

# LES NOUVELLES MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT LIÉES AU LOGEMENT

Mathieu Le Cléac'h, Thomas Lemaitre

**RÉSUMÉ :** Cet article a pour objectif de remettre en question une partie du discours professionnel au cœur de l'accompagnement des personnes sans logement. Nous interrogeons celui qui expliquerait le nonaccès au logement de droit commun, en considérant cet échec comme le résultat d'une trajectoire individuelle. Il se fonde sur une logique d'accès par paliers qui fixe le logement comme une fin de parcours. Pour justifier cette sélection, nous émettons l'hypothèse qu'un discours professionnel se fabrique au service d'une logique artificielle, éducative ou économique par exemple, et que cette logique permettrait d'expliquer une incapacité temporaire d'habiter, et de fait, de confirmer un besoin d'apprendre à se loger. Sa forme la plus dure appartient au domaine de la prévision. L'accès (*in extenso* le nonaccès) devient par conséquent un objet construit sans fondement sociologique. Nous proposons donc de déconstruire le principe d'un accompagnement social préparant au logement, d'abord en le distinguant du rétablissement des droits à partir d'une situation de non-recours aux droits (Warin, 2010), puis en isolant son discours intrinsèque et en l'admettant comme échangeable. Autrement dit, il s'agit de l'envisager comme un partage d'expérience fondé autant sur le pouvoir d'agir des personnes que sur celui des professionnels : une forme de distribution équitable de la parole d'expérience.

**MOTS-CLÉS :** Logement d'abord, *empowerment*, non-recours, mal-logement

## RÉTROSPECTIVE 90'S, LA GENÈSE DU HOUSING FIRST AUX ÉTATS-UNIS

Au début des années 1990, aux États-Unis, la politique brutale de désinstitutionnalisation de l'hôpital psychiatrique (et dans une moindre mesure des prisons) a mis à la rue des personnes malades, souffrant de troubles psychiques, ayant des conduites à risque. Cette crise sanitaire était particulièrement visible à New York. La société civile, menée par un psychologue clinicien inspiré par la médecine communautaire, a improvisé un nouveau programme de prise en charge psychiatrique : « *Pathways to Housing* ». Il le généralisera sous le terme de « *Housing First* ».

Dans cette adversité, il lève les freins d'accès au logement pour les grands précaires. Le programme abaisse le seuil des exigences : pas de nécessité de sobriété ou de baisse des consommations, pas de stabilisation mentale préalable ou de sédation. Les étapes préalables en centre de soins, de réduction des risques ou d'hébergement disparaissent. L'accès au logement dit « par paliers », la préparation au logement, autrement dit la prédictibilité au logement volent en éclats.

Cependant, la réforme est plus profonde : la personne fragile ou souffrant de troubles psychiques n'est plus essentialisée comme malade ; elle se voit réhabilitée comme citoyenne de droit dont l'inclusion dans la société participera de son rétablissement. Cette évolution est rendue possible grâce à la culture de santé communautaire et des droits civiques américains émergeant dans les années 1960. L'égalité des droits en santé des communautés précaires se développe grâce aux mouvements d'*empowerment*. Sam Tsemberis avait pressenti, dès le début de son action, que ce contexte de crise sanitaire était une opportunité pour la santé communautaire (Tsemberis, 2012). En France, dans les années 2000, rien ne semblait propice à une évolution politique fondamentale en matière de lutte contre le sans-abrisme, et pourtant...

## **HIVER 2006, EN FRANCE, UN MOUVEMENT DIFFÉRENT, MAIS UNE ÉVOLUTION IDENTIQUE**

En décembre 2006, un mouvement politique sans précédent depuis l'hiver 1954 et l'appel de l'abbé Pierre rassemble sous les yeux des Français et des hommes politiques les sans-abris de tout Paris : c'est le mouvement des Enfants de Don Quichotte. L'opération est d'ampleur, structurée politiquement par un collectif d'associations militantes. Les sans-abris et leurs tentes de couleur vive font bloc. Les médias nationaux sont habilement utilisés pour faire résonner l'opération au maximum. Le refus des associations des Enfants de Don Quichotte et du Droit au logement (DAL) d'accepter des solutions d'hébergement pousse le gouvernement à promulguer la loi DALO, qui rend l'État responsable du droit au logement. Celui-ci lance un plan d'action : le Plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri (PARSA).

Dans les faits, le DALO sera plus ou moins détourné de sa fonction originelle selon les territoires et leur direction décentralisée (Direction départementale de la cohésion sociale, DDCS), transformé en un dispositif parmi d'autres. Cependant, comme aux États-Unis, ce mouvement marque une rupture dans la philosophie du travail social : la fin des dispositifs et des actions dérogatoires des années 1990, et la nouvelle juridicisation de l'action sociale par des droits effectifs. Julien Lévy, doctorant en sciences sociales et membre du laboratoire Pacte de Grenoble, résume une analyse de Stéphane Rullac ainsi : « Alors qu'au cours des années 1990, l'urgence sociale s'était "mise en place comme un ensemble de dispositifs a-juridiques, qui entérine des modes de prise en charge dérogatoires, sous la férule étatique", l'action retentissante des Enfants de Don Quichotte, en 2006, marque un tournant à la suite duquel un processus de juridicisation va s'enclencher » (Lévy, 2015). Dans ce contexte, le non-recours au droit devient la question centrale du travail social. Pour certains travailleurs sociaux, il devient insupportable de « meubler l'attente » des droits effectifs. Le fossé entre les actions de gestion de la pauvreté et les mouvements de lutte contre la pauvreté et pour des droits effectifs se creuse.

## **2008, LE RAPPORT PINTE, DES POSTULATS POUR ENGAGER UNE ÉTUDE CRITIQUE DU MODÈLE PAR PALIERS**

Dans cet instant de gestation et de montage de la machinerie DALO, le rapport commandé à Étienne Pinte est très complet : construction de logements, loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, accompagnement, pilotage territorial, lutte contre l'habitat indigne, norme d'accueil dans l'hébergement, etc. Les insuffisances pointées du modèle de l'hébergement serviront de postulat pour envisager un autre modèle d'insertion de la rue au logement, ainsi qu'un changement de paradigme dans l'accompagnement social.

Certes, le rapport replace ces insuffisances dans un contexte de définancement de l'hébergement, et d'une construction de logements insuffisante. Cependant, les préconisations concernant les publics les plus fragiles pointent, en creux, l'inadaptation des structures d'hébergement à inclure ces publics dans l'ascension par paliers. Les plus fragiles restent en bas, ou sont exclus, ou s'excluent eux-mêmes. Plus tard, des travaux sociologiques et statistiques montreront en détail les failles du modèle. L'étude des taux de sortie (urgence vers hébergement, hébergement vers logement autonome, puis logement) mettra en exergue que l'escalier fonctionne mal. Le bilan réalisé en 2017 par Caritas France et Entreprise et pauvreté chiffrera cette panne du système (Agence nouvelle des solidarités actives, 2017). Julien Lévy montre que si les plus faibles restent en bas de l'escalier, en plus, ils y sont soumis aux contraintes les plus fortes.

La coercition en matière de règlement est très forte dans les structures d'hébergement d'urgence pour ce qui est de la liberté de circulation, des consommations et de la présence d'animaux. Cependant, entre-temps, plus qu'une critique en creux, les promoteurs d'une réforme structurelle du modèle se sont trouvé un modèle positif : le « Logement d'abord ».

### **L'ÉMERGENCE DE LA PHILOSOPHIE DU « LOGEMENT D'ABORD »**

Si le « Logement d'abord » puise ses sources dans l'expérience médico-sociale américaine de Sam Tsemberis, en France et dans la plupart des pays européens, il est une refonte de la politique du logement social et de la lutte contre la grande précarité. Il convient de bien définir le « Logement d'abord » et de l'habiller de ses grands principes : l'accès direct au logement, en titre, autonome, sans passer par les paliers traditionnels et linéaires de l'urgence, de l'hébergement et du logement temporaire. Cette politique de l'accès au logement par paliers a montré son inefficacité sociale et budgétaire.

Le « Logement d'abord » connaît des variantes selon les territoires ou les instances qui le mettent en œuvre, mais les principes les plus récurrents sont les suivants :

- construction de logements adaptés ;
- logement choisi par les personnes ;
- déconnexion de l'accompagnement et du droit au logement ;

- seuil bas d'exigences de soin et de réduction des risques ;
- accompagnement souple et sans durée limitée.

En novembre 2009, à la suite d'un rapport commandé par la ministre de la santé, un dispositif de rétablissement en santé mentale met le logement au cœur du principe de rétablissement. Le dispositif du Chez-soi d'abord sera mis en œuvre dès 2012 dans quatre grandes villes. S'il est surtout inspiré du *Housing First* et porté par le secteur psychiatrique, il est observé de près par tous les promoteurs du « Logement d'abord ».

## DEUX CONCEPTS POUR DÉCONSTRUIRE LES DISCOURS

### • Le non-recours aux droits

Philippe Warin a voulu dépasser une « conception orthodoxe » du non-recours dont l'objectif gestionnaire initial était de calculer une population située hors du champ des prestations sociales. Elle semblait trouver ses limites dans la non-prise en compte de la variété des prestations publiques existantes. Il y intègre alors d'autres formes de services publics, comme l'accès à l'aide aux devoirs, aux transports en commun, ou encore l'obtention de places en crèches, c'est-à-dire les offres publiques d'actions sociales, y compris l'ensemble de ses dispositifs d'accompagnement à l'insertion<sup>7</sup>.

Philippe Warin et son observatoire (Observatoire des non-recours aux droits et services, Odenore<sup>8</sup>) proposent une nouvelle définition en triptyque du non-recours aux droits : la non-connaissance, la non-demande et la non-réception. Celle-ci permet alors de projeter un problème de gestion macrofinancière vers une problématique sociopolitique plus précise en considérant chaque personne éligible. Effectivement, les notions de désintérêt, de désaccord et d'impossibilité surlignent les points de ruptures de la citoyenneté dans l'action publique. Ce deuxième principe de la non-demande suppose de s'interroger sur les effets d'un quotidien précaire sur la confiance en soi, mais aussi sur le découragement qu'il peut engendrer et sur la non-adhésion qu'il peut produire.

Nous souhaitons utiliser ce concept du non-recours pour la question sociale du non-logement, car il permet de conduire une évaluation de cette politique et de formuler quelques points d'amélioration.

### • La capacitation (*empowerment*)

L'*empowerment* apparaît au cœur d'un débat historique qui oppose deux conceptions classiques du travail social : l'émancipation et le contrôle des populations précaires. L'*empowerment* est fondamentalement issu d'un « processus de conscientisation et de mobilisation politique venant de la base et visant la transformation radicale des structures de pouvoirs

7. « [...] le non-recours existe partout, simplement puisque aucune offre n'a de public contraint et captif. Autrement dit, indépendamment de la question méthodologique de l'identification d'une population potentiellement éligible, il y a une possibilité de non-recours dès lors qu'une offre s'adresse à un public » (Warin, 2010).

8. [odenore.msh-alpes.fr](http://odenore.msh-alpes.fr)

inégalitaires » (Calvès, 2009). Cette nouvelle approche en travail social doit agir sur la transformation des institutions en place en prenant avant tout appui « sur les forces, ressources, droits et habiletés des individus et des groupes, plutôt que sur leurs déficits ou besoins » (Carrel et Rosenberg, 2014). Ce fondement essentiel de l'*empowerment* vient contrebalancer une philosophie descendante (*top-down*) caractéristique de l'organisation politique et institutionnelle française, même si nous devons valoriser certaines expérimentations locales innovant dans un contre-courant partant des réalités et des expériences de terrain (*bottom-up*).

Le *bottom-up* est valorisé par la Fondation Abbé Pierre. Depuis plus de sept ans, cette dernière réunit une quinzaine d'associations de l'urgence, de l'hébergement ou de l'insertion logement qui ont déformé les contraintes du modèle par paliers pour mettre en œuvre les fondamentaux du « Logement d'abord ». Par des initiatives (pair-aidance), des partenariats, des truchements (accompagnement sans limite de temps), des glissements, des changements de paradigme et des bricolages ambitieux, ces acteurs de terrain ont initié du « Logement d'abord » dans un contexte qui ne le permet pas.

La notion d'*empowerment* est présente dans tous les modèles du « Logement d'abord ». Elle percute à bien des égards les principes de l'accompagnement dans les structures d'hébergement. Dans la conception initiale de Paulo Freire, l'*empowerment* consiste en un transfert de pouvoir. Pour amorcer ce transfert, l'institution doit se poser les questions suivantes : qu'est-ce que l'institution est réellement prête à donner comme pouvoir aux personnes accueillies dans les centres ? En outre, ce pouvoir est-il conséquent ? Du côté de l'institution, il y a les obligations réglementaires de la loi 2002. La personne hébergée doit souscrire aux règlements intérieurs, signer les contrats d'accueil pour obtenir son hébergement ; elle n'est pas en position de questionner les fonctionnements. Il y a bien les conseils de vie sociale, mais les travailleurs sociaux sont rarement initiés aux fondamentaux de la démocratie participative et sont peu formés aux outils de l'animation participative. Du côté du travailleur social, l'évaluation des situations sociales des personnes et de leur parcours consiste à comprendre et à trouver les faiblesses, les manques, les déficits d'autonomie qui justifieront le travail éducatif et l'apprentissage des règles du savoir-habiter.

Le financement de l'accompagnement en centres d'hébergement et d'adaptation sociale (CHRS) est soumis par les DDSC à la formulation d'objectifs de travail. Or les personnes ayant connu la « galère » ont nécessairement développé des stratégies et des formes d'intelligence pour supporter, vivre et survivre dans la rue. L'*empowerment* consisterait à valoriser cette expérience *a priori*. La posture basse du travailleur envers la personne accueillie doit donner lieu à une relation plus horizontale entre les deux. Dans ces conditions, Marion Carrel et Suzanne Rosenberg concluent, au terme d'une enquête dans des structures d'hébergement, qu'il n'est pas possible de développer massivement des projets de fonctionnement basés sur le pouvoir d'agir collectif.

## LES DISCOURS À L'ÉPREUVE DU TERRAIN

### • L'énigme des hôtels sociaux

L'hôtel social est un des résultats spectaculaires du continuum politique en matière d'accès au logement, une aberration sur les plans financier et humain. Quasi invisible jusqu'aux années 1990, la chambre d'hôtel est pourtant historique dans sa fonction d'accueil des naufragés du logement. La création de l'urgence sociale en 1994 (115), conjuguée au contexte de pénurie de places d'hébergement, la porte, en 1996, comme une solution rapide et flexible<sup>9</sup>. Son recours par les pouvoirs publics a explosé en vingt-cinq ans. Cependant, cette réhabilitation des chambres de tourisme en parcelles d'accueil d'urgence ne fait que placer ces microterritoires aux frontières de l'intérêt général (Le Cléac'h, 2018)

Le constat est que l'hôtel social n'a développé qu'un appendice libéral et précaire dans une société en manque de logements. Il est légitime de poser la question d'un discours politique qui aurait pu être tenu à cette époque (années 1990). L'angle financier n'est pas le seul. L'hôtel génère sur le long terme des déformations spatiales et temporelles dans ses murs. L'hôtel coûte cher et éloigne jour après jour ses occupants des standards du logement de droit commun (Le Cléac'h, 2019). Il produit les effets de la dissociation de l'économique et du social : « Des effets dits secondaires mais qui sont en fait primaires... quand ça concerne la santé biologique, la santé mentale, enfin l'équilibre personnel. [...] Ce que l'on économise d'un côté, [...] on va le payer de l'autre [...]. C'est une économie fondée sur la dissociation de l'économique et du social ; et le social, c'est de l'économique. [...] Il y a des coûts sociaux qui touchent tout le monde » (Bourdieu dans Carles, 2001).

### • Des acteurs déstabilisés par les changements de paradigme

L'émergence du droit au logement et du « Logement d'abord » vient percuter les acteurs de l'hébergement qui n'avaient pas inscrit clairement leur action dans un contexte de crise du logement. En effet, maintenant que cette crise est persistante sur la quasi-totalité du territoire français, le secteur de l'hébergement court le risque de jouer le rôle de « salle d'attente » et de « salle de tri » pour l'accès au logement. L'utilité sociale du secteur de l'hébergement est transformée par la persistance de la crise du logement. Malheureusement, dans ce contexte de saturation, il faut bien choisir, sélectionner les publics aptes, ou moins aptes, à accéder au logement. Les travailleurs sociaux modélisent, souvent très inconsciemment, des sélections dont ils ont du mal à parler. Deux grands exemples illustrent ce point : la nécessité d'avoir un emploi pour avoir un logement, et la prédictibilité au savoir habiter. La prédictibilité au logement est un réflexe tenace chez les travailleurs sociaux et les institutions, même lorsqu'ils veulent tendre au « Logement d'abord » ou à l'*empowerment*. Le changement de paradigme, amené par le « Logement d'abord » et le droit au logement, nécessite un détricotage complet des pratiques et des représentations dans le secteur de

---

9. Avec un grand parc de chambres d'hôtel de tourisme disponible et vieillissant.

l'hébergement : pouvoir des usagers dans les services, place du droit dans une relation d'accompagnement, représentation du droit, perception et utilisation des contextes de tension socioéconomiques...

- **La déconnexion du droit et de l'accompagnement, ou la fin de la prédictibilité du « savoir habiter »**

L'accès au logement par paliers est justifié par la nécessité de préparer un individu à vivre de façon autonome dans son futur logement. L'accompagnement dans les structures d'hébergement est un moyen d'apprentissage des « savoir habiter ». L'évaluation des capacités des usagers à savoir habiter crée une analogie à l'expérience scolaire qui pose problème, car un droit fondamental comme celui du logement ne devrait pas être soumis à un examen. Il doit s'appliquer pour tous et dépasser la singularité des situations. Les turpitudes de l'accompagnement social doivent se détacher de l'effectivité du droit, c'est-à-dire la clé de son chez-soi.

## CONCLUSION

C'est donc une double déconstruction du discours technico-éducatif du travailleur social que nous proposons : *primo*, par un retour vers le droit commun, quand l'écart est devenu trop important pour que la personne puisse l'entreprendre seule ; *secundo*, par un échange de la position de sachant en dehors de laquelle le professionnel pourra à son tour écouter et tenter de comprendre les logiques de parcours et les stratégies d'accès au droit commun qui le dépassent. Le travailleur social peut être comparé, dans sa fonction sociopolitique, aux rhapsodes de la Grèce antique. La manière dont il va énoncer et transmettre le contexte sociopolitique déterminera les repères pour les personnes et leur permettra d'évoluer dans l'espace social, seules ou accompagnées<sup>10</sup>. C'est une inversion potentielle des places que nous souhaitons pour éviter une logique dominante du discours politique.

Nous sommes tous les deux intervenants en centre de formation auprès des futurs travailleurs sociaux. Il semble que ce soit l'endroit propice pour amorcer des changements de paradigme. Nous constatons agréablement l'intérêt des étudiants pour une politisation adaptée de la critique des politiques publiques. Cependant, surtout, les étudiants adhèrent d'autant plus à ces observations économiques et sociales élargies qu'elles sont adossées à des concepts solides, parfois nouveaux, mais pleins d'espoir.

---

10. L'image du rhapsode est tirée de l'analyse foucauldienne. Le rhapsode est le poète qui sillonne la Grèce antique pour réciter au public les épopées des héros de l'époque. Foucault utilise cette figure d'une tradition orale archaïque comme le symbole d'une société de discours dans laquelle le conteur maîtrise l'histoire collective par son pouvoir discursif : il contrôle et délimite le discours politique (historique, économique, social...). « [...] les "sociétés de discours", qui ont pour fonction de conserver ou de produire des discours, mais pour les faire circuler dans un espace fermé, ne les distribuer que selon des règles strictes et sans que les détenteurs soient dépossédés par cette distribution même. Un des modèles archaïques nous en est donné par ces groupes de rhapsodes qui possédaient la connaissance des poèmes à réciter, ou éventuellement à faire varier et à transformer ; [...] entre la parole et l'écoute, les rôles n'étaient pas échangeables » (Foucault, 1971).

## BIBLIOGRAPHIE

- Agence nouvelle des solidarités actives, *Le « Logement d'abord », et après. Bilans et propositions pour la généralisation du « Logement d'abord » en France*, 2017. Disponible sur : [www.solidarites-actives.com](http://www.solidarites-actives.com)
- Calvès A.-E., « "Empowerment" : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement », *Revue Tiers Monde*, n° 200, 2009, p. 735.
- Carles P., *La Sociologie est un sport de combat*, 2001.
- Carrel M. et Rosenberg S., « L'empowerment et le travail social sont-ils compatibles en France ? », *Recherche sociale*, n° 209, 2014, p. 25.
- Foucault M., *L'Ordre du discours*, Leçon inaugurale au Collège de France prononcée le 2 décembre 1970, Paris, Gallimard, 1971.
- Le Cléac'h M., « La face cachée des hôtels sociaux. Rétrospective d'un modèle public d'hospitalité », *RFSS*, 2018.
- Le cléac'h M., « Le trou noir de l'hôtel, une déformation spatio-temporelle de l'urgence sociale », *RFSS*, 2019.
- Levy J., « L'urgence sociale à l'épreuve du non-recours », *Plein Droit*, n° 106, 2015, p. 7-10.
- Tsemberis S., presentation: *"Housing First: Ending Homelessness, Transforming Lives, and Changing Communities"*, 2012.
- Warin P., « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? », *Vie Idées*, 2010.