Nous derrière ça nous permet de reprendre des choses avec la personne. Pour retravailler un projet de soin, il y a des choses à faire ».*  
(Mme P, ASS, CHRS)

---

<sup>148</sup>BRESSON, Maryse. « La psychologisation de l'intervention sociale : paradoxes et enjeux ». *Informations sociales*, 2012/1, n° 169. p.73.



Les structures d'hébergement agissent ainsi comme le « *Panopticon de Bentham* » décrit par Michel Foucault<sup>149</sup>. Ces lieux fonctionnent de manière à pouvoir observer constamment les personnes (de manière consciente ou inconsciente de la part de l'équipe en place) afin de détecter les comportements déviants ou inappropriés et pouvoir par la suite les corriger et les transformer grâce à l'accompagnement social.

### c. Les effets pervers de l'hébergement

L'hébergement reste une étape importante et indispensable pour bon nombre de travailleurs sociaux : il permet la reconstruction, la mise à plat des difficultés, voir, la préparation au relogement et le travail sur l'autonomie. Cependant, les travailleurs sociaux sont conscients des effets pervers de l'hébergement si le temps de séjour dure un peu trop longtemps. Cette durée n'est pas quantifiée, mais c'est comme s'il existait un point de rupture, un instant T à partir duquel l'hébergement non seulement n'est plus constructif, mais devient contre-productif entraînant une régression de la situation des personnes. Les travailleurs sociaux évoquent principalement deux effets négatifs qui portent sur les notions d'autonomie et d'attachement au lieu d'hébergement.

#### ➤ Un risque de régression de l'autonomie

Lors de l'hébergement, l'accompagnement social proposé vise à promouvoir l'autonomie des personnes pour les préparer au mieux à une « *sortie réussie* » vers le logement. Cependant, la période de l'hébergement peut être variable selon les structures et peut durer plusieurs années. A titre d'exemple, en Ile de France, la durée de séjour moyenne en établissement d'hébergement est de 18 mois. Celle-ci pouvant aller de un mois à plus de trois ans<sup>150</sup>.

Cette longue période d'hébergement, notamment dans les structures collectives qui proposent un accueil en chambre et un service repas, peut avoir un effet contreproductif et entraîner une « *régression* » de l'autonomie des personnes hébergées.

*« Parce que moi j'ai constaté des fois carrément une régression, et même des résidents capables de me dire : finalement les deux ans que j'ai passé là, j'ai pris de mauvaises habitudes, je me fait nourrir, je fais juste le ménage de ma chambre et si*

---

<sup>149</sup>FOUCAULT, Michel. *Surveiller et punir*. Gallimard, 1975. p. 233.

<sup>150</sup>Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement. « Structures d'hébergement et personnes accueillies en IDF en 2012 ». *Repères*. Décembre 2017. 31 p.

*j'ai quelque chose à régler je demande qu'on me le fasse ou qu'on le fasse avec moi etc, etc.. Alors que ces moyens-là, ils les avaient encore, ou en tous cas, ils en étaient pas loin à l'arrivée dans l'établissement. ». (Mme T, ASS, CHRS Familles)*

Par ailleurs, un temps d'hébergement prolongé peut créer une coupure avec les réalités, ou avec certaines actions de la vie quotidienne, comme le fait de faire ses courses, payer les factures :

*« Par ce que des fois elles passent trois ans ici elles ne savent pas combien ça coute une course, et elles nous appellent un mois après leur sortie : je ne me rendais pas compte que c'était aussi cher ! ». (Mme M.C, CESF, CHRS)*

Cela peut s'apparenter au phénomène de « *déculturation* »<sup>151</sup> ou de « *désadaptation* » des personnes lors de leur séjour dans des « *institutions totalitaires* » décrits par Goffman. Les personnes hébergées en structures collectives n'ont plus la possibilité de vivre ou de se comporter comme elles le feraient dans leur propre logement. Elles connaissent alors une perte d'autonomie ou de capacité à faire certains actes de la vie quotidienne.

Les travailleurs sociaux distinguent ainsi deux cas de figure :

- celui où la personne est considérée comme autonome à son arrivée dans la structure d'hébergement, notamment, celle qui a connu « *un accident de la vie* »,
- celui où tout un travail vers l'autonomie a été fait à travers l'accompagnement proposé. Les personnes se sont remobilisées, puis avec le temps, la proposition de logement tardant à arriver, vont stagner, se décourager et régresser. Il y a alors une frustration qui naît, tant chez le travailleur social que chez la personne hébergée.

Au risque de la régression de l'autonomie, s'ajoute la possibilité d'une sous-évaluation de l'autonomie, qui peut constituer un frein dans l'évolution et les projets des personnes hébergées. Les conditions de l'hébergement font que les travailleurs sociaux ont des difficultés à évaluer les capacités d'une personne à vivre seule, à gérer son quotidien, à faire ses courses, ou se faire à manger. Un travailleur social explique, que certaines femmes hébergées peuvent avoir un réseau familial à l'extérieur qui pourrait leur venir en aide, notamment pour la garde des enfants, ce qui leur permettrait de pouvoir chercher ou occuper

---

<sup>151</sup>GOFFMAN, Erving. *Asiles. Etudes sur la condition sociale des malades mentaux*. Editions de minuit, 1968. p. 56.

un emploi. Du fait des règlements contraignants des structures d'hébergement, elles ne peuvent faire garder leur enfant par un membre de leur famille dans la structure.

➤ Risque d'attachement

Le cadre de l'hébergement collectif est considéré comme structurant et rassurant par la présence en continu des salariés, d'un accompagnement social soutenu et d'une disponibilité de l'équipe socio-éducative. Ces différents éléments peuvent entraîner la création de liens très forts avec les autres personnes hébergées et avec les professionnels. Cet attachement qui se construit dans le temps va rendre le départ des personnes hébergées un peu plus difficile.

*« Et puis il y a des attaches, faut pas se mentir, ça existe, c'est évident, ça serait idiot de le nier. Il y a des attaches qui se créent avec nous, avec l'environnement global, avec les autres familles, avec les animateurs, voilà. ».* (Mme T, ASS, CHRS familles)

Les personnes vont s'ancrer dans un environnement familial, tant en interne, qu'en externe et peuvent alors avoir du mal à quitter la structure d'hébergement ou à se projeter dans « un ailleurs ». Après le départ, nombre de travailleurs évoquent le lien qui se maintient les premiers mois, les personnes qui reprennent contact pour évoquer leur solitude, leur isolement, le manque de la vie en collectivité :

*« Il a eu des familles qui étaient très contentes de partir dans un logement et qui reviennent nous voir deux mois ou trois mois après : « mais qu'est-ce que j'ai fait ? Je ne m'en sors pas, je me sens seule, je ne vois plus personne, je me retrouve au fin fond de je ne sais quel quartier »* (Mme V, ES, CHRS femmes)

Ces retours et contacts post-relogement sont utilisés par les travailleurs pour venir également appuyer et justifier l'idée selon laquelle l'isolement constitue un fort risque de décompensation dans le cadre d'un accès direct au logement.

Cet attachement est favorisé, selon eux, par une prise en charge globale et intensive, un accompagnement social soutenu et des équipes qui peuvent être très présentes et très à l'écoute :

*« L'accompagnement social en CHRS est quand même très, très cocoonant, très, très présent, très disponible. [...]. De plus, on est une équipe pluridisciplinaire, on a une éducatrice spécialisée, des assistantes sociales, on a une infirmière aussi une fois par semaine qui est sur la structure, on a des maîtres de maison qui sont là pour aider à*

*la gestion du quotidien : changer une ampoule, changer une latte qui a cassé, un frigo qui a lâché. Voilà, donc il y a tout cet étayage-là qui est important. Et puis d'un coup, pouf ! Ils passent sur du logement où y a pas, y a plus d'étayage du tout. ».*  
(Mme E, ASS, CHS)

*« ...avant on déménageait les dames, on prenait les camions, on allait à Aubagne, on se tapait le déménagement [...]. Comme on accompagne les gens à la préfecture à 4h du matin. Les référents accompagnent, moi personnellement, référent logement, je ne le ferais pas. [...] oui mais parce que je pense que historiquement, c'est comme ça, tu ne peux pas dire non. Quand tu penses qu'au début, tous les dimanches matin, ils leur rapportaient des croissants »* (Mme M.C, CESF, CHRS/CHRS « Hors les murs »)

Mme M.C, CESF, qui travaille à la fois sur le CHRS et sur le CHRS « Hors les murs », s'interroge fortement sur cette relation d'aide, cet accompagnement très englobant, très « cocoonant » de la part de certains référents. Elle perçoit bien ce que l'accompagnement dans le cadre du CHRS « Hors les murs » implique comme pratiques différentes et comment celui-ci peut venir interroger les pratiques d'accompagnement dans le CHRS classique :

*« Et quand tu parlais des craintes des professionnels, je pense que effectivement, dans le « Hors les murs » tu ne peux pas avoir cette relation que tu as là, donc quelque part ça vient combler....euh, je ne sais pas ce que ça vient combler. Non pas ça vient combler, mais, la relation, notamment des référents, parce que nous on est sur l'extérieur [sur le CHRS « hors les murs »], mais, les référents avec leurs familles, c'est quand même une posture, un accompagnement très particulier. Ils sont vraiment très proches. »* (Mme M.C, CESF, CHRS/ CHRS « Hors les murs »).

Par ailleurs, les travailleurs sociaux se retrouvent face à un paradoxe. Ils doivent trouver un juste dosage pour accompagner les personnes et offrir des conditions d'accueil dignes et personnalisées, sans trop les assister, ni trop les laisser « s'installer ».

*« Il faut à la fois leur apporter un confort, mais pas trop non plus, pour qu'à un moment donné ils sortent de chez nous aussi. L'idée n'est pas qu'ils restent dix ans chez nous. ».* (Mme P, ASS, CHRS)

« *Le discours est un peu ambivalent, vous êtes là, prenez le temps de vous poser, mais bon quand même, va falloir trouver une solution pour vous.* ». (Mme E.F, ASS, CHRS)

Tous ces travers de l'hébergement évoqués par les travailleurs sociaux sont ceux qui sont remis en question dans le cadre du Housing First. Nicholas Pleace<sup>152</sup> relève les paradoxes de la prise en charge en structures d'hébergement : le premier est que l'on demande aux personnes de développer « *des compétences d'adaptation à la vie de groupe* » alors qu'une fois la personne dans son logement autonome, elle devra développer « *des compétences individuelles* ». L'autre paradoxe concerne le travail mené par les équipes sociales sur la reconstruction des liens sociaux et l'adaptation à l'environnement qui est fait avec les personnes sans-abri, qui sera interrompu lors d'un changement de structure, ou lors de l'accès au logement définitif. Ces différentes ruptures peuvent entraîner chez les personnes hébergées un sentiment d'insécurité.

#### 2.2.1.2. Une vision du parcours d'insertion en escalier nuancée

La politique du Logement d'abord, se basant sur les principes du Housing First, remet principalement en cause le modèle de l'insertion en escalier des personnes sans domicile. A ce jour, comme décrit dans la première partie, une multitude de dispositifs constituent le système AHI à destination des personnes sans domicile, allant de l'hébergement au logement d'insertion. Les professionnels interrogés ont des perceptions différentes de l'ensemble de ces dispositifs. A travers leur description de l'utilisation de ces dispositifs, on peut dégager trois logiques d'orientation des personnes accueillies :

##### a. Une orientation dans une logique d'escalier

L'insertion en escalier trouve encore tout son sens et reste ancrée dans les pratiques de certains travailleurs sociaux. Cette logique est également défendue par des travailleurs sociaux en structure d'hébergement comme étant indispensable pour certaines personnes sans domicile afin de favoriser leur accès au logement.

Les différents dispositifs du système AHI seront utilisés comme des étapes permettant aux personnes de se reconstruire, d'acquérir une autonomie et d'accéder au logement progressivement. Chaque dispositif sera alors utilisé selon sa spécificité et les besoins

---

<sup>152</sup>PLEACE, Nicholas. Le logement d'abord. Op.cit., p. 10.

évalués chez la personne hébergée. Les principaux dispositifs qui vont être utilisés seront le CHRS en diffus, la résidence sociale et l'intermédiation locative; notamment le bail glissant qui pour beaucoup semble être un dispositif très pertinent. Ces orientations vont se faire en fonction de l'évaluation de l'autonomie de la personne et de son besoin en accompagnement social :

*« C'est des personnes pour qui il y a suffisamment d'autonomie pour pas qu'on ait besoin de les voir toutes les semaines, tous les deux ou trois jours, qui n'ont pas besoin de ça quoi ! Qui sont capables de gérer leur quotidien, faire leurs courses, cuisiner et qui ont envie d'un peu plus de liberté que le cadre qu'on peut proposer. Pour moi ça serait ça la résidence sociale. ».* (Mme E.F, ASS, CHRS)

Ou alors, ces étapes vont permettre le travail sur l'autonomie, l'apprentissage des gestes de la vie quotidienne en mettant les personnes dans des conditions qui sont les plus proches possibles du logement :

*« par exemple sur les studios où c'était des SAS de préparation à l'entrée en logement et où on pouvait cheminer sur des choses très basiques, style un Monsieur qui ne supporte pas simplement l'idée de mettre sa casserole et de l'eau dedans pour la faire chauffer sur la plaque électrique et à qui il a fallu 3 bons mois d'accompagnement »* (Mme B.T, ASS, CHRS diffus)

Ces étapes intermédiaires vont permettre également aux personnes qui n'ont jamais eu leur propre logement, principalement les primo-arrivants, de se familiariser avec ce qu'est un logement et d'acquérir « une expérience ».

*« Alors, ben c'est plus en fonction de l'autonomie de la personne dans son parcours. Est-ce qu'elle a déjà eu l'expérience d'un logement ? Parce qu'il y a en a qui arrivent d'Algérie, qui ont toujours été hébergés par leurs parents et qu'on jamais eu cette expérience-là. Donc s'ils ont déjà eu l'expérience d'un logement, [...], de savoir ce que c'est, c'est plus facile d'aller en HLM. Et je dirais, que pour ceux qui n'en n'ont pas, de cette expérience, ils iront plus en résidence sociale ».* (Mme P, ASS, CHRS)

Face à l'attachement et au fort lien qui peut se créer entre les personnes accueillies et l'équipe éducative, cela peut permettre de faciliter progressivement le détachement et le départ.

*« Ce dispositif-là [le CHRS en diffus] il est fait pour aider au départ. C'est aussi pouvoir mettre des mots avec son enfant sur un déménagement, et l'ensemble des*

*dames qui sont passées par là disent : ouaw, c'est beaucoup plus simple le départ, parce qu'on a déjà un peu quitté l'association». (Mme M.C, ES, CHRS).*

Cette logique d'insertion vers le logement via des étapes intermédiaires, que constituent l'hébergement ou le logement d'insertion, peut être comparable à la logique d'insertion par l'économique via les entreprises d'insertion, décrite par Michel Autès. Dans les années 70/80, face aux difficultés d'accès à l'emploi de certaines personnes et la montée du chômage, les entreprises d'insertion vont se développer. Elles mixent un accompagnement social et un accès au travail, et vont constituer un « SAS vers l'emploi normal »<sup>153</sup>, en travaillant sur « l'employabilité »<sup>154</sup> des personnes pour favoriser leur accès au travail.

- b. Une orientation dans une logique de mise à l'abri ou d'amélioration des conditions de vie

Malgré l'amélioration des conditions d'accueil en structures d'hébergement, par la mise en place du plan d'humanisation, certaines structures peinent encore à offrir des conditions adéquates. Certains professionnels, bien que conscients de démultiplier les étapes, vont orienter ou réorienter les personnes vers des dispositifs qui offrent de meilleures conditions de vie et d'accueil :

*« Le problème c'est que [...] les personnes qui vivent dans des centres d'hébergement, où à Paris on peut encore avoir des chambre à quatre, et on leur dirait, les gars, attendez deux ans de plus, votre demande de logement va peut-être aboutir. S'il y en a un qui pète les plombs ? Il faut prendre des résidences sociales, qui peuvent être bien plus dignes, individuelles, ils payent un loyer etc. etc. Cette question double, sur le Logement d'abord, est-ce que ça accélère ou est-ce que ça ralenti ? De mon point de vue ça dépend des situations. Est-ce que c'est une étape supplémentaire ? On ne peut pas considérer que c'est anti-logement d'abord la résidence sociale. Ça va dépendre des situations. ». (M.K.S, coordinateur SIAO)*

Par ailleurs, certains professionnels vont orienter indifféremment vers les structures tout simplement pour :

---

<sup>153</sup>AUTES, Michel. *Les paradoxes du travail social*. Dunod, Paris, 1999. p. 183.

<sup>154</sup>*Ibid.* p. 193.

- Répondre à l'urgence des situations et mettre à l'abri :

*« Mais souvent il y a une incompréhension avec les travailleurs sociaux, car ce qu'ils veulent c'est que la famille soit à l'abri, peu importe le besoin ou la solution la plus adaptée. Juste besoin d'une solution. Des fois, il y a un positionnement juste pour la rapidité car il y a une détresse sociale, alors que pas la plus adaptée ; ils veulent juste un toit sur la tête. Moi j'ai tendance à répondre à la demande d'être juste hébergé. En fonction des délais d'attente on positionne, même si c'est pas adapté. [...] Moi je me dis que c'est le besoin d'hébergement qui prime sur le besoin d'accompagnement. ».* (Mme C.V, coordinatrice SIAO)

- Maximiser les chances de la personne de trouver une solution :

*« Au niveau du SIAO, c'est vrai que quand ils nous disent, en gros, on ne sait pas trop les travailleurs sociaux quand vous faites des demandes ça va être d'abord résidence sociale, ensuite ça va être du CHRS et après ça va être du logement pérenne. Ça ne peut pas être les trois en même temps ! Ben à la fois je pense à une méconnaissance, à la fois de se dire il faut qu'on complète les grilles, et que de se dire au moins s'il n'a pas de place en résidence sociale, peut-être qu'ils vont le prendre en CHRS ou peut être qu'ils vont le prendre en logement, de se dire au moins on va tenter tout pour avoir au moins une solution. ».* (Mme S.F, ASS, CHRS)

#### c. Une orientation dans une logique du Logement d'abord

Certains travailleurs sociaux en structure d'hébergement ne voient pas l'intérêt d'orienter vers une autre structure, ou vers une résidence sociale. Selon le travailleur social, une orientation autre que vers un logement ne se justifie pas : soit parce que l'accompagnement social proposé entre un CHS et un CHRS est le même, donc il ne peut y avoir de plus-value, soit parce que les conditions d'hébergement sont satisfaisantes et donc ils ne voient pas l'intérêt de rajouter une étape supplémentaire.

Soit parce que, conscients de la logique de Logement d'abord, ils privilégient une orientation vers le logement et refusent de démultiplier les étapes.

**Question :** *donc vous dites que l'objectif c'est des sorties. Du coup, en terme d'orientation, elles se font vers où ?*

*« Sur du Logement d'abord. Alors, y'a plusieurs raisons, je pense. Comme nous, les CHRS, les durées de prises en charges s'allongent beaucoup, donc moins de sorties,*



*donc moins d'entrées, c'est mathématique, donc moins d'orientations. Enfin, voilà, puis comme les durées de prise en charge s'allongent sur la stabilisation, c'est vrai que la pertinence d'orienter sur du CHRS d'insertion, on la voit plus trop. C'est plus compliqué; donc c'est principalement des sorties vers du logement autonome. »*  
(Mme E, ASS, CHS)

Mme V, éducatrice spécialisée et Mme S.F assistante de service social (exerçant respectivement en CHRS et en CHS) relèvent que les orientations vers les résidences sociales ont diminué du fait de la prise en compte de la logique de Logement d'abord mais également le refus des personnes hébergées elles-mêmes d'être orientées. Elles revendiquent leur droit au logement et refusent une étape supplémentaire avant l'entrée dans un logement.

Les travailleurs sociaux qui sont dans cette démarche d'orientation dans une logique de Logement d'abord, travaillent dans des structures proposant des conditions d'accueil plutôt satisfaisantes, en chambre individuelle ou en studio.

Si l'hébergement est très peu remis en question par les travailleurs sociaux en structures d'hébergement, et qu'il reste une étape importante selon eux pour les personnes sans domicile, la logique de l'insertion en escalier semble moins prégnante aujourd'hui. La majorité des travailleurs sociaux remettent en question l'insertion en escalier qui leur paraît « maltraitante ». De ce point de vue, on peut avancer que cela constitue une avancée des pratiques des travailleurs sociaux dans le sens de la politique du Logement d'abord.

### 2.2.2. Un accompagnement en contradiction avec l'esprit du Logement d'abord

L'un des principes fondamentaux de la politique du Logement d'abord est de considérer que l'accès au logement ne doit pas être conditionné par la démonstration d'une autonomie ou d'une aptitude à habiter. Les personnes sans domicile doivent pouvoir accéder directement à un logement, puis être accompagnées, si nécessaire, et selon leurs besoins, une fois dans leur appartement. Pourtant, les notions de « prêt au relogement », d'autonomie et de capacité à habiter sont encore très présentes dans les discours des travailleurs sociaux exerçant en structures d'hébergement, même ceux favorables à cette politique.

### 2.2.2.1. Le caractère « prêt au relogement »

Dans la circulaire<sup>155</sup> relative à l'accès au logement des personnes hébergées dans le cadre de la politique du logement d'abord, l'Etat enjoint aux Préfets de reloger « *les ménages prêts au relogement* ». Cette notion reste pourtant en contradiction avec l'esprit de la politique du Logement d'abord.

A travers les différents entretiens, il semble que ce caractère de « prêt au relogement » demeure aujourd'hui encore un élément d'évaluation pour l'accès au logement et constitue également un axe de travail de l'accompagnement social proposé par les travailleurs sociaux. Cet accompagnement vise dans un premier temps de rétablir les droits sociaux des personnes et de mettre à jour les éléments administratifs nécessaires à la demande de logement social.

Dès que la personne remplit les conditions administratives, la demande de logement social est faite ; indépendamment du fait que les personnes aient des ressources ou non. Cette démarche répond à deux nécessités :

D'une part, elle conditionne la possibilité d'obtenir un logement social et d'activer les autres démarches ou dossiers de demande de logement dans le cadre des accords collectifs départementaux<sup>156</sup> ou dans le cadre d'Action Logement<sup>157</sup>, en fonction de la situation des personnes. Elle conditionne également la possibilité de faire un recours DALO.

*« La demande de logement est la porte d'entrée qui va donner l'accès à tout le reste et que c'est plutôt tout le reste qui va marcher et pas la demande de logement ; donc il y a déjà tout ça à déconstruire, le mythe de la demande de logement. [...] Ben c'est un peu comme si t'as pas le bac, tu ne vas pas à l'université. Si tu ne fais pas ta demande de logement, tu ne fais pas ton Accord Collectif, ta demande de SIAO, tu fais pas de DALO, » (Mme G.K, ES, CHRS)*

*« On fait toutes les démarches possibles et inimaginables. A savoir la demande de logement social. En général, dès qu'une personne est régularisée sur le territoire, avant même qu'elle ait des revenus, je fais une demande de logement. Ensuite après*

---

<sup>155</sup>Circulaire du 16 septembre 2009 relative à l'accès au logement des personnes hébergées.

<sup>156</sup>Les accords collectifs départementaux signés entre l'Etat, le département et les bailleurs sociaux, fixent des objectifs quantifiés d'accueil et de relogement de personnes correspondant aux critères définis dans le cadre du PDLHPD.

<sup>157</sup>Action Logement est la nouvelle appellation depuis 2010 du 1% logement. Cet organisme collecte et gère la participation des employeurs à l'effort de construction versée par les entreprises du secteur privé d'au moins 20 salariés.

*les 1 an, je fais un DALO. Quand les personnes travaillent et qu'elles n'ont pas un revenu conséquent, je fais un dossier d'accords-collectifs. » (Mme M.C, ES, CHS)*

D'autre part, la demande de logement social permet d'initier ou d'entamer le critère d'ancienneté. En effet, il peut être un élément important lors des commissions d'attributions de logements. Pour le recours DALO, un délai anormalement long est un motif de recours. Celui-ci est établi selon les départements, et la tension du marché du logement.

*« Déjà faire une demande, de sorte qu'elle ait une ancienneté » (Mme G.O, ES, CHS familles)*

En parallèle à cet accompagnement administratif, les travailleurs sociaux vont faire un travail de préparation au relogement. Il est réalisé soit dans le cadre de l'accompagnement social individuel avec les personnes, soit dans le cadre d'ateliers collectifs. Cette préparation va porter sur différents axes : l'explication du fonctionnement du logement social, les droits et devoirs du locataire, le coût financier que peut représenter l'emménagement. Tout cela vise à rendre les personnes prêtes au relogement. Ce caractère de prêt au relogement est évalué selon différents critères, certains peuvent être de nature objective, d'autres plus subjectifs.

Les travailleurs sociaux insistent fortement sur l'importance de la maîtrise de la gestion budgétaire. Lors des commissions SIAO ce critère a été évoqué dans 5 situations sur 8. Pour les travailleurs sociaux interrogés, le paiement de la redevance ou de la participation financière par les personnes hébergées est le critère principal permettant d'évaluer cette capacité. Celle-ci doit être régulière et effectuée dans les temps.

*« Nous on prend le temps déjà de voir comment ça se passe sur le CHRS, au niveau budgétaire, est-ce qu'elle est en capacité déjà de régler tous les mois sa redevance au CHRS » (Mme E.F, ASS, CHRS)*

*« ...s'assurer en terme d'économie qu'elles soient en capacité de faire des économies et d'être en capacité de payer un loyer, donc ça se mesure avec les participations financières aussi » (Mme G.O, ES, CHS familles)*

Au-delà de la bonne gestion budgétaire, la constitution d'une épargne est un autre élément important d'évaluation. Les personnes doivent être en capacité de se constituer une épargne afin d'anticiper le coût d'emménagement dans un logement. Il faut anticiper le paiement de la caution, de l'assurance, de l'installation des compteurs, de l'ameublement et les imprévus.

« Oui ! alors j'ai oublié de dire : travailler bien en amont la constitution d'une épargne. En disant : « attention ! Vous allez entrer sur un logement. Bien évidemment il y a des aides qui existent mais qui sont déjà limitées dans les montants, » (Mme E, ASS, CHS familles)

Il y a ainsi une « *pédagogie de la prévoyance* »<sup>158</sup>, telle que décrite par R. Castel, avec la mise en place des caisses d'épargne et des sociétés de secours mutuels, au 19<sup>ème</sup> siècle, dont l'objectif était d'éduquer les ouvriers, d'apprendre l'anticipation, dans une forte logique « *moralisatrice* ».

Les travailleurs sociaux en structures d'hébergement interrogés ne sont pas les seuls à tenter d'objectiver l'évaluation du caractère « prêt au relogement ». Certains acteurs (bailleurs, associations) ont mis en place des groupes de travail pour tenter de dégager des critères communs sur la capacité des ménages sortant d'hébergement à occuper un logement et d'élaborer des grilles d'évaluation. L'analyse de quatre grilles<sup>159</sup> permet de dégager quatre axes d'évaluation pour l'accès au logement :

- la capacité à louer son logement d'un point de vue réglementaire,
- la capacité à gérer son budget/savoir louer : expérience antérieure de location, l'épargne, la participation financière régulière, si endettement capacité à suivre le plan d'apurement,
- la capacité à occuper/utiliser son logement ou le savoir habiter : notion des droits et devoirs du locataire, entretien d'un logement, l'hygiène, non dégradation, gestion des dépenses énergétiques, capacité à demander et à accepter de l'aide en cas de difficultés,
- La capacité à vivre avec son environnement ou le savoir s'adapter à son environnement : sensibilisation aux règles de bon voisinage, capacité à développer du lien social, respect des règles de vie en collectivité, tranquillité, tri sélectif, autonomie dans les déplacements, propreté des espaces communs.

---

<sup>158</sup>CASTEL, Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*. Op.cit., p. 402-403.

<sup>159</sup>Ces quatre grilles sont : « l'outil d'élaboration partagée du projet d'accès au logement » de 2009 et « l'outil d'élaboration partagée du projet d'accès au logement » de juillet 2015, du groupe ouvrir la ville en région PACA ; « grille d'analyse des situations pour l'accès à un logement autonome » du groupe de travail de la région centre (USH,URIOPSS, FNARS, URHAJ) ; et le document « l'accompagnement social : principes et pratiques partagés » de l'association francilienne pour favoriser l'insertion par le logement.

Pour Marie Lanzaro<sup>160</sup> la désignation de la catégorie des « *ménages prêts au relogement* » s'apparente à « *un mode de sélection* », une nouvelle façon de trier et donc de rajouter une strate supplémentaire de priorité, de la part de l'Etat qui peine à la mise en œuvre du droit opposable au logement. Pour elle, la désignation de cette catégorie répond à deux logiques : d'une part face à la pénurie de logement, cela permet de gérer la liste d'attente, d'autre part cela permet de sécuriser le bailleur qui va accueillir un public « à risque » : le public sortant d'hébergement. Les bailleurs sociaux peuvent en effet être réticents à accueillir les populations les plus défavorisées, car elles sont considérées comme « *un facteur d'accélération de la paupérisation de leur parc* »<sup>161</sup>. Le travail d'accompagnement social vers le logement va jouer le rôle « *de médiation* »<sup>162</sup>.

Le fait de conjuguer accompagnement social et préparation pour l'accès au logement rappelle, selon René Ballain et Marie-Claude Jaillet, ce qui a été mis en place dans les cités de transit durant les années 50 à 70. Pour les auteurs, cette période « *...a vu la diffusion d'un stéréotype selon lequel certaines familles à reloger n'étant pas habituées au confort des immeubles collectifs, avaient besoin d'un habitat de transition susceptible de leur permettre d'acquérir la compétence qui leur faisait défaut* »<sup>163</sup>. Les personnes ne sont plus perçues comme étant sans domicile, mais comme des personnes n'ayant pas les capacités d'accéder à un logement qu'il faut accompagner et soutenir.

Ces cités de transit sont décrites par Colette Petonnet<sup>164</sup> comme étant un habitat de transition, qui s'articule avec une action socio-éducative. Cette dernière, vise à accompagner les familles et à évaluer à terme leur « *degré d'urbanité* »<sup>165</sup> et leur aptitude à accéder définitivement à un logement social.

Pour Marie Lanzaro<sup>166</sup>, les structures d'hébergement ont une fonction « *d'habitat propédeutique* » et agiraient aujourd'hui comme les cités de transit de l'époque. En effet, tout comme les cités de transit, l'hébergement ne confère pas de statut de locataire. Il est

---

<sup>160</sup>LANZARO, Marie. « L'accès au logement des personnes hébergées : du droit à la sécurisation des parcours ». *Metropolitiques*, 30 septembre 2016. URL : <https://www.metropolitiques.eu/L-acces-au-logement-des-personnes.html>. Consulté en mai 2017.

<sup>161</sup>BALLAIN, René. « Avec l'insertion par le logement, de nouvelles figures d'associations ». *Les annales de la recherche urbaine*, n°89, 2001, p. 121.

<sup>162</sup>BALLAIN, René, JAILLET, Marie-Claude. « Le logement des démunis, quel accompagnement social ». *Esprit*, n°241, mars/avril 1998. p. 128-141.

<sup>163</sup>*Ibid.*, p.130.

<sup>164</sup>PETONNET Colette. *On est tous dans le brouillard*. CTHS, 2012. 530 p.

<sup>165</sup>*Ibid.* p. 191.

<sup>166</sup>LANZARO Marie. Op.cit.

limité dans le temps, et propose un accompagnement social pour préparer les personnes à leur futur relogement.

#### 2.2.2.2. Faire preuve de son autonomie

L'autonomie semble être un enjeu important pour l'accès au logement des personnes sortantes d'hébergement. Dans un premier temps, je définirai l'autonomie de manière générale, puis dans un second temps je ferai le lien avec l'accès au logement.

##### a. L'autonomie : définition générale

L'autonomie est un concept difficile à cerner et sa définition est polysémique. Selon le dictionnaire le Petit Robert, l'autonomie<sup>167</sup> se définit comme « *le droit de se gouverner par ses propres lois* ». Elle renvoie à une notion de liberté et d'indépendance. C'est aussi « *le droit pour l'individu de déterminer librement les règles auxquelles il se soumet* » ou encore « *une aptitude à vivre sans l'aide d'autrui* ». Du point de vue étymologique, l'autonomie est composée de deux mots grecs : « autos » et « nomoi » qui signifient respectivement « soi-même » et « loi ». En d'autres termes c'est la capacité d'une personne à décider pour elle-même.

Dans le dictionnaire d'action sociale<sup>168</sup>, Brigitte Bouquet explique que l'autonomie fonctionne comme un système : une personne autonome ne peut se soustraire à son environnement biologique, environnemental ou social, « *selon cette conception l'autonomie ne signifie pas « suppression des dépendances » puisque à l'intérieur d'un système, on ne peut être autonome que par ou à travers des dépendances* »<sup>169</sup>. Elle se réfère à la pensée d'Edgar Morin pour qui l'autonomie renvoie à un paradoxe : l'autonomie ne peut se concevoir sans la dépendance à un élément. Elle se construit aux travers de dépendances avec l'objectif de minimiser l'emprise des « aléas ». « *on pourrait dire alors que l'autonomie est l'autogestion équilibrée des multiples réseaux et chaînes de dépendances que l'on entretient entre individus ; groupes ; institutions ; objets, réels ou irréels ; tissu de relation où, tour à tour, chacun est pourvoyeur et receveur dans la ronde incessante de la satisfaction de ses besoins* »<sup>170</sup>.

---

<sup>167</sup>Dictionnaire le Petit Robert, p. 186.

<sup>168</sup> BARREYRE, Jean-Yves, BOUQUET, Brigitte (Dir.). *Dictionnaire Critique d'action sociale*. Bayard, Paris, 2006.

<sup>169</sup>*Ibid.*, p. 91

<sup>170</sup>*Ibid.*

Ainsi l'autonomie comporte une certaine part de relativité et se construit toujours par rapport à quelqu'un d'autre ou à son environnement. Elle ne peut donc pas être définie ou construite par simplement le fait de s'affranchir de toute contrainte et au nom d'une « *liberté personnelle* ».

Pour le CREDOC<sup>171</sup>, la notion d'autonomie est également liée à la montée de « l'individualisme » et donc à la notion de « l'individu ». L'individu n'est plus considéré uniquement que par son rôle ou sa position sociale, mais il est davantage considéré avec sa propre « *qualité d'être humain* ». Il se définit par lui-même, quelle que soit son origine. L'autonomie fait que chacun est singulier, mais en interdépendance avec les autres : « *l'individu passe donc d'une identité fondée sur l'appartenance à un groupe, à une identité fondée sur la personnalité, en lien avec les autres* »<sup>172</sup>.

Pour B. Appay, l'autonomie peut également être considérée comme un élément pouvant apporter une liberté à l'individu pour sortir d'un rapport « *dominants/dominés* »<sup>173</sup>. Pour cette sociologue, l'autonomie libératrice se développe au cours du 20<sup>ème</sup> siècle à travers les mouvements ouvriers (les coopératives ouvrières), l'éducation populaire (où l'autonomie est vue comme un moyen d'émancipation de l'élève), à travers mai 68 ou encore à travers le combat pour les droits des femmes dans les années 70. L'autonomie est alors synonyme de libération, d'évolution et de création « *en dehors des forces de reproduction sociale qui pérennisent les inégalités sociales et l'aliénation qui encourage la conformité plutôt que l'innovation* »<sup>174</sup>

Si l'autonomie peut être considérée comme un élément positif puisqu'elle permet à la personne d'avoir un certain pouvoir d'agir, de décider, d'obtenir plus de liberté, elle peut toutefois avoir des conséquences négatives. L'étude du CREDOC, ou encore B.Appay, font référence à la pensée d'A. Ehrenberg quant aux conséquences de cette montée en puissance de la notion de l'autonomie. Pour ce dernier, l'autonomie s'accompagne alors de l'augmentation de la responsabilisation de l'individu au risque d'occulter ce qui relève de la

---

<sup>171</sup>Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie. « La notion d'autonomie dans le travail social. L'exemple du RMI ». *Cahier de recherche*, n°186, Septembre 2003. 101 p.

<sup>172</sup>*Ibid.*, p. 12.

<sup>173</sup>APPAY, Beatrice. « De l'autonomie émancipatrice à l'injonction d'autonomie ». *Vie sociale*, 1/2012, n° 1, p. 29-40.

<sup>174</sup>*Ibid.*, p. 29.

responsabilité collective ou de l'environnement dans lequel l'individu évolue : « *en effet, 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* »<sup>175</sup>.

Dans le travail social, le concept d'autonomie est couramment utilisé sans pour autant être toujours défini précisément. Il est souvent posé comme objectif à atteindre, soit dans le cadre d'un accompagnement social d'une personne, ou encore dans le cadre d'une politique publique.

L'association nationale des assistants sociaux stipule dans le code de déontologie que l'intervention de l'assistant social «  *vise à l'épanouissement et à l'autonomie des personnes, groupes ou communautés* »<sup>176</sup>.

Pour le dictionnaire critique d'action sociale, l'autonomie est « *une question clé : elle est autant une éthique qu'une pratique* »<sup>177</sup> du travail social. Ce dernier va permettre à la personne de se (re)construire pour la réalisation de ses projets. Travailler sur l'autonomie d'une personne c'est restaurer « *la personne comme acteur et responsable de sa propre vie* »<sup>178</sup>. Cependant cette autonomie doit se construire en tenant compte de la société et de la collectivité dans laquelle la personne évolue, il y a là toujours l'idée d'interdépendance.

Pour l'ANESM<sup>179</sup>, l'autonomie va transparaître à travers les capacités que va développer la personne. Amener une personne à développer son autonomie, c'est pouvoir repérer ses capacités « *les développer, les susciter, donner les moyens de les faire passer à l'effectivité* »<sup>180</sup>. La construction et le développement de l'autonomie et des capacités se fait dans un cadre social avec des règles socialement établies. Etre autonome c'est aussi être libre et avoir le choix. Le passage à l'action pour concrétiser ses choix sera alors un indicateur d'autonomie.

---

<sup>175</sup>Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie. Op.cit., p. 13.

<sup>176</sup>Association nationale des assistants de service social. Code de déontologie adopté le 28 novembre 1994. [https://www.anas.fr/Le-code-de-deontologie\\_a735.html](https://www.anas.fr/Le-code-de-deontologie_a735.html). Site consulté en avril 2017.

<sup>177</sup>BARREYRE, Jean-Yves, BOUQUET, Brigitte (Dir.). Op.cit. p. 92.

<sup>178</sup>*Ibid.*, p. 92.

<sup>179</sup>Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux. *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 sociale et des familles*. Document d'appui, mai 2012. 54 p.

<sup>180</sup>*Ibid.*, p. 17.



En prenant l'exemple de l'accompagnement social dans le cadre d'une structure d'hébergement, l'ANESM explique que l'accompagnement vers l'autonomie « *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.* »<sup>181</sup>

#### b. Autonomie et accès au logement

Cette notion d'autonomie se retrouve en filigrane à travers différentes formulations : « *capacité à accéder au logement* », « *ménages aptes à accéder à un logement* », « *ménages prêts au logement* ». Selon le rapport Rougier<sup>182</sup>, la capacité à accéder au logement est une notion difficile à déterminer, mais elle pourrait se définir, notamment à partir du critère d'autonomie. Le rapport précise que ce critère est « *relatif* » car il dépend de l'évaluation des travailleurs sociaux qui évaluent l'autonomie en fonction de l'évolution de la situation de la personne dans son parcours d'insertion. Cette évaluation peut être donc différemment appréciée d'un travailleur social à l'autre.

Lors des entretiens menés auprès des travailleurs sociaux en structures d'hébergement, l'autonomie a été systématiquement citée et posée comme une condition ou un critère d'évaluation pour accéder à un logement. Même si sa définition reste difficile (souvent, ils ont marqué des hésitations ou un temps de réflexion avant de donner leur réponse), tous donnent tout de même des critères permettant de l'évaluer :

##### ➤ La capacité à anticiper et à faire les démarches administratives seul

Pour beaucoup il s'agit de l'élément le plus important. Il s'agit d'évaluer si la personne hébergée est en capacité d'anticiper les différentes démarches administratives à faire : sa déclaration d'impôt, renouvellement des droits sociaux. Ainsi, au-delà même de la capacité à faire seul ses démarches, il s'agit de les anticiper.

*« C'est une espèce de capacité à anticiper, de se souvenir des choses. C'est-à-dire que même sans être capable de faire tout seul une déclaration d'impôt ou même sans*

---

<sup>181</sup>*Ibid.*, p. 17-18.

<sup>182</sup>ROUGIER, Isabelle. *Développer la fluidité des parcours de l'hébergement au logement*. Rapport IGAS, n°RM2009-018, Février 2009, 155 p.

*être capable de faire une déclaration CAF, au moins d'y penser. »* (Mme G.K, éducatrice spécialisée, CHRS).

Cette capacité à anticiper donne des indications au travailleur social sur le fait que la personne ne va pas se retrouver à nouveau dans des situations difficiles (rupture de droits, difficultés financières) et mettre en péril son futur logement

Il s'agit également de pouvoir anticiper et de demander de l'aide, savoir à qui s'adresser, pour pouvoir effectuer les démarches administratives.

La maîtrise de la langue française, notamment pour les primo arrivants, est indispensable pour l'autonomie des personnes. Sans cette maîtrise il est difficile, selon eux, de pouvoir comprendre le fonctionnement de la société française.

Pour Brigitte Berrat<sup>183</sup>, l'autonomie va être un élément de tri et de sélection pour l'attribution d'un logement, ce dernier pouvant également être considéré comme un « *bien rare* »<sup>184</sup>. Selon elle, l'un des critères le plus retenus par les travailleurs sociaux pour l'orientation ou l'attribution d'un logement autonome sera celui du « *mérite* », qui se base sur le comportement de la personne. Sont méritants ceux qui vont montrer leur implication, leur motivation et mettre tout en œuvre pour améliorer leur situation. Le mérite est alors le fait de « *témoigner d'une autonomie dans la vie quotidienne.* »<sup>185</sup> Ce qui va être important pour un travailleur social c'est le fait qu'une personne « *se prenne en charge* »<sup>186</sup>.

#### ➤ La capacité à créer du lien :

Au-delà des aspects « *pratico-pratiques* », il s'agit d'un critère psychologique évalué par les travailleurs sociaux. Cette capacité à créer du lien reste importante car l'isolement est considéré comme un élément fragilisant, un facteur de risque pouvant remettre en cause le logement de la personne et son inscription dans son environnement futur. Il s'agit là d'éviter les risques de « *décompensation* ».

*« Je dirais aussi sa solitude, gérer son isolement .y a pas que le fait d'habiter uniquement son logement, il y a aussi le fait d'habiter seul. C'est-à-dire quelqu'un*

---

<sup>183</sup> Interlogement 93. « L'évaluation sociale au cœur du travail social pour l'accès au logement. Actes du colloque du 14 mai 2013 ». *Repères*, novembre 2013. 48 p.

<sup>184</sup> Brigitte BERRAT s'appuie, tout comme Maryse MARPSAT, sur les travaux de Jon Elster sur l'attribution de biens rares par des instances de justice.

<sup>185</sup> BERRAT, Brigitte. Op.cit., p. 15.

<sup>186</sup> *Ibid.*

*qui a un réseau, qui n'est pas coupé du monde. Voilà, pour moi c'est une personne qui va pouvoir inviter, qui pourra être reçue, enfin quelque chose autour de ça, de cette notion-là. Sinon le risque est qu'elle décompense, que tout s'effrite, qu'elle lâche, qu'elle se laisse complétement déborder, et ça c'est des choses qu'on peut déjà observer en CHRS ; donc on se dit que ça pourrait éventuellement se reproduire encore plus sans suivi ». (MmeG.K, ES, CHRS)*

Le collectif est alors en mesure de développer cette capacité à créer du lien, à interagir en groupe, apprendre à s'exprimer, à partager ses opinions. Pour Brigitte Berrat « *l'autonomie peut alors être assimilée à une méta-compétence car elle renvoie aux aptitudes à mobiliser d'autres compétences. Parmi ces compétences, se rencontrent les compétences relationnelles, soit les aptitudes à nouer des relations sociales, à interagir d'une manière constructive avec autrui ainsi que des compétences cognitives, soit des aptitudes à comprendre, anticiper et résoudre des problèmes.* »

Par ailleurs lors des commissions SIAO que j'ai pu observer, la notion d'autonomie était très présente et conditionnait l'orientation des personnes dans le système d'hébergement ou de logement adapté. Dans certains dossiers d'évaluation, les travailleurs sociaux préconisaient un « accompagnement à la vie quotidienne », afin que la personne soit plus autonome. Pour ces personnes, il était préconisé une orientation en CHRS. Pour celles évaluées comme autonome, la préconisation portait sur de la résidence sociale.

#### 2.2.2.3. Faire preuve de sa capacité à habiter

Au caractère « prêt au relogement » et à la question de l'autonomie, un troisième critère d'évaluation sera pris en compte par les travailleurs sociaux pour l'accès au logement des personnes hébergées. Il s'agit de la capacité à habiter.

Pour Thierry Paquot<sup>187</sup> le lieu où l'on habite, où l'on peut se poser ou s'abriter, semble être le point commun de tout être humain ; c'est « *un invariant anthropologique* ». La description du logement serait le point de départ (ou l'indicateur premier) pour les études anthropologiques ou géographiques. L'existence de ce logement est alors synonyme de pauvreté extrême. Il sert donc d'indicateur.

---

<sup>187</sup>PAQUOT, Thierry. « Habitat, habitation, habiter. Ce que parler veut dire... ». *Informations sociales* 2005/3, n°123. p. 48-54.

Pour lui l'habitat renvoie au monde naturel, animalier, avant de désigner l'environnement dans lequel vit l'homme. L'habitation est « *le fait d'habiter* ». L'habiter renvoie à la fois au lieu mais aussi à ce que l'on est, à l'être. C'est le fait de se maintenir à un endroit, dans un lieu, cela peut être un logement, un pays...« *L'habiter n'est plus le résultat d'une « bonne » politique de logement, d'une « bonne » architecture, d'un « bon » urbanisme, c'est de lui que dépend la qualité de la sphère privée, de l'habitat entendu comme le logement et tous les parcours urbains qui y mènent* »<sup>188</sup>.

Toujours selon l'auteur, l'habitat ne se limite pas seulement au logement et à l'espace qu'il délimite. Cela s'étend à l'ensemble de ce qui entoure le logement (immeuble, quartier, les rues avoisinantes, les infrastructures, les commerces). Ces deux éléments, logement et environnement, vont avoir une influence directe sur l'état d'esprit de la personne, sur le fait de s'ouvrir ou de se replier sur elle-même. Si l'environnement revêt des aspects négatifs pour la personne, cela peut « *rendre inhabitable* » son logement. Ainsi, plus un quartier est agréable et le logement confortable, plus une personne aura le sentiment d'habiter ce lieu, « *c'est-à-dire, construire votre personnalité, déployer votre être dans le monde qui vous environne et auquel vous apportez votre marque et qui devient vôtre* »<sup>189</sup>.

Dans les principes du Housing First, la question du choix du logement et du quartier par la personne sont des éléments importants, qui vont justement aider la personne à s'approprier les lieux, à s'y investir et donc favoriser une projection à long terme.

Cette notion du dedans/dehors est prise en compte par certains travailleurs sociaux :

« *Habiter : je dirais investir, mais investir le dedans et dehors. Habiter c'est le dedans et le dehors, enfin moi c'est comme ça que j'en ferai une définition. C'est aussi savoir utiliser le réseau qui est à l'extérieur. Parce que l'habiter il n'y a pas que l'intime de l'intérieur pour moi, c'est l'environnement aussi.* ». (Mme G.O, ES, CHS).

Mais pour ce même travailleur social, le travail sur l'appropriation de l'environnement peut difficilement s'envisager dans le cadre d'un centre d'hébergement :

---

<sup>188</sup>*Ibid.*, p. 54.

<sup>189</sup>*Ibid.*

« *L'habiter sur l'environnement, non, on ne l'accompagne pas. Il y aurait sûrement des choses peut être à faire, mais on ne le fait pas, on ne les prépare pas à ça et puis je ne vois pas comment on pourrait les préparer* ». (Mme G.O, ES, CHS).

Pour Yvonne Bernard<sup>190</sup>, la terminologie du chez soi renvoie également à une « *relation entre un lieu et une identité* »<sup>191</sup>. Cette relation ne se définit pas seulement par le logement mais se définit aussi par un quartier et par son environnement. Elle explique ce terme sous différents angles :

Sous l'angle « *éthologiste* », le « chez soi » représente l'espace que l'homme peut contrôler. Le logement en serait le meilleur exemple puisqu'il constitue un espace matériellement bien défini. La possibilité de maîtriser cet espace et de le contrôler contribue au bien être de la personne et de son équilibre, notamment, l'équilibre entre l'intimité et la sphère publique, le besoin d'être seul ou en société, s'isoler ou communiquer. « *Cette séparation correspond à un besoin fondamental de l'homme, qui éprouve temporairement et de manière plus ou moins forte selon les individus, la nécessité de prendre des distances, de rompre avec l'environnement physique et social* »<sup>192</sup>.

Sous cet angle-là, il semble difficile pour les personnes hébergées de se construire un sentiment d'habiter, notamment dans les structures d'hébergement collectif où les personnes peuvent partager leur chambre à deux ou à trois. Dans ces conditions, l'intimité peut difficilement être respectée. Ils sont dépossédés de la maîtrise de leur intimité puisque « *le contrôle du regard d'autrui, celui des éducateurs ou des hébergés n'est jamais assuré* »<sup>193</sup>.

Sous un angle « *psychologique* », le « chez soi » est alors compris comme ce qui va permettre à la personne de construire son identité et maintenir son équilibre. Cela est également en lien avec la notion d'appropriation, qui est la manière dont on va évoluer dans cet espace et s'y investir de manière personnelle. « *Le sentiment d'appropriation ne peut pas se développer au sein d'un logement dans lequel vous ne vous sentez pas vous-même* »<sup>194</sup>.

---

<sup>190</sup>BERNARD, Yvonne. « Du logement au chez soi ». In *Logement et habitat : l'état des savoirs*. La découverte, 1998. p. 374-381.

<sup>191</sup>*ibid.*, p. 374.

<sup>192</sup>*Ibid.*, p. 375.

<sup>193</sup>THALINEAU, Alain. « L'hébergement social: espaces violés, secrets gardés ». *Ethnologie française*, 2002/1, Vol. 32. p. 42.

<sup>194</sup>BERNARD Yvonne. Op.cit., p.376.

Enfin, sous un angle « *psychosocial* », c'est la façon dont on va personnaliser son logement qui va refléter notre personnalité ou « *identité sociale* ». Cela va refléter notre statut social et nous permettre de se situer dans la société.

Ces différents aspects de la notion de l'habiter, vont être objectivés par les travailleurs sociaux, selon certains critères qui se basent principalement sur l'observation du comportement de la personne dans la structure d'hébergement.

Les travailleurs sociaux vont observer la manière dont la personne va s'approprier son lieu d'hébergement: comment elle investit sa chambre, au niveau de l'hygiène, de la décoration, ainsi que sa fréquentation de la structure.

*« Il y a des personnes qui vont être ici et qui vont peut-être avoir du mal à venir dormir à passer du temps dans leur chambre. Il y a des personnes qui vont tout de suite arriver dans la chambre, qui vont s'imaginer dedans, dès l'entretien de préadmission, il y a des personnes qui vont faire un petit cocon avec leurs effets personnels, de la déco, des trucs comme ça. (...) Il y en a qui vont l'habiter peut être trop grandement (rire) et là on se dit ah oui il va falloir travailler sur l'après»(Mme E.F, ASS, CHRS).*

Les visites de chambres peuvent également être un outil d'observation de la capacité à habiter :

*« Moi je dirais s'approprier les lieux, être capable d'avoir un sentiment d'appartenance. Je peux l'évaluer quand je fais une visite de chambre, je peux quand même avoir une idée dont la personne investit les lieux, si c'est important pour elle ou pas, si elle y est beaucoup ou jamais, si elle n'y va que pour dormir. Mais bon après c'est difficile parce qu'une personne peut ne pas être beaucoup dans sa chambre et après l'être dans son logement, c'est un peu compliqué mais ça peut donner quelques petites indications. » (Mme G.K, ES, CHRS)*

Parallèlement à l'observation de l'appropriation des lieux, les travailleurs sociaux vont observer le comportement de la personne au sein du collectif, évaluer sa capacité à gérer le conflit, à interagir avec les autres. Ces éléments peuvent donner des indications sur le comportement futur de la personne et la manière dont elle pourra s'intégrer dans son voisinage. Cela renvoie aux questions de jouissance paisible de l'appartement et des troubles de voisinage, qui caractériseraient un bon locataire.

« Ce qui pose le plus de problème c'est les questions d'addictions et de santé mentale dans le logement qui peuvent créer des difficultés avec le voisinage ; et le bailleur ce qui l'intéresse c'est de toucher le loyer et pas de problème de voisinage et pas de dégâts dans le logement. Tranquillité des résidents. C'est ça qui doit être regardé ». (Mme V.P, chargée de mission, fédération d'associations)

« ...important de faire cette expérience du collectif, d'aller se frotter à la différence de l'autre, se frotter à du conflit ; aussi pour moi c'est quelque chose au contraire qui doit être travaillé et qui permet à la personne de se préparer dans son cheminement d'insertion » (Mme G.O, ES, CHS).

Bien que la capacité à habiter soit évaluée par certains, ils sont conscients et vigilants sur le fait que cette notion reste subjective et difficile à définir ; le risque étant d'imposer ses propres « normes ».

« Savoir habiter, il y a les questions de nuisances, et le rapport à l'environnement, à l'entretien du logement. C'est une notion délicate, car très vite proche de la normalisation. Il y a un gros risque de penser qu'il faut occuper un logement d'une façon. Là on touche à la question des comportements. » (Mme V.P, chargée de mission, fédération d'associations)

« C'est pas facile, tout ça, c'est pas facile à évaluer parce que des fois on peut projeter le projet qui est le nôtre sur celui de la personne ». (Mme E.F, ASS, CHRS)

Pourtant cette capacité à habiter va au-delà du simple fait matériel d'avoir un logement, un toit. Dans son étude sur les sans domicile fixe qui ont fait le choix d'habiter des lieux précaires (dans les bois, à la rue, dans des caravanes), Gaspard Lion<sup>195</sup> montre comment la notion d'habiter peut se développer en-dehors d'un logement dans les normes. Ces personnes se sont reconstituées un chez soi qui répond à la notion de l'habiter : des lieux qui ont une dimension fonctionnelle (dormir, stocker ses affaires) mais aussi des lieux de « sociabilité », de construction de liens. Ces lieux leur permettent d'avoir le choix d'interactions ou pas, d'avoir des moments d'intimité. « Envisager la situation en terme d'habiter permet de rappeler que l'on peut tout à fait habiter sans logement tout comme on peut être logé sans habiter réellement l'espace en question »<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup>LION Gaspard. *Incertaines demeures. Enquête sur l'habitat précaire*. Bayard, Paris, 2015. 230 p.

<sup>196</sup>*Ibid.*, p. 23.

L'auteur décrit comment ces personnes développent de grandes capacités à gérer des ressources limitées (l'eau, l'électricité). Cela implique de leur part, à intégrer un réseau local, un environnement pour pouvoir vivre et avoir plus de ressources (marchés, commerçants, cantonniers) et font donc preuve d'une grande autonomie. Il souligne l'incompréhension des pouvoirs publics face à ces choix et au refus de la mise à l'abri proposé. Pour Gaspar Lion, « la force de la dénégaration est frappante : à travers le refus de reconnaître les habitats ne serait-ce que pour cette fonction de refuge, c'est l'autonomie des habitants qui s'en trouve disqualifiée »<sup>197</sup>.

Dans le cadre du Un chez soi d'abord, les notions de prêt au relogement, d'autonomie ou de capacité à habiter ne se posent pas pour les professionnels :

*« Et donc ça c'est un des points du Un chez soi d'abord : il n'y a pas de caractère prédictif à la capacité d'habiter, ça tu peux le retenir car ça sera dit. Ça veut dire quoi ? ça ne veut pas dire qu'il faut un appart pour tout le monde et tout le reste c'est nul, non ça veut dire que au moins tous ceux qui ont envie d'avoir un logement doivent avoir le droit comme tout le monde, d'avoir cette possibilité d'essayer avec une équipe pluridisciplinaire bien sûr qui accompagne les personnes ». (Mme A.B, CESF, « Un chez soi d'abord »)*

*« Si vous travaillez sur l'inconditionnalité de l'accès, vous faites le deuil de penser que vous pouvez prédire quoi que ce soit, sinon vous ne pouvez pas le faire. Cette question [le caractère prêt au relogement] ne se pose pas. La personne elle arrive, uniquement parce qu'elle n'a pas de logement. Donc partant de là, vous n'allez pas savoir si elle va y arriver ou si elle ne va pas y arriver. ». (Mme S.K, Chef de service « Un chez soi d'abord »).*

Ce qui est remis en question c'est le caractère prédictif des évaluations des professionnels, sur la capacité d'une personne à accéder à un logement pérenne. Ainsi, évaluer le caractère au relogement, à l'autonomie ou la capacité à habiter est en totale contradiction avec l'esprit du Logement d'abord. Le logement est posé comme un droit et les seuls attentes des professionnels, sont que la personne respecte, au même titre que n'importe quel autre locataire, les droits et les devoirs inhérents à une location.

---

<sup>197</sup>Ibid., p. 197.



## Conclusion

A travers ce travail de recherche, j'ai essayé de comprendre comment la politique du Logement d'abord, lancée en 2009 a pu impacter les pratiques des travailleurs sociaux et modifier leur perception sur le parcours en escalier et sur la possibilité pour une personne sans-domicile d'accéder directement à un logement.

Les politiques publiques de prise en charge des personnes sans domicile ont fortement évolué dans le temps. Les personnes sans domicile sont passées de l'image de vagabonds, de personnes que l'on a pourchassées, enfermées, obligées à se réinsérer et soumises à une politique répressive, à une politique d'assistance qui les prend en considération. De l'après-guerre jusqu'aux années 2000, l'Etat a développé plusieurs solutions d'hébergement, qui vont des structures d'hébergement d'urgence aux logements d'insertion, en passant par l'hébergement d'insertion. Il s'est alors développé des pratiques de prise en charge se basant sur un parcours en étapes, et chaque étape doit valider la capacité de la personne à être autonome et à habiter un logement.

La politique actuelle de l'hébergement et de l'accès au logement issue de la refondation de 2009 se base sur les principes du Housing First et donc sur une stratégie de Logement d'abord. Ainsi la logique d'accès à un logement pour une personne sans domicile est totalement inversée : le logement devient un préalable à l'insertion, avec la mise en place d'un accompagnement social global, si nécessaire. Elles ne doivent plus démontrer leurs aptitudes à vivre et à se maintenir dans un logement.

Ce nouveau paradigme au niveau de l'action publique implique alors pour sa réussite un changement au niveau des pratiques et des postures des acteurs de terrain. Les travailleurs sociaux doivent agir sur un accès direct au logement des personnes sans domicile, quel que soit l'histoire ou le parcours de ces dernières. On sort d'une logique de prise en charge dans des lieux d'hébergement spécifiques vers une prise en charge dans un logement personnel de droit commun, qui place ainsi le droit au logement digne et décent au cœur de toute action d'aide.

Dans le cadre de mon travail de recherche, j'ai émis deux hypothèses :

La première est que les travailleurs sociaux de l'hébergement et de l'accès au logement ne sont pas convaincus de cette politique et que l'accès direct à un logement n'est pas envisageable pour tout le monde. Un « SAS probatoire » pour l'acquisition de prérequis reste indispensable pour l'accès au logement.

La seconde hypothèse est que les travailleurs sociaux continuent d'orienter les personnes hébergées dans différentes structures dans une logique d'escalier afin qu'elles puissent prouver leur autonomie et leur capacité à accéder à un logement.

Afin de corroborer ces hypothèses, j'ai mené une enquête de terrain basée sur des entretiens et des observations de terrain. Les entretiens ont ciblé des travailleurs sociaux exerçant dans des structures d'hébergement classiques et dans des dispositifs ou expérimentation de Logement d'abord, ainsi que des professionnels du champ de l'hébergement et de l'accès au logement. De même que j'ai observé de façon participative le déroulement de deux commissions d'orientation des personnes sans domicile dans le système de l'AHI.

L'enquête de terrain a mis en évidence dans un premier temps que les travailleurs sociaux interrogés exerçant en structure d'hébergement méconnaissent très fortement la politique du Logement d'abord, aussi bien sur ses fondements et ses principes, que sur sa concrétisation via l'expérimentation « Un chez soi d'abord ». La politique du Logement d'abord est restée incarnée dans une expérimentation dont la majorité des travailleurs sociaux n'en connaît ni les conditions de réalisation ni les résultats.

Si l'expérimentation du « Un chez soi d'abord » aurait dû jouer un rôle de préparation au changement, à la sensibilisation, et à la démonstration de la pertinence d'une approche du Logement d'abord, il semblerait que cet objectif ne soit pas pleinement atteint.

La politique du Logement d'abord, n'est considérée ni comme une politique nationale, ni comme une évolution majeure. Ce qui constitue pour eux des évolutions majeures ce sont les actions, les dispositifs ou les droits ayant directement et concrètement impacté :

- soit leur environnement et leurs conditions d'exercice avec le plan d'humanisation des structures d'hébergement et le principe de continuité,
- soit leurs pratiques professionnelles par des obligations et contraintes avec la mise en place des SIAO,
- soit le droit des personnes accueillies avec la promulgation du DALO.

Par ailleurs, le paradigme instauré par la politique du Logement d'abord, qui pose le logement comme point départ pour la prise en charge des personnes sans domicile, ne semble pas opérer chez les travailleurs sociaux. L'hébergement reste encore une étape considérée comme indispensable avant l'accès au logement, car il permet la reconstruction de soi pour

les personnes accueillies et le travail sur les problématiques ou obstacles pouvant remettre en cause un relogement durable. Cette étape est d'autant plus importante et indispensable pour les personnes qui ont un long parcours de rue et souffrant de pathologies psychiatriques. C'est-à-dire le public cible de l'expérimentation du « Un chez soi d'abord ». Cela vient donc confirmer et renforcer mon premier résultat selon lequel les travailleurs ne sont pas informés des résultats de l'expérimentation du « Un chez soi d'abord ».

Dans un deuxième temps, l'enquête montre que même si une majorité de travailleurs sociaux exerçant en structures d'hébergement sont plutôt favorables à une politique de logement d'abord, il semble difficile pour eux d'envisager, que toute personne sans-domicile, (quel que soit son parcours ou le temps qu'elle a passé à la rue), puisse accéder directement à un logement. Ainsi, si le changement a opéré au niveau de la politique publique de prise en charge des personnes sans domicile, il ne semble pas avoir opéré auprès des professionnels de terrain

Pour eux l'hébergement reste une étape importante pour préparer les personnes à accéder à un logement et les notions d'autonomie et de prêt au relogement restent encore très centrales. Les travailleurs sociaux interrogés restent encore dans une conception qui présuppose que les personnes n'ont pas les capacités d'accéder à un logement, car elles ne sont pas suffisamment autonomes et que le temps de l'hébergement vient restaurer ou développer ces capacités.

Cela m'amène à penser que la concrétisation ou la réussite de la politique du Logement d'abord tiendrait davantage à la manière dont on perçoit les personnes et leurs capacités à intégrer directement un logement, qu'à la production suffisante de logements sociaux abordables. Cela renvoie à une conception beaucoup plus large que la simple question de l'insuffisance de logements, elle renvoie à la manière dont le travail social va percevoir les personnes et prendre en compte leurs capacités d'agir.

Ces deux premières conclusions confirment ainsi la première hypothèse de départ.

Quant au troisième résultat de cette recherche, celui-ci vient invalider partiellement ma seconde hypothèse, et montre une remise en question du parcours en escalier par une grande partie des travailleurs sociaux interrogés. Celui-ci est même considéré comme inutile et ne pouvant qu'être néfaste pour les personnes.

Les résultats de cette recherche laissent entrevoir des perspectives d'action qui permettraient aux travailleurs sociaux de s'approprier la politique du Logement d'abord, et contribueraient ainsi à l'effectivité de cette politique.

Il apparaît qu'un important travail de communication et d'information sur les principes du Logement d'abord et sur l'expérimentation du « Un chez soi d'abord » doit être mené. En effet, on peut se demander comment des professionnels pourraient s'approprier une politique publique et l'intégrer dans leurs pratiques s'ils n'en maîtrisent pas suffisamment le contenu ?

Au-delà de l'information, des formations initiales ou continues sur les méthodes du Housing First et du Logement d'abord et notamment sur le rétablissement pourraient être envisagées. Le principe du rétablissement pourrait être appliqué même au sein de l'accompagnement en structure d'hébergement.

L'implication des travailleurs pairs qui exercent déjà dans équipes du « Un chez soi d'abord » pourrait également être intégrée dans ce processus de formation et pourrait permettre de faire évoluer les perceptions sur les personnes sans domicile et leurs capacités de rétablissement.

Certaines équipes prévoient notamment des immersions, mais cela reste tout de même à petite échelle.

Toutes ces propositions pourraient être assurées, comme le propose le plan quinquennal du Logement d'abord par les fédérations d'associations de l'hébergement et de l'accès au logement.

Une des réticences des travailleurs sociaux à cette politique est l'insuffisance de l'accompagnement social proposé aux personnes sans domicile accédant à un logement. Le développement de l'accompagnement global et pluridisciplinaire reste une des clés de voute qui permettra aux travailleurs sociaux d'envisager un accès direct au logement. Le projet du gouvernement de mettre en place des plateformes pluridisciplinaires permettrait ainsi de diminuer les réticences. La peur de la fin des CHRS et des structures d'hébergement peut également constituer un frein.

Le développement des accompagnements de type CHRS Hors les murs pourrait enclencher une dynamique de Logement d'abord, car la spécificité et la plus-value des CHRS résident dans l'accompagnement global des personnes mené par les travailleurs sociaux. Ainsi il y aura un transfert de compétences du CHRS vers de l'accompagnement dans le logement.

Cela nécessiterait donc des investissements et des financements qui permettront d'effectuer cet accompagnement dans de bonnes conditions.

La mise en place prévue de plateformes territoriales d'accompagnement global, à l'échelle du territoire, permettra d'articuler le travail des différents partenaires, et rendra ainsi la politique du Logement d'abord plus effective.

Il me semble également que les SIAO, peuvent avoir un rôle à jouer dans l'information, la formation et la sensibilisation des travailleurs sociaux au principe du Logement d'abord. L'évaluation des situations des personnes pour l'accès au logement ou l'orientation vers d'autres structures, qui est aujourd'hui au cœur des relations entre SIAO et travailleurs sociaux peut ainsi être améliorée. Les commissions d'orientation pourraient être le lieu de sensibilisation à un accès direct au logement, et de travail sur les notions d'autonomie et de « prêt à habiter ». Il s'agira alors d'évaluer non pas l'autonomie ou l'aptitude des personnes à accéder à un logement, mais bien d'évaluer leurs besoins d'accompagnement pour un accès direct au logement.

Par ailleurs, le système d'accueil, d'hébergement et d'insertion reste, à ce jour, composé d'une multitude de structures, aux statuts et financements divers, rendant sa lisibilité et sa compréhension complexe. Je me demande alors dans quelle mesure le maintien de cette multitude de structures vient entretenir l'idée d'un parcours par étape. Le rapport Pinte relevait déjà en 2009 les différences de statuts et de financements des structures et préconisait « *un rapprochement des statuts* »<sup>198</sup> afin de les unifier. La loi ALUR prévoyait dans son article 35 qu'un rapport du gouvernement devait être réalisé sur les conditions de la mise en œuvre d'un statut unique. Cette question reste à ce jour en suspens et n'est pas encore concrétisée.

Si mon travail de recherche a porté principalement sur les travailleurs sociaux, celui-ci me conduit aujourd'hui à m'interroger sur la place des gestionnaires d'associations, des directions et chefs de service de structure d'hébergement ou de logement adapté. Il aurait été intéressant de connaître leur positionnement sur la politique du Logement d'abord, comment ils ont pu s'en emparer, la relayer ou l'intégrer dans leur stratégie d'action ou dans leurs projets associatifs. Dans le cas de Mme M.C, qui travaille sur un dispositif de CHRS Hors

---

<sup>198</sup> Rapport Pinte, Op.cit.p.50

les murs, sa direction a fait le choix de répondre à un appel à projet de CHRS Hors les murs, sur lequel ils étaient les seuls à se positionner. On peut faire l'hypothèse que si les gestionnaires ou directions s'emparaient de cette politique et en étaient convaincus alors cela pourrait impacter les pratiques des professionnels de terrain.

Par ailleurs, la politique du Logement d'abord interpelle quant à l'avenir des structures d'hébergement car elle induira des changements significatifs et des transformations de leurs modalités d'actions et de leur développement. Les CHRS Hors les murs en sont un exemple. Il semble important de pouvoir accompagner également les associations sur les principes d'un accès direct au logement, sur la transformation de leurs pratiques et sur leurs actions ou projets de développement dans le cadre de Logement d'abord

Cet accompagnement au changement des pratiques, à l'appropriation de la politique du Logement d'abord, tant au niveau des travailleurs sociaux, qu'au niveau des gestionnaires d'association, est d'autant plus important et indispensable que le gouvernement actuel a relancé cette politique avec le plan quinquennal « 2018-2022 »<sup>199</sup>, qui prévoit plusieurs axes de travail. De plus, ce plan est mis en action dans un contexte financier particulièrement difficile pour les associations du champ de l'hébergement et de l'accès au logement. En effet le gouvernement vient d'engager une politique de restriction budgétaire pour le financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Ce sont 20 millions de moins pour le financement des CHRS pour l'année 2018, et 54 millions de moins sur les quatre années à venir. Les associations ont dénoncé très vivement ces coupes budgétaires. Elles craignent ainsi une diminution de la qualité de l'accompagnement et une suppression de postes de travailleurs sociaux, la fermeture d'un certain nombre de places d'hébergement, une sélection encore plus importante du public accueilli, qui privilégierait ceux qui ont les plus grandes capacités d'insertion ou financières pour s'acquitter des participations financières. Autant de risques et de conséquences qui viennent à l'encontre du Logement d'abord.

On peut alors s'interroger sur les raisons qui ont conduit l'Etat à changer de paradigme dans la prise en charge des personnes sans domicile. L'a-t-il fait parce qu'il est réellement convaincu que le logement est un droit qui permet à chaque personne de vivre dignement ou parce que le Logement d'abord représente une solution moins coûteuse qu'une prise en

---

<sup>199</sup> Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. *Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022*. 40 p.

charge en hébergement ? Dans ce dernier cas, cela ne fera qu'occulter les résultats positifs de la politique du Logement d'abord et diminuera son impact sur le changement des pratiques et des positionnements des acteurs de terrain.

La politique du Logement d'abord a démontré aujourd'hui ses résultats et ses effets positifs, que ce soit en France ou à l'échelle européenne. Dans le cadre d'une telle politique, la personne sans-domicile est remise au cœur du système, ses besoins et ses choix sont entendus et son droit au logement est respecté. L'orientation vers un logement ne repose plus sur une évaluation prédictive de professionnels. Même si elle n'est pas une panacée, car certaines personnes peuvent ne pas souhaiter habiter seules en totale autonomie, elle donne la possibilité aux personnes de choisir de vivre dans un logement ainsi que la possibilité d'essayer. La décision d'y rester ou de retourner vers une autre solution leur appartiendrait à elles-seules.

## Bibliographie

### Articles

- APPAY, Beatrice. « De l'autonomie émancipatrice à l'injonction d'autonomie ». *Vie sociale*, 1/2012, n°1. p. 29-40.
- BALLAIN, René. « Avec l'insertion par le logement, de nouvelles figures d'associations ». *Les annales de la recherche urbaine*, n°89, 2001. p. 120-128.
- BALLAIN, René. « Regard sur la politique du logement en faveur des défavorisés ». *Recherches et prévisions*, n°62, année 2000. p. 3-11.
- BALLAIN, René, JAILLET, Marie-Claude. « Le logement des démunis, quel accompagnement social ». *Esprit*, n°241, mars/avril 1998. p. 128-141.
- BERNARD, Yvonne. « Du logement au chez soi ». In *Logement et habitat : l'état des savoirs*. La découverte, 1998. p. 374-381.
- BRESSON, Maryse. « La psychologisation de l'intervention sociale: paradoxes et enjeux ». *Informations sociales* 2012/1, n°169. p. 68-75.
- CASTEL, Robert. « La dynamique des processus de marginalisation : de la vulnérabilité à la désaffiliation ». *Cahiers de recherche sociologique*, n°22, 1994. p. 11-27.
- CHEVALLIER, Jacques. « Politiques publiques et changement social ». *Revue française d'administration publique*, 2005/3, n°115. p. 383-390.
- DAMON, Julien. « La prise en charge des vagabonds, des mendiants et des clochards : le tournant récent de l'histoire ». *Revue de droit sanitaire et social*, vol.43, n°6, 2007, p. 933-951
- DAMON, Julien. « Les SDF en France : difficultés de définition et de prise en charge ». *Journal du droit des jeunes*, 2003/3, n°223. p. 30-35.
- ESTECAHANDY, Pascale et al. « Le rétablissement. L'exemple du programme français « Un chez-soi d'abord » ». *Empan*, 2015/2, n°98. p. 76-81.
- Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale. « Le logement d'abord qu'est-ce que c'est ? Et comment la FNARS s'y engage ? ». *Supplément de la gazette*, n°101, mai 2011. 8 p.
- GARDELLA Edouard, « L'urgence comme chronopolitique », *Temporalités*, 19 |2014, mis en ligne le 30 juin 2014, consulté le 01 juillet 2018. URL : <http://journals.openedition.org/temporalites/2764> ; DOI : 10.4000/temporalites.2764.



-GEOFFROY, François. « Quand l'hypocrisie managériale protège l'organisation. Les apports de Nils Brunsson ». *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, 2012/46, Vol. XVIII. p. 301-315.

-LANZARO, Marie. « L'accès au logement des personnes hébergées : du droit à la sécurisation des parcours ». *Metropolitiques*, 30 septembre 2016. URL : <https://www.metropolitiques.eu/L-acces-au-logement-des-personnes.html>. Consulté en mai 2017.

-LEVY-VROELANT, Claire. « L'hébergement : entre public et privé, un secteur en recomposition ». Site [politiquedulogement.com](http://politiquedulogement.com), septembre 2016. Page consultée le 2 juillet 2018.

MARPSAT, Maryse. « Un avantage sous contrainte : le risque moindre pour les femmes de se trouver sans abri ». *Population*, 54<sup>e</sup> année, n°6, 1999. p. 885-932.

-MONTALBAN AROCA, Vincent. « Une juste distribution des places ? Les Services intégrés de l'accueil et de l'orientation ». *Le sociographe*, 2014/4, n°48. p. 57-66.

-PAQUOT, Thierry. « Habitat, habitation, habiter. Ce que parler veut dire... ». *Informations sociales* 2005/3, n°123. p. 48-54.

-PROVENCHER, Hélène, KEYES, Corey L.M. « Une conception élargie du rétablissement ». *L'information psychiatrique*, 2010/7, Vol 86. p. 579-589.

-RULLAC, Stéphane. « Le misérabilisme dans l'action sociale : un racisme d'Etat contemporain ? L'exemple de la prise en charge des SDF depuis 1992 ». *Nouvelles pratiques sociales*, Vol 22, n°2, 2010. p. 176-185.

-SOULIE, Charles. « Le classement des sans-abri ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 118, juin 1997. p. 69-80.

-THALINEAU, Alain. « L'hébergement social : espaces violés, secrets gardés ». *Ethnologie française*, 2002/1, Vol. 32. p. 41-48.

### **Colloques/communications**

-BUSCH-GEERTSEMA, Volker. « Les approches politiques dirigées vers le logement constituent-elles les méthodes les plus efficaces de prévention et de lutte contre l'absence de chez-soi? ». *Conférence Européenne de consensus sur le Sans-Abrisme*. Bruxelles, 9-10 décembre 2010. p. 57-68.

-Interlogement 93. « L'évaluation sociale au cœur du travail social pour l'accès au logement, Actes du colloque du 14 mai 2013 ». *Repères*, novembre 2013. 48 p.

-Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer. « Pour un service public de l'hébergement et de l'accès au logement ». *Dossier de presse*, 10 novembre 2009. 37 p.

### **Ouvrages**

- AUTES, Michel. *Les paradoxes du travail social*. Dunod, Paris, 1999. 313 p.
- BLANCHET, Alain, GOTMAN, Anne. *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*. Nathan, Collection 128, 2005. 128 p.
- BORGETTO, Michel, LAFORE, Robert. *Droit de l'aide et de l'action sociales*. LGDJ, novembre 2015. 778 p.
- CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*. Gallimard, 1995. 813 p.
- DAMON, Julien. *La question SDF*. PUF, janvier 2008. 277 p.
- DECLERCK, Patrick. *Les naufragés*. Plon, 2001. 458 p.
- FOUCAULT, Michel. *Surveiller et punir*. Gallimard, 1975. 360 p.
- GOFFMAN, Erving. *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux*. Editions de minuit, 1968. 452 p.
- LION Gaspard. *Incertaines demeures. Enquête sur l'habitat précaire*. Bayard, Paris, 2015. 230 p.
- PAUGAM, Serge. *La disqualification sociale*. PUF, 2006. 256 p.
- PELEGE, Patrick. *Hébergement et réinsertion sociale : les CHRS*. Dunod, Paris, 1995. 277 p.
- PETONNET, Colette. *On est tous dans le brouillard*. CTHS, 2012. 530 p.
- QUIVY, Raymond, VAN CAMPENHOUDT, Luc. *Manuel de recherche en sciences sociales*. Dunod, 4<sup>ème</sup> édition, 2011. 262 p.

### **Rapports**

- Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux. *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 sociale et des familles*. Document d'appui, mai 2012. 54 p.
- Agence nouvelle des solidarités actives. *Le logement d'abord et après. Bilan et proposition pour la généralisation du logement d'abord en France*. Mars 2017. 88 p.
- CARLOTTI, Marie-Arlette. *L'effectivité du droit opposable au logement. Mission d'évaluation dans 14 départements*. Rapport, décembre 2016. 154 p.

- Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie. « La notion d'autonomie dans le travail social. L'exemple du RMI. ». *Cahier de recherche*, n°186. Septembre 2003. 101 p.
- Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie. « Politiques locales de la jeunesse et expérimentation sociale, vers une cohérence des politiques de la jeunesse ». *Cahier de recherche*, n°266, décembre 2009. 87 p.
- Comité de suivi Dalo. *Bilan chiffré du Droit Au Logement opposable 2008-2016*. Rapport n°11, 2017. 88 p.
- Comité d'évaluation du programme expérimental « Un chez-soi d'abord ». Délibérations et recommandations. 5 juillet 2016. 3 p.
- Conférence de consensus. *Sortir de la rue*. Rapport du jury d'audition. 5 décembre 2007. 51 p.
- Cour des comptes. *Les personnes sans domicile*. Rapport public thématique, mars 2007. 236 p.
- Cour des comptes. *La mise en œuvre du droit opposable au logement*. Référé n°2016-4089, 23 décembre 2016. 7 p.
- Cour des comptes. *La politique d'hébergement des personnes sans domicile*. Rapport d'évaluation, novembre 2011. 507 p.
- Cour des comptes. *L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser*. Rapport annuel, tome II, chapitre 3, février 2017. p. 281-314.
- Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. *Référentiel national des prestations du dispositif « accueil-hébergement-insertion »*. Juin 2011. 66 p.
- Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. *Une stratégie du « Logement d'abord » pour les personnes sans-abri ou mal logées*. 30 juin 2011, 11 p.
- Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. *Etude visant à mieux connaître et valoriser le champ du logement accompagné dit « tiers secteur »*. Rapport d'étude, novembre 2012. 106 p.
- Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. *Un chez soi d'abord, retour sur six années d'expérimentation*. 2016. 12 p.
- Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. *Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022*. 40 p.

- Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. *Une nouvelle réponse à la prise en charge des personnes sans abri souffrant de troubles psychiques*. Octobre 2014. 4 p.
- Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques. « Plus de 100 000 places d'hébergement pour les personnes en difficultés sociale ». *Etudes et Résultats*, n°0916, avril 2015. 8 p.
- Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques. « Les établissements accueillant des adultes et des familles en difficulté sociale ». *Etudes et résultats*, n°738, septembre 2010. 8 p.
- Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement. « Structures d'hébergement et personnes accueillies en IDF en 2012 ». *Repères*. Décembre 2017. 31 p.
- Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale IDF. *Droits et obligations des personnes hébergées : cadre juridique, enjeux, préconisations et témoignages d'expériences*. Septembre 2016, 128 p.
- Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal logement en France*. Rapport annuel, n° 22, janvier 2017. 427 p.
- GIRARD, Vincent, ESTECAHANDY, Pascale, CHAUVIN, Pierre. *La santé des personnes sans chez soi. Plaidoyer et propositions pour un accompagnement des personnes à un rétablissement social et citoyen*. Rapport, novembre 2009. 236 p.
- Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées. *L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personne en danger*. Rapport, décembre 2004. 133 p.
- IMBAUD, Dorothee, JEANTET, Marine. *Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation*. Rapport IGAS, n°RM2012-019P, février 2012. 185 p.
- PINTE, Etienne. *L'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées*. Rapport, juin 2008. 125 p.
- PLEACE, Nicholas. *Le logement d'abord*, Rapport de l'Observatoire européen sur le sans-abrisme, novembre 2012. 52 p.
- PLEACE, Nicholas. *Guide sur le logement d'abord en Europe*, FEANTSA, 2016. 98 p.
- ROUGIER, Isabelle. *Développer la fluidité des parcours de l'hébergement au logement*. Rapport IGAS, n°RM2009-018, février 2009. 155 p.
- ROUGIER, Isabelle, TARDIVION, Pascaline. *Evaluation du dispositif d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL)*. Rapport IGAS n° 2015-079R, novembre 2015. 117 p.

### **Textes législatifs :**

- Arrêté du 20 décembre 1954 fixant les conditions d'agrément des centres d'hébergement.
- Arrêté du 14 décembre 1959.
- CASF. Art. L345-2-2 ; Art. L345-2-4. ; Art. L345-2 ; Art. L342-5 ; Art. L345-1.
- Circulaire n°2002-595 du 10 décembre 2002 relative aux maisons relais.
- Circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales.
- Circulaire du 5 mars 2009 pour la relance relative à l'hébergement.
- Circulaire du 16 septembre 2009 relative à l'accès au logement des personnes hébergées.
- Circulaire du 8 avril 2010 relative au service intégré de l'accueil et de l'orientation.
- Circulaire n°2010-247 du 19 juillet 2010 relative à l'accompagnement vers et dans le logement.
- Circulaire n° 2012-04 du 13 janvier 2012 relative à la mise en œuvre opérationnelle du logement d'abord.
- Décret du 29 novembre 1953, portant réforme des lois d'assistance.
- Décret n° 2010-817 du 14 juillet 2010 instituant un délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées.
- Décret n°2016-1940 du 28 décembre 2016 relatif aux dispositifs d'appartements de coordination thérapeutique « Un chez-soi d'abord ».
- Loi n°74-955 du 19 novembre 1974 étendant l'aide sociale à de nouvelles catégories de bénéficiaires et modifiant diverses dispositions du code de la famille et de l'aide sociale.
- Loi n°82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.
- Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.
- Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.
- Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
- Plan d'action renforcé en direction des personnes sans-abri. Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. 8 janvier 2007.
- Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. 21 janvier 2013. 54 p.

### **Sites internet**

-Association nationale des assistants de service social. Code de déontologie adopté le 28 novembre 1994. [https://www.anas.fr/Le-code-de-deontologie\\_a735.html](https://www.anas.fr/Le-code-de-deontologie_a735.html). Site consulté en avril 2017.

-INSEE. <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1256>. Site consulté le 2 mars 2017.

### **Dictionnaires :**

-BARREYRE, Jean-Yves, BOUQUET, Brigitte (Dir.). *Dictionnaire Critique d'action sociale*. Bayard, Paris, 2006. 637p.

-Dictionnaire le Petit Robert.

### **Autres :**

-USH, URIOPSS, FNARS, URHAJ. *Grille d'analyse des situations pour l'accès à un logement autonome*. 2010.

-Association francilienne pour favoriser l'insertion par le logement. *L'accompagnement social : principes et pratiques partagés*. Novembre 2012. 22 p.

-Mission Ouvrir la Ville en PACA. Outils d'analyse des situations. Juillet 2009. 7 p.

-Mission Ouvrir la Ville en PACA. *Outil d'élaboration partagée du projet d'accès au logement*. Juillet 2015. 15 p.

## Table des matières

Introduction .....	3
1. PREMIERE PARTIE : L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE NATIONALE DE PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SANS DOMICILE : DE LA REPRESSION AU LOGEMENT D'ABORD .....	8
1.1. De la répression à l'assistance des personnes sans domicile .....	8
1.1.1. De l'image du vagabond à celle du sans domicile.....	8
1.1.2. Création de l'Aide Sociale à l'Hébergement.....	10
1.1.3. Développement de la politique de l'urgence et diversification des structures d'accueil11	
1.1.4. 2007 : Un changement significatif dans la prise en charge des sans-abri .....	14
1.1.5. Le dispositif « Accueil, Hébergement, Insertion » : un dispositif complexe	16
1.2. Refonte du système de l'hébergement et principe du Logement d'abord .....	20
1.2.1. Le Housing First et la remise en cause du modèle en escalier .....	20
1.2.2. La refondation de la politique d'hébergement en France .....	23
1.2.3. L'expérimentation « Un chez soi d'abord » .....	29
1.2.4. Une politique ambitieuse mais ambiguë.....	32
1.2.5. 2017 : le retour en force de la politique de Logement d'abord .....	34
1.3. Méthodologie .....	37
2. DEUXIEME PARTIE : LE LOGEMENT D'ABORD : DES CHANGEMENTS DE POSTURES ET DE PRATIQUES QUI TARDENT A SE MANIFESTER SUR LE TERRAIN.....	43
2.1. La politique du Logement d'abord : une communication politique confuse; une politique mal comprise par les acteurs de terrain.....	43
2.1.1. Une politique perçue comme une expérimentation et non comme une politique nationale .....	43
2.1.2. Les principes structurant le Logement d'abord non maîtrisés.....	48
2.1.2.1. Le Logement d'abord : oui mais... avec de l'accompagnement.....	48
2.1.2.2. Le Logement d'abord : oui mais... pas pour tout le monde .....	52
2.1.3. Une politique qui n'est pas perçue comme une évolution majeure.....	55
2.1.3.1. Le SIAO : un outil de la refondation qui n'est pas perçu comme tel.....	55
2.1.3.2. L'humanisation des centres et la continuité de l'hébergement .....	60
2.1.3.3. Droit Au Logement Opposable .....	63
2.2. Un accès au logement conditionné à des prérequis .....	66

2.2.1.	La fonction de l'hébergement encore fortement légitimée.....	66
2.2.1.1.	L'hébergement, une étape importante pour l'accès au logement.....	66
2.2.1.2.	Une vision du parcours d'insertion en escalier nuancée .....	72
2.2.2.	Un accompagnement en contradiction avec l'esprit du Logement d'abord ..	76
2.2.2.1.	Le caractère « prêt au relogement » .....	77
2.2.2.2.	Faire preuve de son autonomie.....	81
2.2.2.3.	Faire preuve de sa capacité à habiter.....	86
	Conclusion .....	92
	Bibliographie .....	99
	Table des matières .....	106
	Table des annexes.....	108



## Table des annexes

Annexe 1 : Grille d'entretien	p.109
Annexe 2 : les différentes structures d'hébergement et logements d'insertion	p.110
Annexe 3 : Trame de l'évaluation partagée, extraite du document de « <i>L'accompagnement social : principes et pratiques partagés</i> ». Affil, Novembre 2012.	P.111
Annexe 4 : « Un chez-soi d'abord », retour sur 6 années d'expérience. Dihal, 2016.	p.119

## **Annexe 1 : Grille d'entretien**

### **Pour les travailleurs sociaux en structures d'hébergement/coordonateurs SIAO**

- Quelles sont vos fonctions actuelles et votre parcours professionnel ?
- Quelles sont selon vous les évolutions majeures en matière de politiques publiques d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile ?
- Quelles sont vos pratiques d'accompagnement/d'orientation pour l'accès au logement des personnes hébergées ?

### **Pour les travailleurs sociaux du « Un chez soi d'abord »**

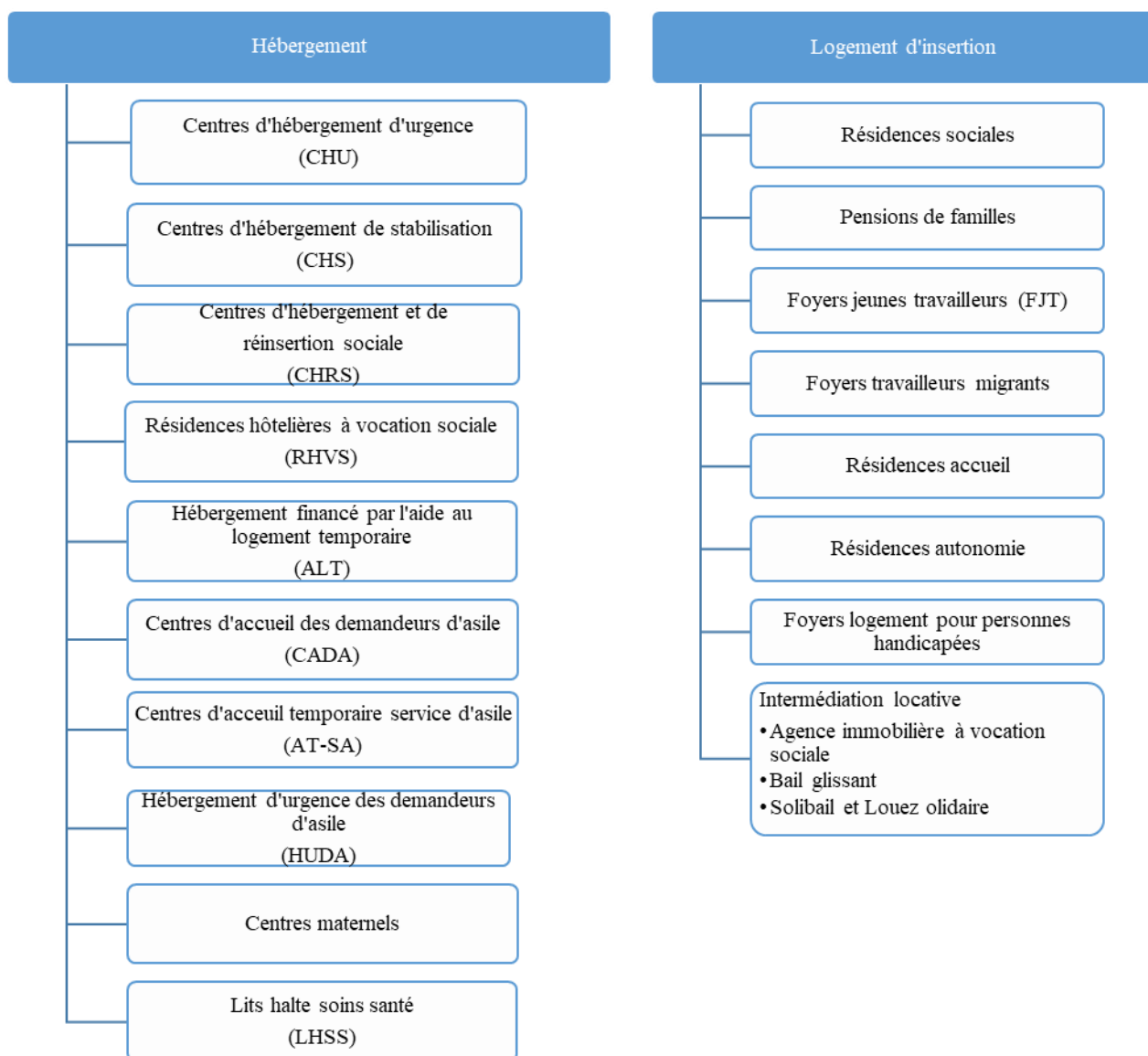
- Quelles sont vos fonctions actuelles et votre parcours professionnel ?
- Quelles sont vos pratiques d'accompagnement dans le cadre du « Un chez-soi d'abord » ?
- Selon vous, en quoi cette pratique diffère des pratiques d'accompagnement en structures d'hébergement ?

### **Pour les chargés de mission :**

- Quelles sont vos fonctions actuelles et votre parcours professionnel ?
- Quelles sont selon vous les évolutions majeures en matière de politiques publiques d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile ?
- Comment ont-elles impacté, selon vous, les pratiques des travailleurs sociaux ?

## Annexe 2 :

### Les différentes structures d'hébergement et logements d'insertion



### **Annexe 3 :**

Trame de l'évaluation partagée, extraite du document de « *L'accompagnement social : principes et pratiques partagés* ». Affil, Novembre 2012.

## Un diagnostic social partagé

*Clé de voûte de l'accompagnement, le diagnostic social permet de connaître la personne, de collecter des informations précises sur sa situation, ses problèmes, son histoire et ses potentiels. Il se construit à partir d'entretiens de face à face. Il n'est pas réalisé une fois pour toutes, il s'enrichit et s'actualise en continu."*

*Livre Blanc de l'accompagnement social, FNARS, 2011*

Les membres de l’AFFIL insistent sur l’importance de partager ce diagnostic entre partenaires, dans le respect du secret professionnel. Le bilan diagnostic est un support de dialogue. En effet la relation de confiance entre les réservataires, le bailleur, l’association et les partenaires (CIL...), repose sur la transparence mutuelle et l’objectivation des situations. Il constitue une base à l’action partenariale en matière d’accompagnement – lorsqu’elle est nécessaire.

C’est pourquoi la FNARS IDF, l’AORIF et l’AFFIL ont signé en 2010 une convention régionale de coopération proposant une trame d’éléments partagés d’évaluation sociale pour l’accès au logement. Ils invitent leurs adhérents à se saisir de cet outil lorsqu’ils le jugent nécessaire et dans le cadre de partenariats locaux à construire en fonction des besoins.

L’AFFIL recommande en effet fortement la mise en place de dynamiques partenariales départementales entre bailleurs, associations et collecteurs.

Les partenaires proposent de compléter cet outil par une fiche permettant de faire des préconisations en matière d’accompagnement social.

## La trame d'évaluation partagée

---

"Pouvoir louer" > Ses capacités à accéder au logement d'un point de vue réglementaire

---

"Savoir louer" > Ses capacités à assumer financièrement son logement de façon autonome

---

"Savoir habiter" > Ses capacités à entretenir et utiliser correctement son logement

---

"Savoir s'adapter à son environnement"

---

"Évaluer le besoin en accompagnement du ménage"

---

## "Pouvoir louer"

1

### Ses capacités à accéder au logement d'un point de vue réglementaire

- Pour le demandeur : être majeur. Pour les "personnes étrangères" : avoir les conditions requises de séjour en France (arrêté du 15 mars 2010), avoir les conditions de revenus tels que définis dans les plafonds d'accès au logement social actualisés chaque année.

Commentaires

- Pour les personnes en cours de séparation : jugement de divorce, ordonnance de non conciliation, déclaration de rupture de PACS, dépôt de plainte en cas de divorce pour fautes (femmes battues), possibilité de justification écrite d'absence de pièce juridique relative à la séparation (exemple : conjoint à l'étranger...).

Commentaires

- Pour les enfants étrangers en situation irrégulière : la situation doit être étudiée au regard de la solvabilité du ménage et de l'ouverture ou non des droits par la CAF.

Commentaires

Références : Arrêté du 14 juin 2010 – pièces justificatives pour l'instruction de la demande de logement locatif social (en vigueur au 1er octobre 2010)

NB : dans les "Commentaires", merci de préciser dans quelle mesure ces éléments sont acquis, en cours d'acquisition, ou nécessitent un éventuel soutien.



## "Savoir louer"

# 2

### Ses capacités à assumer financièrement son logement de façon autonome

NB : CES ÉLÉMENTS DOIVENT PERMETTRE UNE ÉVALUATION GLOBALE DE LA SITUATION :  
ILS NE CONSTITUENT PAS DES CONDITIONS A REMPLIR.

- Il a une expérience antérieure de location ou de logement autonome.

Commentaires

- Il verse régulièrement (et intégralement) sa participation à l'hébergement ou sa redevance

Commentaires

- Il a intégré l'importance de payer son loyer et ses charges et de contracter une assurance habitation.

Commentaires :

- Il connaît les droits et obligations du statut de locataire et notamment les trois motifs de résiliation d'un bail (défaut de paiement de loyer, défaut d'assurance et troubles de voisinage)

Commentaires

>>>

>>>

- Il a anticipé les frais éventuels liés à son installation et son aménagement intérieur (mobilier et électroménagers de première nécessité, dépôt de garantie, garantie de loyer, démarches pour obtenir des aides à l'accès...).

Commentaires

- **Financièrement,**
  - > Il dispose de revenus ou de ressources stables qui lui permettent d'assumer le paiement de son loyer et charges: Il est salarié, a une activité rémunérée ou est retraité
  - ou
  - > Il bénéficie de revenus de transfert (allocations chômage) et est dans une démarche d'insertion professionnelle qui lui apportera une autonomie financière
  - ou
  - > Il bénéficie de minima sociaux et/ou s'assure de l'ouverture de ses droits sociaux pour obtenir les aides adéquates à sa situation et/ou a les soutiens nécessaires

Commentaires

- Si il a des dettes en cours, il a engagé une démarche de gestion ou d'apurement et si dans son parcours, il a eu des dettes de loyers, le point de la gestion budgétaire a été travaillé avec l'association

Commentaires

*NB : dans les "Commentaires", merci de préciser dans quelle mesure ces éléments sont acquis, en cours d'acquisition, ou nécessitent un éventuel soutien.*





## *"Savoir habiter"*

3

*Ses capacités à entretenir et utiliser correctement son logement*

NB : CES ÉLÉMENTS DOIVENT PERMETTRE UNE ÉVALUATION GLOBALE DE LA SITUATION :  
ILS NE CONSTITUENT PAS DES CONDITIONS À REMPLIR.

Il a les connaissances pour l'entretien d'un logement (l'hygiène, l'importance d'aérer et de nettoyer...)

*Commentaires*

Il est sensibilisé à la gestion des charges et aux économies d'eau et d'énergies (gaz, électricité...)

*Commentaires*

La gestion du budget logement est intégrée

*Commentaires*

*NB : dans les "Commentaires", merci de préciser  
dans quelle mesure ces éléments sont acquis, en cours d'acquisition, ou nécessitent un éventuel soutien.*

## "Savoir s'adapter à son environnement" 4

NB : CES ÉLÉMENTS DOIVENT PERMETTRE UNE ÉVALUATION GLOBALE DE LA SITUATION :  
ILS NE CONSTITUENT PAS DES CONDITIONS A REMPLIR.

- Il est sensibilisé, ainsi que l'ensemble des occupants du logement, sur les relations de bon voisinage, au respect des règles de vie en collectivité (tranquillité, utilisation partagée des parties communes, respects des équipements collectifs et du règlement intérieur, propreté des parties communes et espaces extérieurs, tri sélectif...)

*Commentaires*

- Il est autonome, ou dispose de relais et d'appui, pour s'adapter à son nouvel environnement.

*Commentaires*

- Il est autonome dans le repérage des services collectifs de proximité (transports, mairie, école...).

*Commentaires*



**"Évaluer le besoin en accompagnement du ménage"**

**5**

- Au vu de la situation, évaluation d'un montant maximum de loyer, typologie du logement, localisation, contraintes liées au handicap, etc.

Commentaires

- Quels sont les dispositifs et les structures mobilisés pour l'accès au logement du ménage ?  
Accord Collectif Départemental, Action Logement, Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation, etc.

Commentaires

- Un accompagnement social est-il nécessaire dans le logement ? Si oui, de quelle nature est-il ?  
Quel dispositif a été mobilisé ?

Commentaires

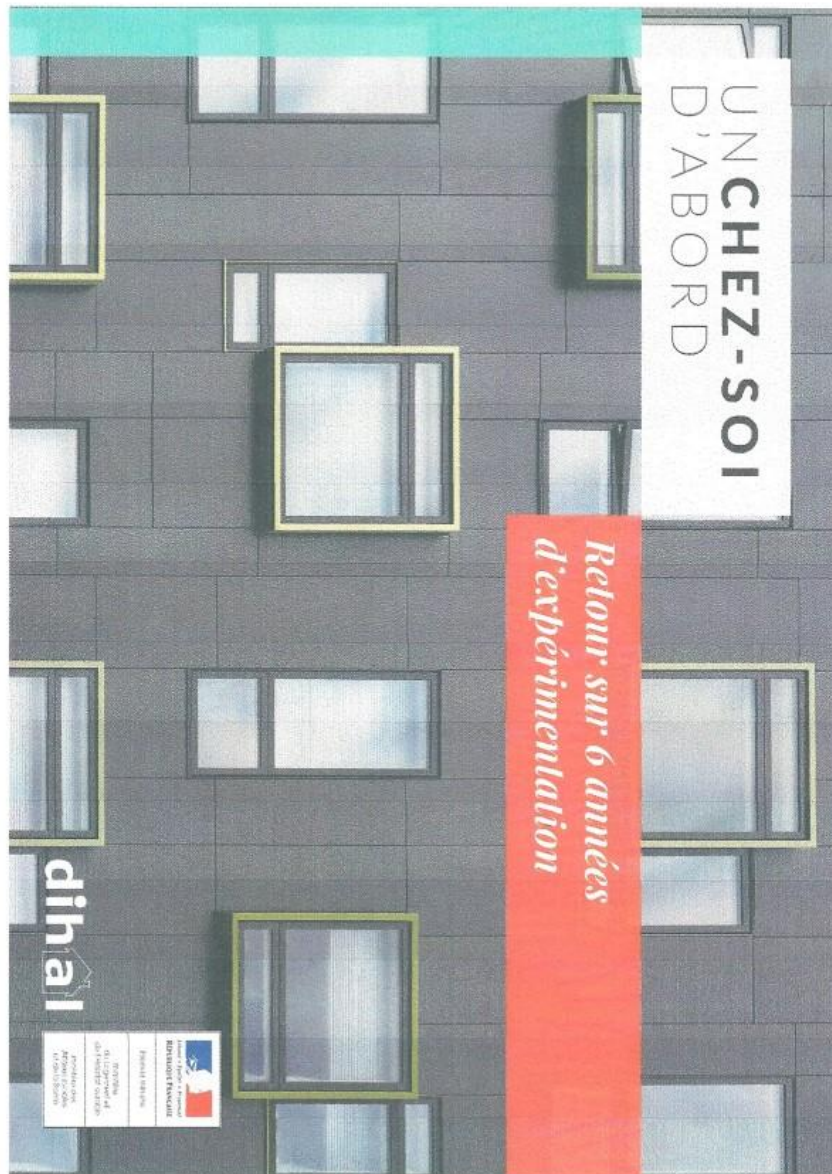
- Le ménage est-il reconnu prioritaire au titre du DALO ? Depuis quand ? Dans quel département ?

Commentaires

Nom du référent > ..... Coordonnées > .....  
.....

#### Annexe 4 :

« Un chez-soi d'abord », retour sur 6 années d'expérience. Dihal, 2016



## DU «HOUSING FIRST» AU «CHEZ-SOI D'ABORD»

*L'expérimentation «Un chez-soi d'abord» est une intervention sociale innovante qui s'appuie sur une approche basée sur les preuves précédemment validée outre-Atlantique.*

*Elle postule que les personnes, y compris celles qui sont durablement sans-abri, ont des compétences pour accéder et se maintenir dans un logement. Elle propose un accès direct dans le logement comme préalable à l'accès aux droits, à des soins efficaces et à une insertion sociale et citoyenne. Elle offre un accompagnement intensif et pluridisciplinaire au domicile.*

De 2014 à 2016, la France mène sur quatre territoires, l'expérimentation «Un chez-soi d'abord». Elle répond à la question des publics sans-abris les plus vulnérables, ceux qui présentent des troubles psychiques sévères et qui échappent aux dispositifs classiquement proposés. Il s'agit d'appliquer un modèle ayant fait ses preuves outre-Atlantique, d'en mesurer l'efficacité et de déterminer les conditions de sa reproduction dans le contexte français.

### Une approche originale

#### EN FRANCE ...

où le programme se distingue de l'offre classique, car il ne conditionne pas l'accès à un logement ordinaire à la réussite d'un certain nombre d'étapes préalables, ou à l'arrêt des consommations psychoactives, ou à la prise d'un traitement relatif aux troubles psychiques.



#### ... MAIS AUSSI EN EUROPE

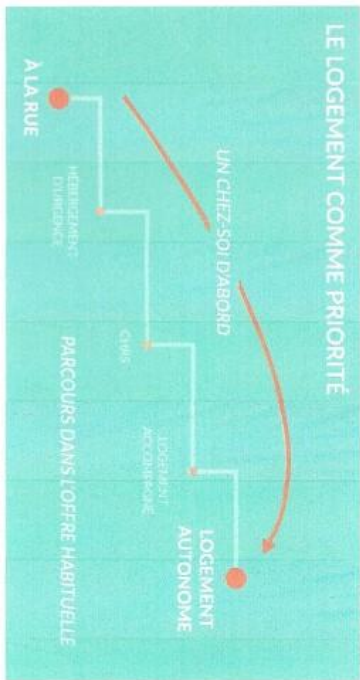
où les nombreux programmes de type «Housing First» sont généralement impulsés par les villes, alors que le programme français est porté par l'État et l'Assurance Maladie, tout en s'appuyant sur des dynamiques territoriales.

De plus, l'évaluation menée par une équipe de recherche indépendante est la seule en Europe à proposer une approche comparative des coûts entre le programme et l'offre habituelle.









### Un accompagnement visant au rétablissement social, sanitaire et citoyen

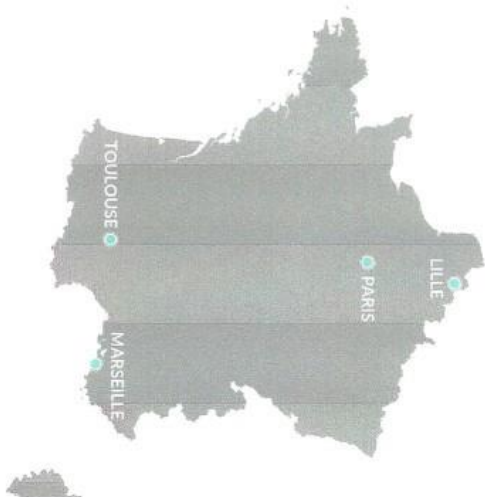
- » Qui donne la primauté au choix de la personne
- » Qui repose sur l'appropriation du « pouvoir d'agir », l'espoir et la quête d'une vie meilleure
- » Qui développe une **approche positive de la santé mentale**, en renforçant les compétences personnelles, l'estime de soi, le développement d'activités enrichissantes favorisant l'inclusion sociale
- » Qui est réalisé par une **équipe pluridisciplinaire** comprenant des professionnels de la santé (psychique, somatique, addictologie) du secteur social, de la gestion locative et des médiateurs de santé pairs. Ceux-ci apportent au sein de l'équipe leurs compétences liées à leur vécu de l'expérience du rétablissement.

### Le rétablissement en santé mentale ...

*Le rétablissement en santé mentale est une démarche personnelle et unique visant à changer son attitude, ses routines, ses liens, etc. et qui repose en question l'existence personnelle selon laquelle le malade mental éprouve inévitablement au moins que tous les attributions des symptômes. C'est la façon de vivre que se satisfait et que l'espoir se va plus au-delà des limites imposées par le malade.*

*Melissa Anthony et al. (2013) L'essor d'un concept rénové de la santé*

## 4 LIEUX D'EXPÉRIMENTATION



## ENBREF

> Une **organisation interdisciplinaire** du programme à tous les niveaux, allant du pilotage national à la mise en œuvre opérationnelle.

> Une **pluralité d'offres de services** (au domicile, lors des hospitalisations ou des incarcérations, ...) pour une diversité de besoins.

 **703 personnes** intégrées au programme de recherche

 **353 personnes** accompagnées par Un chez-soi d'abord

 **28 jours** pour accéder au logement

 **432 logements** captés dont **80%** dans le parc privé

 **8 000 contacts** mensuels

 Une astreinte **24h/24** et **7j/7**

 Un ratio d'un **professionnel** pour **10 locataires**

### Objets de l'accompagnement

**32%** SANTÉ ET BIEN-ÊTRE **11%** ACCOMPAGNEMENT JURIDIQUE ET SOCIAL

**33%** VISITE DE SOUTIEN ET MAINTIEN DU LIEN **11%** AIDE AU QUOTIDIEN ET LOISIRS

**14%** LOGEMENT



## «UN CHEZ-SOI D'ABORD» ÇA MARCHE AUSSI EN FRANCE

L'expérimentation s'accompagne d'une évaluation rigoureuse à deux titres :

- » Elle est menée sur **quatre sites** et donc dans **quatre contextes différents** permettant à l'avenir un déploiement sur l'ensemble du territoire.
- » C'est une **étude randomisée** menée par l'unité de recherche du Professeur Auquier de l'Université Aix-Marseille, qui mesure les effets du programme sur la santé, le bien-être et l'insertion sociale des 353 personnes intégrées, ainsi que les coûts induits, par comparaison avec un groupe «témoin» de 350 personnes. De plus, une **évaluation médico-économique** est réalisée pour analyser l'efficacité du dispositif.

### Un accompagnement qui se maintient quelque soit le parcours résidentiel

- » 85% des personnes\* sont toujours logées et accompagnées à la fin des 2 ans d'expérimentation.
- » 10% des personnes\* sont suivies par l'équipe sans toutefois être logées. **Ces situations sont temporaires.**



\* hors personnes défectées (24 personnes sur deux ans)



## UN PUBLIC JEUNE ET VULNÉRABLE



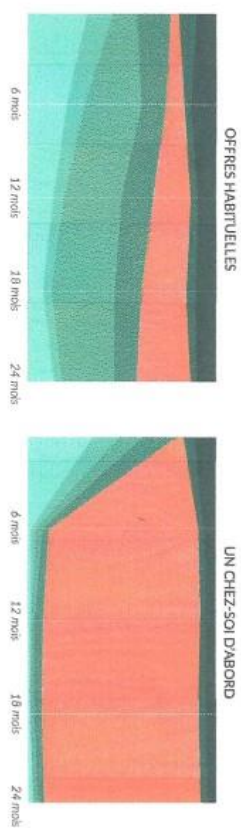
### » Le programme comme outil d'intégration sociale

- La grande majorité des personnes a repris des **liens avec son entourage, ses amis ou sa famille.**
- On relève une **effectivité des droits, un accès à des ressources, une inscription auprès d'un médecin traitant.**
- **20%** des personnes ont été accompagnées vers une formation professionnelle, un emploi ou des activités bénévoles.



## LES EFFETS POSITIFS DU PROGRAMME

- > Hôpital
- > Prison
- > Logement personnel
- > Hébergement précaire
- > Foyer
- > Hébergement d'urgence
- > A la rue



- > Une amélioration globale de la qualité de vie
  - Les personnes, suivies par «Un chez-soi d'abord», se rétablissent et vont mieux\*. L'effet est particulièrement marqué pour les personnes vivant avec une schizophrénie.
- > Un accès rapide à un maintien dans le logement pour 85% des personnes

### > Une utilisation plus pertinente du système de soins

- Les durées de séjour en hospitalisation sont diminuées de 50% pour les personnes suivies en comparaison avec le groupe «témoin». Le suivi sanitaire se fait majoritairement au domicile. (l'hospitalisation est réservée aux situations complexes).

### > Une rationalisation des dépenses publiques

- 30 000€ c'est le coût annuel moyen des dépenses induites par l'utilisation des structures sanitaires, d'hébergement et de justice par personne à son entrée dans l'étude.
- Le suivi par le programme **Un chez-soi d'abord** permet de générer des économies globales par un plus faible recours à l'ensemble des services et plus particulièrement des hospitalisations (70% des coûts évités) et les structures d'hébergement (30% des coûts évités) :
- le coût total annuel du programme évalué à 14 000€\* est totalement compensé par les coûts évités calculés en comparaison avec l'offre habituelle.

\* Mesure à partir de données validées (RAS pour le rétablissement et S-QOL pour la qualité de vie)



## LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS



- ▶ Être logé couvre les besoins de base (intimité et sécurité) et permet de sortir d'une **logique de survie**.
- ▶ L'accompagnement propose un **filet de sécurité minimal** quel que soit le parcours résidentiel durant l'expérimentation.
- ▶ **Les personnes sont expertes de leur propre parcours** et de leur santé. Il faut s'appuyer sur leur expérience, leurs forces et leurs compétences.

### *L'inconditionnalité à l'entrée au logement*

- ▶ Il n'y a **pas de critères prédictifs**, permettant d'évaluer a priori la capacité d'une personne à habiter un logement.
- ▶ Il n'est donc **pas nécessaire d'établir des étapes préalables**, dont la réussite conditionnerait l'attribution d'un logement.

### *Un accompagnement fortement individualisé*

- ▶ Qui fait converger les **attentes individuelles** et les **possibilités de réponses institutionnelles**
- ▶ Qui propose une intervention centrée sur **le quotidien dans le milieu** de vie des personnes en étant attentif à leurs conditions réelles d'existence
- ▶ Qui met en pratique le **principe de réversibilité** suite à des prises de risques, selon la méthode par «essai/erreur»

*« Ils veulent des temps courts, ils veulent plus long terme. Ils n'ont pas besoin d'ordres. Ils veulent laisser avancer à leur rythme. Ils ne ont atteint, des fois, y'allais pas, des fois y'allais. Parfois le leur était, en ce moment ça se ça pas. Ils étaient la pour améliorer les choses »*

Virginie



### Des équipes ...

- > Qui doivent faire preuve de **réactivité et de flexibilité**
- > Qui **travaillent à décloisonner** les spécialités professionnelles pour adopter une **vision pluridisciplinaire**
- > Qui proposent un accompagnement en binôme et **travaillent en réseau** avec un **large éventail de partenaires**
- > Qui visent à **changer le regard de la société sur la maladie mentale**
- > Qui **portent la notion d'espoir** et croient dans les capacités des personnes à reprendre leur vie en main
- > Qui intègrent des **médiateurs de santé pairs** dont la formation reste à développer à l'avenir

### La notion de choix : un axe essentiel du programme «*Un chez-soi d'abord*»

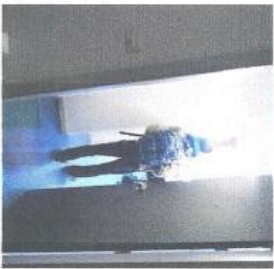
- > On s'efforce de rendre **individuellement** les personnes, en particulier leur accompagnement et ses bénéficiaires, **acteurs du choix** pour mieux utiliser
- > Le programme du logement «*Un chez-soi d'abord*» est un axe essentiel de la stratégie de la ville de Lille, en matière de logement, de santé mentale et de sécurité sociale.

### Le maintien dans le logement nécessite ...

- > De **sécuriser les ressources** de la personne sur le long terme
- > De donner accès à un **logement à loyer modéré**
- > De permettre le **glissement du bail** pour que la personne soit autonome si elle le désire
- > De prévoir des **déménagements/raménagements** si nécessaire sans que cela soit vécu comme un échec
- > De **lutter contre l'isolement** en facilitant les liens avec la famille, les amis, les groupes d'auto-soutien, le voisinage, etc. Le programme doit faciliter l'apprentissage d'une socialisation ordinaire et non uniquement liée aux aidants professionnels.



## LES POINTS D'ATTENTION



Pouvoir accéder au parc de logement social



Pouvoir accéder à l'emploi ou à la formation



Lutter contre la stigmatisation des personnes souffrant de maladie mentale



Agir le plus tôt possible pour réduire la mortalité évitable

## L'EXPÉRIMENTATION «UN CHEZ-SOI D'ABORD» DEVIENT UNE POLITIQUE PUBLIQUE INSCRITE DANS LE CASF\*

» Le programme «Un chez-soi d'abord» répond à un **besoin réel conforme aux orientations générales des politiques publiques** en faveur des publics cibles et **apporte une plus-value** en comparaison avec l'offre sanitaire, sociale et médico sociale existante.





<b>NOM :</b> NOGUES	<b>Prénom :</b> Hania	<b>Session de soutenance :</b> Décembre 2018
<b>FORMATION :</b> DIPLOME D'ETAT D'INGENIERIE SOCIALE		
<b>TITRE :</b> Le Logement d'abord : oui, mais pas pour tous.		
<b>RESUME:</b>		
<p>Pour faire face à la problématique du sans-abrisme, l'Etat a développé depuis de nombreuses années une multitude de dispositifs d'hébergement et de logements d'insertion afin de répondre aux besoins des personnes sans domicile. Leur prise en charge au sein d'un système complexe s'est construite autour d'un parcours dit « en escalier ». Les personnes passant d'une structure à l'autre devaient faire preuve de leur autonomie et de leur capacité à pouvoir accéder à un logement.</p> <p>En 2009, la politique de l'hébergement et de l'accès au logement a pris un nouveau virage et s'appuie désormais sur la stratégie du Logement d'abord. Cette nouvelle conception fait du logement une condition préalable à l'insertion des personnes, et non plus la finalité d'un parcours d'insertion et remet en cause le principe de l'insertion « en escalier ».</p> <p>La réussite de cette politique reposait sur différentes conditions, dont un changement de pratiques et de perceptions des travailleurs sociaux exerçant dans le dispositif « accueil, hébergement, insertion », sur l'accès direct au logement. Cependant, pour certains acteurs ce changement n'a pas opéré.</p> <p>Cette recherche tente de comprendre pourquoi le changement de paradigme n'a pas opéré chez les travailleurs sociaux, et interroge l'impact de la politique du Logement d'abord sur leurs pratiques d'accompagnement pour l'accès au logement des personnes sans domicile.</p> <p>Cette recherche illustre principalement une forte méconnaissance de la part des travailleurs sociaux de cette politique et un changement de posture qui peine à se mettre en place. L'accès direct à un logement ne semble pas être envisageable pour toutes les personnes sans domicile. L'hébergement reste encore à ce jour un « SAS probatoire », une étape importante, qui prépare à l'accès au logement.</p>		
<b>MOTS CLES :</b> Logement d'abord, personnes sans domicile, hébergement, autonomie, habiter, accès au logement.		
<b>NOMBRE DE PAGES :</b> 130	<b>Volume (s) annexé (s) :</b> 0 <input checked="" type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/>	
<b>CENTRE DE FORMATION :</b>		
Collège Coopératif Provence Alpes Méditerranée Europôle Méditerranéen de l'Arbois, BP 50099 13793 AIX-EN-PROVENCE cedex 3		