



Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

**REUNION GROUPE DE TRAVAIL LOGEMENT
2021**

**Sous-groupe 2
Leviers d'amélioration de l'accompagnement
et de l'accès au droit au logement et à l'hébergement**

- Ordre du jour2
- Membres présents3
- Intervention de Michel PLANTZER et Jean CANTIN.....4
- Intervention de Julien LEVY9
- Intervention de Alexandre VISCONTINI..... 13

Ordre du jour :

- **Michel Plantzer, membre du Conseil national de l'habitat et du Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable, et Jean Cantin, adjoint en charge de l'équipe logement d'ATD Quart Monde sur l'accompagnement personnalisé dans le cadre du logement d'abord. Discussion**

- **Julien Levy, de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), sur l'accompagnement des personnes en situation de sans-abrisme chronique et le non-recours (en attente de confirmation). Discussion.**

- **Alexandre Viscontini, de la DIHAL, sur l'expérience COACH (Coconstruire un accompagnement complet pour les personnes hébergées vers l'emploi et le logement). Discussion.**

Membres présents :➤ **INTERVENANTS**

Michel PLATZER, membre du Conseil national de l'habitat, du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable et responsable du réseau Wresinski à ATD Quart Monde
Jean CANTIN, adjoint en charge de l'équipe logement d'ATD Quart Monde
Julien LEVY de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore)
Alexandre VISCONTINI de la DIHAL

➤ **AUTRES PARTICIPANTS :**

Dominique VIRLOGEUX, personne concernée (PC-CHRS Vers l'avenir),
Jeanne LE TRONC, personne concernée (Secours populaire),
Ali TAMRAOUI (PC-Casp),
Yasmina YOUNES (PC-CNPA-Armée du salut),
Monique DUPUY, rapporteure (UNAF),
Nathalie MONGUILLON, co-présidente (PC- ATD),
Delphine BAUDET, co-présidente (USH),
Christine SOVRANO (CGT),
René DUTREY (HCLPD),
Baptiste GALLOU (DIHAL),
Catherine BOUTET (PC-HH)

Juliette RAMSTEIN, collaboratrice (Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale)

Nombre total de participants : 15

La séance est ouverte à 9 heures 35.

Juliette RAMSTEIN (CNLE) : Je vous propose de commencer la séance pour respecter l'ordre du jour. Je cède la parole aux deux présidentes, Delphine BAUDET, co-présidente (USH), et Nathalie MONGUILLON, co-présidente (PC-ATD), avant l'intervention de deux représentants d'ATD Quart Monde.

Nathalie MONGUILLON, co-présidente (PC-ATD) : Bonjour à tous. Nous sommes heureux d'accueillir les intervenants. Je veillerai à la gestion des interventions et laisse le soin à Delphine BAUDET, co-présidente (USH), d'animer la séance.

Delphine BAUDET, co-présidente (USH) : Bonjour à tous. J'invite les intervenants d'ATD Quart Monde à prendre la parole et vous informe, qu'après les trois interventions, nous réserverons un temps d'échange concernant les recommandations et l'avis, en préparation de la séance plénière prévue à la fin du mois d'avril 2021.

Intervention de Michel PLANTZER, membre du Conseil National de l'habitat et du Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit Au logement Opposable et Jean CANTIN, adjoint en charge de l'équipe logement d'ATD QUART MONDE sur l'accompagnement personnalisé dans le cadre du logement d'abord

Michel PLANTZER (membre du Conseil national de l'habitat et du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable) : Je suis en charge du réseau logement d'ATD Quart Monde et Jean CANTIN est directeur du CHRS, centre de promotion familiale de Noisy-le-Grand.

L'accompagnement d'ATD Quart Monde repose sur quatre principes phares.

- L'accompagnement convenable et cohérent d'une famille peut avoir lieu uniquement dans le cas où elle se trouve dans un vrai logement, sous peine d'être altéré.
- L'accompagnement doit être multiforme et traiter l'ensemble des questions relatives à la famille.
- L'accompagnement doit être « personnalisé » par un projet défini conjointement avec la famille et la définition d'un délai, dépendant des problématiques spécifiques de la famille.
- L'accompagnement associe des travailleurs sociaux, des volontaires et des alliés. Ces trois catégories de personnes associent leurs approches complémentaires, enrichissant ainsi l'accompagnement proposé aux familles. Ce principe est celui qui différencie le plus ATD Quart Monde des autres modes d'accompagnement actuels.

Jean CANTIN (adjoint en charge de l'équipe logement d'ATD Quart Monde sur l'accompagnement personnalisé dans le cadre du logement d'abord) : Le CHRS de Noisy-le-Grand accueille une cinquantaine de familles, venues de CHRS différents ou hébergées en hôtels sociaux ou dans leurs familles. Ces familles comptent de jeunes enfants de moins de 6 ans et leurs deux parents ou, de plus en plus souvent, des mères seules. Les familles sont locataires et leur loyer social à payer varie de 400 à 900 euros. Elles disposent, pour au moins l'un des parents, d'un droit de séjour en France déclenchant l'ouverture de droits aux allocations familiales et aux allocations logement.

L'accompagnement d'ATD passe par deux étapes : au cours d'une première étape, les familles sont hébergées, en situation de locataire, soit dans la résidence, soit dans le quartier voisin, « en diffus », pour une durée allant approximativement de huit mois à quatre ans. Au cours d'une seconde étape, elles disposent d'un logement définitif, avec un accompagnement prolongé de deux ans en moyenne, temps nécessaire à l'établissement de repères dans leur nouveau quartier.

Notre approche est multiforme : en plus du volet social concernant notamment les démarches administratives, une équipe propose un accompagnement spécifique dans l'habitat et vers le relogement, avec la création de liens entre la famille et le bailleur et des aides concrètes dans la gestion du quotidien, comme l'identification de la prise en charge d'une réparation à faire dans le logement ou l'apprentissage des relations de voisinage.

Des actions complémentaires portées par des volontaires ou des bénévoles complètent cet accompagnement : apprendre à confier son enfant pour chercher du travail, participer à des ateliers Montessori ou d'aide aux devoirs, à des activités sportives font partie des propositions faites aux familles. L'objectif est de procurer de l'épanouissement aux familles en situation de précarité de logement ou de logement temporaire.

Les profils éclectiques des intervenants constituent la clé de voûte du projet général, porté par des visions croisées et des liens différents avec les familles, allant de la relation amicale avec les bénévoles à l'accompagnement administratif avec les travailleurs sociaux. La durée de l'accompagnement dépend des situations familiales.

La première étape, soumise à l'offre de relogement, dépend de circonstances extérieures, indépendantes d'ATD Quart Monde. Certaines familles, administrativement et socialement prêtes à être relogées, n'ont pas de logements disponibles. A l'inverse, d'autres sont obligées d'accepter un logement, alors qu'elles ne sont pas encore prêtes.

La seconde étape de relogement définitif propose aux familles de bénéficier d'un accompagnement moins soutenu, le temps de prendre leur marque, dans leur nouveau cadre de vie et leur logement.

La problématique principale du projet est la non-maîtrise du relogement et le manque d'offres disponibles.

Michel PLANTZER (membre du Conseil national de l'habitat et du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au Logement opposable) : Nous obtenons des propositions de logement de la DRIL dans le cadre du contingent préfecture et travaillons également, en direct, avec des bailleurs sociaux, au cas par cas. Le travail direct avec les bailleurs permet de cibler les solutions à proposer aux familles, d'une part, et de sécuriser les bailleurs, d'autre part, par la connaissance approfondie des comportements, ressources et habitudes des familles.

La difficulté du projet tient à l'équilibre à trouver entre un système presque industriel et la nécessité d'un traitement personnalisé.

Ali TAMRAOUI, PC-Casp : Dans les faits, je constate qu'une personne célibataire et sans enfant a peu de chances d'obtenir rapidement un logement, quelle que soit sa situation professionnelle. Les logements privés ne sont pas suffisants et les communes et collectivités territoriales proposent peu de nouvelles constructions.

Michel PLANTZER (membre du Conseil national de l'habitat et du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable) : Nous n'avons pas de réponse à apporter à cette remarque, car le principe d'ATD est de travailler avec des familles. La question de l'accompagnement des célibataires est un sujet que nous ne traitons pas.

Jean CANTIN (adjoint en charge de l'équipe logement d'ATD Quart Monde sur l'accompagnement personnalisé dans le cadre du logement d'abord) : Cependant, les problématiques sont identiques pour les familles de plus de deux enfants, pour lesquels le manque de logement adapté est réel et va croissant.

Delphine BAUDET, co-présidente (USH) : Les communes doivent développer leur offre et, de surcroît, l'adapter aux besoins des différentes typologies.

Michel PLANTZER (membre du Conseil national de l'habitat et du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au Logement opposable) : L'offre actuelle concerne quasi exclusivement des T3, alors que les besoins en PLAI, T1 ou T4 sont, clairement, les plus importants.

Jean CANTIN (adjoint en charge de l'équipe logement d'ATD Quart Monde sur l'accompagnement personnalisé dans le cadre du logement d'abord) : Un problème supplémentaire concerne le prix du logement, souvent trop cher, notamment dans le cas des familles monoparentales et sans emploi.

Dominique VIRLOGEUX (personne concernée – PC) : L'accompagnement « vers » et « dans » le logement sont à distinguer, en prenant en compte la question de l'aptitude, financière et morale, des

familles à intégrer un logement. La situation peut se révéler compliquée, y compris quand on obtient un logement. L'accompagnement moral compte alors beaucoup, en cas de sentiment d'isolement ou de manque de repères.

Jean CANTIN (adjoint en charge de l'équipe logement d'ATD Quart Monde sur l'accompagnement personnalisé dans le cadre du logement d'abord) : A ATD Quart Monde, nous estimons que toutes les familles sont aptes à disposer d'un logement et excluons, de fait, la notion d'aptitude. Nous abordons à la fois l'accompagnement vers et dans le logement. Certaines familles réclament, effectivement, une aide supplémentaire et un apprentissage accru, concernant, par exemple, le paiement du loyer, les relations de voisinage ou, plus rarement, l'entretien du logement. Cependant, ces problématiques ne sont pas intrinsèques au logement social mais communes à toutes les formes d'habitations collectives.

Christine SOVRANO (CGT) : Comment sont réfléchis, au sein d'ATD Quart Monde, le rôle et la place de chaque intervenant, travailleurs sociaux, bénévoles et volontaires ? Quelles sont leurs interactions dans l'accompagnement aux familles ?

Michel PLANTZER (membre du Conseil national de l'habitat et du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable) : A Noisy-le-Grand, les travailleurs sociaux sont essentiellement représentés par une équipe d'assistantes sociales, soit deux personnes et demie qui supervisent l'ensemble des démarches administratives des familles.

Jean CANTIN (adjoint en charge de l'équipe logement d'ATD Quart Monde sur l'accompagnement personnalisé dans le cadre du logement d'abord) : Les démarches administratives gérées par les assistantes sociales concernent, principalement, les demandes de RSA et d'allocations familiales, les déclarations d'impôt et les inscriptions scolaires. En parallèle, des équipes de volontaires et de bénévoles proposent une démarche plus axée sur la promotion de la famille et de la culture, en fonction des désirs des familles. L'objectif est de promouvoir l'accès au beau et de redonner confiance aux enfants.

Le projet du logement est mené avec des volontaires qui travaillent ensemble, pour soutenir et accompagner les familles dans le quotidien de leur vie. L'articulation dans l'accompagnement repose sur un fonctionnement par thématiques, selon les besoins.

Christine SOVRANO (CGT) : certaines associations proposent un accompagnement global, qui intègre la question du logement par le biais d'éducateurs spécialisés. Pourquoi ATD Quart Monde a-t-elle choisi les volontaires et bénévoles pour traiter cette dimension, assumée dans d'autres associations, par des travailleurs sociaux ?

Michel PLANTZER (membre du Conseil national de l'habitat et du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable) : Le volontariat est un principe fondateur d'ATD Quart Monde. La question de sa légitimité ne se pose donc pas. Les travailleurs sociaux et les alliés apportent leurs compétences, en complément des actions des volontaires.

Sur la question particulière du relogement, une réunion hebdomadaire regroupe un allié, un travailleur social et un volontaire pour examiner les difficultés en cours et apporter les solutions appropriées. Ce système fonctionne parfaitement bien, en synergie, par la connaissance croisée des familles et dans leur intérêt direct.

Nathalie MONGUILLON, co-présidente (PC-ATD) : Pour compléter votre présentation, il est important de préciser qu'un des projets spécifiques d'ATD, à Noisy-le-Grand, est la mise en place d'un lieu d'accueil et d'accompagnement, dans l'esprit de l'association, distinct des autres CHRS.

Michel PLANTZER (membre du Conseil national de l'habitat et du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable) : effectivement, le projet, commencé en 1957, est largement antérieur à l'existence même de la notion de CHRS.

Jean CANTIN (adjoint en charge de l'équipe logement d'ATD Quart Monde sur l'accompagnement personnalisé dans le cadre du logement d'abord) : Les débuts du projet d'ATD Quart Monde ont, effectivement, eu lieu à Noisy-le-Grand, dans un bidonville. Le Père Joseph, qui n'était pas un travailleur social, y est venu, à l'origine pour quelques mois, en tant qu'aumônier, et il y est resté toute sa vie, fondant son engagement auprès des familles plus pauvres.

Michel PLANTZER (membre du Conseil national de l'habitat et du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable) : La présence de volontaires sur le site est, de fait, antérieure à celle des travailleurs sociaux et des alliés.

Jean CANTIN (adjoint en charge de l'équipe logement d'ATD Quart Monde sur l'accompagnement personnalisé dans le cadre du logement d'abord) : Toutes les actions d'ATD Quart Monde reposent sur les volontaires et les alliés, dans un esprit de compagnonnage et une relation d'amitié avec les familles. Je précise que Noisy-le-Grand est, par ailleurs, l'unique centre d'hébergement du mouvement.

Michel PLANTZER (membre du Conseil national de l'habitat et du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable) : Pour vous rassurer, des désaccords existent, évidemment, au sein du mouvement, compte-tenu des différentes approches des situations des familles. Ces débats enrichissent les propositions, dans le respect et la compréhension.

Jeanne LE TRONC, personne concernée (Secours populaire): Quelle est la différence, pour ATD Quart Monde, entre bénévole et volontaire ?

Jean CANTIN (adjoint en charge de l'équipe logement d'ATD Quart Monde sur l'accompagnement personnalisé dans le cadre du logement d'abord) : Un volontaire est une personne qui s'engage dans un travail à temps plein auprès des familles, pour une faible rémunération et selon des disponibilités définies, à la fois géographiquement et dans ses missions. Un bénévole ou un allié met à disposition ses compétences, professionnelles ou personnelles, et une partie de son temps ponctuellement, pour des actions d'ATD Quart Monde, sans rémunération.

Michel PLANTZER (membre du Conseil national de l'habitat et du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable) : Pour reprendre une image simple, au départ, les volontaires d'ATD Quart Monde formaient un groupe resserré et impliqué, uniquement autour de Noisy-le Grand. Joseph Wresinski a rapidement pris conscience que la poursuite d'un tel mode de fonctionnement était dangereuse, car assimilable à une secte. Il a compris la nécessité absolue d'inclure, dans le mouvement, des personnes connectées à la société, les alliés, qui assurent l'insertion complète de ATD Quart Monde dans le monde. Ce modèle fonctionne parfaitement bien à Noisy-le-Grand.

Delphine BAUDET, co-présidente (USH) : Yasmina YOUNES (PC-CNPA-Armée du salut) souhaite intervenir sur les difficultés des bailleurs à gérer les conflits de voisinage.

Yasmina YOUNES (PC-CNPA-Armée du salut) : Je vis ces problèmes au quotidien. Autrefois, on parlait de la capacité à habiter, une notion à laquelle je m'opposais. Cependant, ces problèmes de respect et de mieux vivre ensemble sont réels et particulièrement difficiles à gérer pour le bailleur, sans accompagnement extérieur. Dans les lieux concernés, un collectif sur le thème du « vivre ensemble » pourrait être une solution. J'insiste sur la notion de violence dans les logements, similaire à celle des centres d'hébergement liée à la diversité, à la mixité ou au choc des cultures. J'ai, d'ailleurs, écrit à ce sujet à René Dupré au Haut Comité au logement. Je viens d'un parcours similaire et m'efforce de respecter les règles, mais constate qu'un accompagnement manque, auprès de nombreuses familles.

Monique DUPUY, rapporteure (UNAF) : Travaillant dans une HLM, je suis très touchée par les propos de Yasmina. Ces situations ne sont pas propres au logement social, mais au logement collectif, et existent depuis le Moyen-Âge. Lire *La Société des voisins*, recueil de textes d'historiens et de sociologues, et les textes de Jean-Claude Kaufmann sur la vie en HLM rassure, dans une certaine mesure, en permettant de comprendre le périmètre de ces difficultés.

Yasmina YOUNES (PC-CNPA-Armée du salut) : La crise sanitaire actuelle, qui oblige de nombreuses personnes à travailler à leur domicile, amplifie les phénomènes.

Delphine BAUDET, co-présidente (USH) : Ali Tamraoui témoignait, dans le *chat*, que l'emploi peut faciliter l'accès à un logement même si cela ne doit pas en être une condition. Vous suggériez de

créer des chartes de bon voisinage. Il me semble que ce principe existe déjà auprès de certains organismes HLM.

Nathalie MONGUILLON, co-présidente (PC-ATD) : certaines commissions de quartiers peuvent également s'emparer de ces sujets.

Michel PLANTZER (membre du Conseil national de l'habitat et du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable) : Je précise que la logique de l'accompagnement d'ATD se poursuit au-delà du relogement. Quand une famille quitte son logement en CHRS pour entrer dans son logement social définitif, l'accompagnement se poursuit pendant, au minimum, deux ans. Une garantie de loyer est donnée au bailleur et des visites dans la famille ont lieu régulièrement pour vérifier son contexte de vie, afin d'éviter que le changement d'univers soit brutal. La notion d'accompagnement doit être déconnectée du lieu physique.

Delphine BAUDET, co-présidente (USH) : Merci pour cette intervention. Nous retenons les quatre points d'un accompagnement réussi : avoir lieu dans le logement, selon une approche multiforme et personnalisée, avec un accompagnement spécifique. Ces mentions pourront être spécifiées dans notre avis.

Jean CANTIN (adjoint en charge de l'équipe logement d'ATD Quart Monde sur l'accompagnement personnalisé dans le cadre du logement d'abord) : J'ajoute que le parcours de l'hébergement doit être évité au maximum pour permettre, le plus rapidement possible, l'accès à un logement.

Intervention de Julien LEVY, de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), sur l'accompagnement des personnes en situation de sans-abrisme chronique et le non-recours. Discussion

Julien LEVY de l'Observatoire du non-recours (Odenore) : Je vous remercie de votre invitation. Je suis chercheur au sein de l'Observatoire des non-recours aux droits et services, au laboratoire PACTE, à l'Université de Grenoble Alpes, co-porteur de la chaire publique des politiques sociales. Mes travaux portent essentiellement sur l'AHJ (accueil, hébergement, insertion), les politiques d'accès au logement, et les relations entre l'offre sociale et ses ressortissants, avec un intérêt particulier porté à la réception des politiques sociales par leurs usagers.

Ma présentation s'appuie sur la thèse en sciences politiques, menée sous la direction de Philippe Varin, que j'ai soutenue récemment. Celle-ci fait suite à des recherches sur les temporalités dans la prise en charge des grands exclus et à mon expérience professionnelle de trois ans au sein un centre d'hébergement de stabilisation, à Grenoble. Son objet principal est de retracer la sociogenèse de la catégorie des grands exclus, à partir des années 1980 et d'analyser les politiques à destination des sans-abri au sens large, afin de comprendre les enjeux et les évolutions du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion. Sa grille d'analyse est celle du non-recours.

L'ensemble de mes travaux s'appuie sur la définition large du non-recours, produite par l'Odenore et formulée par Philippe Varin : le phénomène du non-recours renvoie à la situation de toute personne qui ne bénéficie pas d'une offre publique de droits et de services à laquelle elle pourrait prétendre. Quatre types de non-recours ont été identifiés à l'Odenore :

- par non-connaissance : l'offre n'est pas connue par les personnes ;
- par non-réception : quand l'offre est connue et demandée, mais n'est pas reçue ;
- par non-demande : l'offre est connue mais n'est pas demandée ;
- par non-proposition : l'offre n'est pas proposée par des intermédiaires sociaux.

Le secteur AHJ fonctionne par segmentation des publics, selon des critères et des dispositifs adaptés aux profils définis. Derrière la définition globale des sans-domicile ou sans-abri, notamment celle de l'INSEE, se trouve un ciblage plus spécifique de leur prise en charge qui s'observe par dispositifs, dans le cadre de l'action. Le secteur AHJ agit selon une logique séquentielle et ascensionnelle, comme on a pu le voir au cours de la structuration et l'institutionnalisation progressives des politiques d'hébergement et d'accès au logement.

Les politiques se sont ainsi structurées dès l'origine autour de trois principes :

- la distinction et la segmentation des publics ;
- la logique ascensionnelle et séquentielle avec le passage classique de l'urgence vers des situations plus stables d'hébergement jusqu'au logement définitif ;
- la conquête progressive de l'autonomie et la capacité à habiter, rappelée précédemment.

Une catégorie n'existe pas en tant que telle mais est un construit social, fruit de représentations, d'idées, d'évolutions et de compréhensions qui participent à la définition de son périmètre et de ses contours. Historiquement, la catégorie des grands exclus rassemble une faible partie de la population des sans-abri, considérée comme les plus exclus des exclus, non réinsérables, grands marginaux ou sans-abri chroniques. L'identification du problème spécifique des sans-abri, désocialisés ou clochardisés, s'observe aux débuts des années 1980 et est à l'origine de la création du SAMU social, notamment celui de Paris. La catégorie des grands exclus est dite prioritaire dans les appels à projets, comme les centres de stabilisation dans les années 2000, le « logement d'abord » ou, plus récemment, l'appel à manifestation pour les lieux de vie pour les grands marginaux.

A l'échelle du terrain, cette catégorie aux contours relativement flous rassemble essentiellement des hommes, plutôt âgés, à la rue de façon durable, avec des points concordants, comme la vulnérabilité (identifiée par les intervenants sociaux comme un cumul de problématiques sanitaires et sociales), la longue durée dans une situation de sans-abrisme ainsi que des relations difficiles avec l'offre sociale.

Ainsi, trois types d'éléments descriptifs permettent de cerner le périmètre de la catégorie des grands exclus, selon les intervenants interrogés :

- la situation individuelle et l'état sanitaire de la personne, comme une santé dégradée, des addictions multiples ou des syndromes de Korsakov ;
- les relations complexes avec l'offre sociale, comme le refus d'hébergement, l'inadaptation de l'offre, le lourd passif institutionnel, les échecs répétés, l'invisibilité ou l'éloignement des services ;
- une dimension temporelle de l'ordre d'une chronicisation de la vie à la rue ou du sans-abrisme chronique.

Pendant longtemps, la population des grands exclus a été classifiée selon ses relations avec l'offre sociale sous deux types de non-recours : la non-demande (refus d'hébergement, volonté de ne pas aller vers les structures, refus d'aides) et la non-réception.

Les premières enquêtes du Centre de recherches pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), effectuées à la demande de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) montrent les publics les plus en difficulté sont aussi ceux pour lesquels il n'existe pas de solutions. La lecture de la grande exclusion, dans les années 1980 et 1990, s'opère principalement sous l'angle médical et psychopathologique. Au début des années 2000, une transformation de considération des grands exclus a lieu, avec la réhabilitation des raisons de leur refus des solutions d'hébergement, et notamment des grands foyers d'urgence. Les travaux de Julien Damon et les enquêtes menées à la marge de l'enquête « sans domicile » de l'INSEE et de l'INED, développent ces motifs de refus : un désir de liberté marginal et, plus généralement, des désaccords de principe sur l'offre et ses conditions (promiscuité, caractère collectif, interdictions multiples, cohabitation forcée et précarité des solutions avec un hébergement uniquement nocturne).

La catégorie des grands exclus représente l'expression plus forte de phénomènes récurrents chez les publics sans-abri : elle est davantage victime de la logique de « porte tournante » de l'hébergement d'urgence – alternant systématiquement la rue et l'hébergement d'urgence – et des logiques d'écrémage, les sans-abri en grande difficulté étant acceptés uniquement dans les dispositifs les plus précaires. Plusieurs tentatives pour répondre à la non demande des grands exclus ont vu le jour comme la création du SAMU social ou, dans les années 2000, le développement des centres de stabilisation et des pensions de familles.

Un autre type de non-recours, la non-proposition, semble intéressant à observer : la catégorie des grands exclus se retrouve, dans les faits, dans une offre sociale particulièrement contrainte et une filière très étroite, composée essentiellement des grands centres d'hébergement d'urgence collectifs

aux séjours ponctuels. En théorie, en vertu du cadre institutionnel et légal de l'hébergement, les grands exclus devraient pouvoir accéder à de l'habitat aussi bien de long terme que de court et moyen termes. Sur les territoires, entre 2012 et 2017, très peu de dispositifs « Logement d'abord » se sont développés, à l'exception des projets « Un chez soi d'abord », qui s'adressent aux personnes présentant un trouble de santé mentale grave. Les grands exclus, considérés comme un public spécifique nécessitant une prise en charge également spécifique, sont majoritairement orientés vers les dispositifs les moins qualitatifs du secteur AHL, comme en témoignent les données se retrouvent dans les enquêtes de la DRES sur les établissements sociaux.

Mon enquête a suivi les filières de prise en charge à l'échelle du territoire, questionnant les différents SIAO à Paris, à Marseille et en Isère. Les grands exclus interrogés sur leur relation à l'offre sociale ont indiqué un lien étroit avec les accueils de jour et les lieux de distribution alimentaire, un lien régulier avec les SAMU sociaux, maraudes et équipes mobiles, un lien ponctuel avec les structures d'hébergement d'urgence, et une très forte situation de non-recours au 115. Leur accès aux hébergements d'urgence avait majoritairement lieu via des canaux dérogatoires.

La non proposition est donc un non-recours structurel, malgré le développement d'un cadre juridique strict sur le droit des usagers à l'hébergement et au logement. Les rares dispositifs de long terme, marginaux sur le territoire, sont généralement inconnus et accessibles uniquement par prescription d'acteurs d'urgence sociale, selon des logiques électives et l'identification de vulnérabilités particulières. Les centres de stabilisation ou centres d'hébergement expérimentaux proposent des modalités de fonctionnement différentes de la plupart des structures d'hébergement et d'insertion classiques : pas de limitation de durée de séjour ni d'injonction à s'engager dans des démarches d'insertion, accueil des couples et des animaux, espaces privatifs, consommation d'alcool autorisée, libre circulation au sein et en dehors de la structure, participation à la vie de la structure, etc.

Si on a craint à l'origine qu'il soit une actualisation de l'accueil asilaire, avec des personnes placées à l'écart de la société, ces dispositifs apparaissent, selon moi, comme des espaces de réconciliation, pour des publics se trouvant à l'écart de l'accès au droit : le travail social y est envisagé dans une re symétrisation de la relation d'aide, non injonctive, et devient plus diplomatique qu'éducatif, selon l'expression de par Bertrand Ravon. En outre, ces structures proposent de créer les conditions du chez-soi - un espace durable, dans lesquels les personnes peuvent s'ancrer dans le temps et qu'elles peuvent aménager librement -, comme le note Pascale Pichon dans sa « théorie ancrée des 4 A ». Dans ce contexte sans contraire d'horizon temporel borné, le travail d'accompagnement permet les conditions de l'exercice du choix et la reprise du contact avec les droits. La moitié des personnes hébergées dans ces structures au moment de mon enquête avaient pour projet, réalisé depuis pour une partie d'entre elles, de quitter ces lieux pour aller vers d'autres types de logement de droit commun.

Les enjeux sont à mettre en exergue pour replacer les usagers de AHL en tant que citoyens de plein droit.

- L'enjeu du respect du droit pour éviter le non-recours et la production de droits faibles qui fragilisent l'Etat social dans sa relation avec les personnes précaires. L'exemple le plus frappant est le 115, sensé apporter des solutions aux situations de détresse et conduisant, quasi-systématiquement, à un refus d'accès à un hébergement valable.
- L'enjeu de la connaissance de l'offre à laquelle on a droit, pour que le choix puisse s'exercer. Cela passe par un exercice de clarté autour du cadre du droit et du choix, qui ne doit pas être le fait d'opportunités ou de contingences, ni s'appuyer sur des présuppositions vis-à-vis des personnes concernées.
- L'enjeu de la gestion du risque, qui conditionne aujourd'hui largement l'accès aux dispositifs pour de nombreuses personnes. Il importe que cette gestion du risque soit endossée par les représentants de l'Etat social.
- L'enjeu de l'autonomie décisionnelle, appelée également autodétermination qui, face à la pluralité des choix proposés dans le cadre du droit, doit accepter les risques des mauvais comme des bons choix, avec une réactivité nécessaire pour des ajustements appropriés.
- L'enjeu de la souplesse et de l'adaptation, avec, comme préalable, la stabilité résidentielle. Permettre des conditions durables d'habitat correspondant aux besoins et aux attentes des personnes et assurer un accompagnement adapté qui mène au choix constituent des enjeux forts.

Dominique VIRLOGEUX, personne concernée (PC-CHRS Vers l'avenir) : J'ai visité, il y a plusieurs années, un accueil de jour à Nice qui disposait d'un médecin, d'activités sportives, d'un centre administratif et de travailleurs sociaux diffusant des informations, pour les personnes, exclues ou handicapées, souhaitant quitter la rue. Ce type de structures me paraît essentiel, au départ, pour les personnes concernées.

Julien LEVY de l'Observatoire du non-recours (Odenore) : Je suis entièrement d'accord avec vous sur le fait que les accueils de jour doivent être des lieux de production et de relais d'informations. On constate d'ailleurs que la majorité des exclus est, effectivement, très en lien avec les accueils de jour et les équipes mobiles. En revanche, l'information sur les droits est très variable selon les accueils de jour et, le travail d'accès au droit, même conséquent, reste limité aux droits sociaux et de la santé. Les questions d'hébergement durable et d'accès au logement sont très rarement évoqués. Les accueils de jour pourraient être une interface centrale pour faire valoir l'ensemble de ces droits mais ne le sont, pour l'instant, pas suffisamment.

Dominique VIRLOGEUX, personne concernée (PC-CHRS Vers l'avenir) : Je suis d'accord avec vous. Concernant l'accès au logement, des étapes préalables sont nécessaires, quand on vient de la rue, pour être mentalement préparé.

Julien LEVY de l'Observatoire du non-recours (Odenore) : Je ne suis pas d'accord avec vous : les observations réalisées, notamment pendant mes sept années auprès d'un service « Logement d'abord », montrent que le point important, dès lors que le souhait d'un logement est exprimé, concerne l'accompagnement pluriel et adapté. Les problèmes rencontrés ne sont pas le lot des personnes précaires, mais liés à l'hébergement collectif en général, dans tous les milieux sociaux. L'accès au logement peut, dans la réalité, ne pas correspondre aux attentes des personnes, avec des conséquences annexes comme l'isolement social, et mener à d'autres choix d'hébergement, comme la pension de famille, rassurante par sa dimension collective. La question principale reste l'adaptation et la réactivité dans l'ajustement des solutions.

Nathalie MONGUILLON, co-présidente (PC-ATD) : Je partage avec vous une expérience menée en Ardèche, dans les années 1999-2005, proposant un relogement indépendant direct à un jeune couple formé dans la rue. A l'issue de l'expérience, le couple s'est séparé et a témoigné de la violence de son sentiment d'enfermement dans un logement. Une autre association, en 2003, proposait un accueil de personnes sans domicile pour des activités diverses ou des rencontres éventuelles avec des professionnels, dans l'optique d'une resocialisation via la récréation simple de liens, sans obligation.

Julien LEVY de l'Observatoire du non-recours (Odenore) : Les accueils de jour prennent des formes variées et peuvent correspondre à ce que vous décrivez. Sur la notion de resocialisation, je suis attentif à l'utilisation de ce terme et précise que les personnes vivant dans la rue ne sont pas désocialisées mais possèdent leurs propres réseaux de socialisation. Le cas que vous citez en exemple ne représente pas la majorité des personnes. Les deux éléments essentiels restent le droit et le choix. La question du choix à un instant T ne doit pas engager les personnes de façon illimitée : endosser le risque des bons comme des mauvais choix permet, pour une personne qui désire un logement à un moment donné parce qu'elle en a le droit, d'être accompagnée dans cette démarche, avec une attention portée à sa réaction. Si cela ne se passe pas comme prévu, des alternatives peuvent lui être proposées, avec souplesse et vigilance. Le principe de « Logement d'abord » est de poser la stabilité résidentielle comme préalable à l'accompagnement. Cependant, le préalable ne correspond pas forcément la finalité de l'accompagnement : après l'entrée dans un logement, on peut se rendre compte que la solution n'est pas adaptée et réajuster les situations en fonction des attentes reformulées. La question du choix, déterminante, est pourtant peu admise dans ce champ.

Yasmina YOUNES (PC-CNPA-Armée du salut) : Les personnels sur place, comme les gardiens, peuvent jouer un rôle d'intermédiaire entre bailleurs et locataires et dans les conditions de voisinage. Pour certains, le logement représente idéalement la quiétude après un parcours du combattant. Or, dans la réalité, les conditions du logement sont parfois proches de celles de la rue et conduisent à des situations extrêmement difficiles à vivre. Les gardiens se positionnent majoritairement en faveur des bailleurs et ne jouent plus le rôle de médiateur.

Delphine BAUDET, co-présidente (USH) : Pour compléter cette réflexion, les gardiens sont employés par les bailleurs et leurs rôles diffèrent, selon leurs fiches de postes. Un axe de réflexion sur le rôle des personnels de proximité dans les résidences pourrait effectivement être envisagé.

Yasmina YOUNES (PC-CNPA-Armée du salut) : Les locataires participent, dans leurs charges, au salaire du gardien. Une de ses missions est de faire remonter les informations des locataires.

Delphine BAUDET, co-présidente (USH) : Si le bailleur est l'employeur du gardien, ce dernier a, effectivement, pour mission d'être à l'écoute des locataires, en recueillant les réclamations.

Julien LEVY de l'Observatoire du non-recours (Odenore) : Habiter dans un logement ne consiste pas uniquement à en occuper l'espace strict, mais à s'intégrer au voisinage et au quartier. Ces éléments doivent être pris en compte, de même que le rôle, potentiel et attendu, de facilitateurs des gardiens. Le risque co-porté permet à chaque acteur d'endosser sa part de responsabilité pour créer un contexte favorable au logement et à son environnement.

René DUTREY (HCLPD) : Actuellement, les personnes s'adaptent aux dispositifs et non l'inverse, créant des conditions d'insertion extrêmement violentes. Ce constat interroge l'objet de l'accompagnement qui devrait s'inscrire dans les parcours personnels. Les notions d'autonomie décisionnelle et de respect du choix dans l'accompagnement apparaissent primordiales et doivent tenir une place importante dans notre futur avis. Le second point concerne le fonctionnement au mérite, dans le passage des étapes, en opposition au droit attaché à la personne humaine. En ce sens, le principe du respect du choix devrait être complété par un principe de droit à l'erreur. Il est paradoxal de considérer que les plus grands exclus bénéficient de l'offre la plus dégradée, avec un système de gestion du risque qui pèse entièrement sur leur personne.

Julien LEVY de l'Observatoire du non-recours (Odenore) : Les notions essentielles de droit à l'erreur ou de droit au recommencement ont été posées de longue date, comme dans un rapport de datant de 1996 ou dans différents textes du ministère du Logement à l'époque de Benoit Apparu, en 2009 : « Le dispositif AHI respecte les principes d'un service public, c'est-à-dire la continuité de la prise en charge impliquant la non remise à la rue, l'existence d'un référent personnel et le droit au recommencement. » La multiplicité des mesures existantes actuelles donne des réponses à la plupart des situations. Cependant, ces réponses sont associées à des formes d'habitat et à des mesures d'accompagnement liées au dispositif CHRS. L'approche « Logement d'abord » finlandaise propose des formes d'habitat apparentées à du CHRS monobloc, avec un statut d'occupation différent, sous forme d'un bail de droit commun.

Intervention d'Alexandre VISCONTINI, de la DIHAL (Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement), sur l'expérience COACH (Coconstruire un accompagnement complet pour les personnes hébergées vers l'emploi et le logement). Discussion

Alexandre VISCONTINI, DIHAL : Je vous remercie de votre invitation. Je suis conseiller emploi à la DIHAL. L'expérience que je souhaite partager avec vous, visant à apporter une réponse globale combinant l'accès au logement et à l'emploi, aurait pu être également proposée dans le groupe de travail Emploi.

Le projet COACH s'est construit avec plusieurs structures d'hébergement de différents territoires et interroge sur l'accompagnement des personnes et leurs recours au droit et aux dispositifs existants, dans l'emploi et le logement. Il représente une expérimentation conjointe entre le « logement d'abord » et « l'emploi d'abord ».

Des retours d'expériences nord-américaines sur « l'emploi d'abord » et des nouveaux modèles d'accompagnement comme IPS (*individual placement and support*) proposent une reconstruction complète de l'accompagnement autour des besoins des personnes. Le projet COACH s'inspire de ce fonctionnement, avec des structures d'hébergement situées dans des territoires de mise en œuvre accélérée du « logement d'abord » et des interventions croisées de professionnels. Les acteurs de l'hébergement et de l'insertion doivent, en effet, être en lien avec les acteurs de l'emploi et de la formation professionnelle pour construire des parcours cohérents. Le cloisonnement actuel des réseaux induit une coopération rare, ou insuffisamment organisée, des professionnels de ces deux champs.

L'objectif du programme, au-delà de l'accompagnement des personnes, est donc de mettre en œuvre l'organisation, sur les territoires, de coopérations entre les professionnels de l'emploi et du logement.

Les dispositifs de droit communs, s'ils sont nombreux et renforcés - notamment ceux visant à l'insertion et à l'emploi- ne sont cependant pas accessibles à tous. Par exemple, le gouvernement a mis de grandes ambitions dans son plan IAE (insertion par l'activité économique), cependant les chantiers d'insertion restent d'un accès compliqué pour de nombreuses personnes. Le projet COACH porte son attention aux leviers potentiels d'accès à ces dispositifs existants.

Démarré en novembre 2020, il cible des personnes volontaires, hébergées en CHRS et hébergements d'urgence, soit demandeuses d'emploi longue durée, soit non inscrites ou non actualisées à Pôle emploi et repose sur trois piliers :

- la proposition aux structures d'hébergement liées au programme de recruter un « job coach », conseiller « Emploi d'abord » chargé de l'accompagnement des personnes selon le modèle IPS ;
- la formation croisée des personnels des structures d'hébergement et des acteurs de l'emploi, basée sur la rencontre et l'échange ;
- la communauté de pratiques sur les dispositifs et les financements pour adapter les réponses aux besoins des personnes de manière concrète et effective.

Six territoires (Lyon, Dijon, Nice, Bordeaux, Lille et Rezé, proche de Nantes) sont actuellement en expérimentation, sélectionnés pour leur mise en œuvre accélérée du « logement d'abord », et un travail existant sur l'emploi, engagé antérieurement, par les structures. Sur chaque territoire, une structure d'hébergement « chef de file », est alliée à deux autres structures de logement partenaires pour expérimenter le programme COACH.

Sans rappeler dans le détail les principes de « l'emploi d'abord », on peut en rappeler brièvement les points phares : la capacité des personnes, l'illimitation dans le temps, la non exclusion et la rapidité d'accès à l'emploi. Des formations sur ce modèle, ainsi que des formations à la carte, en fonction des besoins des structures, et plus spécifiques pour les « job coaches recrutés » ont été mises en place depuis décembre 2020.

La mission de communautés de pratiques est organisée selon trois dimensions :

- les parcours individuels des personnes concernées ;
- l'acquisition du modèle IPS par les acteurs et la question du rétablissement de l'*empowerment* qui génèrent des accompagnements moins classiques vers le logement et l'emploi;
- la dimension structurelle du pilotage du projet dans les territoires dans le but de fournir des recommandations de politiques publiques.

Les liens avec Pôle emploi sont importants, notamment dans l'identification des référents dans les territoires, avec un objectif d'accompagnement des personnes vers les dispositifs de droit commun existants. Il ne s'agit pas de créer de nouveaux dispositifs mais bien d'accompagner les personnes, selon un modèle différent, vers les dispositifs adaptés.

L'expérimentation est prévue jusqu'à la fin 2022, sous réserve de prolongation, avec une période d'évaluation, selon un cahier des charges établi.

Christine SOVRANO (CGT) : Pourrions-nous avoir des précisions sur le modèle de « job coach » envisagé ?

Alexandre VISCONTINI, DIHAL : Le « job coach » est recruté par la structure et va déployer son activité sur un territoire donné, auprès de trois structures d'hébergement, selon le modèle IPS, utilisé initialement en Amérique du Nord pour accompagner les personnes souffrant de troubles psychiques vers l'emploi. Ce modèle a été testé en France pour des personnes en situation de handicap dans l'emploi accompagné, à partir de 2016. Il répond à des critères précis et mesurables, avec, pour caractéristique principale, la prise en compte des besoins et des forces des personnes. L'objectif de l'expérimentation est de vérifier l'adéquation de ce modèle dans l'accompagnement des personnes hébergées.

Nathalie MONGUILLON, co-présidente (PC-ATD) : J'ai une crainte liée à la similitude de ce modèle avec des méthodes de management nord-américaines, pouvant être mal perçues en France, surtout pour des personnes concernées par la très grande pauvreté, et comportant des objectifs énoncés non atteignables.

Alexandre VISCONTINI, DIHAL : Le seul objectif fixé est celui de l'accompagnement dans le temps, en fonction des besoins et de la volonté des personnes. Pour les personnes, aucun objectif n'est fixé, au contraire. Les personnes peuvent travailler directement et leur accompagnement se déroule pendant l'emploi. La question d'employabilité, de capacité à travailler, n'existe absolument pas dans le cadre du projet. Je ne l'ai d'ailleurs pas évoquée.

Yasmina YOUNES (PC-CNPA-Armée du salut) : Existe-t-il un accompagnement spécifique pour les demandeurs d'emploi de longue durée. En effet, sans préparation préalable à l'accélération des personnes sans emploi depuis longtemps, l'échec me paraît probable. Les personnes recrutées seront-elles déjà dans un accompagnement solide ? Un demandeur d'emploi de longue date s'inscrit dans des ruptures. Je suis inquiète quant à la sélection des personnes participantes à cette expérimentation.

Alexandre VISCONTINI, DIHAL : Les personnes participantes à ce programme ne seront pas recrutées. Les structures d'hébergement, à l'origine du projet, seront chargées d'identifier des personnes souhaitant s'intégrer dans cette démarche. Ces personnes sont effectivement souvent en rupture d'accompagnement, sans emploi depuis un an ou plus, et hébergées par les trois structures des territoires, principalement des CHRS.

Dominique VIRLOGEUX, personne concernée (PC-CHRS Vers l'avenir) : Cette expérimentation est-elle réalisable en période de crise sanitaire et sociale, qui induit confinement et télétravail et dont la durée est indéterminée ? Les employeurs sont-ils en capacité, actuellement, de recruter ces personnes ? Si le principe est bon, le contexte semble inapproprié.

Alexandre VISCONTINI, DIHAL : Effectivement, le contexte actuel est difficile, notamment pour les personnes hébergées. Cependant, des employeurs continuent de recruter. Une des missions principales du « job coach » est précisément d'aller à la rencontre de ces employeurs et de préciser les modalités de l'accès à l'emploi.

Le projet initial n'a pas été lancé pendant le confinement et est bien antérieur à la crise sanitaire. A l'origine, en 2018, l'ANSA (Agence nouvelle des solidarités actives) a lancé un programme d'accompagnement, dans le cadre de son accélérateur d'innovations sociales, porté par le CHRS de Lyon, essaimé ensuite dans dix autres CHRS.

Monique DUPUY, rapporteure (UNAF) : Pour citer d'autres exemples novateurs et proches de nous, une entreprise toulousaine met en relation directe des personnes en situation de handicap et des entreprises, avec une contractualisation en CDI. De même, une coopérative de yaourts en Catalogne a décidé d'employer uniquement des personnes en situation de handicap, qui participent aux décisions de production. L'emploi direct est donc possible quand on s'en donne les moyens.

Je souhaitais évoquer également l'exemple des crèches à vocation d'insertion professionnelle, accueillant des enfants de familles monoparentales, dont les parents cherchent un emploi ou une formation et qui ne sont pas disponibles sur l'ensemble du territoire. Les dispositifs existent et sont financés mais ne sont pas utilisés, paradoxalement, par manque de mise à disposition ou de diffusion.

Christine SOVRANO (CGT) : L'accompagnement est une notion très galvaudée. J'aimerais connaître la définition précise que votre projet en donne. Par ailleurs, vous avez évoqué une articulation avec l'IAE. Cependant, les employeurs se trouvent également en milieux ordinaires ou protégés. Des structures du service public de l'emploi travaillent déjà sur l'accompagnement, notamment des personnes en situation de handicap. Comment l'articulation avec les employeurs est-elle envisagée ? Enfin, je crains que l'utilisation du titre de « job coach » ne rejoigne un dispositif de politique active qui force l'entrée des gens sur l'emploi. Cela correspond-il aux attentes des personnes, comme celles en difficulté sociale et diplômées ? J'éprouve une certaine inquiétude sur ces questions de fond, au regard de votre présentation et vos réponses.

Alexandre VISCONTINI, DIHAL : Pour clarifier, j'ai cité l'IAE à titre d'exemple uniquement. L'accès au milieu ordinaire est évidemment recherché et le travail avec les employeurs placé au centre du programme, en connaissance des dispositifs existants. Le « job coach » ira à la rencontre des employeurs habilités pour les aider à adapter leurs postes de travail à des personnes hors des critères classiques. C'est donc l'inverse de ce que vous évoquez dans vos craintes. L'accompagnement, selon ce modèle, a l'avantage de disposer de critères mesurables et de pouvoir ainsi être évalué. Je précise également que le volontariat est à la base du projet et exclut complètement la manipulation des personnes.

Monique DUPUY, rapporteure (UNAF) : Je remercie l'ensemble des intervenants. Je déplore la frustration générée par les présentations en distanciel, sur un temps restreint, qui implique une concentration des informations et en complique la compréhension fine. La réception des documents de travail et la possibilité d'échanges ultérieurs pourront permettre d'en approfondir le sens et de lever les difficultés de compréhension.

Delphine BAUDET, co-présidente (USH) : La prochaine séance plénière aura lieu le 29 avril 2021. Elle comprendra la restitution des recommandations pour le sous-groupe¹ sur la connaissance et le sous-groupe 2 sur l'accompagnement.

Une date intermédiaire avec l'ensemble des participants pour avancer sur les travaux est fixée au 20 avril 2021, sur la base d'une synthèse rapide des interventions et l'appui des présentations transmises par les intervenants.

L'ordre du jour étant épuisé, la séance est levée à 12 heures 05.

Index

Nous vous signalons que nous n'avons pas pu vérifier l'orthographe des noms suivants :

PLAI5