



les "grands exclus": une catégorie d'exceptions : évolutions du traitement politique des sans-abri chroniques en France depuis les années 1980

Julien Lévy

► To cite this version:

Julien Lévy. les "grands exclus": une catégorie d'exceptions : évolutions du traitement politique des sans-abri chroniques en France depuis les années 1980. Science politique. Université Grenoble Alpes [2020-..], 2021. Français. NNT : 2021GRALH003 . tel-03329601v2

HAL Id: tel-03329601

<https://theses.hal.science/tel-03329601v2>

Submitted on 31 Aug 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

Spécialité : **Science politique**

Arrêté ministériel : 25 mai 2016

Présentée par

Julien LÉVY

Thèse dirigée par **Philippe WARIN**, directeur de recherche
CNRS, Laboratoire Pacte, Université Grenoble Alpes

préparée au sein du **Laboratoire Pacte UMR5194**
dans l'**École Doctorale des Sciences de l'Homme, du Politique,**
et du Territoire

Les « grands exclus » : une catégorie d'exceptions.

**Évolutions du traitement politique des sans-abri
chroniques en France depuis les années 1980**

Thèse soutenue publiquement le **27 janvier 2021**,
devant le jury composé de :

Monsieur Patrick BRUNETEAUX

Chargé de recherche, CNRS, Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Madame Martine KALUSZYNSKI

Directrice de recherche, CNRS, Université Grenoble Alpes, présidente

Madame Nonna MAYER

Directrice de recherche émérite, CNRS, Sciences Po Paris (rapporteure)

Madame Dahlia NAMIAN

Professeure associée, Université d'Ottawa

Madame Pascale PICHON

Professeure des universités, Université Jean Monnet, Saint-Étienne
(rapporteure)

Monsieur Philippe WARIN

Directeur de recherche, CNRS, Université Grenoble Alpes (directeur de
thèse)



Remerciements

Je me retrouve à écrire ces remerciements à la hâte alors qu'ils sont si importants pour moi. J'ai tant de personnes à remercier après ces années d'enquête, de rencontres, de collaborations, de projets. Je ne vais pas pouvoir citer toutes les personnes qui ont joué un rôle dans cette aventure et m'en excuse.

En premier lieu, je remercie sincèrement mon directeur de thèse, Philippe Warin. Cette thèse n'aurait pas pu se faire sans son soutien. Son rôle ne s'est pas résumé à cela, loin s'en faut. En me permettant d'intégrer l'Odenore, il m'a fait accéder à un collectif de recherche dynamique, cherchant systématiquement à faire dialoguer la recherche avec les acteurs de terrain et les usagers. Il m'a permis très tôt de rentrer de plain-pied dans le monde de la recherche et ses enjeux. Dans les dernières encablures de la rédaction de cette thèse, son soutien indéfectible et sa disponibilité m'ont permis de tenir. Je tiens ainsi à le remercier pour tout cela.

Je tiens à remercier les membres du jury d'avoir accepté de participer à ce qui constitue la conclusion de ce long projet personnel et collectif. Je suis sincèrement honoré et fier de pouvoir bénéficier de leurs retours sur ce travail.

Parmi les personnes sans lesquelles je ne me serais jamais engagé dans une thèse, je veux souligner le rôle particulier d'Elsa Guillaud. Sa confiance lors de mon année en master VTS m'a poussé à poursuivre. Je la remercie pour cela ainsi que pour son soutien et sa présence.

Cette recherche m'a permis d'être en lien avec de nombreux collectifs de recherche. D'abord, le cercle le plus proche, l'Odenore : Antoine Rode, Benjamin Vial, Catherine Chauveaud, Hélène Revil, Louis Bourgois, Nathalie Blanchet et Philippe Warin. Je tiens en particulier à remercier Hélène pour son soutien sans faille, jusqu'au bout. Et que dire de Benjamin et Louis sans lesquels il m'aurait été impossible de venir à bout de cette thèse. Ils ont tenu la barre de la chaire PUBLICS des politiques sociales en de multiples occasions pour me permettre d'avancer. Je ne les remercierai jamais assez.

Je tiens aussi à remercier les collègues du réseau Aux frontières du sans-abrisme. Mes absences répétées des dernières années n'enlèvent rien à l'estime que j'ai pour tous les membres qui

constituent ce collectif et à l'importance de ce réseau qui fourmille d'idées et d'envies. Je tiens à remercier particulièrement : Mauricio Aranda, Louis Bourgois, Édouard Gardella, Claudia Girola, Elodie Jouve, Marine Maurin, Clara Piolatto, Gabriel Uribelarrea, Lola Vives, et bien évidemment Pascale Pichon qui m'a invité à rejoindre ce beau collectif.

Une grande pensée également pour les collègues de Montréal et du CREMIS qui m'ont accueilli à bras ouverts en de nombreuses occasions. Je remercie en premier lieu Christopher McAll, mais aussi Baptiste Godrie, Geneviève McClure et Guillaume Ouellet.

Sans le soutien financier de la Fondation Abbé Pierre, de la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement et de l'association Le Relais Ozanam, cette recherche n'aurait pas pu exister. Au-delà des institutions, je tiens en particulier à remercier Patrick Chassignet, Frédérique Mozer pour la FAP, Alain Régnier, Sami Chayata et Léa Loubier pour la Dihal, et Francis Silvente pour le Relais Ozanam.

Cette recherche m'a permis de rencontrer énormément de personnes qui ont bien voulu m'accorder de leur temps. Merci à toutes les personnes rencontrées dans les dispositifs sociaux, usagers ou intervenants, au différents responsables administratifs, gestionnaires, représentants, *etc.* Un clin d'œil particulier ici à Dominique Calonne et Christine Charnay-Heitzler.

Et puis il y a le cercle des proches, ceux qui ont été là en soutien, à supporter dans les moments difficiles comme dans les bons. Évidemment, il y a David Laumet. Je me demande bien ce que serait ma vie si on ne s'était pas rencontrés. Merci pour tout, vraiment. Je ne remercierai jamais assez Richard et son soutien de tous les instants. David, Richard, vous êtes importants !

Je ne peux avoir un mot pour chacun, mais ils comptent ! Merci à Nes, Pierre, Guillaume, Francis, Véro, Geneviève, Marie-Christine, Flo, Clém, Séb, Amél, Nico, Anaïs, et tous les autres.

Mes derniers remerciements, les plus importants, vont à Malou et à Léo. Je sais que la thèse n'a pas été une partie de plaisir pour vous deux. J'en suis sincèrement désolé... Je ne pourrai jamais vous remercier assez pour votre soutien, votre patience et votre compréhension. Parfois, la vie est difficile, mais avec vous deux, elle est toujours plus douce. Pour paraphraser Manu Larcenet : « Tout est mieux avec vous que sans ».

Liste des sigles et acronymes

AAH : Allocation adulte handicapé

AHI : Accueil, hébergement, insertion

APL : Aide personnalisée au logement

ARS : Agences régionales de santé

ASE : Aide sociale à l'enfance

ASH : Aide sociale à l'hébergement

CAF : Caisse d'allocations familiales

CAL : Commission d'attribution des logements sociaux

CCAS : Centre communal d'action sociale

CIAS : Centre intercommunal d'action sociale

CPAM : Caisse primaire d'assurance maladie

CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale, auparavant centre d'hébergement et de réadaptation sociale

CNIS : Conseil national de l'information statistique

CNLE : Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

DAHO : Droit à l'hébergement opposable

DALO : Droit au logement opposable

DAS : Direction de l'action sociale

DDASS : Direction départementales des affaires sanitaires et sociales

DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale

DGAS : Direction générale de l'action sociale

DGCS : Direction générale de la cohésion sociale

DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

DRASS : Direction régionales des affaires sanitaires et sociales

DRASSIF : Direction régionale des affaires sociales d'Ile-de-France

DRJSCS : Direction régionale de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale

ESI : Espace solidarité insertion

FAP : Fondation Abbé Pierre

FAS : Fédération des acteurs de la solidarité

FEANTSA : Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri

FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
GCSMS : Groupement de coopération sociale et médico-sociale
HCLPD : Haut comité pour le logement des personnes défavorisées
IGA : Inspection générale de l'administration
IGAS : Inspection générale des affaires sociales
INED : Institut national d'études démographiques
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
LAM : Lits d'accueil médicalisés
LHSS : Lits halte soins santé
MIPES : Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale
ONG : Organisation non gouvernementale
ONPES : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
PARSA : Plan d'action renforcé pour les sans-abri
POHI : Pôles d'orientation hébergement insertion
RATP : Régie autonome des transports parisiens
RMI : Revenu minimum d'insertion
RSA : Revenu de solidarité active
SIAO : Service intégré d'accueil et d'orientation
SSP : Samusocial de Paris
UNAFO : Union professionnelle du logement accompagné
USH : Union sociale de l'habitat

Sommaire

Remerciements	4
Liste des sigles et acronymes.....	7
Sommaire	9
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	14
1. L'enjeu de la prise en charge des personnes sans abri réfractaires ou à distance de l'offre sociale	21
2. La genèse de la recherche	25
3. Méthodologie et cadrage de la recherche	29
4 La démarche de la thèse.....	37
PREMIÈRE PARTIE : LA CONSOLIDATION PROGRESSIVE DE LA CATÉGORIE DES « GRANDS EXCLUS » AU FIL DE L'INSTITUTIONNALISATION DU SECTEUR « AHI ».....	45
Introduction de la première partie	46
Chapitre 1 : Évolutions dans le traitement politique du sans-abrisme	49
1. De l'identification du « phénomène SDF » à la construction d'une catégorie d'action publique.....	51
2. La « question SDF » au pluriel	63
Conclusion du chapitre	75
Chapitre 2 : L'émergence du « grand exclu » comme figure emblématique de l'individu vulnérable.....	78
1. Une approche compréhensive de la catégorie des « grands exclus »	79
2. La « grande exclusion », une catégorie nébuleuse et polysémique	82
3. Aux origines de l'identification et du cadrage du problème de la « grande exclusion » : la construction de la figure d'un individu vulnérable non-réinsérable	92
Conclusion du chapitre	112
Chapitre 3 : L'acte 1 de la mise en politique de la catégorie des « grands exclus »	116
1. La prise en considération politique des difficultés d'accès à l'offre sociale des sans-abri les plus en difficulté	117
2. La politisation de la catégorie des « grands exclus ».....	137
3. Une lecture de la politisation de la situation des « grands exclus » au travers de la trajectoire de Xavier Emmanuelli	142
Conclusion du chapitre	160
Chapitre 4 : L'institutionnalisation d'un dispositif global de prise en charge des personnes sans domicile fixe.....	163
1. Croissance et densification des politiques publiques à destination des personnes sans domicile	165
2. Évolutions budgétaires et évolutions du champ	168

3.	Un cadrage juridique progressif et inégal en fonction des sphères d'activité	175
4.	L'orientation politique vers d'un dispositif global et coordonné	181
	Conclusion du chapitre	195
	<i>Conclusion de la première partie</i>	<i>199</i>
	DEUXIEME PARTIE : LE TEMPS DES CRITIQUES OU L'AVÈNEMENT POLITIQUE DU « GRAND EXCLU »	206
	<i>Introduction de la deuxième partie</i>	<i>207</i>
	Chapitre 5 : Le « grand exclu », de la figure de l'individu vulnérable à celle de victime du système de prise en charge	210
1.	Le dispositif AHI, une lecture de la complexité institutionnelle en « trois dimensions ».....	211
2.	Caractérisation du non-recours aux services d'urgence d'une frange des personnes sans-abri au travers de la série d'enquêtes du Credoc	230
3.	Le « grand exclu » comme victime du système de prise en charge.....	240
	Conclusion du chapitre	262
	Chapitre 6 : Le temps des critiques ou le recadrage politique du problème des « grands exclus »	265
1.	La catégorie des « grands exclus » au cœur de l'autocritique institutionnelle : autour du 10 ^e rapport du HCLPD.....	267
2	Le temps de la contestation : de la critique publique du système d'hébergement à l'avènement de la « stabilisation » pour les « grands exclus »	287
	Conclusion du chapitre	332
	Chapitre 7 : La démarche de Refondation : la catégorie des « grands exclus » à l'épreuve du droit.....	337
1.	Le Parsa et le Dalo : entre rupture et continuité, l'affirmation d'un cadre juridique pour l'hébergement et l'accès au logement	340
2.	Principes d'inconditionnalité et de continuité, ou l'amorce d'un processus de juridicisation	355
3.	Des évolutions juridiques à l'épreuve d'un secteur sous pression.....	362
4.	Le Chantier national prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement, ou la tentative d'une refondation du dispositif	366
5.	La catégorie des « grands exclus » à l'heure du « Logement d'abord » ?.....	389
	Conclusion du chapitre	397
	<i>Conclusion de la deuxième partie</i>	<i>400</i>
	TROISIÈME PARTIE : LA CATÉGORIE DES « GRANDS EXCLUS » À L'ÉPREUVE DU TERRAIN 407	
	<i>Introduction de la troisième partie</i>	<i>408</i>
	Chapitre 8 : La « post-Refondation » : le cadre légal de l'hébergement à l'épreuve du terrain et des jurisprudences locales.	413

1.	Un contexte général marqué par une forte pression sur l'offre et une remise en question de l'inconditionnalité de l'accueil	416
2.	Un pouvoir discrétionnaire en action dans les dispositifs : « publics-cibles » et « équilibre de structure »	424
3.	La construction collective des règles de régulation à l'échelle du territoire : L'exemple de la commission de régulation de l'urgence sociale en Isère.	442
4.	La gestion des places hivernales, révélatrice de la persistance des logiques de ciblage dans l'accès à l'offre d'urgence.....	459
5.	Le cadre légal de la Refondation à l'épreuve du gouvernement local de l'action publique.	473
	Conclusion	476
Chapitre 9 : La filière des « grands exclus », un outil de « réconciliation »		481
1.	De la théorie à la pratique : une offre d'hébergement et d'accès au logement en trompe-l'œil	482
2.	Une filière des « grands exclus » composée pour partie de dispositifs d'urgence de court terme	491
3.	Une offre restreinte dans des dispositifs proposant un habitat de long terme aux « grands exclus »	520
4.	L'étroit chemin vers un chez soi	541
	Conclusion	551
Chapitre 10 : Du difficile recours à la reconquête du choix.....		555
1	Quelques éléments descriptifs sur les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête..	557
2.	« Bricoler » durablement des solutions d'habitat précaires, avec ou sans l'offre sociale....	561
3	Les « grands exclus » face aux logiques électives de l'accès aux dispositifs de long terme .	569
4	Une illustration de la pluralité des relations à l'offre sociale d'hébergement au travers de trois parcours	576
5	Du risque asilaire à la réhabilitation de l'exercice du choix : La reprise en main de son destin résidentiel	601
	Conclusion	610
Conclusion de la troisième partie :		614
CONCLUSION GÉNÉRALE		619
Bibliographie		640
Annexes		684
Résumé		770
Table des matières		771
Table des illustrations		778

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« La première bataille, c'est de loger tout le monde dignement. Je ne veux plus, d'ici la fin de l'année, avoir des femmes et des hommes dans les rues, dans les bois ou perdus. C'est une question de dignité, c'est une question d'humanité et d'efficacité là aussi. Mais je veux que partout où sont construits ces hébergements d'urgence qui permettent de les accueillir, il y ait les dispositions administratives qui permettent de traiter leur dossier.

Ce qui ne va pas dans notre pays, c'est qu'il y a d'un côté ceux qui pensent que lorsqu'on accueille dignement, les gens continueraient à s'installer. Il est rare, quand on est véritablement réfugié, qu'on soit gêné par trois ou quatre mois dans les rues de Paris pour vous parler crûment. Et il y a, de l'autre côté, ceux qui veulent développer des logements mais qui voudraient qu'il n'y ait aucun traitement administratif, aucune procédure. Que ce soit une générosité pure en quelque sorte, mais qu'il n'y ait aucun devoir.

Je veux que partout, et c'est l'immense travail que vous aurez à conduire mais je sais que vous en avez la détermination partagée, partout des hébergements d'urgence. Je ne veux plus de femmes et d'hommes dans les rues. Mais partout, dès la première minute, un traitement administratif qui permet de déterminer si on peut aller vers une demande d'asile ou non. Et derrière, une vraie politique de reconduite aux frontières. Notre pays a mis en place un système qui est perdant pour tout le monde. », Emmanuel Macron, discours prononcé à la Préfecture du Loiret, le 27 juillet 2017.

À l'occasion d'un déplacement à Orléans en juillet 2017, au cours duquel il a visité un centre d'hébergement pour réfugiés et a assisté à une cérémonie de naturalisation à la préfecture du Loiret, Emmanuel Macron, tout récemment élu Président de la République, a annoncé ne plus vouloir qu'il y ait de personnes à la rue avant la fin de l'année civile. Ce discours est alors entendu comme un engagement du chef de l'État à atteindre ce que d'autres avant lui avaient appelé le « zéro SDF ». On se rappelle cette promesse de campagne de Lionel Jospin en 2002 qui visait cet objectif en cinq ans, ou encore de l'annonce de Nicolas Sarkozy en 2007 affirmant que plus personne ne serait contraint de vivre dans la rue dans les deux ans qui suivraient son élection¹. Si le premier fut battu au premier tour des élections présidentielles de 2002, le second a quant à lui été au pouvoir sans pour autant parvenir à atteindre cet objectif.

¹ Lionel Jospin, alors candidat à l'élection présidentielle française, inscrit parmi ses « dix engagements pour la France » l'instauration d'une couverture logement universelle pour arriver à « zéro SDF d'ici 2007 ». Il présente ce programme le 19 mars 2002. Cf. Extrait du journal télévisé *Soir 3* de France 3 du 18 mars 2002 : <https://www.ina.fr/video/I969451001007>. Nicolas Sarkozy annonce vouloir que personne ne soit contraint à dormir dehors dans les deux ans qui suivront son élection à l'occasion d'un meeting de campagne à Charleville-Mézières le 18 décembre 2006. Il affirme à cette occasion que « le droit à l'hébergement [est] une obligation humaine ». Cf. « Nicolas Sarkozy promet zéro SDF en deux ans », article paru sur *nouvelobs.com* le 19 décembre 2006 : <https://www.nouvelobs.com/politique/elections-2007/20061219.OBS3543/nicolas-sarkozy-promet-zero-sdf-en-deux-ans.html>

Replacé dans son contexte, le discours d'Emmanuel Macron concerne en premier chef les réfugiés et les migrants. Il se défendra d'ailleurs d'avoir « dit en 2017, ou pris l'engagement de campagne d'avoir “zéro SDF” » à l'occasion d'un *Grand débat* en début d'année 2019. Il explique alors avoir « eu un mot sur les personnes demandeurs d'asile qui étaient dans la rue et les bois », expliquant qu'il souhaitait alors affirmer le droit à l'hébergement inconditionnel des demandeurs d'asile inscrit dans la Constitution, dans un contexte où « il y avait beaucoup de gens à l'époque qui disaient : “Il ne faut pas les laisser rentrer dans les centres d'hébergement et de secours” »². Le propos d'Emmanuel Macron renvoie à un discours largement répandu dans le champ de l'intervention médico-sociale à destination des sans-abri et sans-domicile, considérant que les difficultés rencontrées par le dispositif de prise en charge proviendraient de la forte augmentation du nombre de personnes migrantes dans les structures, notamment de l'urgence sociale. La présence, dans les centres d'hébergement d'urgence, non seulement de personnes déboutées de la demande d'asile, mais également celles dont la demande d'asile est en cours d'instruction mais ne disposant pas de place dans des structures d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile³, conduirait à une saturation du dispositif de prise en charge. La question de l'accueil des migrants dans le dispositif « généraliste » d'hébergement est régulièrement pointée comme l'une des causes des difficultés que rencontre le dispositif Accueil-Hébergement-Insertion (AHI), et ce constat est partagé tant par des représentants associatifs nationaux ou locaux que des acteurs de terrain ou des responsables politiques⁴.

Malgré cette tentative de clarification (tardive) du Président de la République sur son discours de juillet 2017, c'est la « promesse » d'Emmanuel Macron de faire en sorte que plus personne ne soit contraint de dormir dehors qui demeurera dans les mémoires. Dans les mois et années qui suivent le discours d'Orléans, deux interventions de responsables politiques

² Extrait de l'intervention d'Emmanuel Macron à l'occasion d'un débat citoyen à Bourg-de-Péage le 24 janvier 2019, diffusé par BFMTV : <https://www.dailymotion.com/video/x718loo>

³ Dans le cadre du Dispositif national d'accueil (DNA), les Centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) et les hébergements d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) sont des dispositifs d'hébergement spécialisés pour les demandeurs d'asile pendant le temps de l'instruction de leur demande.

⁴ Voir notamment l'avis n° 143 déposé le 24 novembre 2016 par le sénateur des Deux-Sèvres, Jean-Marie Morisset, pour la commission des Affaires Sociales du Sénat, dans le cadre du « Projet de loi de finances pour 2017 : Égalité des territoires et logement – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ». Le sénateur consacre une section de son avis à l'impact de la « crise migratoire » sur l'offre d'hébergement. Dans cette section intitulée « Les besoins devraient être fortement impactés par la crise migratoire », il indique : « Si, en vertu du principe d'inconditionnalité de l'accueil, les gestionnaires ne demandent pas la situation administrative des personnes accueillies, il ressort des auditions de votre rapporteur que les personnes “à droits incomplets” représenteraient environ la moitié des personnes accueillies dans les dispositifs d'urgence. »

appartenant à la majorité présidentielle illustrent le flou entourant la cible de cet engagement. Ces deux « sorties médiatiques », de Christophe Castaner et de Sylvain Maillard, ont suscité d'importantes réactions, notamment de la part des acteurs associatifs. Elles permettent en revanche de faire apparaître une ligne de tension persistante dans le champ de la prise en charge des sans-abri, tant au niveau politique qu'au niveau des intervenants et responsables associatifs.

La première de ces interventions a lieu quelques mois après le discours d'Emmanuel Macron, et alors que la fin de l'année approche sans pour autant que le nombre de sans-abri n'ait semblé diminuer. Christophe Castaner, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, est invité à s'exprimer sur la « promesse » du Président à l'occasion d'une entrevue sur *BFMTV* :

« La promesse de l'État, c'est de garantir des places d'accueil. Et vous avez, à l'heure où je vous parle, encore des places d'accueil disponibles en Ile-de-France et dans les grandes villes. Peut-être pas assez, mais il faut un petit peu de temps pour améliorer cela. Ensuite, il y a des femmes et des hommes qui refusent aussi, dans le cadre des maraudes, d'être logés, parce qu'ils considèrent que leur liberté, et je n'ai pas à juger de savoir si c'est bien ou pas, les amène à ne pas être en sécurité par exemple, ou ne pas être à l'aise pour aller dans ces centres de regroupement. Mais la responsabilité de la réponse publique, des collectivités comme de l'État, c'est d'offrir des capacités d'accueil, au chaud, dans de meilleures conditions que celles qu'ils connaissent dans la rue. C'était ça l'engagement du président de la République, au nom de l'action publique. Parce que vous savez bien que ce n'est pas le Président de la République qui gère ça tout seul, ce sont tous les acteurs, les collectivités locales, les associations. Et au moment où je vous parle, j'ai envie de les remercier. »⁵

La « promesse de l'État » consiste, selon le secrétaire d'État, à garantir les places suffisantes pour permettre l'accueil. L'extrait diffusé par *BFMTV* ne permet pas de savoir si ses propos ne visent que les personnes concernées par la demande d'asile. En revanche, ce qui déclenchera les foudres du secteur associatif⁶, c'est d'une part le fait que Castaner estime que le nombre de place est globalement suffisant – puisque des places sont encore disponibles – et d'autre part qu'il explique que des personnes soient dans la rue parce qu'elles « refusent » d'être « logées ».

⁵ Christophe Castaner, Secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, interrogé par BFMTV le 29 décembre 2017. <http://www.bfmtv.com/mediaplayer/video/promesse-de-macron-pour-les-sans-abris-des-femmes-et-des-hommes-refusent-aussi-d-etre-loges-selon-castaner-1018289.html>

⁶ « Pourquoi Castaner est dans le collimateur des associations d'aide aux sans-abri », article du *Huffingtonpost.fr* paru le 31 décembre 2017 : https://www.huffingtonpost.fr/entry/pourquoi-castaner-est-dans-le-collimateur-des-associations-daide-aux-sans-abri_fr_5c92b18fe4b0983cd4e452ec

Le discours politique se déplace alors sur la problématique des personnes à la rue et les causes du phénomène. On passe d'un discours présidentiel, centré sur la question des demandeurs d'asile et sur l'obligation d'accueil et de traitement de leurs dossiers, plaçant le problème à un niveau structurel, pour aller vers un autre facteur explicatif de cet état de fait qui serait le refus de l'offre d'hébergement par une partie des personnes à la rue. Castaner indique que des gens « refusent d'être logés » pour différentes raisons, sur lesquelles il dit se refuser à émettre un jugement moral. Le secrétaire d'État décale, par son discours, la question de l'inadéquation de l'offre et de la demande d'un niveau quantitatif et structurel à un niveau individuel et comportemental. Selon lui, les places existent, et l'État respecte ainsi son obligation de moyens. Mais l'efficacité du dispositif se heurterait aux comportements de certaines personnes refusant les propositions de prise en charge.

Ce discours politique n'est pas nouveau. Quelques années auparavant, d'autres responsables politiques partageant l'opinion de C. Castaner n'avaient pas hésité à défendre des positions bien plus tranchées. En 2008, Christine Boutin, alors ministre du Logement, avait envisagé de rendre obligatoire l'hébergement des personnes à la rue en période de grand froid⁷.

La question du *choix* de rester dans la rue ou du *refus* d'aller en hébergement est ancienne et lancinante lorsque l'on parle de la prise en charge des sans-abri. Elle réapparaît de façon épisodique dans le débat public, du fait des discours des responsables politiques ou des débats médiatiques qu'elle suscite. À l'occasion d'une entrevue sur *RFI* le 5 février 2018, Sylvain Maillard, député *La République en marche* de la 1^{ère} circonscription de Paris, déclenche, lui aussi, la colère des associations en évoquant le choix des personnes de rester dans la rue. Alors que le secrétaire d'État au logement, Julien Denormandie, avait indiqué une semaine plus tôt qu'il y avait seulement une cinquantaine de SDF qui dormaient dans la rue en Île-de-France, le député est questionné sur ce chiffre par Frédéric Rivière, journaliste de *RFI*, alors qu'une vague

⁷ Cette annonce de Christine Boutin s'inscrivait dans la continuité d'une déclaration de Nicolas Sarkozy, alors Président de la République, à l'occasion d'un Conseil des ministres le 26 novembre 2008, au cours de laquelle le chef de l'État indiquait que le gouvernement avait « le devoir et la responsabilité » de ne pas laisser mourir les SDF de froid ». Face à la mobilisation des acteurs du secteur social contre cette proposition, celle-ci ne fut finalement pas mise en œuvre. On notera toutefois qu'un sondage réalisé quelques semaines après la proposition de Christine Boutin indiquait que 73% des français interrogés étaient favorables à sa proposition, dont 31% de très favorables. Cf. Sondage LH2-nouvelobs.com publié le 9 décembre 2008, réalisé par téléphone les 5 et 6 décembre 2008 sur un échantillon de 1002 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus selon la méthode des quotas. <https://www.nouvelobs.com/societe/20081209.OBS4639/sdf-73-de-francais-pour-l-hebergement-obligatoire.html>

de froid est annoncée sur la France dans les jours qui suivent. L'échange de l'entrevue est reproduit ci-dessous :

« Frédéric Rivière (journaliste RFI) : Une vague de froid s'abat pour quelques jours sur la France. La semaine dernière, le Secrétaire d'État au Logement, Julien Denormandie, a affirmé qu'il y avait, et je cite, "pour être précis" a-t-il dit, "pour être précis, une cinquantaine de SDF qui dormaient dans la rue en Île-de-France". Vous êtes élu de Paris, très franchement, est-ce que ce chiffre vous paraît sérieux ?

Sylvain Maillard (député LREM) : Il y a eu une incompréhension dans ses propos. Je vais redire le chiffre exact. C'est, évidemment... 50 SDF ne se voient pas proposer une solution pour être à l'abri chaque jour, chaque soir, à Paris, en Île-de-France.

FR : C'est-à-dire que les services d'hébergement, ne savent pas quoi répondre, enfin ne sont pas en mesure d'accueillir 50 personnes par jour ?

SM : Exactement. C'est la moyenne de ce que l'on peut...

FR : Ce n'est pas ce qu'il a dit.

SM : On peut parfois, à un micro, ne pas être suffisamment précis. Ça arrive à chacun d'entre nous. En tout cas, la réalité, elle est là. Le chiffre est exact. C'est 50 dossiers sur lesquels nous n'arrivons pas à trouver de solution positive, favorable, à une mise à l'abri. Et ça, c'est déjà 50, beaucoup...

FR : ...Et beaucoup plus qui dorment dans la rue tous les jours, bien évidemment. Beaucoup plus de 50. Et ça, c'est un échec pour le Président de la République qui s'était engagé à ce qu'il n'y en ait plus avant la fin 2017.

SM : Frédéric Rivière, vous avez eu la gentillesse de rappeler que je suis aussi un élu local parisien. Et ce qu'il faut savoir, c'est que même en période de grand froid, certains SDF ne souhaitent pas être mis à l'abri. Souhaitent rester seuls, dans la rue, c'est leur choix. Rien ne nous oblige... Rien ne les oblige à être mis à l'abri. On doit leur proposer une solution. C'est pour ça que ces cinquante cas par jour dont a parlé Julien Denormandie, sont des cas sur lesquels il faut se pencher. C'est très important de proposer une solution à tous ceux qui veulent être mis à l'abri. Mais il y a plein de raisons pour lesquelles un SDF refuse d'être mis à l'abri. Tout simplement ne pas vouloir être en communauté. Certains d'entre eux sont dans des situations psychologiques très compliquées. D'autres souhaitent rester en couple et les structures d'hébergement n'acceptent pas forcément les couples. D'autres sont avec des animaux domestiques, et les structures d'hébergement n'accueillent pas forcément les animaux domestiques. Bref, il y a un ensemble de situations qui font qu'un SDF peut décider de rester dehors.

FR : Alors, je vous pose la question autrement ? Est-ce qu'il y a aujourd'hui, selon vous, plus de 50 SDF en Île-de-France qui dorment dans la rue malgré eux ?

SM : Nous, le chiffre que l'on a, c'est 50.

FR : Donc finalement, vous maintenez quand-même cette idée...

SM : Le chiffre, C'est 50. 50 SDF par jour, dorment malgré eux, dehors, dans le froid. Par contre...

FR : Les autres, c'est parce qu'ils le veulent ?

SM : Vous savez, on a énormément de maraudes. Avec... D'ailleurs, je voudrais vraiment saluer tous ceux qui se mobilisent. La Protection civile, la Croix Rouge, des associations, en permanence en Île-de-France, pour venir proposer des solutions alternatives. Mais...

FR : Au-delà des 50, tous les autres, c'est leur choix de dormir dans la rue ?

SM : L'immense majorité, c'est leur choix, oui. »⁸

Tout d'abord, le journaliste, revient sur l'engagement d'Emmanuel Macron à ce qu'il n'y ait plus de personnes qui dorment dans la rue d'ici la fin de l'année, ce que le député Sylvain Maillard ne dément pas au cours de cette séquence. Ensuite, plusieurs éléments contenus au sein de cette entrevue ont suscité d'importantes réactions critiques, notamment de la part des associations d'aide aux sans-abri. Le premier élément est le chiffre annoncé par le député. La semaine précédente, ce même chiffre mobilisé par Julien Denormandie avait déjà engendré de vives réactions : alors que de nombreuses personnes dormant dans la rue à Paris et en Île-de-France sont visibles quotidiennement sur les trottoirs ou dans les stations de métro, l'annonce d'une cinquantaine de personnes qui seraient contraintes de dormir dehors est en décalage avec la réalité observable par tout un chacun. Mais l'intérêt de cet échange réside également dans le fait que le député Sylvain Maillard, tout comme Christophe Castaner avant lui, renvoie la responsabilité d'un sans-abrisme persistant aux personnes sans abri elles-mêmes qui, dans leur « immense majorité », choisiraient de rester dans la rue. Les « raisons » conduisant certains sans-abri à refuser les solutions de prise en charge que liste le député sont cohérentes avec ce que démontrent différents travaux de recherche depuis plusieurs années (Damon, 2002a ; Gardella, 2019 ; Gardella et Arnaud, 2018 ; Lévy, 2018 ; Marpsat, Quaglia et Razafindratsima, 2002). Ce qui semble poser problème au monde associatif, c'est surtout la mobilisation de ces raisons pour expliquer la situation de « l'immense majorité » des personnes à la rue. C'est en substance la position que tient Perrine Dequecker, directrice de la communication de l'association Aurore, une importante association sociale parisienne, invitée à réagir à la déclaration du député dans un article du *Figaro* paru au lendemain des propos de Sylvain Maillard : « Il y a une minorité de SDF pour qui rester dans la rue est un choix, on les connaît et on sait de qui il s'agit. [...] La majorité de ceux qui restent dans la rue sont des personnes qui ont renoncé à appeler le 115, soit parce qu'elles sont découragées, soit parce qu'il n'y a pas de places pour elles dans les centres d'hébergement, soit parce qu'elles n'ont tout bonnement pas réussi à joindre le Samu Social »⁹. Son discours replace ainsi la dimension structurelle de l'offre comme facteur explicatif principal de la situation actuelle. Éric Pliez, président du

⁸ Extrait de l'entrevue de Sylvain Maillard par Frédéric Rivière, dans la matinale de *RFI* du 5 février 2018 : <https://www.youtube.com/watch?v=DbrLsaS2PRo>

⁹ « “La majorité des SDF dorment dans la rue par choix” : la déclaration erronée d'un député LREM », article paru sur *LeFigaro.fr* le 6 février 2018. <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2018/02/06/01016-20180206ARTFIG00247-la-majorite-des-sdf-dorment-dans-la-rue-par-choix-la-declaration-erronee-d-un-depute-lrem.php>

Samusocial de Paris, mais également directeur de l'association Aurore, va dans le même sens. Selon lui, les propos du député sont « dignes du café du commerce » et « l'immense majorité des SDF n'aspire qu'à se mettre au chaud et à avoir un toit » tandis que « les grands marginaux très clochardisés, comme les questions liées aux animaux, sont une minorité qu'il faut accompagner »¹⁰.

Reprenons maintenant cette séquence de façon synthétique. Premièrement, la question de remédier à la situation des sans domicile fixe est un engagement politique récurrent de la part de ceux qui aspirent à la fonction présidentielle ou l'occupent au cours des 20 dernières années. Deuxièmement, la situation problématique de la France à l'égard des sans-abri intègre pêle-mêle la question des capacités d'hébergement existantes et disponibles, le traitement administratif des migrants, ou encore les comportements individuels de personnes refusant d'aller dans les centres, ou choisissant de rester dans la rue. Enfin, les propos de la chargée de communication de l'association Aurore ou du président du Samusocial de Paris pointent les difficultés structurelles et indiquent que la majorité des personnes sans abri souhaitent avoir un toit, et que seule une minorité de personnes refuse.

Cette séquence politique récente offre une exposition partielle mais toutefois éclairante de différents enjeux qui traversent le champ de la prise en charge des sans-abri à ses différents niveaux. Elle permet d'avoir un aperçu concret des tensions existantes entre d'un côté les acteurs, majoritairement associatifs, en charge de mettre en œuvre les solutions de prise en charge, et de l'autre les responsables politiques, dans un contexte de difficultés accrues alors que le phénomène du sans-abrisme n'a cessé de croître au cours des dernières décennies. Les raisons qui ont conduit à cet état de fait sont multiples. Il ne s'agit pas ici d'examiner l'ensemble de facteurs qui ont pu contribuer à voir augmenter le nombre de personnes à la rue. Pour certains acteurs, notamment associatifs, c'est en particulier l'insuffisance ou l'inadaptation des moyens financiers consacrés par l'État aux politiques de lutte contre le sans-abrisme qui serait en cause. Ceci conduirait à une inadéquation entre une offre d'hébergement considérée comme insuffisante et une demande croissante, engendrant une situation de saturation du dispositif. Deux autres points de tension mentionnés de façon récurrente par les acteurs de terrain pour expliquer la saturation relèvent des difficultés de sortie des dispositifs pour les ménages pris en

¹⁰ « Non, "l'immense majorité des SDF" ne choisit pas de "dormir dans la rue" », article de la section Les Décodeurs sur *LeMonde.fr*, paru le 6 février 2018. https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/02/06/non-l-immense-majorite-des-sdf-ne-choisit-pas-de-dormir-dans-la-rue_5252335_4355770.html

charge : d'un côté, la non-régularisation administrative concernant le droit au séjour en France conduisant à héberger durablement des ménages dans l'attente d'une modification de leur statut permettant l'accès au travail, à des ressources ou à un logement¹¹ ; de l'autre, et de façon plus générale, le manque de logement abordable (financièrement) et adapté (en termes de typologie)¹², qui revient comme un point de blocage important pour permettre la sortie des structures d'hébergement (Lanzaro, 2013 ; Rougier, 2009).

1. L'enjeu de la prise en charge des personnes sans abri réfractaires ou à distance de l'offre sociale

La qualité des relations entre les acteurs associatifs et les pouvoirs publics a été variable au cours des dernières décennies, tandis que le champ de la prise en charge des sans-abri a connu à partir des années 1980 une institutionnalisation croissante et des tentatives de réformes successives. En revanche, la situation des sans-abri refusant les aides proposées, ou pour lesquels on estime que les solutions existantes sont inadaptées est une problématique persistante au fil des années (Gardella et al., 2011). Pointée par les responsables politiques cités ci-avant, et dans la réponse qui leur est faite par les acteurs du secteur associatif, la question du refus d'hébergement est contestée en ce qui concerne la majeure partie des sans-abri. En revanche, elle est admise pour une minorité d'entre eux. Perrine Dequecker indique qu'une « minorité de SDF » fait le « choix » de rester dans la rue, en rappelant que ces personnes sont identifiées et « connues ». Éric Pliez précise que la question du refus concerne notamment « les grands marginaux très clochardisés » ou les personnes accompagnées d'animaux, qui « sont une minorité qu'il faut accompagner ». La question du refus d'hébergement n'est donc pas niée strictement, mais ne concernerait qu'une frange bien particulière et quantitativement marginale de la population des sans-abri.

¹¹ Sur ce point, les positions associatives sont nuancées. Certaines en appellent à une régularisation au cas par cas, d'autres à un assouplissement des conditions d'accès au travail. Dans une tribune publiée le 12 avril 2018 dans le journal *Libération*, la Fédération des acteurs de la solidarité, le collectif Alerte, France terre d'asile, Emmaüs France, Médecins du Monde et d'autres associations nationales indiquent que « pour sortir de la pauvreté, les étrangers "non expulsables" devraient pouvoir accéder à un titre de séjour qui leur garantirait droit au travail et accès au logement ». https://www.liberation.fr/debats/2018/04/11/il-faut-amender-la-loi-asile-et-immigration_1642648

¹² Est ainsi régulièrement rappelé le fait que le nombre de logements sociaux ou très sociaux de petite taille, permettant de loger des personnes seules, est aujourd'hui trop souvent insuffisant dans les grandes agglomérations.

1.1 Une catégorie de public spécifique : les « grands exclus »

La situation de ces « grands marginaux très clochardisés », restant dans la rue de façon durable et refusant les solutions qui leur sont proposées, n'est pas nouvelle. Elle est un objet d'attention du champ de la prise en charge des sans-abri depuis de nombreuses années et a été ciblée par différentes initiatives visant à y remédier. On les appelle de façons différentes selon les époques et les lieux : « marginaux », « habitués », « clochards », « les plus éloignés des dispositifs », « les plus exclus des exclus ». Depuis plusieurs années, on les qualifie généralement de « grands exclus » ou de personnes « en grande exclusion ». Dans les pays anglo-saxons, on les appelle « sans-abri chroniques » (« *chronically homeless*¹³ »), du fait de leurs situations durables de sans-abrisme. S'ils représentent, aux dires des acteurs de terrain, une frange minoritaire du public sans abri, ils sont l'un des objets d'attention centraux dans le secteur de l'aide aux sans-abri (Damon, 2008, p. 100-101).

Alors que le phénomène du sans-abrisme s'est amplifié et que les publics sans domicile se sont diversifiés au cours des dernières décennies (Yaouancq et Duée, 2014), l'attention particulière dont jouit ce public spécifique perdure dans le temps, et la catégorie des « grands exclus » ou des personnes « en situation de grande exclusion » continue d'agir au sein des politiques sociales de lutte contre le sans-abrisme. Dans une entrevue accordée à *L'Express* en octobre 2011, Éric Molinié, tout juste nommé directeur du Samusocial suite à la retentissante démission de son président fondateur Xavier Emmanuelli¹⁴, revient sur la catégorie des « grands exclus » et rappelle son statut spécifique parmi la population générale particulièrement hétérogène des sans-abri : « À l'origine, nous sommes spécialisés dans la prise en charge “grands exclus”, des personnes complètement coupées du système, comme des SDF à la rue depuis des années ». Il explique que la crise a conduit le Samusocial à élargir son ciblage à des publics qui ne relèvent pas de lui à l'origine, citant l'exemple des travailleurs pauvres. Éric

¹³ Dans la littérature scientifique anglo-saxonne, on emploie généralement les termes de sans-abri chronique (« *Chronically homeless* »), de sans-abrisme chronique (« *chronic homelessness* ») ou de « sans-abrisme de long terme » (« *long-term homelessness* ») pour qualifier la situation des personnes rencontrant des difficultés sanitaires ou sociale qui vivent de longues et/ou de nombreuses périodes de sans-abrisme. Voir notamment les travaux de Carol L. M. Caton (Caton et al., 2005 ; 2007) ou encore les différentes contributions présentées en 2007 à l'occasion du symposium national sur la recherche sur les sans-abrisme aux États-Unis, « Toward Understanding Homelessness – The 2007 National Symposium on Homelessness Research » à destination notamment du *Department of Health and Human Services* et du *U.S. Department of Housing and Urban Development* (Dennis, Locke et Khadduri, 2007).

¹⁴ « Xavier Emmanuelli démissionne de la présidence du Samu social », article publié sur *LeMonde.fr* le 19 juillet 2011. https://www.lemonde.fr/societe/article/2011/07/19/xavier-emmanuelli-demissionne-de-la-presidence-du-samu-social_1550543_3224.html

Molinié explique : « Notre métier n'est pas de fournir un toit durable mais de répondre à l'urgence. Il faut donc nous recentrer sur notre cœur de métier »¹⁵. On note au travers ce propos la place singulière de cette catégorie de public perçue comme « coupée du système », mais également le répertoire d'actions qui lui est lié : celui de l'intervention d'urgence.

1.2 Évolutions dans le traitement des « grands exclus » au fil de l'institutionnalisation du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion

À partir des années 1980, on voit apparaître différentes innovations visant à remédier à l'éloignement des sans-abri considérés comme « les plus désocialisés ». Ils sont le public originel du Samusocial, dispositif emblématique du développement de l'urgence sociale à partir du début des années 1990 (Cefaï et Gardella, 2011). Mais les « grands exclus » ont également été la cible d'actions et services ciblés, qui se sont développés progressivement à partir de la fin des années 1990. L'enjeu de ces différents dispositifs, majoritairement développés à titre expérimental, a alors été de tenter de dépasser la seule action urgente pour leur permettre de trouver des solutions de prise en charge plus adaptées et plus durables. J'y reviendrai au fil de la thèse, mais on peut déjà souligner que le développement de cette offre spécifique et sa diversification répondent à plusieurs constats. D'un côté, il s'agit de formuler des réponses particulières pour atteindre ce public et agir sur leurs problématiques singulières, considérant que les « grands exclus » rencontreraient des difficultés sociales et sanitaires particulièrement importantes. D'un autre côté, le développement de cette offre va chercher à rompre avec une logique de traitement chronique « dans la rue » qui ne parvient pas à remédier à la dégradation de leurs situations. Il s'agit alors de constituer une offre sociale spécifique proposant les conditions « adaptées » et « acceptables » pour les « grands exclus » afin d'éviter les situations de refus. Enfin, la création de ces dispositifs dédiés se propose comme une forme de « correction » ou « d'ajustement » de l'organisation générale de l'offre d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri afin de permettre la prise en charge de cette catégorie de public. Ce dernier constat, contrairement aux deux précédents, ne concerne pas la question du refus de l'offre par les « grands exclus » ou leur « éloignement » de l'offre sociale, mais plutôt le fait qu'ils n'accèdent pas ou sont refusés des structures existantes pour différents

¹⁵ Propos d'Éric Molinié, président du Samusocial de Paris, extraits de « Se recentrer sur les grands exclus », article de *l'express.fr* publié le 14 octobre 2011. http://www.l'express.fr/actualite/societe/le-samu-social-doit-se-recentrer-sur-les-grands-exclus_1040631.html

motifs. Ces différents constats soulignent le caractère complexe des relations entre les « grands exclus » et l'offre publique, et réciproquement. La difficulté de la prise en charge de ce public semble ainsi renvoyer à la fois à une dimension individuelle et comportementale, et à une dimension structurelle et institutionnelle. Partant de ces constats, l'enjeu de cette thèse est de s'intéresser plus en détail aux relations entre cette catégorie de public et l'offre sociale d'accueil, d'hébergement et d'insertion censée leur être destinée.

À l'origine, l'intention de cette recherche doctorale était d'observer la manière dont s'organisait la prise en charge des personnes considérées comme de « grands exclus » dans un contexte où, au début des années 2010, l'offre sociale à destination des sans-abri avait évolué à la suite de la séquence politique de Refondation du secteur de l'Accueil, de l'hébergement et de l'insertion (voir chapitre 7). C'est notamment le développement de l'approche « Logement d'abord », consistant à permettre, notamment aux « grands exclus », d'accéder directement à un logement sans avoir à passer par d'autres dispositifs d'hébergement qui me semblait pouvoir constituer un cadre propice à l'observation d'un éventuel renouvellement des relations entre cette catégorie de public et l'offre sociale à destination des sans-abri. Cependant, cette intention première s'est heurtée à la réalité observée lors de la phase exploratoire de l'enquête. Cette première étape m'a permis de constater que l'approche « Logement d'abord » ne s'était finalement pas développée sur les territoires ciblés par l'enquête, ou s'adressait à d'autres publics¹⁶. Il ne m'était donc pas possible d'observer les éventuels effets de cette nouvelle approche sur les « grands exclus ». Le cadre de la recherche doctorale s'est ainsi déplacé afin d'observer à quelle offre cette catégorie de public pouvait effectivement prétendre. Une deuxième modification de l'orientation de la recherche est intervenue à ce stade. Les réponses formulées à cette catégorie à l'échelle des territoires semblaient correspondre à un agrégat de solutions construites au fil des années. J'ai ainsi cherché à retracer le fil de ces évolutions afin de comprendre l'organisation de l'offre à destination de ce public, telle qu'elles se proposaient lors de mes observations. La thèse a alors adopté une perspective historique rendue nécessaire pour comprendre l'évolution des politiques de prise en charge des sans-abri. Cette perspective historique m'a également permis de contribuer à une forme de généalogie de la catégorie des « grands exclus » en observant sa consolidation progressive et les variations des représentations lui étant liées. J'ai donc fait le choix de consacrer une large partie de la thèse à une analyse

¹⁶ Sur les trois territoires de l'enquête (Paris, les Bouches-du-Rhône et l'Isère), seul l'un d'entre eux (l'Isère) avait vu se développer un dispositif de ce type. Sur les deux autres territoires, une expérimentation « Logement d'abord » concernait les sans-abri atteints de troubles psychiatriques.

historique de l'évolution des politiques sociales à destination des sans-abri, en focalisant particulièrement mon attention sur les réponses formulées à destination des « grands exclus ». Cette perspective historique vise à éclairer les enjeux de l'organisation de l'offre ainsi que les principes qui sous-tendent l'intervention auprès de cette catégorie de public.

Suivre le fil de cette catégorie de sa genèse à son avènement, revient à observer les évolutions du traitement politique et social dont elle a fait l'objet au cours de différentes séquences. Nous verrons ainsi comment cette catégorie de public semble occuper une place à part parmi les sans-abri, et être l'objet d'un traitement spécifique et dérogatoire, comparé aux évolutions générales des politiques de prise en charge les concernant. Le cas des « grands exclus » ne constitue pas une exception. On peut par exemple observer qu'au fil du temps, différentes catégories parmi les sans-abri ont constitué des cibles spécifiques. C'est notamment le cas des personnes « sans papiers » à partir de la fin des années 1990, des « Roms » dans le courant des années 2000, ou plus récemment des « déboutés de la demande d'asile » ou des « mineurs étrangers isolés ». Deux éléments permettent toutefois de distinguer la catégorie des « grands exclus » de ces autres catégories de publics sans abri. D'une part, la situation problématique de ces différentes catégories renvoie avant tout à une situation administrative rendant complexe l'insertion par le logement ou par le travail. Cette difficulté liée à la régularité du séjour sur le territoire national ne concerne pas, de façon générale, les personnes considérées comme de « grands exclus ». D'autre part, c'est la persistance dans le temps du caractère problématique des « grands exclus » qui semble se distinguer de ces autres catégories de publics, à laquelle il faut ajouter la démultiplication des tentatives institutionnelles d'y formuler une réponse.

2. La genèse de la recherche

Avant de présenter plus en détail la démarche de cette recherche, il me semble important de préciser ce qui a motivé ce travail. Les raisons qui conduisent à s'engager dans une recherche peuvent être de natures très différentes d'un chercheur à l'autre. Affinités personnelles, expériences vécues et autres opportunités peuvent participer à expliquer ce qui va pousser un chercheur à orienter une recherche sur une thématique donnée. En ce qui me concerne, c'est une expérience en tant qu'intervenant social pendant quelques années dans un centre d'hébergement de stabilisation à Grenoble qui m'a incité m'engager dans cette recherche.

Pendant près de trois ans d'activité professionnelle au sein de « La Place », j'ai occupé diverses fonctions. Ne disposant pas d'un diplôme de travailleur social, tout comme la plupart des autres personnes travaillant avec moi au sein de cette structure, j'ai été embauché en tant qu'animateur socio-éducatif, avant de changer de statut pour devenir moniteur-éducateur puis référent socio-éducatif de la structure. Mon rôle était alors d'assurer la coordination des actions d'accompagnement conduites avec les personnes hébergées de la structure. J'ai occupé ce poste pendant une année avant que la structure ne ferme finalement, faute de moyens adaptés à la poursuite de son activité. Cette expérience m'a permis de constituer, au fil des mois, une certaine connaissance du champ de l'intervention sociale auprès des sans-abri. Cette connaissance progressive du champ est bien évidemment passée par la pratique de terrain au sein même de la structure, faite d'échanges multiples avec les personnes accueillies, avec les autres membres de l'équipe, ou encore avec les partenaires avec lesquels nous travaillions au quotidien. Mais à partir de cette expérience, j'ai également eu l'occasion de découvrir plus largement l'organisation de la prise en charge des sans-abri à l'échelle du territoire Grenoblois et au-delà. Les différents membres de l'équipe ont été largement incités à participer à des initiatives locales, régionales ou nationales réunissant différents acteurs du champ. Cela m'a donné l'opportunité de participer à différents groupes de travail nationaux au sein de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars). J'ai ainsi été membre du groupe d'appui national « santé » de la Fnars, et ai eu l'occasion de participer au groupe d'appui national « jeunes » de façon ponctuelle. Par ailleurs, La Place a fait partie de quelques initiatives considérées comme innovantes et scrutées par des acteurs nationaux. C'est ainsi que la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) a soutenu moralement et financièrement la structure pendant plusieurs années. Ce fut également le cas de la Fondation Abbé Pierre, tant au niveau régional que national. Au travers de différents espaces d'échanges, de mise en lien avec d'autres projets sur d'autres territoires en France, de discussions et de débats, j'ai poursuivi ma découverte du champ du sans-abrisme, et à ma socialisation professionnelle à différents niveaux. Au cours de ma troisième et dernière année au sein de cette structure, j'ai eu l'occasion de réaliser un mémoire de recherche s'appuyant pour partie sur mon expérience à La Place, dans le cadre d'un master 2 à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble. J'y traitais déjà de la catégorie des « grands exclus » et des décalages autour de la prise en compte des temporalités du point de vue de l'institution sociale et des personnes concernées (Lévy, 2011).

C'est donc à partir de cette expérience que j'ai commencé à découvrir le champ du sans-abrisme que je ne connaissais alors pas du tout. Cette découverte du champ, au travers d'une expérience de plusieurs années, se propose comme un premier « cas » à partir duquel la réflexion de la thèse a pu prendre corps. Comme le rappellent Jean-Claude Passeron et Jacques Revel, « un cas n'est pas seulement un fait exceptionnel et dont on se contenterait qu'il le reste : il fait problème ; il appelle une solution, c'est-à-dire l'instauration d'un cadre nouveau du raisonnement, où le sens de l'exception puisse être, sinon défini par rapport aux règles établies auxquelles il déroge, du moins mis en relation avec d'autres cas, réels ou fictifs, susceptibles de redéfinir avec lui une autre formulation de la normalité et de ses exceptions » (Passeron et Revel, 2005, p. 10-11). C'est à partir de ce cas que j'ai eu l'envie de poursuivre la réflexion, de chercher à comprendre, en le mettant en lien avec d'autres cas, comment il pouvait être interprété autrement que comme une situation singulière.

Dans la continuité de cette expérience, j'ai fait le choix, tout au long de la recherche doctorale, de maintenir une importante proximité avec les acteurs associatifs, en particulier sur l'un de mes terrains d'enquête, l'agglomération Grenobloise. Mon contrat de recherche doctoral a ainsi été porté et en partie cofinancé par le Relais Ozanam, une association locale disposant de différents services d'aides, d'hébergement et d'accès au logement pour des personnes sans abri ou sans domicile¹⁷. Travailler au sein de cette association, et notamment en lien étroit avec la direction et certains des dispositifs m'a permis de nouer des relations dans la durée avec les acteurs impliqués, et d'avoir une compréhension située de la mise en œuvre de l'offre sociale au niveau local et de ses enjeux. J'ai par ailleurs, au moment où s'achevaient mes financements de recherche, eu l'opportunité d'occuper de façon transitoire un poste de chargé de mission au sein du service intégré d'accueil et d'orientation de l'Isère (SIAO). Cette expérience de quelques mois m'a notamment permis d'observer au plus près les relations entre les services déconcentrés de l'État et les acteurs mettant en œuvre les dispositifs, notamment d'hébergement d'urgence sur le territoire¹⁸. Par ailleurs, j'ai, au fil de la thèse, travaillé en grande proximité avec les acteurs de terrain comme avec les responsables associatifs et politico-administratifs, au niveau local comme au niveau national. Cette recherche étant également cofinancée par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, et par la Fondation Abbé

¹⁷ La thèse devait à l'origine faire l'objet d'une Convention industrielle de formation par la recherche (Cifre) mais l'Association nationale recherche technologie (ANRT) a refusé le conventionnement car j'avais précédemment travaillé au sein de cette même association en tant qu'intervenant social.

¹⁸ Les observations réalisées à l'occasion de cette période seront mobilisées dans les chapitres 8 et 9 de la thèse en particulier.

Pierre, les collaborations de travail avec les équipes de ces deux institutions s'inscrivaient dans une forme de réciprocité évidente. De façon concrète, les modestes contributions que j'ai pu apporter à l'occasion des différents groupes de travail ou temps de réflexion formels ou informels auxquels j'ai participé avec ces deux institutions comme avec d'autres, ont consisté en un partage des observations et analyses issues de la démarche de recherche¹⁹. Il ne faut pas mésestimer la plus-value de cette proximité avec des acteurs jouant des rôles différents mais prépondérant dans la vie du champ, dans le cadre d'une démarche compréhensive de l'évolution des politiques à destination des sans-abri. L'établissement d'une relation dans la durée avec ces acteurs m'a permis de mieux saisir les éléments éclairant pour une analyse cognitive des politiques publiques.

Par ailleurs, cette position de proximité avec les acteurs impliqués à différents niveaux comme avec les personnes concernées, outre ses vertus et les biais induits, s'inscrit en cohérence avec la démarche de cette thèse qui vise à ne pas se cantonner à un seul niveau d'observation, et à articuler les différentes composantes qui participent des politiques sociales. Cette cohérence est celle de ma position scientifique, depuis plusieurs années, cherchant à mettre en relation et en discussion la pluralité des acteurs concernés par un même sujet mais n'ayant pas nécessairement vocation à se rencontrer pour confronter leurs expériences et connaissances. Il me semble que le rôle du chercheur peut aussi être de créer les conditions de la rencontre, au sens propre ou au sens figuré, entre ces différents savoirs, sans présumer des résultats ou de l'absence de résultats auxquels cela conduira. Cette position de mise en circulation des idées et des connaissances est l'un des axes structurants de l'Observatoire des non-recours aux droits et aux services qui a, dès son origine, convoqué sous différentes formes les savoirs professionnels, gestionnaires, expérientiels, dans une double logique de diffusion et de mise en discussion des enseignements issus de la recherche. En ce sens, ma démarche s'inscrit dans cette lignée.

¹⁹ J'ai notamment collaboré à des réflexions sur l'accès à l'habitat des sans domicile en grande précarité ; au développement de l'approche « Logement d'abord » ; à l'accès aux droits à l'hébergement et au logement ; à la question du droit des usagers ; à la prise en considération des savoirs expérientiels des personnes concernées, notamment au travers de la participation et du travail pair.

3. Méthodologie et cadrage de la recherche

La démarche engagée dans cette recherche doctorale a pour objectif premier d'analyser l'évolution des politiques publiques d'hébergement et d'accès au logement des sans-abri au prisme de l'un des publics de ces politiques : les « grands exclus ». Différentes recherches portant sur les sans-abri et l'offre sociale leur étant destinée ont fait le choix de s'intéresser à des dispositifs spécifiques, qu'il s'agisse de structures d'hébergement (Bruneteaux, 2006 ; Grand, 2016 ; 2017 ; Maurin et Paumier, 2017 ; Pichon, 2019 ; Pichon et al., 2010) ou de dispositifs de premier accueil tels que les équipes mobiles ou maraudes (Arnal, 2016 ; Cefaï et Gardella, 2011 ; Marques, 2010). En faisant le choix de s'intéresser à une catégorie de public spécifique employée dans le cadre de l'action en direction des sans-abri²⁰, cette recherche ne circonscrit pas *a priori* le périmètre des dispositifs observés. La démarche de la thèse consiste ainsi à observer l'évolution de la construction de la réponse sociale formulée pour ce public à partir du tournant des années 1980. Cette volonté d'analyser l'évolution historique des politiques de l'accueil, de l'hébergement et de l'accès au logement, s'inscrit dans la continuité d'autres travaux scientifiques produits en France dans le champ de la recherche sur le sans-abrisme, visant à interroger la question SDF dans sa dimension politique (Aranda, 2019 ; Brodriez-Dolino et Ravon, 2016 ; Cefaï et Gardella, 2011 ; Damon, 2001a ; Gardella, 2014b). En faisant le choix de suivre une catégorie de public spécifique, cette recherche ne consiste donc pas en une analyse globale de l'évolution du champ de la prise en charge des sans-abri. Néanmoins, elle cherche à contribuer à une compréhension de l'évolution des politiques sociales à destination des sans-abri en France et de leur mise en œuvre aux différents niveaux de leur mise en œuvre.

Le terrain de la recherche doctorale, démarré en aval de l'annonce de l'engagement du Chantier national prioritaire 2008-2012 pour les personnes sans-abri ou mal logées, permet d'observer les éventuelles transformations de l'offre sociale concernant ce public (*outputs*) et les effets potentiels de ces évolutions de l'offre sociale (*outcomes*). Au cours des observations, il m'est cependant apparu nécessaire de replacer cette séquence dans une perspective historique plus longue afin d'identifier les éventuelles continuités et ruptures dans la prise en considération politique des « grands exclus ». Cette dimension historique est importante pour prendre en

²⁰ D'autres recherches ont également adopté ce parti-pris. On peut en particulier citer la thèse de Céline Rothé sur la construction de la catégorie d'action publique des « jeunes en errance » (Rothé, 2013).

considération la dimension dynamique de la mise en œuvre des politiques publiques et la construction progressive de la catégorie des « grands exclus ».

3.1 Suivre le fil de la catégorie des « grands exclus »

Le choix de suivre l'évolution d'une catégorie d'action est un parti pris qui peut paraître discutable. Ceci d'autant plus lorsque la catégorie en question se caractérise, comme nous allons le voir, par un flou définitionnel particulièrement important. Par ailleurs, la « grande exclusion » serait désormais une catégorie dépassée, l'exclusion se voyant supplantée par la notion de vulnérabilité notamment, le terme même disparaissant progressivement des textes officiels. Néanmoins, la « grande exclusion » et le cortège d'appellations qui viennent qualifier le public qui se trouverait sous son sceau²¹ est une catégorie effectivement observable, présente et agissante dans le champ. Il est nécessaire de préciser avant toute chose que cette catégorie ne doit pas être entendue ici comme une catégorie sociologique mais plutôt comme une « notion hybride » qui se situe « entre la science et l'action » (Dubois, 2009). À la fois catégorie « indigène », pour reprendre la formule de Vincent Dubois, qui trouve une réalité ancrée dans l'action sociale à ses différents niveaux, mais également catégorie employée par le champ de la recherche, la catégorie des « grands exclus » (ou des « personnes en situation de grande exclusion ») est polymorphe au sein du champ du sans-abrisme. Il importe donc de se prémunir de toute forme de naturalisation ou d'essentialisation des catégories en usage dans le champ, renvoyant ainsi à une conception de la catégorie proche de celle adoptée par Georg Simmel concernant « les pauvres ». Selon G. Simmel, le fait que quelqu'un soit pauvre ne conduit pas nécessairement à ce qu'il soit rattaché à la « catégorie sociale spécifique en tant que pauvre ». En revanche, est considéré comme pauvre l'individu identifié comme nécessitant assistance ou étant assisté :

« C'est à partir du moment où ils sont assistés – ou peut-être dès que leur situation globale aurait dû exiger assistance, bien qu'elle n'ait pas encore été donnée – qu'ils deviennent membres d'un groupe caractérisé par la pauvreté. Ce groupe ne demeure pas uni par l'interaction de ses membres, mais par l'attitude collective que la société, en tant que tout, adopte à son égard. » (Simmel et al., 2005, p. 98)

²¹ En fonction des territoires, les appellations peuvent être différentes lorsqu'il s'agit de qualifier les personnes considérées comme étant les plus en difficulté. « Grands exclus », « grands précaires », « grands marginaux », sont autant de dénominations que nous avons pu relever au fil de notre recherche. Mais derrière ces différents termes, on retrouve les mêmes éléments de description communs et des répertoires d'actions très proches, comme nous le verrons plus loin.

Dans cette perspective, il ne s'agit pas de savoir si les « grands exclus » sont véritablement des « grands exclus », ni même de formuler une définition stricte de ce que cette catégorie recouvre, mais de constater que dans le cadre de l'action publique, un certain nombre de personnes sont nommées « grands exclus ». Cette catégorie constitue de fait une segmentation de la population qui, sans être nécessairement unanimement partagée, agit de façon opératoire et façonne l'organisation du champ de la prise en charge des sans-abri. Jean-Claude Thoenig explique que « toute politique véhicule explicitement ou implicitement une segmentation des publics » (Thoenig, 2019, p. 465). Ceci conduit à une « partition du monde social » (Gourgues et Mazeaud, 2019a) en catégories ou en publics qui constituent les ressortissants de l'action publique (Warin, 1992, 1993, 1999, 2014). Dans un contexte historique de particularisation des politiques sociales, celles liées à la prise en charge des sans-abri ne font pas exception (Choppin et Gardella, 2013, p. 170). Les logiques de ciblage, de priorisation de certains publics et d'organisation catégorielle des dispositifs et aides sont des éléments structurants de l'offre sociale en général. Elles jouent également lorsqu'il s'agit des sans-abri. Par ailleurs, l'accroissement des connaissances sur les personnes sans domicile depuis de nombreuses années a permis de souligner, au-delà des difficultés à formuler une définition générale de la population des sans domicile fixe (Brousse, Firdion et Marpsat, 2008 ; Damon, 2002a), l'importante hétérogénéité des personnes qui la constitue, tant en termes de caractéristiques sociodémographiques (Yaouancq et Duée, 2014) que de situations à l'égard du logement (Clanché, 1998). Dans *La rue et le foyer*, Maryse Marpsat et Jean-Marie Firdion expliquent, en s'appuyant sur un extrait de Jean-Pierre Hiernaux, la façon dont « ces classifications contribuent à modeler l'objet de leurs classements » (Marpsat et Firdion, 2000, p. 291-292) :

« ...en orientant l'action au travers de la compréhension que l'on a des phénomènes auxquels on fait face, l'explication admise peut contribuer à la transformation du fait ou, au contraire, sous-tendre sa reproduction, voire sa production » (Hiernaux, 1985)

Alors que les acteurs du champ de la prise en charge des sans-abri et sans-domicile « raisonnent en termes de “catégories” ou de “populations-cibles” », et que les « grands exclus » ou « personnes en situation de grande exclusion » sont régulièrement cités comme figurant parmi les cibles prioritaires de politiques de lutte contre le sans-abrisme, le fait de s'attacher à cette catégorie de public semble pertinent pour analyser l'offre sociale et ses évolutions.

3.2 S'inscrire dans une approche « par les publics »

L'analyse proposée s'inscrit dans le cadre d'une sociologie de la réception de l'action publique (Revillard, 2017a, 2017b, 2018). En ce sens, l'analyse s'intéressera notamment à la dimension relationnelle du système de prise en charge, intégrant les décideurs politiques, les acteurs chargés de mettre en œuvre cette action publique, ceux produisant des connaissances sur le champ (issus du milieu académique ou non), mais aussi les ressortissants de ces politiques (Lévy et Warin, 2019 ; Warin, 2014). Le choix de suivre une catégorie de public spécifique s'inscrit donc également en cohérence avec l'intention de ce travail de recherche qui se propose comme une contribution à l'analyse des politiques publiques de prise en charge des sans-abri en adoptant une approche « par les publics » (Gourgues et Mazeaud, 2019b).

De façon générale, cette approche s'inscrit dans le sillage des travaux de recherche en science politique ayant analysé les politiques publiques selon une perspective dynamique et cognitive. Appréhender les politiques publiques dans leurs dimensions cognitives (Muller, 2000), consiste à les envisager comme le résultat de processus historiques de production de connaissance, d'idées, de représentations ou de croyances sociales, mais également d'interactions, de négociations voire de conflits qui se jouent entre acteurs de natures diverses aux différents échelons de diffusion de ces politiques. En ce sens, les politiques publiques sont envisagées comme un processus dynamique agrégeant une variété d'acteurs et de facteurs aux différents étapes ou « opérations » de leur développement et de leur mise en œuvre, dépassant le cadre strict des institutions au sens juridique du terme (Knoepfel et al., 2001; Duran, 2010; Muller, 2013; Zittoun, 2013; Neveu, 2015). L'approche cognitive part du principe que l'action publique ne saurait se résumer à un ensemble de décisions ou de normes formalisées. Différents travaux de recherche, et en particulier les travaux de sociologie des organisations, ont mis en évidence le fait que les acteurs contribuent à la définition ou à l'adaptation des règles et des normes qui les entourent (Lascoumes, 2019 ; Reynaud et Richebé, 2007) et conservent, y compris dans les systèmes les plus structurés, des « marges de liberté » (Crozier et Friedberg, 1996 ; Friedberg, 1997). Cette marge de liberté concerne les différents acteurs ayant la charge de définir et de mettre en œuvre ces politiques. Mais il est nécessaire d'envisager également les marges dont disposent les ressortissants de ces politiques publiques.

Ainsi, l'analyse des politiques publiques « par les publics » ne consiste pas à s'intéresser à la seule dimension du ciblage (*targeting*) et à la manière dont les politiques sociales dessinent le périmètre d'une population spécifique à laquelle sera adressée tel ou tel type d'aide. Cette perspective verticale et descendante de l'analyse des politiques publiques a d'ores et déjà été largement complétée et discutée par de nombreux travaux de recherche, permettant de souligner le fait que les ressortissants des politiques ne sont pas nécessairement dans des positions passives ou dominées à l'égard des politiques qui les concernent (Warin, 1992, 1993, 1999, 2014). Jean-Claude Thoenig, au sein du quatrième tome du *Traité de science politique* consacré aux politiques publiques et publié en 1985, invitait déjà à explorer des pistes analytiques alternatives à une lecture « commode » consistant à distinguer les « metteurs en œuvre » d'un côté, et les « ressortissants » de l'autre :

« Processus et structures, metteurs en œuvre et ressortissants de l'impact, sont liés entre eux selon des modalités qu'il s'agit d'explorer et qui font que l'évolution d'une politique mêle étroitement son contenu et son histoire [...]. » (Thoenig, 1985, p. 31)

Le public peut être considéré comme l'une des composantes de ce que l'économiste Jean Gadrey décrit dans le cadre des relations de services comme une configuration triangulaire : un « service délivrée par les uns (A) à l'intention des autres (B) et le plus souvent à la demande de (B), à propos d'un problème ou d'une réalité (C) sur laquelle on demande à A d'intervenir » (Gadrey, 1994). Mais J.-C. Thoenig propose une lecture plus « horizontale » de l'analyse des politiques publiques, où les comportements individuels, les capacités cognitives et les intérêts des ressortissants « retentissent sur la nature de la relation » entre l'offre sociale et ses destinataires, au même titre que la nature de l'offre (« caractéristiques spécifique du programme »), ou encore que les « traits propres aux autorités publiques », notamment en termes de crédibilité, de capacité d'action ou de contrôle (Thoenig, 1985, p. 32). En ce sens, le public ou les ressortissants ne sont pas seulement envisagés comme des « interlocuteurs “naturels” des pouvoirs publics » dans le cadre du développement et de la mise en œuvre des politiques publiques (Duran, 2010), mais comme l'une des composantes de ce processus.

Saisir les politiques par leurs publics permet également d'envisager une réflexion transversale sur les politiques publiques, qui s'inscrit dans une approche compréhensive des rapports entre l'offre sociale et ses ressortissants. Cette approche compréhensive consiste à s'attacher au sens que les acteurs donnent à leurs actions et comportements, ainsi qu'aux raisons qui les conduisent à agir de telle ou telle manière (Weber, 1998, 2008). Dans quelles

perspectives les acteurs se placent lorsqu'ils agissent ? Quelles raisons conduisent une personne à agir ou penser de telle ou telle manière ? Comme le rappellent les sociologues Raymond Boudon et Renaud Fillieule, cette « méthode “compréhensive” repose sur l'hypothèse que les actions sont *universellement intelligible* » permettant au sociologue, « s'il possède suffisamment d'informations, [de] se “mettre à la place” et [de] comprendre les actes de n'importe quel individu, vivant à n'importe quelle époque et dans n'importe quelle société » (Boudon et Fillieule, 2012, p. 57). Cette recherche doctorale, par l'approche adoptée, vise à contribuer à une compréhension des politiques de lutte contre le sans-abrisme en s'attachant à une compréhension multi-située. Il s'agira de comprendre les rationalités à l'œuvre dans différentes séquences de la production des politiques publiques, de l'identification du problème social puis public, à son cadrage et ses évolutions, en passant par ses différentes mises en politique et la réception que peuvent en avoir ses ressortissants. Cyril Lemieux dans un ouvrage consacré à l'analyse de la presse, explique le recours à l'approche compréhensive ne consiste pas « à voir les choses » comme les voient les acteurs impliqués dans l'action, mais à explorer « de l'intérieur » les pratiques et actions à l'œuvre (Lemieux, 2000, p. 11). La recherche conduite dans le cadre de cette thèse peut effectivement être vue comme une « immersion » dans le secteur de la prise en charge des personnes sans-abri, afin de chercher à comprendre certaines des logiques conduisant au développement des politiques sociales dans le champ de la prise en charge des sans-abri, à comprendre leur administration, mais aussi « saisir les politiques telles qu'elles font sens pour les individus » (Revillard, 2017b, p. 32).

3.3 Une approche par le non-recours

Pour ce faire, cette recherche s'inscrit dans une approche « par le non-recours » (Warin, 2010), qui envisage la mobilisation de ce concept comme une grille de lecture des relations entre l'offre sociale et ses ressortissants, et des évolutions politiques sociales qui constituent le cadre général de ces interactions²².

²² Cette section sur l'approche par le non-recours s'appuie principalement sur un chapitre publié en 2017 avec Benjamin Vial : Lévy, Julien, et Benjamin Vial. « Les raisons du non-recours, une critique de l'autonomie instituée ». In *L'institution éventrée. De la socialisation à l'individuation*, édité par Marcelo Otero, Audrey-Anne Dumais Michaud, et Romain Paumier, 195-207. Presses de l'Université du Québec, 2017.

Alors que le non-recours concerne originellement les prestations sociales, tout particulièrement financières, l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) en a proposé une définition plus étendue. Le non-recours renvoie ainsi à la situation de toute personne qui ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre (Warin, 2016a). Le non-recours est situé spatialement et temporellement, et peut également connaître des variations d'intensité au fil du temps et des contextes (van Oorschot et Math, 1996). Issue d'une diversité des travaux, la typologie explicative proposée par l'Odenore distingue quatre types de non-recours (Warin, 2016b, p. 39).

Types de non-recours	Définitions
La non-connaissance	Lorsque l'offre n'est pas connue
La non-proposition	Lorsque l'offre n'est pas proposée ou activée par les agents prestataires malgré l'éligibilité du demandeur, que celui-ci connaisse ou pas l'offre.
La non-réception	Lorsque l'offre est connue, demandée, mais pas obtenue ou utilisée.
La non-demande	Lorsque l'offre est connue, mais pas demandée, abandonnée, ou bien un droit est ouvert mais la prestation non utilisée, un service est accessible mais non sollicité.

Figure 1 – « Les formes du non-recours », extrait de P. Warin, 2016, p. 39

Cette typologie se veut provisoire et évolutive. Elle continue d'être travaillée et enrichie par les différents travaux qui la mobilisent. Par ailleurs, les types qui y sont décrits peuvent se cumuler ou se succéder. En tout état de cause, ces différents types permettent d'éclairer les raisons principales du non-recours :

- La non-connaissance soulève la question de l'information et de la communication sur l'offre. Une personne qui ne sait pas qu'une offre existe, qui ne comprend en quoi elle consiste et ce qu'elle implique, ou qui ne se sent pas concernée, ne va pas la solliciter.

- La non-proposition interroge les interactions entre usagers et intermédiaires sociaux dans le cadre de relations médiées à l'offre publique. Si une offre à laquelle une personne est éligible ne lui est pas proposée par l'intermédiaire dont l'une des fonctions est de le faire accéder à ses droits, ce sont les rationalités des pratiques professionnelles ainsi que les cultures et usages institutionnels qui peuvent être questionnés.

- La non-réception renvoie aux situations d'interactions directes ou indirectes entre l'utilisateur et l'institution, et aux différents aléas, erreurs, comportements liés à l'une ou l'autre des parties qui vont conduire à ce que l'utilisateur ne perçoive pas tout ou partie de l'offre.

- La non-demande questionne la pertinence de l'offre et renvoie aux raisons suivantes : désintérêt pour le contenu de l'offre ; calcul coût-avantage ; non-concernement ; désaccord

avec les principes de l'offre ; logique d'honneur ; stigmatisation associée à l'offre ; lassitude ou découragement liés à des rapports compliqués avec l'institution.

Cette typologie constitue un point d'ancrage pour la recherche conduite dans cette thèse. Dans ce manuscrit, elle sera employée afin de caractériser des situations particulières entre l'offre sociale et ses destinataires, et de comprendre leurs logiques. L'usage du non-recours et de sa typologie explicative seront également envisagés dans une perspective analytique plus générale de l'action publique, dépassant le strict cadre de l'interaction interindividuelle dans la relation d'aide ou l'accès à l'offre. Le non-recours sera ainsi mobilisé pour qualifier les logiques qui sous-tendent le processus de ciblage et ses évolutions, ainsi que les actions qui se sont progressivement développées à destination des « grands exclus ».

Par ailleurs, et d'un point de vue méthodologique, le non-recours est appréhendé, au-delà de l'analyse du phénomène en lui-même, par la focale d'observation que celui-ci offre et la perspective analytique des politiques publiques qu'il propose. Cette visée se décale d'une analyse *stricto sensu* du phénomène du non-recours et s'inscrit dans une approche par le non-recours. Comme nous l'indiquons avec Benjamin Vial en 2017, cette approche par le non-recours, envisageant la typologie explicative de l'Odenore comme une grille d'analyse, a plusieurs vertus théoriques et méthodologiques. En premier lieu, elle propose une position d'observation des relations entre l'offre sociale et ses ressortissants se voulant « horizontale » et conduit à déhiérarchiser les relations entre l'offre publique et ses destinataires. Elle ne postule pas de distinction de nature entre situations de non-recours et de recours. On peut d'ailleurs ajouter que les raisons qui conduisent au non-recours peuvent se retrouver chez des personnes en situation de recours. L'individu est envisagé en tant qu'acteur dont l'expérience ne peut se réduire à ses (non-)relations avec l'institution, permettant de se décentrer d'une perspective qui accorderait à l'institution une place centrale sinon omniprésente dans l'existence des individus. Si cette recherche focalise son attention sur les relations entre l'offre sociale et les « grands exclus », elle est consciente des différentes ressources dont peuvent disposer les personnes enquêtées, au-delà de l'institution. De ce point de vue, l'approche par le non-recours permet de se prémunir d'une vision qui naturaliserait le rapport à l'offre publique. Dans le cas des « grands exclus », comme nous le verrons ensuite, leur éloignement vis-à-vis des dispositifs contribue à la définition de ce public et à sa catégorisation. Cette logique procède d'un double mouvement de naturalisation. Le premier mouvement découle de la tendance de l'institution à considérer comme « normal » le recours à ses dispositifs, et par extension comme « anormal » le fait de

ne pas s'en saisir. Ce non-recours est alors bien souvent considéré comme la conséquence d'une incapacité, d'une défaillance individuelle, ou constitue l'un des symptômes d'une forme d'inadaptation sociale. Le deuxième mouvement de naturalisation, complémentaire au premier, consiste à envisager les publics qui échappent aux dispositifs sous l'angle de leurs dispositions au non-recours. Dans une logique d'individualisation de la responsabilité, le comportement de ces individus vis-à-vis de l'offre publique est alors considéré comme une propriété intrinsèque, justifiant la mobilisation d'un répertoire d'actions spécifiques (les pratiques d'« aller-vers » en étant un exemple notable).

D'un point de vue méthodologique, cette approche par le non-recours envisage la typologie explicative du non-recours, non seulement comme un outil analytique, mais également comme un outil d'observation des rapports sociaux. Cela consiste au fond en un renversement de la typologie analytique du non-recours pour en faire une grille de lecture à différents niveaux des rapports entre l'offre publique et ses destinataires. Les méthodes d'observation et de recueil du matériau gardent ainsi en ligne de mire les raisons principales du non-recours et font de la typologie un outil de questionnement implicite et systématique des processus sociaux à l'œuvre dans les différents moments de production, d'administration, et de réception de l'offre publique.

4 La démarche de la thèse

Afin de s'inscrire dans cette perspective, la démarche de cette thèse se propose comme un processus analytique suivant deux axes différents. Le premier est un axe temporel puisque mon observation directe du terrain s'inscrit dans une séquence déterminée – la période « post-refondation » du secteur AHI – mais que la recherche replace dans une continuité historique. Ce changement de focale permet ainsi d'avoir une lecture transversale des évolutions du champ et de comprendre l'origine de certains éléments qui constituent le sous-bassement de sa structuration actuelle. Cette orientation rapproche la démarche conduite dans le cadre de la thèse à celle de nombreux travaux ayant analysé la « socio-genèse des catégories d'action publique » (2005, 2013). Sans prétendre à une approche socio-historique stricte, la modification de la focale d'observation temporelle est apparue nécessaire afin de souligner les continuités et les ruptures qui ont participé à la situation actuelle. Cette mise en perspective des processus de transformation ou des trajectoires des politiques publiques (Bezes et Palier, 2018) permet de

mieux comprendre les évolutions culturelles du champ, et de prendre en considération « le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes » (*Path Dependence*) (Palier, 2019). En ce sens, la thèse accorde une large place à l'analyse de l'émergence de la catégorie des « grands exclus », aux évolutions de sa caractérisation et de son traitement politique au fil du processus d'institutionnalisation des politiques publiques ciblant les personnes sans abri.

Le second axe de ce processus de recherche peut être qualifié de spatial, puisqu'il vise, au travers d'une analyse à différents niveaux – de la définition, de la mise en œuvre et de la réception des politiques publiques, à l'échelle nationale et sur les territoires – à appréhender la politique publique au sein des différents espaces où elle agit et est agie. L'analyse des politiques publiques d'hébergement et d'accès au logement des sans-abri conduit ainsi à s'intéresser à une action collective impliquant une pluralité d'acteurs intervenant à des échelles d'action multiples. À la différence de nombreuses politiques de solidarité – qui sont généralement largement administrées à l'échelle des Départements devenus les « chefs de file » de l'action sociale depuis la décentralisation des politiques sociales amorcée en 1983²³ (Lafore, 2004)²⁴ – l'action publique liée aux personnes sans abri demeure à ce jour une compétence majoritairement étatique. Cela n'empêche pas la démultiplication des échelles de décision et l'implication d'acteurs divers qui participent de façon plus ou moins directe à ces politiques publiques, dans leur définition ou dans leur mise en œuvre. Il peut s'agir d'acteurs non-étatiques nationaux et internationaux qui ont une influence sur la définition des politiques et leurs évolutions. Mais il s'agit aussi et surtout d'une multitude d'acteurs non-étatiques chargés de la mise en œuvre de ces politiques. Ceci est lié au fait que les actions qui y sont conduites sont déléguées à des acteurs tiers majoritairement associatifs, généralement « présents dans le champ de l'aide sociale bien avant que l'État ne s'y engage » (Lafore, 2010). En d'autres termes, si l'État endosse la compétence, et donc la responsabilité des politiques concernant les personnes sans abri, cette action publique est le fruit d'un processus collectif dépassant largement le cadre étatique centralisé ou décentralisé et impliquant un ensemble hétérogène d'acteurs qui participent à cette action publique. D'un point de vue méthodologique, ce constat conduit à se

²³ Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (1)

²⁴ Ce rôle de chef de file semble aujourd'hui fragilisé, notamment par la Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles qui permet à ces dernières d'exercer différentes compétences jusqu'alors assurées par les Départements (gestion du Fonds de solidarité pour le logement) ou l'État (droit au logement opposable ou hébergement d'urgence). Pour une lecture de cette situation et des enjeux de cette réforme, voir notamment l'article de Cyprien Avenel dans la *Revue française des affaires sociales* (Avenel, 2017).

prémunir d'une lecture strictement descendante (*top-down*) de cette politique publique. De façon générale, ce positionnement renvoie aux « trois ruptures décisives de l'analyse des politiques publiques » pointées par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès : la rupture avec le « volontarisme politique », au vu de la faiblesse de ses effets et de son faible potentiel pour expliquer ce qu'est l'action publique ; la rupture avec « l'unicité de l'État », du fait de l'hétérogénéité des groupes ou acteurs qui le composent et de leurs intérêts parfois divergents, mais également des influences exogènes à l'État qui agissent à différents niveaux sur ce dernier ; la rupture avec le « fétichisme de la décision », dans le sens où les choix politiques sont soumis à des contingences et des influences multiples et potentiellement contradictoires, conduisant à ce que « la décision se [dissolve] dans l'action collective » (Lascoumes et Le Galès, 2007, p. 16-17).

L'action publique à destination des sans-abri offre un exemple (parmi de nombreux autres) pointant le dépassement du « modèle classique des politiques menées à titre principal par un État centralisé sur des secteurs bien délimités » (Lascoumes et Le Galès, 2007, p. 5). Son étude oblige à adopter une méthodologie d'enquête prenant en compte différentes échelles d'action. Ceci conduit à envisager une étude multi-située de cette action publique afin de mieux comprendre la manière dont elle se dessine et prend effectivement corps sur les territoires, dont elle est reçue, comprise, appropriée et façonnée par les acteurs locaux en charge de la mettre concrètement en œuvre. À ce titre, la mise en perspective des niveaux nationaux et territoriaux est incontournable pour dépasser une lecture strictement théorique ou suspendue de l'évolution des politiques sociales à destination des sans-abri. Elle permet d'envisager les relations entre l'action au niveau central et l'action locale, mais également à prendre en compte les relations entre acteurs, collectifs ou individuels, qui participent à la vie du secteur de la prise en charge des sans-abri.

J'ai ainsi fait le choix d'adopter différents niveaux d'observation. Pour chacun, les méthodes employées et les matériaux analysés sont de différentes natures. L'analyse à chacun de ces niveaux participe d'une sociologie compréhensive qui, sans prétendre aucunement à une forme d'exhaustivité, vise à contribuer à une lecture transversale de cette politique, par le prisme de l'une de ses catégories d'action.

Le cas des « grands exclus » est à la fois singulier et caractéristique des politiques mise en œuvre à destination des sans-abri. Cette catégorie, qui peut être vue comme une actualisation

de la catégorie des « clochards » ou des « vagabonds », offre une illustration de la mise en politique d'un problème social devenu progressivement un problème public. Alors que la question de la prise en charge des clochards et vagabonds a très peu concerné les pouvoirs publics pendant des décennies, la situation change à partir des années 1980. Partant de là, on va observer se dessiner progressivement une catégorie de public spécifique qui va faire l'objet d'actions ciblées pour remédier à leur situation problématique. Dès cette période, ce premier constat donne à voir la partition entre ce public de sans-abri jugés non-réinsérables ou non-reclassables, et le reste de la population sans domicile fixe dont la catégorie émerge alors. Cette partition entre reclassables et non-reclassables, ou entre « bons » et « mauvais » pauvres n'est pas nouvelle. Jusqu'alors, ces personnes n'étaient pas concernées par les politiques sociales, mais davantage par une prise en charge caritative ou répressive. À partir de la fin des années 1980 et surtout du début des années 1990, elles vont rentrer progressivement dans le spectre des publics de l'action publique. C'est ce processus que cherche à suivre cette thèse, en essayant de comprendre comment s'opère l'intégration politique de cette catégorie dans le champ des politiques sociales. Par ces caractéristiques originelles, cette catégorie interroge, au fil des séquences temporelles et politiques, le cadre des politiques de lutte contre l'exclusion dont l'orientation vers l'insertion et l'activation des individus ne cesse de s'accroître.

Au cours de ses différentes parties, la thèse adoptera des niveaux d'analyse différents. Les deux premières parties s'attacheront ainsi majoritairement à l'analyse de l'évolution des politiques à destination des sans-abri en général et des « grands exclus » en particulier, à l'échelle nationale.

La première partie de la thèse consiste en un cadrage initial de l'objet de la recherche. Elle s'inscrit principalement dans une séquence politique qui part des années 1980 et va jusqu'au début des années 2000. Au travers de ses différents chapitres, cette partie cherche à retracer la généalogie de la sous-catégorie des « grands exclus » parmi la population sans abri et à brosser le cadre de son contexte d'émergence. Cette sous-catégorie est en grande partie définie par son caractère réfractaire à l'assistance. Refus de l'offre, éloignement des dispositifs sont autant de situations de non-recours qui se voient alors expliquées par les comportements de ces sans-abri, alors largement analysés sous l'angle psychopathologique. Cette sous-catégorie que l'on ne désigne pas encore sous le nom de « grands exclus » mais comme les « sans-abri les plus désocialisés » ou encore les « personnes clochardisées », est envisagée comme l'une des figures de la vulnérabilité parmi les sans-abri, caractérisée par ses incapacités à agir pour elle-même,

son refus d'une assistance pourtant jugée vitale. Face à ce constat, se développe un ensemble d'actions spécifiques qui vont prendre place dans le cadre institutionnel naissant du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, ainsi que dans celui plus général des politiques de lutte contre les exclusions. La prise en charge des sans-abri est alors pensée comme un processus de prise en charge composé de différents dispositifs conçus comme autant d'étapes allant de la rue jusqu'au logement.

La deuxième partie de la thèse analyse une autre séquence politique qui débute au milieu des années 2000. Celle-ci est marquée par la manifestation de plus en plus visible des critiques adressées aux dispositifs d'hébergement. Elle permet d'observer comment la situation des « grands exclus » va devenir emblématique des dysfonctionnements observés dans l'organisation séquentielle de la prise en charge. Caractérisés par leur vulnérabilité et leur refus de l'offre auparavant, les « grands exclus » sont alors considérés comme la figure exemplaire de la victime de l'organisation de la prise en charge des sans-abri. Cela conduit à une transformation de la problématisation de cette catégorie et de ses relations à l'offre sociale, qui réhabilite les « bonnes raisons » du non-recours des sans-abri en déplaçant les explications du non-recours davantage vers des facteurs institutionnels. Dans cette séquence, et notamment à la suite de mobilisations dans l'espace public, le cadre des politiques sociales à destination des sans-abri qui s'était progressivement consolidé au fil des années 1990 et au début des années 2000, va connaître des transformations notables. Dans un premier temps, on observe différentes adaptations au sein du champ, notamment la création d'un nouvel échelon de l'organisation séquentielle s'adressant en particulier aux « grands exclus ». Dans un second temps, une transformation plus profonde du dispositif global de prise en charge s'engage, qui va se caractériser par l'élaboration d'un cadre juridique de l'hébergement et de l'accès au logement. Ce tournant juridique du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion place dans un premier temps les « grands exclus » dans un cadre dérogatoire les excluant de l'accès au logement et les confinant aux solutions d'hébergement. C'est alors une autre forme de non-recours qui émerge ici. Ce traitement des « grands exclus » en parallèle de l'affirmation d'un cadre juridique de l'hébergement et de l'accès au logement renvoie à une forme particulière, à une non-proposition structurelle concernant cette catégorie, fondée sur l'évaluation subjective de leur « capacité à habiter ». L'élaboration d'un cadre juridique répond à la volonté politique de faire du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement un « véritable service public » permettant à tous les sans-abri d'accéder à un logement. Nous observerons alors le maintien d'une forme d'ambivalence à l'égard du potentiel accès au logement des « grands exclus » et

de leur « capacité à habiter » de façon autonome. Toutefois, la séquence se conclut sur la perspective d'un accès à l'offre pouvant être renouvelé pour cette catégorie.

La troisième partie de la thèse adopte une perspective et un positionnement différents. Il s'agit alors d'observer la mise en œuvre des politiques à destination des sans-abri à l'échelle des territoires, dans la continuité des différentes évolutions analysées au cours des deux premières parties. La présentation s'appuie sur trois terrains d'observation différents : Paris, les Bouches-du-Rhône, et l'Isère. Sur ces différents terrains, l'analyse adopte différents points de vue. J'observerai d'abord l'organisation territoriale de l'offre, ses acteurs, son fonctionnement, ses adaptations et ses principes et normes. Dans un second temps, je m'intéresserai plus spécifiquement à l'offre sociale d'hébergement accessible aux « grands exclus ». Il s'agira de voir comment cette offre s'organise comme une filière spécifique identifiable à l'échelle des territoires. L'offre sociale alors proposée aux « grands exclus » est constituée de dispositifs qui par leur cadre d'accueil et leurs modalités d'accès se démarquent du reste de l'offre sociale. On se placera alors à l'échelle des dispositifs pour comprendre dans quelle mesure ils proposent, chacun à leur manière, les conditions du recours. Du point de vue de l'organisation territoriale de l'offre, nous verrons que cette filière joue un double rôle de « réconciliation ». Par ses conditions, elle vise à permettre un recours à l'offre facilité pour des publics n'accédant pas, de façon volontaire ou subie, à des dispositifs aux conditions d'accueil plus strictes. Mais l'existence même de cette offre accueillant les « grands exclus » permet aussi aux autres dispositifs du territoire de ne pas avoir à prendre en charge ce public, et de conforter l'éviction de ce public au motif de leur inadaptation. Cette troisième partie se conclura en donnant la parole à des personnes considérées comme de « grands exclus » afin de s'intéresser à leur réception de l'offre sociale destinée aux sans-abri. Ceci permettra d'avoir une illustration de la nature complexe et variable de leurs relations aux dispositifs qui la compose, faites de situations de recours et non-recours. Ce chapitre cherchera à comprendre les raisons qui les ont conduites à recourir aux dispositifs d'hébergement dans lesquelles elles se trouvent au moment où je les interroge, généralement après de nombreuses années de sans-abrisme. Au travers de leurs propos, nous observerons le caractère subi de leurs trajectoires institutionnelles, marquées par différentes ruptures et un accès aux dispositifs selon des logiques électives. Nous verrons également comment la lecture rétrospective de ces trajectoires institutionnelles informe sur le fait que ces dispositifs agissent comme des espaces de réconciliation, c'est-à-dire de (re)prise en compte par les personnes de leurs droits, sinon de leur possibilité.

PREMIÈRE PARTIE : LA CONSOLIDATION PROGRESSIVE DE LA
CATÉGORIE DES « GRANDS EXCLUS » AU FIL DE
L'INSTITUTIONNALISATION DU SECTEUR « AHI »

Introduction de la première partie

À partir des années 1980, la question des sans-abri va prendre progressivement place dans l'agenda politique français. Jusqu'à cette période, la situation des personnes dépourvues de domicile est abordée, de façon schématique, selon deux modalités de réponse distinctes. Les personnes, pour lesquelles une réadaptation sociale est estimée possible, peuvent accéder aux structures d'hébergement d'insertion ou de réadaptation sociale. Pour les autres, la réponse proposée oscille entre répression et assistance, généralement au travers d'actions caritatives et de grands asiles de nuits ou de foyers d'urgence.

Jusqu'au début des années 2000, la caractérisation du problème du sans-abrisme et la construction de la catégorie des sans-domicile-fixe vont marquer une modification de la position politique à l'égard de cette population. Des politiques sociales dédiées émergent. Elles vont signer un découpage de cette population en différentes catégories.

En ce qui concerne les sans-abri considérés comme non-réinsérables, l'heure n'est plus à la répression comme du temps des clochards et des vagabonds. Pour autant, des questions émergent sur la façon d'agir ou d'intervenir dans la prise en charge de ce public considéré comme réfractaire ou à distance de l'assistance. À l'heure où la réponse au phénomène de l'exclusion passe par des politiques largement orientées vers l'insertion, le cas de ces sans-abri constitue progressivement un problème social spécifique au sein de la problématique plus vaste des SDF.

Cette première partie donne à voir les conditions d'émergence de ce problème social spécifique et le cadrage dont il va faire l'objet. Elle montre comment la catégorie des sans-abri considérés comme non-réinsérables (les « grands exclus ») se développe peu à peu sous l'influence de différents acteurs qui vont participer à sa problématisation. Elle retrace, d'une certaine manière, la généalogie de cette catégorie et des évolutions de son traitement social. Dans un contexte plus général d'institutionnalisation progressive du champ de la prise en charge des sans-abri, cette catégorie spécifique et le répertoire d'actions construit à sa destination, en particulier dans le cadre de l'urgence sociale, vont être intégrés dans une organisation globale des politiques d'accueil, d'hébergement et d'insertion, le « dispositif AHI ». Cette partie permettra ainsi de voir comment, entre la fin des années 1980 et le début des années 2000, la

situation des « grands exclus », que l'on appelle encore « clochards », conduit au développement de certaines politiques sociales pour permettre la prise en charge de cette population.

Chapitre 1 : Évolutions dans le traitement politique du sans-abrisme

Le traitement social des sans-domicile et des sans-abri a connu des évolutions notables au cours de l'histoire, et notamment à partir de la fin du 19^e siècle puis tout au long du 20^e siècle (Brodiez-Dolino, 2013 ; Damon, 2002a ; Gueslin, 2013a, 2013b). Du traitement répressif à l'assistance, des dépôts de mendicité aux asiles de nuit (Katz, 2015), du ramassage des vagabonds aux équipes mobiles d'aide, le problème public du sans-abrisme en France a connu un passage « de la répression à l'assistance » entre la fin du 19^e et la moitié du 20^e siècle pour aboutir, à partir des années 1980, à une « politisation et [une] professionnalisation de la question SDF » (Brodiez-Dolino et Ravon, 2016). Cela prendra la forme d'un important complexe bureaucratique-assistanciel au tournant des années 2000 (Damon, 2002a, p. 177). Alors que, comme le rappelle Axelle Brodiez-Dolino, « l'assistance, dans ses premiers temps, n'est pas due à tous, mais réservée aux individus en situation de double vulnérabilité sociale et sanitaire, laquelle invalide de fait tout accès au travail », l'ambition du système moderne de prise en charge des sans-abri et sans-domicile a une vocation bien plus universaliste. En principe, il ne s'agit plus de distinguer ceux qui ne veulent pas, ceux qui ne peuvent pas et ceux qui ne trouvent pas à travailler pour déterminer la légitimité de la demande d'assistance dans une réponse polarisée, que Bronislaw Geremek illustre par « la potence ou la pitié », mais bien de répondre à l'ensemble des situations (Brodiez-Dolino, 2013 ; Geremek, 1987).

En France, la question du sans-abrisme est longtemps restée en marge des politiques publiques à proprement parler. Après avoir longtemps été géré par le milieu caritatif, religieux tout particulièrement, le champ de la prise en charge des vagabonds et des mendiants (Brodiez-Dolino, 2013 ; Gueslin, 2013a ; Katz, 2015) a connu une évolution importante au cours des années 1970. D'après Julien Damon, cette transformation s'explique notamment par la montée en charge des discours critiques à l'égard des asiles et hospices qui ont contribué « à faire passer les marginaux et les pauvres du côté des personnes à prendre en charge socialement, et non plus à ignorer ou à réprimer » (Damon, 2002a, p. 41). Cette transformation est aussi et surtout le fruit d'un contexte économique singulier, dans la continuité du premier choc pétrolier de 1973 qui voit le phénomène du sans-abrisme s'amplifier et dépasser le cadre de la pauvreté résiduelle et marginale incarnée tout particulièrement par la figure du clochard des villes (Gueslin, 2013b). Toutefois le compassionnel remplit de plus en plus l'espace du social et concerne aussi les sans-abri (Ballain, Glasman et Raymond, 2005). En effet, les sans-abri ont souvent été soumis à des

logiques punitives dans les périodes de crises économiques (Brodiez-Dolino, 2013 ; Castel, 1995 ; Gueslin, 2013a).

À partir du début des années 1980, l'État joue un rôle bien plus affirmé dans le champ du sans-abrisme. Face à la visibilité croissante d'un sans-abrisme qui se diversifie et s'accroît, l'État est dans l'obligation de réagir et de prendre une place plus prépondérante dans l'organisation et le financement des réponses à destination des personnes sans abri. Jusqu'alors, la question ne préoccupait qu'assez faiblement les pouvoirs publics. La situation des clochards, vagabonds, mendiants et autres sans-abri se distinguait nettement de celle des sans-logis – personnes dépourvues de logement personnel – qui était bien plus scrutée depuis l'appel de l'Abbé Pierre en 1954 (Damon, 2002a, p. 35, 2003a, p. 30). Sous le sigle SDF – qui fait son apparition au cours des années 1980, mais qui était déjà repérable au 19^e siècle dans les rapports de police notamment – sont dès lors réunies des catégories de publics hétérogènes que Julien Damon distribue sur un axe allant des SDF *lato sensu* (les personnes très mal logées) aux SDF *stricto sensu* (les personnes vivant complètement à la rue) (Damon, 2001a).

L'implication nouvelle de l'État se traduit notamment par la mise en place des premiers programmes hivernaux « pauvreté-précarité » qui se caractérisent par le financement de divers acteurs locaux pour assurer l'accueil et l'hébergement d'urgence des personnes à la rue. Initiés en 1983, ces programmes n'ont depuis cessé d'être reconduits d'année en année, avec des moyens variables. Ils feront l'objet d'un discours assez constant, particulièrement depuis une quinzaine d'années, sur l'incohérence à moyen ou long terme d'une « gestion au thermomètre ». Le rôle de l'État devient également bien plus central vis-à-vis des structures désormais qualifiées de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), chargés d'une mission de réadaptation sociale²⁵. Alors que l'État avait soutenu le développement des structures d'hébergement qui se sont développées au sortir de la Deuxième Guerre Mondiale, notamment au travers de l'Aide Sociale à l'Hébergement (ASH) à partir de 1953²⁶, celles-ci prennent une place particulièrement importante dans le cadre des politiques d'hébergement des personnes sans domicile. Progressivement, les différentes structures d'hébergement se sont en

²⁵ Les centres d'hébergement et de réadaptation sociale deviennent les centres d'hébergement et de réinsertion sociale par la Loi 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

²⁶ Décret n°53-1186 du 29 novembre 1953 relatif à la réforme des lois d'assistance, puis décret n°54-883 du 2 septembre 1954 portant sur les conditions d'agrément des centres d'hébergement.

effet organisées en réseau. Ce regroupement prend corps avec la création de la Fédération des Centres d'Hébergement, qui deviendra ensuite la Fnars²⁷.

L'inscription à l'agenda politique de la problématique des personnes sans domicile fixe à partir des années 1980 s'opère dans un contexte où l'exclusion sociale s'affirme comme une préoccupation de plus en plus importante pour les pouvoirs publics. Mais si l'exclusion sociale renvoie dans un premier temps au contexte d'émergence de la « nouvelle pauvreté », elle va progressivement intégrer de façon spécifique la question des personnes exclues, de façon plus ou moins durable, du logement. Au cours des années 1980 et au début des années 1990, un processus de ciblage va aboutir à la construction de la « catégorie SDF ».

1. De l'identification du « phénomène SDF » à la construction d'une catégorie d'action publique

Différents auteurs ont décrit les étapes ayant progressivement conduit à l'« émergence de la catégorie SDF en France » (Pichon, 2008) ainsi que le processus de ciblage progressif (Damon, 2001a) qui a conduit à faire du SDF une figure politique et médiatique emblématique de la lutte contre les exclusions. On peut ainsi noter un lien entre la montée en puissance de la notion d'exclusion et l'avènement de la « question SDF » ou du « phénomène SDF ».

1.1 L'exclusion, catégorie floue et polysémique, et point d'orgue du « processus d'individualisation de la pauvreté »

Si la notion d'exclusion a, depuis quelques années, perdu de son caractère hégémonique pour penser les problèmes sociaux, et pourrait ainsi faire figure de notion « datée », on constate tout de même qu'elle perdure, notamment dans de nombreux textes officiels. L'historienne Axelle Brodriez-Dolino indique qu'elle a progressivement été éclipsée au profit notamment du concept de vulnérabilité (Brodriez-Dolino, 2015) qui connaît un important essor depuis les années

²⁷ À l'origine, l'acronyme signifie Fédération Nationale des Associations de Réadaptation Sociale avant que le « R » de réadaptation ne vienne signifier « réinsertion ».

2000²⁸. Pour autant, l'exclusion a été un concept central dans le champ du social, pour les acteurs de terrains, les institutionnels, mais également pour les chercheurs pendant plus d'une dizaine d'années à partir de la fin des années 1980 et jusqu'au début des années 2000. Présente dans les discours politiques, dans les politiques publiques²⁹ (Damon, 2008), en bonne place parmi les préoccupations des Français, l'exclusion est devenue au cours des années 1990 ce que le sociologue Serge Paugam appelle « le paradigme à partir duquel notre société prend conscience d'elle-même et de ses dysfonctionnements, et recherche, parfois dans l'urgence et la confusion, des solutions aux maux qui la tenaillent » (Paugam, 1996). On retient classiquement que c'est au milieu des années 1960 que le terme d'exclusion fait son apparition dans le débat public, attribuant généralement ce terme à René Lenoir³⁰ qui publie en effet son célèbre ouvrage *Les exclus, un français sur dix* en 1974 (Lenoir, 1974)³¹. En outre, S. Paugam précise que le terme d'exclusion apparaît en réalité quelques années plus tôt (1996, p. 9) avec la publication par Pierre Massé et Pierre Bernard de l'ouvrage *Les dividendes du progrès* au sommaire duquel figure un chapitre intitulé « *Les élus et les exclus* » (Massé et Bernard, 1969) et, avant cela, en 1965, avec la sortie de l'ouvrage faisant suite à un colloque de l'Unesco, *L'exclusion sociale* écrit par Jules Klanfer, ami du père Joseph Wrésinski, et publié par ATD Quart-Monde (Klanfer, 1965). En 1965 également, un ouvrage écrit par un journaliste Paul-Marie de la Gorce, participe lui aussi à la diffusion de la notion d'exclusion. Ce dernier y décrit une « *autre France* » composée de plusieurs millions de personnes ne bénéficiant pas de la période d'expansion que connaît alors le pays. Les « exclus » sont décrits comme des « vaincus de la postérité », des « parias de la nation » ou encore des « ombres de la France riche ». Cet ouvrage visant le grand public a contribué à sensibiliser à cette réalité « *à dix minutes de Paris* », comme le signale l'auteur (La Gorce, 1965).

²⁸ Axelle Brodriez-Dolino explique que dans une perspective macrosociologique, la « vulnérabilité » est entendue comme une « caractéristique universelle » qui permet d'euphémiser « tant les rapports (verticaux) de domination que les dysfonctionnements (horizontaux) du lien social » que sous-tendaient les termes « ordres » et « classes » dans le premier cas, et « exclusion » dans le second, pour « mettre l'accent sur des dialectiques nouvelles et ontologiques » (Brodriez-Dolino, 2016). Pour autant, et comme le rappelle l'historienne, à l'instar d'autres chercheurs à l'image de la philosophe Marlène Jouan (2016), « le concept de vulnérabilité est incontestablement "à la mode", suffisamment souple et imprécis pour que ses usages savants et institutionnels s'appliquent aujourd'hui à des situations et à des populations très variées et toujours plus nombreuses ».

²⁹ Notamment au sein de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998.

³⁰ Secrétaire d'État à l'action sociale du 8 juin 1974 au 31 mars 1978.

³¹ René Lenoir indique lui-même que le titre de son ouvrage a été choisi après coup par son éditeur à des fins médiatiques, alors que l'auteur n'emploie pas le terme d'exclus et parle plutôt d'« inadaptés » (« physiques », ou « sociaux »).

La notion d'exclusion, à cette période, ne vient pas pointer une situation difficile du marché de l'emploi, les effets d'une crise économique ni même une forme de dégradation des liens sociaux. En revanche, elle cible une frange de la population maintenue à la marge du progrès économique et pour laquelle l'accès à l'emploi semble irréaliste. Les exclus sont alors considérés comme des « inadaptés sociaux », parfois qualifiés d'« irresponsables » et d'« imprévoyants », termes correspondant à l'accroissement d'un discours sur la responsabilité du pauvre. Au milieu des années 1970, la thématique de l'exclusion commence à susciter un vif intérêt politique, voyant ainsi se développer les ouvrages lui étant dédiés, tel celui de Lionel Stoléru, haut fonctionnaire français considéré comme le « père du RMI »³². Publiée en 1974, cette analyse s'inspire de travaux américains sur la lutte contre la pauvreté (Stoleru, 1974). L'auteur y questionne notamment les déterminants sociaux de la pauvreté et propose, parmi les remèdes possibles, la mise en œuvre en France d'un « impôt négatif »³³.

Pour décrire cette période lors de laquelle on voit émerger publiquement la question de la pauvreté dans un contexte de croissance et de fort développement de la société de consommation, le sociologue Michel Messu indique ainsi :

« Pour le dire d'une formule, se forgeait la conviction que l'époque était au développement tous azimuts, à la croissance des richesses et au progrès social mais que, ici ou là, subsistaient des groupes sociaux retardataires, apparaissaient des zones de blocage. » (Messu, 2009)

La sociologue Pascale Pichon souligne quant à elle « le passage d'une pauvreté généralisée à une pauvreté individuelle » qui se caractérise par l'émergence de la figure de l'exclu :

« Au cours de "l'ère de l'opulence" que décrit Galbraith, première étape majeure de l'individualisation de la pauvreté, ne semblaient persister que des "poches de pauvreté" ou encore une "pauvreté résiduelle". Pourtant les inégalités sociales n'avaient pas disparu. Avec les bouleversements économiques et sociaux, se dévoila l'une des faces sombres de l'individualisme démocratique : l'exclu en devint le paradigme. » (Pichon, 2008, p. 45)

³² « Lionel Stoléru, le « père » du RMI s'est éteint », article publié sur le site Lesechos.fr, le 1^{er} décembre 2016. https://www.lesechos.fr/01/12/2016/lesechos.fr/0211553827970_lionel-stoleru--le---pere---du-rmi-s-est-eteint.htm (consulté le 23 juillet 2018)

³³ Le concept d'impôt négatif sur le revenu a été initialement théorisé dans les années 1940 par la femme politique britannique Juliet Rhys-Williams, puis popularisé par l'économiste Milton Friedman qui développe cette idée dans le dernier chapitre de son ouvrage *Capitalisme et Liberté* publié en 1962 (Friedman, 2016). Le principe de l'impôt négatif sur le revenu est de coupler une allocation fixe pour chaque individu, à l'impôt positif sur le revenu. Dans la perspective de Lionel Stoléru, la mise en place de cet impôt négatif est envisagée comme venant se substituer aux différents dispositifs redistributifs existants dans une logique de simplification et d'économie de gestion dans l'administration des différentes aides financières que compte la protection sociale française.

Le terme d'exclusion, s'il s'est fortement développé à partir des années 1960-1970 pour incarner la montée en puissance d'un questionnement social autour de ces « poches de pauvreté », n'a cependant pas pénétré le vocabulaire des politiques sociales. Au cours des années suivantes, il sera remplacé par d'autres termes afin de décrire les effets de la situation de crise qui se manifestent alors. La fin des années 1970 et le début des années 1980 voient ainsi peu à peu le terme disparaître au profit d'autres notions telles que la « précarité », « grande précarité », « pauvreté », « nouvelle pauvreté », ou encore « misère » (*Ibid.*, p. 47 ; Damon, 2008, p. 15). À titre d'exemple, Gabriel Oheix³⁴, dans l'introduction de son rapport publié en 1981 (Oheix, 1981) explique :

« Cette extension récente de la pauvreté contribue à accroître la profusion et l'incertitude du vocabulaire, qui ont toujours été favorisées par la multiplicité des conceptions et donc des définitions ; aux termes : sous-prolétaires, exclus, Quart-Monde, marginaux, miséreux, personnes démunies, défavorisées, déshéritées, etc., le Groupe a préféré les expressions suivantes, qu'il considère ici comme équivalentes : pauvres, personnes ou groupes sociaux les plus démunis, les plus défavorisés, les plus déshérités ; en revanche, le concept de précarité, central dans ce rapport, fera l'objet d'un effort spécifique de définition. » (Oheix, 1981, p. 4)

C'est à partir de la fin des années 1980, mais surtout au début des années 1990 que l'exclusion devient une notion « hégémonique notamment dans le domaine des politiques sociales » (Damon, 2008, p. 15). Le sociologue Julien Damon explique que la notion s'est notamment développée grâce aux commissions d'expertise du Commissariat au Plan qui jugent pertinent de raisonner en termes d'exclusion et de mener une action spécifique pour répondre à ce problème crucial. La statisticienne et sociologue Maryse Marpsat souligne quant à elle l'influence de la Communauté européenne. En effet, au cours de la présidence de Jacques Delors allant de 1985 à 1995, celle-ci financera au travers de ces trois programmes successifs de lutte contre la pauvreté³⁵ des recherches qui participeront à la diffusion de la notion (Marpsat, 2008, p. 53). L'exclusion prend alors une dimension différente, y compris dans le discours de la plupart des économistes et sociologues qui identifient le chômage (notamment celui des jeunes et le chômage de longue durée) comme « l'un des facteurs déterminants des processus d'exclusion qui menacent gravement la cohésion sociale » (Fablet, 2006). Serge Paugam constate ainsi que la question de l'inadaptation sociale s'est alors progressivement éclipsée

³⁴ Au moment de la réalisation de ce rapport, Gabriel Oheix est conseiller d'État après avoir occupé le poste de Délégué à l'emploi.

³⁵ Maryse Marpsat précise d'ailleurs que le deuxième programme qui démarre en 1989 s'intitule « Combattre l'exclusion sociale ».

(Paugam, 1996, p. 12). Dans cette transition des termes employés afin de qualifier et décrire les difficultés sociales identifiées dans le pays, la question de la marginalité sociale et des personnes « inadaptées au travail et au progrès » se retrouve diluée dans la catégorie de l'« exclusion sociale », bien plus vaste, intégrant des personnes jugées comme étant pleinement « adaptées » mais victimes de la conjoncture économique.

Dans ce moment d'évolution des politiques sociales pour endiguer le phénomène de l'exclusion, même si la question de l'emploi demeure centrale, l'identification progressive des causes et des conséquences de la pauvreté et de l'exclusion produit une prise en considération politique du sujet, qui conduit à sortir d'une vision monolithique de l'exclusion pour l'envisager comme un phénomène pluriel et complexe. En d'autres termes, il s'agit de se départir de *l'exclusion* pour envisager *les exclusions*. L'exclusion devient alors ce que J. Damon qualifie de « notion passe-partout ». Celle-ci englobe l'ensemble des situations de pauvreté qui sont devenues de plus en plus visibles, notamment avec l'accroissement du nombre de personnes sans emploi. Pascale Pichon indique que l'exclusion endosse le caractère multidimensionnel de la « nouvelle pauvreté », sans que cette « multi-dimensionnalité » ne permette de voir dans les « exclus », tout comme dans les « nouveaux pauvres », un groupe social homogène (Pichon, 2008, p. 47-48).

Le caractère multidimensionnel de l'exclusion ou son côté « passe-partout » ne sont pas les seuls motifs de critiques. Différents débats ont eu lieu autour de son emploi. Des chercheurs ont ainsi développé d'autres concepts plus opératoires, à l'image de Robert Castel qui propose la « désaffiliation ». Ce dernier reproche notamment à l'« exclusion » son caractère statique :

« L'exclusion est immobile. Elle désigne un état, ou plutôt des états de privation. Mais le constat des carences ne permet pas de ressaisir les processus qui génèrent ces privations » (Castel, 1995, p. 19).

Pour d'autres, c'est la signification même du terme qui est problématique. Les personnes seraient exclues, mais de quoi ? Dans son ouvrage *Critique de l'urgence sociale. Et si les SDF n'étaient pas des exclus ?*, le sociologue Stéphane Rullac propose « trois grands modèles propres à définir l'exclusion » : la vision de René Lenoir qui considère les exclus comme des inadaptés ; « l'exclusion sociale » définie par Joseph Wresinski, pour lequel l'exclu est à distance des droits fondamentaux et de la culture de la société à laquelle il appartient ; et la

notion d'exclusion de l'Insee³⁶ qui la définit comme un processus empêchant des personnes « d'intervenir sur un ou plusieurs marchés tel celui de l'emploi, des loisirs ou de la santé ». Stéphane Rullac ajoute qu'au-delà des éventuelles différences notables entre ces trois modèles, tous ont en commun le fait d'envisager « l'existence de deux monde distincts » avec les inclus d'un côté et les exclus de l'autre (Rullac, 2006). Le constat formulé par S. Rullac est corroboré par l'un des termes-slogans employés par le candidat et futur président de la République Jacques Chirac en 1995 pour décrire cette coexistence de deux mondes : « la fracture sociale ».

La notion ou le concept d'exclusion, avec les différentes limites et critiques qui ont pu et peuvent encore lui être opposées, a néanmoins pris une place centrale dans le discours politico-médiatique, et dans le champ des politiques sociales. En atteste notamment la fameuse loi relative à la lutte contre les exclusions de 1998³⁷.

On le voit, la notion d'exclusion devient ainsi un paradigme intégratif des formes multiples de précarité, sinon de pauvreté, identifiées progressivement au cours des années 1990. C'est au travers de ces différents éléments que la notion « molle » d'exclusion (Castel, 2000, p. 35) avec « son caractère un rien nébuleux » (Damon, 2008), prend place dans le débat public et engendre la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques visant les « inadaptés sociaux ».

1.2 De l'exclusion sociale au phénomène SDF : évolutions progressives dans la prise en charge des sans-abri

Dans ce contexte de développement du « paradigme de l'exclusion » émerge la « question SDF » (Damon, 2002a), participant d'un double mouvement d'accroissement de la catégorie de l'exclusion et de distinction des différents publics qui la constituent. Pascale Pichon indique à propos de l'apparition de la catégorie SDF :

« La légitimation du nouveau problème social aurait pu néanmoins en rester à son identification, sa désignation consensuelle sur le plan politique et sa nomination. Mais l'histoire ne s'arrête pas là. C'est au moment où la lutte contre l'exclusion

³⁶ Institut national de la statistique et des études économiques

³⁷ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

constitue un enjeu politique majeur qu'une ancienne catégorie de l'administration des pauvres fait son apparition dans la sphère publique. » (Pichon, 2008, p. 48)

Tout comme ce fut le cas pour l'émergence de la notion d'exclusion, on constate que l'apparition dans la sphère publique de la question SDF résulte de la combinaison de plusieurs facteurs et influences. L'accroissement de la visibilité sociale du phénomène, trouvant de surcroît un écho retentissant au sein des médias qui voient le SDF comme une figure emblématique de l'exclusion, pousse l'État à réagir.

Si le phénomène SDF prend progressivement corps à partir du milieu des années 1980, cela ne signifie pas pour autant que la question des personnes à la rue ou sans abri est nouvelle. En fait, avec la construction de la catégorie SDF, on réunit des catégories de public qui étaient restées distinctes pendant de nombreuses années. D'un côté, on retrouve ceux que l'on a appelé au fil du temps « clochards », « mendiants », « vagabonds », « gens sans aveu », et qui étaient jusqu'alors considérés comme des personnes marginales pour lesquelles la réponse sociale avait oscillé entre répression et aide généralement assurée par les organisations caritatives (Brodiez-Dolino, 2013 ; Geremek, 1987 ; Gueslin, 2013a, 2013b). Mais sous le sigle SDF, on retrouve également ceux qui étaient jusque-là appelés les « sans-logis », et pour lesquels c'est la condition de pauvreté et le manque de logements accessibles qui étaient perçus comme les facteurs d'exclusion liée au logement. Ces personnes ont fait l'objet d'attention à différents moments de l'histoire, et de façon particulièrement notable au cours de l'hiver 1954 lorsque l'Abbé Pierre lance son fameux appel à « l'insurrection de la bonté ». Il y a entre les sans-logis et les vagabonds ou clochards une distinction qui correspond à l'identification des raisons de la situation d'exclusion. Pour le dire rapidement, alors que les premiers sont considérés comme des « victimes » d'un contexte socio-économique, les seconds sont « coupables » de la situation dans laquelle ils se trouvent car ils ne cherchent pas à « s'en sortir ». La création des centres d'hébergement donne une illustration de l'évolution des modes de prise en charge des personnes en difficulté sociale, mais également d'une forme de permanence dans la perception du vagabond.

Les centres d'hébergement sont créés au sortir de la Deuxième Guerre Mondiale, par la Loi « Marthe Richard » de 1946³⁸ qui concernait la fermeture des maisons closes et prévoyait la

³⁸ Loi n° 46-685 du 13 avril 1946 tendant à la fermeture des maisons de tolérance et au renforcement de la lutte contre le proxénétisme, dite « Loi Marthe Richard ».

création d'établissements pour accueillir les désormais « ex-prostituées » en vue de leur reclassement. À partir du décret du 29 novembre 1953³⁹, l'aide sociale à l'hébergement est élargie à de nouveaux publics, en l'occurrence, les personnes sortant de prison ou d'établissements hospitaliers ou de soins et ne disposant pas de ressources. Il s'agit, comme le rappelle le chercheur Thierry Michalot, de « faciliter la réadaptation à la vie civile des personnes ne disposant pas de relais à leur sortie pour éviter que l'absence de logement ne compromette leur réinsertion » (Michalot, 2010, p. 32). Quelques années plus tard, par le décret du 7 janvier 1959, les vagabonds se verront également admis au bénéfice de l'aide sociale à l'hébergement (Vienne, 1960). Comme le rappelle le politiste Mauricio Aranda, cet élargissement de l'accès à des dispositifs d'hébergement créés dans le cadre de l'aide sociale à l'hébergement ne s'adressent qu'aux vagabonds « estimés reclassables », c'est-à-dire aux personnes pour lesquelles le reclassement ou la réadaptation sociale sont envisageables (Aranda, 2019). Toutes les personnes se trouvant dans les situations énoncées n'ont pas un droit d'accès à l'hébergement, et l'accès à ces dispositifs est généralement soumis au fait qu'elles puissent ou acceptent de travailler. L'aide sociale à l'hébergement perpétue ainsi d'une certaine manière la distinction historique entre « bons » et « mauvais » pauvres, entre les laborieux, méritants et honnêtes d'un côté, et les marginaux, déviants et malhonnêtes de l'autre.

La création des Centres d'hébergement et de réadaptation sociale par la Loi du 19 novembre 1974⁴⁰ va largement transformer le cadre de ces structures tant du point de vue des missions qui leurs sont conférées que des publics accueillis. L'article 185 de cette loi précise ainsi que désormais, « bénéficiant, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillies dans des centres d'hébergement et de réadaptation sociale publics ou privés les personnes et familles dont les ressources sont insuffisantes, qui éprouvent des difficultés pour reprendre ou mener une vie normale notamment en raison du manque ou de conditions défectueuses de logement, et qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique et, le cas échéant, d'une action éducative temporaire ». À partir de 1976⁴¹, se verront ainsi inscrites au sein du Code de la famille et de l'aide sociale neuf catégories de publics pouvant être accueillies au sein des CHRS : « Les personnes sans logement sortant d'établissements hospitaliers, d'établissements de cure ou de rééducation ou d'établissements sociaux ou médico-sociaux assurant

³⁹ Décret n° 53-1186 du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance.

⁴⁰ 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, du Code du travail ainsi que de l'article 51 de la Loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière.

⁴¹ Article 46 du Code de la famille et de l'aide sociale.

l'hébergement de handicapés », « les personnes et familles qui se trouvent privées de logement par suite de circonstances indépendantes de leur volonté et qui ont besoin d'être momentanément hébergées », « les personnes et familles sans logement, de nationalité française, rapatriées de l'étranger », « les personnes et familles qui se trouvent hors d'état d'assurer leurs responsabilités sociales ou familiales », « les vagabonds, ayant accepté les mesures qui leur auront été proposées en vue de leur reclassement », « les inculpés placés sous le contrôle judiciaire », « les condamnés soumis au sursis avec mise à l'épreuve », « les personnes libérées de prison », « les personnes en danger de prostitution ou celles qui se livreraient à la prostitution ».

La définition du public évolue donc selon les situations prises en considération par les CHRS, notamment celles des ménages, alors que jusqu'à présent, les dispositifs d'hébergement relevant de l'aide sociale à l'hébergement s'adressaient à des personnes isolées. En outre, le sens même de l'action change. Il s'agit désormais d'apporter à des personnes ou des ménages en difficultés un « soutien matériel et psychologique » ou de mettre en œuvre une « action éducative temporaire ». La question du « reclassement » semble disparaître, à l'exception des « vagabonds », pour lesquels l'acceptation des mesures de reclassement proposées, entendues ici comme les actions visant à aller vers l'emploi, demeure une condition d'admission.

Tandis que les catégories admises en CHRS se diversifient et que l'enjeu de l'accompagnement social semble prendre le pas sur le reclassement des populations aux mœurs jugées déviantes, la distinction entre « bons » et « mauvais » pauvres persiste. Les vagabonds ne donnant pas les gages d'une volonté affirmée de s'insérer se retrouvent exclus des CHRS proposant une prise en charge « relativement stable et continu » (Lafore, 2007). Jusqu'au début des années 1980, la réponse sociale les concernant prend une double orientation : une logique répressive, alors que les délits de mendicité et de vagabondages sont encore en vigueur ; et une logique compassionnelle et caritative, avec une offre de subsistance largement assurée par des associations religieuses qui proposent un secours ponctuel.

L'accroissement de la visibilité des sans-abri au début des années 1980 marque cependant une transformation de la réponse publique à l'égard de cette population. La diversité manifeste des profils se retrouvant à la rue fait que peu à peu s'effritent les représentations du vagabond errant et malfaisant, ou encore du clochard sur le seuil de l'église ou sous le porche de

l'immeuble, connu de tous et parfaitement intégré à la vie du quartier. L'heure n'est alors plus à la distinction des publics mais à la gestion de crise, qui oblige à une réaction politique.

1.3 La prise en considération sociale et politique du « phénomène SDF »

Au niveau politique, la situation problématique des personnes à la rue n'est pas centrale dans la gestion de l'accroissement de la pauvreté jusqu'au milieu des années 1980. En attestent notamment les mesures « contre la pauvreté » annoncées par le Conseil des ministres le 26 janvier 1983⁴² qui s'adressent aux « chômeurs de longue durée », aux « mères célibataires », aux « jeunes issus de quartier en situation difficile » et qui ont vocation à « éviter les ruptures de prestations » proposées par la sécurité sociale, « améliorer l'accueil », ou encore à « veiller au risque de pauvreté ». Les personnes sans abri ou sans domicile ne sont pas explicitement mentionnées. Cependant, on relève parmi les mesures énoncées la volonté de mettre en œuvre, « dans une quinzaine de grandes villes, un service d'accueil et d'écoute fonctionnant 24 heures sur 24 [qui] permettra de répondre aux urgences des personnes en situation difficile ». Le ciblage progressif des personnes sans domicile fixe dans le cadre des politiques publiques trouve véritablement ses prémices quelques mois plus tard, à partir des premiers « plans hivernaux », notamment avec la mise en œuvre en 1984 du Plan urgence contre la pauvreté et la précarité sociale qui fait suite à l'annonce du Conseil des ministres le 17 octobre 1984⁴³ (Gardella, 2014b ; Lafore, 2007 ; Pichon, 2005a)⁴⁴.

Les actions envisagées par ce premier Plan ne visent pas spécifiquement les personnes SDF. Ainsi, la circulaire fixe comme orientations la distribution des excédents alimentaires aux plus démunis, le logement des familles en difficulté, ou encore l'amélioration de la situation des chômeurs âgés. Cependant, l'examen du bilan de ce plan laisse apparaître les axes principaux qui l'ont structuré. L'aide alimentaire représente effectivement la part la plus importante des dépenses (40%), mais la part liée à l'accueil et à l'hébergement s'élève à 23%, correspondant à la création de places supplémentaires d'hébergement, tandis que 20% du budget concernent les

⁴² Conseil des ministres du 26 janvier 1983, « Les mesures contre la pauvreté ». <http://discours.vie-publique.fr/notices/836002112.html> (consulté le 1er août 2018)

⁴³ Quelques jours plus tôt, le 9 octobre 1984, l'Association des maires des grands villes de France avait proposé un plan d'urgence contre la pauvreté au sein duquel la question des difficultés liées au logement occupait une place importante, mais où figurait également une demande d'accélération de la mise en œuvre des services d'urgence sociale annoncée en janvier 1983.

⁴⁴ Julien Damon précise dans sa thèse que la circulaire du 23 octobre 1984 relative à la mise en œuvre de dispositifs d'urgence pour les personnes en situation de pauvreté et de précarité demande « la mobilisation de toutes les initiatives et de tous les efforts locaux, sans exclusive » (Damon, 2001a).

dépenses liées au maintien dans le logement (Damon, 2001a, p. 240-244). Des orientations initiales de l'action à l'examen de sa réalisation effective, on observe clairement la façon dont la mise en œuvre de ce premier plan d'urgence a conduit à l'identification d'un important besoin de développement de solutions d'hébergement.

Ce plan deviendra le « Plan pauvreté précarité hivernal » à partir de 1984 et se répétera ensuite d'année en année⁴⁵. Il marque effectivement la prise en considération politique de la « question SDF » par la mise en place d'actions d'urgence ponctuelles, puis durables, s'inscrivant en complément des CHRS qui s'adressaient jusqu'alors aux personnes estimées « reclassables » (Lafore, 2007, p. 980). Dans la continuité de ces plans, la situation des personnes sans domicile fixe prend une importance croissante. Cette catégorie apparaît dans différents travaux publiés au cours de la première moitié des années 1980 sur les difficultés de l'État Providence à remédier aux nouvelles formes de pauvreté. En particulier, Joseph Wresinski, en sa qualité de rapporteur de la section des affaires sociales du Conseil économique et social, fait référence en de nombreuses occasions aux personnes sans domicile dans le rapport « Grande pauvreté et précarité économique et sociale » qu'il présente en février 1987⁴⁶.

« Hier, il s'agissait des lépreux, des pestiférés, des fous, des indigents, d'hommes jugés utiles en temps de guerre mais de trop quand la paix revenait, d'hommes enfermés pour cause de mendicité...

Aujourd'hui, au gré de la conjoncture, ces rejets concernent des nomades, des immigrés, des foyers dits asociaux, des "sans domicile fixe", des chômeurs de longue durée sans qualification, isolés des autres populations ou confinés dans des quartiers d'où l'on craint de voir surgir la délinquance. » (Wresinski, 1987, p. 59)

L'intérêt suscité par le sujet, les préoccupations qu'il provoque et son inscription progressive sur l'agenda politique français, ne sont pas déconnectés de la montée en charge de la question au niveau international. On notera ainsi, parmi d'autres éléments, le fait que les Nations Unies désignent l'année 1987 comme « année internationale du logement des sans-abri »⁴⁷ ou encore,

⁴⁵ Si les termes visant à qualifier le développement de l'offre d'hébergement d'urgence au cours de la période hivernale ont pu changer au fil du temps, on constate que la logique du plan initié en 1984 perdure encore actuellement, et ce alors même que différents responsables politiques, dont certains en charge de ces questions, ont annoncé la fin d'une « gestion saisonnière » ou « au thermomètre » du sans-abrisme. A titre d'exemple, Cécile Duflot, alors ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, présente le 21 novembre 2013 un « Plan pour sortir de la gestion saisonnière de l'hébergement d'urgence » (L'Express.fr, 2013)

⁴⁶ Selon lui, on peut « supposer que les personnes sans abri ou en habitat de fortune seraient 200 000 à 400 000 en France ».

⁴⁷ Dans les comptes-rendus faisant état de la prise de décision de consacrer une année internationale « aux problèmes des sans-abri », on constate que celle-ci émane en premier lieu du vote de la résolution 35/76 du 5 décembre 1980, qui précise qu'elle cible plus particulièrement les « problèmes des sans-abri des régions urbaines

au niveau européen, la création de la Fédération européenne des associations travaillant avec les sans-abri (Feantsa) en 1989 qui publiera son premier rapport annuel en 1992 à la demande la Commission européenne.

Au-delà de l'hébergement ou de l'accès au logement, la catégorie des sans domicile fixe se voit inscrite dans la Loi du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion⁴⁸ (RMI). La mise en place du RMI s'inscrit dans une politique de « lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion », en assurant des « moyens convenables d'existence » pour les personnes se trouvant « dans l'incapacité de travailler ». Surtout, l'article 15 mentionne une nouvelle catégorie d'ouvrant droit désignée sous l'appellation de « sans résidence stable », éligible à condition qu'il soit domicilié par une structure agréée⁴⁹. La référence aux personnes sans résidence stable résulte d'un important travail de pression du monde associatif (Brousse, Firdion et Marpsat, 2008, p. 7) et marque ainsi l'inscription légale de cette catégorie parmi les publics de la protection sociale universelle⁵⁰.

On observe ainsi que la question de l'exclusion liée au logement prend progressivement place comme un enjeu à part entière parmi les situations d'exclusion. En ce sens, et comme le rappelle Maryse Bresson, « le Logement est une norme sociale, au même titre que le Travail ». Elle ajoute que la prise en considération de cette norme permet d'identifier « les manières de penser l'intégration/exclusion, des normes que la collectivité impose aux individus pour les accepter comme des membres à part entière » (Bresson, 1997, p. 36-37). Dans sa description de la « norme Logement », la sociologue décrit une phase de transition initiée au cours des années 1980 au cours de laquelle la « norme Travail » a finalement laissé peu à peu la place à la « norme Logement » pour penser la situation des personnes sans abri ou SDF. Cette prise en considération sociale et politique de l'exclusion liée au logement trouvera une illustration

et rurales des pays en développement ». La situation des pays en développement est également présente dans la résolution 37/221 du 20 décembre 1982, mais on constate que le texte cible détaillant les actions s'attache surtout à la situation de pauvreté des personnes plus qu'à leur pays de rattachement.

<http://www.un.org/fr/sections/observances/international-years/>

⁴⁸ Loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

⁴⁹ Dans le « rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des "sans domicile fixe" » publié en 1990, les auteurs reviennent sur cet enjeu de la domiciliation pour permettre l'accès aux droits, et notamment aux minimas sociaux (Groupe de travail sur la vie quotidienne des « sans domicile fixe », 1990). L'un des contributeurs de ce rapport, Charles Schweisguth, a largement porté cette question en créant en 1991 l'association « La raison du plus faible », pour permettre le droit de vote aux personnes sans domicile fixe.

⁵⁰ Pascale Pichon indique que l'inscription de la domiciliation administrative comme condition d'accès au RMI va participer à ce que les « personnes sans résidence stables », soient progressivement désignées comme « sans domicile fixe » (Pichon, 2008, p. 48-49).

notable en 1990 à l'occasion du vote de la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement dite « Loi Besson »⁵¹, du nom du ministre délégué au logement de l'époque au sein du deuxième gouvernement de Michel Rocard. Le premier article de cette loi indique que :

« Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir [...] » (Article 1^{er})

L'objet de cette loi consiste à la mise en œuvre d'actions visant à permettre l'hébergement, l'accès au logement ou le maintien dans le logement, coordonnées au sein de « plans départementaux d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ». Le professeur de droit public, Robert Lafore, souligne que par la mise en place des programmes départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées inscrite dans ce texte, mais également par la mise en place concomitante des schémas CHRS ou encore des programmes départementaux d'insertion liée au RMI, on observe un accroissement des « mécanismes en charge de rationaliser une partie de l'offre ». Ce processus de rationalisation, mais aussi de redéfinition des finalités de l'offre est, d'après R. Lafore, l'une des deux logiques qui se dessinent en parallèle, la seconde étant ce qu'il qualifie d'« extension continue du champ de l'action sociale dédié à ces populations devenues plus nombreuses et beaucoup plus fluides et éclatées » (Lafore, 2007, p. 979-987).

2. La « question SDF » au pluriel

Progressivement, la figure du SDF exclu du logement se différencie du « nouveau pauvre » victime de la crise économique et de l'explosion du chômage de masse. À côté de la figure du chômeur de longue durée s'affirme celle du sans domicile fixe.

Face au phénomène SDF, la réponse publique qui s'est progressivement mise en œuvre connaît une accélération à partir du début des années 1990, j'y reviendrai par la suite. Le début des années 1990 et plus précisément l'année 1993, marque l'avènement du terme SDF,

⁵¹ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

notamment par le fait que les médias s'emparent largement de ce sigle. L'influence des médias dans la publicisation de la question SDF, en France comme à l'étranger, a été soulignée par différents auteurs (Damon, 2004 ; Meert et al., 2004), mais au-delà, la réalité du phénomène s'expose dans les rues, à la vue de tout un chacun, et participe à faire de la problématique SDF un problème public. Face à l'augmentation de la visibilité du phénomène et à ce qui apparaît comme l'expression d'une forme d'impuissance des pouvoirs publics à y remédier ou à l'endiguer, l'offre sociale va se développer quantitativement et qualitativement sous la forme de différents dispositifs et structures (lieu d'accueil de jour, équipes mobiles sociales ou sanitaires, services de suivi social spécialisé, etc.) qui vont notamment constituer progressivement le champ de l'urgence sociale et ce qui deviendra par la suite la « veille sociale ». Cette institutionnalisation résulte en particulier des interventions, dès le milieu des années 1980, de nouveaux acteurs, tels que des organisations non gouvernementales comme Médecins du Monde ou Médecins Sans Frontières, dont l'activité se situait jusqu'alors exclusivement au-delà des frontières nationales, mais qui sont amenés à développer des actions sur le territoire national. Médecins du Monde explique s'être « tourné vers l'exclusion à ses portes » à partir de 1986 en créant son premier centre d'accueil et de soins à Paris, marquant le début de ses « missions France »⁵². L'association médicale militante de solidarité internationale va dans un premier temps développer des actions à Paris, notamment en créant un dispositif ambulant de distribution de médicaments ou encore d'un dispensaire rue du Jura à Paris, avant de se développer ailleurs en France par la création au cours des années suivantes de plusieurs Centres d'accueil de soins et d'orientation (Caso) dans diverses grandes villes de France (Marseille, Bordeaux, Toulouse, *etc.*). À partir de 1993, Médecins du Monde développe une « mission SDF » proposant des permanences de nuit et des maraudes allant à la rencontre des personnes vivant dans la rue ou les abris de fortune.

De la prise en considération sociale et politique de la problématique des sans domicile fixe à la mise en œuvre d'actions spécifiques, et à l'inscription de cette catégorie dans les textes visant à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale comme dans le langage courant, on observe une opération de concentration progressive de l'attention sur les SDF. Mais on ne peut considérer l'émergence, voire même l'avènement de la catégorie SDF, comme le terme du processus de catégorisation ou de ciblage des personnes sans abri ou sans domicile. La singularisation des personnes se trouvant dans des situations d'exclusion liées au logement,

⁵² Présentation des « Missions France » de Médecins du Monde sur le site internet de l'association : <https://www.medecinsdumonde.org/fr/qui-sommes-nous/notre-histoire> (consulté le 12 juillet 2018)

bien qu'elle ait permis l'inscription à l'agenda politique et médiatique de cette question, peut ainsi être vue comme l'amorce d'une nouvelle séquence politico-administrative qui va voir se développer une offre plurielle à destination d'une population sans-abri et sans-domicile particulièrement hétérogène.

L'inscription sur l'agenda politique et social du phénomène SDF marque ainsi une nouvelle séquence de l'évolution des politiques sociales à destination des personnes à la rue ou privées de domicile personnel. Se développent différents dispositifs s'adressant aux différents « publics » regroupés au sein de la catégorie des sans-domicile. Cette évolution suit deux axes. Premièrement, un accroissement des connaissances produites sur les personnes sans-domicile fixe qui va aider à prendre en considération l'hétérogénéité de cette catégorie. Cela jouera dans le développement d'une offre plurielle s'adressant aux différents publics sans domicile et sans abri. Deuxièmement, on note une tendance à l'intensification d'actions ciblées spécifiques à destination de celles et ceux que l'on considère comme « les plus démunis » ou « les plus en difficulté ».

Il importe d'observer la manière dont l'enjeu de connaissance des personnes sans abri et sans domicile a été une préoccupation forte, tant des pouvoirs publics que des acteurs en charge de penser la réponse publique et sociale face à ce phénomène.

2.1 Le développement des recherches sur les sans-domicile à l'heure de l'affirmation d'un besoin de connaissances par les institutions

L'enjeu d'une connaissance plus fine des situations d'exclusion prend de l'ampleur à partir du début des années 1990. Le développement des actions de terrain à destination des personnes sans abri contribue largement au développement de connaissances empiriques voire « cliniques » sur ces personnes. Le cas des « grands exclus » en donnera une illustration au cours du prochain chapitre. Mais en parallèle de cette accumulation de connaissances par le terrain, on observe une importante progression du nombre de travaux visant à mieux comprendre les situations des personnes sans abri. Mieux connaître les situations afin d'apporter des réponses plus adaptées et plus pertinentes, proposer une nomenclature permettant de mieux distinguer les situations, mieux identifier les caractéristiques des

populations pour y répondre en aval ou y remédier en amont, font partie des enjeux persistants dans le champ de la prise en charge à ses différents niveaux.

Le premier rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) publié en 1993, dans une section intitulée de façon explicite « Combien sont-ils ? Quels sont les besoins ? », indiquait qu'il ne semblait alors pas exister « d'étude particulière relative à la connaissance de la population des défavorisés ni à leur dénombrement ». Les auteurs du rapport s'appuient alors sur les données issues d'un rapport du BIPE⁵³ de 1992 qui propose une estimation des sans-abri et mal-logés en 1990, tout en indiquant être « dans l'attente de données plus précise » (HCLPD, 1993, p. 16). Dans son rapport suivant, le Haut Comité souligne à nouveau « l'insuffisante connaissance des populations défavorisées » :

« La question ayant été fortement posée au cours des années précédentes, on aurait pu penser que des éléments quantitatifs seraient apportés au débat au cours de l'année 1994. Il n'en a rien été. » (HCLPD, 1994, p. 23)

Au-delà du manque de données, c'est surtout le caractère divergent des évaluations et l'incapacité à produire des données fiables au niveau national comme au niveau local que pointent les auteurs du rapport. C'est dans ce contexte de fortes attentes, notamment institutionnelles, que l'on va observer le développement progressif de programmes scientifiques sur le sans-abrisme. De nombreuses recherches vont ainsi être réalisées au fil des années, notamment à l'initiative du Plan urbain qui deviendra ensuite le Plan urbanisme construction architecture (Puca), et qui lance son premier programme de recherche et d'expérimentations sur « Les sans-domicile fixe et les espaces publics » en 1991, ou en 1999 un programme sur « Les "SDF", représentations, trajectoires et politiques publiques » qui se conclura par un colloque consacré à la « question SDF » en décembre 2003⁵⁴. On peut également souligner le rôle moteur de l'Institut national des études démographiques (Ined) qui initie, dans le cadre des travaux du Conseil national de l'information statistique (Cnis), les premières enquêtes de dénombrement des personnes sans domicile par une enquête à Paris en 1995⁵⁵, enquêtes qui se prolongeront par la suite en collaboration avec l'Insee. Ces différentes

⁵³ Bureau d'informations et de prévisions économiques.

⁵⁴ Ce programme donnera lieu à un ouvrage du même nom et rassemblant les publications des différents contributeurs, publié en 2003 (Plan urbanisme construction architecture, 2003). Dans la lignée du colloque conclusif de ce programme, un autre ouvrage sera publié aux Presses Universitaires de France en 2005, sous la direction de Danielle Ballet qui était jusqu'en 2003 chargée de recherche au PUCA (Ballet, 2005).

⁵⁵ L'enquête auprès des utilisateurs des services destinés aux sans-domicile à Paris a été réalisée par l'Ined au cours de l'hiver 1994-1995, et fait suite à une décision prise au Conseil national de l'information statistique (Cnis)

initiatives contribuent à l'accumulation de connaissances sur le sans-abrisme et à une vision plus fine de la situation des personnes SDF.

Ce développement s'observe de manière nette au travers de l'augmentation des publications francophones relatives au champ du sans-abrisme produites par les sciences sociales à partir du début des années 1990 (Choppin et Gardella, 2013). En voici une représentation graphique (cf. Figure 2).

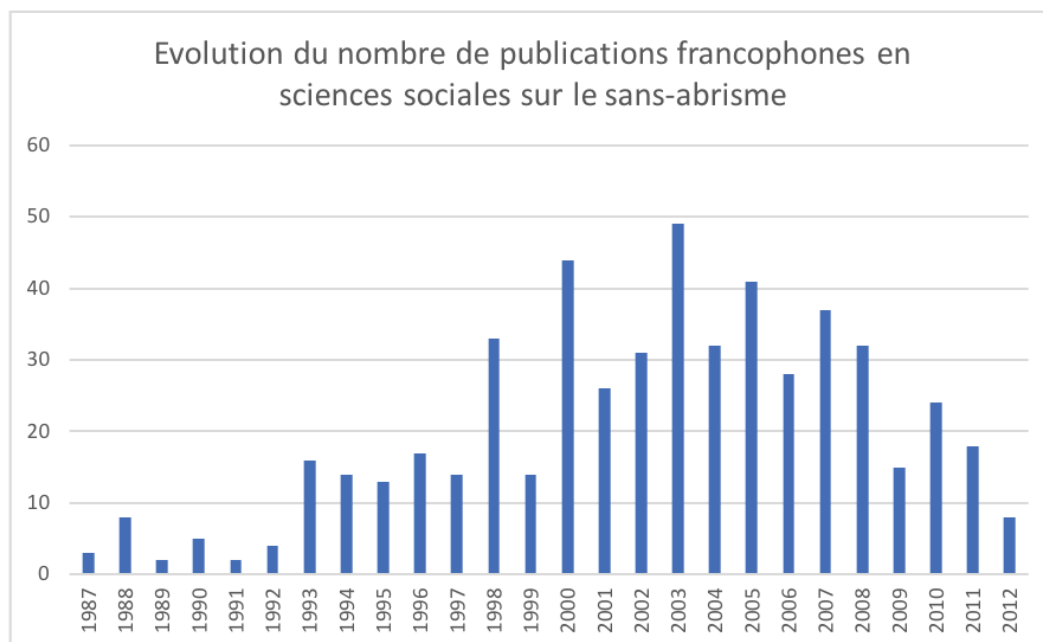


Figure 2 - Évolution du nombre de publications francophones en sciences sociales sur le sans-abrisme. D'après les références recensées dans l'ouvrage dirigé par Katia Choppin et Édouard Gardella (2013).

Cependant, le développement des travaux de recherche et l'accumulation de connaissances sur le sans-abrisme ne semblent pas tarir la soif de connaissances des pouvoirs publics, mais également des médias⁵⁶, qui ne cessent de réclamer plus de données jusqu'à la fin des années 2000. On retrouve ainsi un nouvel appel à « affiner les connaissances quantitatives et qualitatives des personnes sans abri » (à Paris et en Île-de-France) parmi les préconisations du rapport réalisé par Agnès de Fleurieu et Laurent Chambaud (de Fleurieu et Chambaud, 2006, p. 12), ou encore le constat d'un « déficit persistant dans la connaissance des données » sur les personnes sans domicile comme sur les établissements, souligné dans le premier chapitre du

en 1993. Une seconde enquête se déroulera à Paris en 1998 avant qu'en 2001, dans la continuité de celles-ci, une enquête nationale soit réalisée par l'Ined et l'Insee. (Brousse, 2006c)

⁵⁶ Julien Damon a déjà eu l'occasion de souligner cette « quête du chiffre » dans un article publié en 2000 (Damon, 2000).

rapport public thématique sur les personnes sans domicile publié par la Cour des Comptes en mars 2007 (2007). Aujourd'hui, la production de connaissances sur les situations des sans-domicile, et en particulier leur dénombrement, est un sujet d'actualité important dans le champ. La dernière enquête « sans-domicile » de l'Insee et de l'Ined date de 2012 et aucune nouvelle enquête de grande ampleur ne semble pour l'heure programmée. En parallèle, se développent à l'échelle des territoires différentes initiatives de dénombrement ou de recensement des personnes sans abri et de leurs besoins (voir encadré 1).

Dans un tweet datant du 7 juin 2018, Manuel Domergue, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre, pointait le fait que l'Insee avait indiqué qu'il n'y aurait plus d'enquêtes sur les sans-domicile dans les prochaines années :

« Donc hier au Conseil national de l'information statistique (Cnis), l'@InseeFr nous annonce qu'il n'y aura pas d'enquête sur les sans-domicile dans les prochaines années. La raison ? Pas de raison. On continuera tous à répéter que la France compte 143 000 SDF... en 2012. La honte. » 10:52 - 7 juin 2018

Quelques heures plus tard, sur Twitter à nouveau, une réponse est publiée par le compte de l'Insee expliquant :

En réponse à @Manuel_Domergue : « Au Cnis, l'Insee a indiqué qu'il travaillait à rendre possible une nouvelle édition de cette [enquête](#) dès que son programme de travail le lui permettrait. » 14:40 - 7 juin 2018

Manuel Domergue conclut l'échange avec humour :

En réponse à @InseeFr : « Oui, voilà, on va dire comme ça, j'avais juste traduit de la langue de bois en français. Merci de votre réponse... » 18:52 - 7 juin 2018

Ce bref échange sur un réseau social permet d'aborder plusieurs points. Premièrement, il n'est pas anodin que ce tweet regrettant l'éventuel arrêt de l'enquête SD émane du responsable des études de la Fondation Abbé Pierre. Dans le cadre du rapport annuel de la fondation, sont mobilisées les différentes disponibles, et notamment celles de l'enquête SD, afin brosser un tableau de la situation du mal-logement en France. Ensuite, la question du recensement ou du dénombrement des personnes à la rue suscite différentes tensions depuis plusieurs années, qui se sont accrues depuis quelques années. Les déclarations de Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la Cohésion des territoires, indiquant début 2018, qu'il y avait « à peu près une cinquantaine d'hommes isolés en Ile-de-France, pour être très précis » ont ravivé l'enjeu d'un recensement précis des personnes sans abri et sans domicile. Les réactions à ces déclarations furent immédiates, de la part des acteurs associatifs notamment. Louis Gallois, président de la Fédération des acteurs de la solidarité, a ainsi dénoncé une intention de « minorer le nombre de SDF » de la part du Gouvernement⁵⁷. Quelques jours plus tard, la ville de Paris organisait la « Nuit de la solidarité » qui consistait en un décompte des personnes dormant dans les rues de Paris. Selon la mairie de Paris, « l'objectif de ce décompte, mené avec les signataires du Pacte de lutte contre la grande exclusion et 2000 personnes (300 professionnels et 1700 bénévoles parisiens) était de mesurer le nombre de personnes à la rue et d'améliorer la connaissance de leurs profils et de leurs besoins pour adapter les réponses proposées »⁵⁸. L'enjeu de ce dénombrement est effectivement de quantifier le nombre de personnes à la rue dans un souci d'améliorer les réponses apportées. Mais le contexte dans lequel s'inscrit cette opération en fait une réponse directe aux propos du secrétaire d'État Julien Denormandie. Dans une interview sur ce même site, Florent Gueguen, directeur de la Fédération des acteurs de la solidarité répond ainsi à une question sur l'importance pour lui de la Nuit de la solidarité :

⁵⁷ « Louis Gallois : « Je déplore une volonté politique de minorer le nombre de SDF », interview de Louis Gallois au Journal du Dimanche publiée sur le site lejdd.fr, le 10 février 2018. <https://www.lejdd.fr/societe/louis-gallois-je-deploire-une-volonte-politique-de-minorer-le-nombre-de-sdf-3570866> (consulté le 23 juillet 2018)

⁵⁸ Page dédiée à la Nuit de la Solidarité sur le site de la ville de Paris <https://www.paris.fr/nuitdelasolidarite>

« La Nuit de la Solidarité est effectivement un rendez-vous très important pour les associations de lutte contre la grande exclusion qui attendent depuis longtemps un comptage des personnes à la rue. Cette initiative offre aussi l'opportunité de mettre fin à une polémique concernant les chiffres exacts du nombre de sans-abri à Paris, ce qui va permettre une plus grande transparence envers nos concitoyens. »

La situation parisienne n'est pas isolée. Sur différents territoires, la comptabilisation des personnes à la rue est l'objet de controverses. Différentes agglomérations ont ainsi récemment mis en œuvre des opérations visant à dénombrer les personnes sans abri et à qualifier leurs besoins (notamment à Lyon et à Grenoble).

On constate ainsi que si l'enjeu de connaissance sur les personnes sans abri ne semble plus être une priorité au niveau national, il le demeure à l'échelle des territoires qui s'organisent pour produire leurs propres données.

Encadré 1 - Tensions actuelles autour du dénombrement des sans-abri

2.2 Hétérogénéité des sans domicile fixe et continuum des situations d'exclusion liées au logement

Différentes enquêtes développées afin de participer à une meilleure connaissance des publics sans domicile, qu'il s'agisse d'enquêtes quantitatives ou qualitatives (Marpsat, 2008 ; Pichon, 1998), mettent en évidence la diversité des situations et des conditions de vie ou, pour reprendre les termes de Pascale Pichon, « découvrent les multiples facettes d'une réalité sociale complexe » (Pichon, 1998, p. 98).

Ces recherches permettent de répondre pour partie à cette attente pressante de données sur les personnes sans domicile fixe au niveau institutionnel, mais également de penser au-delà de ce que Maryse Marpsat qualifie de définition « spontanée » des sans-domicile (Marpsat, 2004, p. 80), fondée sur la visibilité plutôt que sur les situations d'exclusion liées au logement. Les différentes contributions scientifiques qui se développent alors participent à une évolution de la perception des SDF, communément envisagés sous les traits du « clochard », homme seul à la rue, généralement âgé, visiblement dégradé physiquement et bien souvent accompagné d'une bouteille d'alcool.

La progression de la connaissance des personnes SDF va ainsi largement contribuer à mettre en évidence l'hétérogénéité des publics concernés et la nature complexe et dynamique de leurs situations. C'est avec cette volonté que vont se développer différents outils visant à une qualification plus objective et plus fine de la diversité des situations d'exclusion liées au logement, avec le développement de définitions et de nomenclatures découlant notamment des premières grandes enquêtes visant à recenser les personnes sans domicile (Marpsat, 2008).

François Clanché, chef de la division *Enquêtes et études démographiques* à l'Insee, décrit les difficultés rencontrées par le groupe de travail « sans-abri » du Cnis réuni entre 1993 et 1996, pour établir une nomenclature des situations de logement et de non-logement. Il explique que le groupe de travail a créé une nomenclature permettant « de mettre en lumière, d'une part, le continuum de situations qui existent entre personnes « avec » et « sans » logement et, d'autre part, la rapidité et la fréquence des passages, pour une même personne, entre les situations de logement et de non-logement » (Clanché, 1998, p. 183).

Cette volonté de souligner la diversité des personnes et le caractère dynamique des trajectoires individuelles se retrouve dans différentes propositions de définitions ou de typologies des personnes en situation d'exclusion liée au logement. La définition des personnes sans domicile proposée par l'Insee indique ainsi :

« Une personne est dite sans-domicile un jour donné si la nuit précédente elle a été dans l'une ou l'autre des deux situations suivantes : soit elle a eu recours à un service d'hébergement, soit elle a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune). » (Brousse, de la Rochère et Massé, 2002)

Il s'agit d'une définition temporelle, intégrant parmi les sans-domicile les personnes sans abri ayant dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation, mais également les personnes ayant eu recours à un service d'hébergement. La Feantsa a quant à elle proposé en 2007 une typologie européenne de l'exclusion liée au logement qui dénombre treize « catégories opérationnelles » permettant de recouvrir la pluralité des situations vécues et différentes « trajectoires » de sans-abrisme. Le préambule de la typologie « ETHOS 2007 » précise d'ailleurs que la « prévention de l'exclusion liée au logement et la réintégration des personnes sans domicile sont des questions qui nécessitent une connaissance des parcours et trajectoires qui mènent à de telles situations de vie »⁵⁹.

Ce caractère dynamique des situations de sans-abrisme est également décrit par Julien Damon qui marque une distinction entre SDF *lato sensu* et SDF *stricto sensu*. L'auteur cherche par cette polarisation à indiquer la diversité des situations de sans-abrisme, mais aussi et surtout à souligner le caractère dynamique de ces situations et les variations de statuts résidentiels que peuvent rencontrer les personnes en situation d'exclusion liée au logement (cf. Figure 3).

⁵⁹ La typologie européenne de l'exclusion liée au logement ETHOS 2007 est disponible sur le site de la Feantsa : https://www.feantsa.org/download/fr_2525022567407186066.pdf

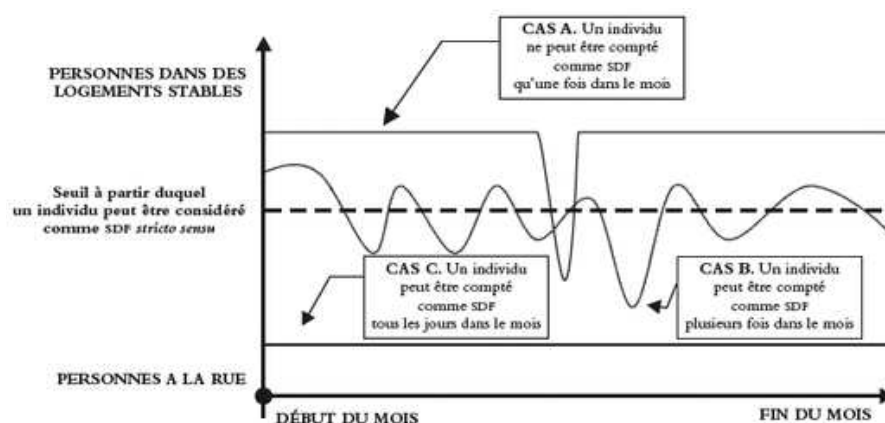


Figure 3 - "Des situations et des trajectoires résidentielles qui varient dans le temps" (extrait de Damon, 2002, p. 150)

En creux de ces différentes définitions et typologies, une autre dimension importante apparaît : le ou les liens des individus avec les dispositifs constituant l'offre sociale destinée aux personnes sans abri et sans domicile. Ainsi, la définition proposée par l'Insee prend en considération les personnes hébergées dans les différents dispositifs d'hébergement. Ou encore, près de la moitié des catégories opérationnelles proposées par la Feantsa concerne des personnes « prises en charge » ou « en lien » avec des institutions sociales (en hébergement d'urgence, en foyer, sortant d'institution, *etc.*). Pour autant, les catégories et définitions présentées ici, qu'il s'agisse de celles qui résultent des définitions de l'Insee ou bien de celles déclinées dans la grille proposée de la Feantsa, ne coïncident pas nécessairement avec les catégories opérationnelles que l'on peut observer à l'échelle du terrain. D'un côté, les sans-domicile ou les sans-abri entendus dans le sens de l'Insee recouvrent des publics encore très hétérogènes qui peuvent, comme nous le verrons, faire l'objet de diverses opérations d'infra-ciblage. De l'autre côté, la grille ETHOS s'attachant aux situations résidentielles ne peut se superposer totalement aux catégories employées par les gestionnaires et intervenants qui se fondent plus volontiers sur les caractéristiques individuelles, renvoyant à des déterminants sociodémographiques ou des problématiques identifiées.

	Catégorie opérationnelle	Situation de vie	Définition générique
SANS ABRI	1 Personnes vivant dans la rue	1.1 Espace public ou externe	Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation
	2 Personnes en hébergement d'urgence	2.1 Hébergement d'urgence	Personne sans lieu de résidence habituel qui fait usage des hébergements d'urgence, hébergements à bas prix
SANS LOGEMENT	3 Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3.1 Foyer d'hébergement d'insertion 3.2 Logement provisoire 3.3 Hébergement de transition avec accompagnement	Quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
	4 Personnes en foyer d'hébergement pour femmes	4.1 Hébergement pour femmes	Femmes hébergées du fait de violences domestiques et quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
	5 Personnes en hébergement pour immigrés	5.1 Logement provisoire/centres d'accueil 5.2 Hébergement pour travailleurs migrants	Immigrants en hébergement d'accueil ou à court terme du fait de leur statut d'immigrants
	6 Personnes sortant d'institutions	6.1 Institutions pénales 6.2 Institutions médicales (*) 6.3 Institutions pour enfants / homes	Pas de logement disponible avant la libération Reste plus longtemps que prévu par manque de logement Pas de logement identifié (p.ex. au 18 ^e anniversaire)
	7 Bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme	7.1 Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile plus âgées 7.2 Logement accompagné pour ex-sans-abri	Hébergement de longue durée avec accompagnement pour ex-sans-abri (normalement plus d'un an)
LOGEMENT PRÉCAIRE	8 Personnes en habitat précaire	8.1 Provisoirement hébergé dans la famille/chez des amis 8.2 Sans bail de (sous-)location 8.3 Occupation illégale d'un terrain	Qui vit dans un logement conventionnel, mais pas le lieu de résidence habituel du fait d'une absence de logement Occupation d'une habitation sans bail légal Occupation illégale d'un logement; Occupation d'un terrain sans droit légal
	9 Personnes menacées d'expulsion	9.1 Application d'une décision d'expulsion (location) 9.2 Avis de saisie (propriétaire)	Quand les avis d'expulsion sont opérationnels Quand le prêteur possède un avis légal de saisie
	10 Personnes menacées de violences domestiques	10.1 Incidents enregistrés par la police	Quand une action de police est prise pour s'assurer d'un lieu sûr pour les victimes de violences domestiques
LOGEMENT INADÉQUAT	11 Personnes vivant dans des structures provisoires/non conventionnelles	11.1 Mobile homes 11.2 Construction non conventionnelle 11.3 Habitat provisoire	Pas conçu pour être un lieu de résidence habituel Abri, baraquement ou cabane de fortune Baraque ou cabane de structure semi permanente
	12 Personnes en logement indigne	12.1 Logements inhabitables occupés	Défini comme impropre à être habité par la législation nationale ou par les règlements de construction
	13 Personnes vivant dans conditions de surpeuplement sévère	13.1 Norme nationale de surpeuplement la plus élevée	Défini comme excédant les normes nationales de densité en termes d'espace au sol ou de pièces utilisables

Note: Un séjour de courte durée est défini comme normalement moins d'un an; un séjour de longue durée est défini comme plus d'un an.
Cette définition est compatible avec les définitions du recensement telles qu'elles sont recommandées dans le rapport UNICE/EUROSTAT (2006)

(*) Inclut les centres de désintoxication, les hôpitaux psychiatriques, etc.

Figure 4 – ETHOS 2007, Typologie européenne de l'exclusion liée au logement produite par la Feantsa

J. Damon propose une représentation graphique de « l'affinage, dans le temps, du ciblage de l'action publique en direction des SDF » (Damon, 2002a). Il précisera dans un article récent que ce schéma vise à représenter un « ciblage "social" de la politique de lutte contre la pauvreté de plus en plus précis à partir des années 1980, avec un cœur de cible constitué des sans-abri » (Damon, 2017). L'auteur résume ainsi de façon schématique la manière dont les politiques de lutte contre la pauvreté ont progressivement conduit à la « formulation de la question SDF ». Par ce schéma, il illustre également la tendance à la concentration de l'action publique vers un cœur de cible « composé des SDF comptés parmi les plus en difficulté », ou encore « considérés comme les plus en difficultés », et « récemment, baptisés les "grands exclus" » (Damon, 2002a,

p. 173-174). On voit ainsi apparaître un ciblage progressif allant des « défavorisés » aux « grands exclus », en passant par les « exclus » et les « SDF ».

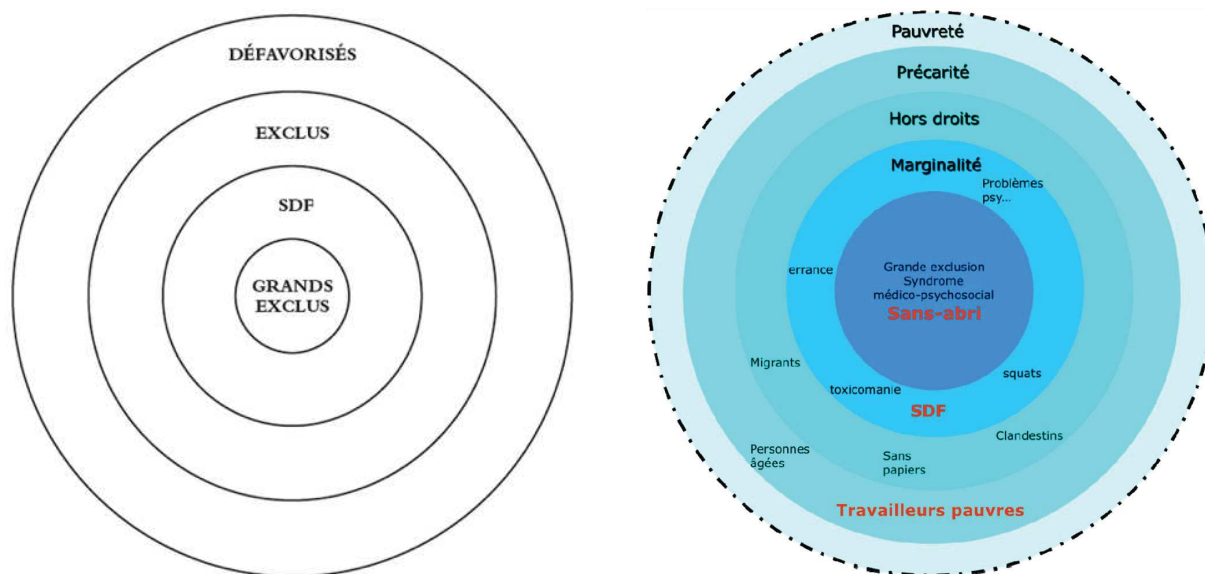


Figure 5 - Comparaison entre le "ciblage des SDF" selon Julien Damon et "les cadres opératoires de l'exclusion" selon Xavier Emmanuelli (Damon, 2002a, p. 174 ; Emmanuelli, 2009)

Xavier Emmanuelli emploie un schéma très proche pour définir ce qu'il appelle les « cadres opératoires de l'exclusion ». Au cours d'un entretien – dans lequel il revendique la paternité du schéma employé par J. Damon – il m'explique la manière dont il envisage cette présentation sous la forme de cercles concentriques :

Xavier Emmanuelli : « Donc, si vous voulez, j'ai fait, d'ailleurs Julien [Damon] me l'a volé, j'ai fait les trois cercles. Je peux vous le dessiner ? » [il m'emprunte mon bloc-notes pour faire son schéma des cercles de l'exclusion]

Bien sûr...

XE : « Vous avez, en gros, le côté pragmatique de terrain. Ça n'a aucun aspect descriptif sociologique. Vous avez le cercle de grande exclusion. C'est des gens qui ont abandonné... qui n'ont plus la conscience, s'ils l'ont jamais eue, du corps, du temps, de l'espace et des codes. Le corps, il n'y en a plus donc ils ne se préoccupent pas du corps. Comment on arrivera là, je vous l'expliquerai. Du temps, dans l'exclusion, il ne se passe pas... il n'y a pas de rencontre, il n'y a pas d'événements, il n'y a pas de... Des camarades psychiatres, des amis psychiatres disaient : "Il vient pas au rendez-vous, qu'est-ce que vous voulez que je fasse ?". Il ne vient pas au rendez-vous parce qu'il n'y a pas de bornes temporelles si vous voulez. Ça veut dire que la grande exclusion se traduit par ces disparitions, en quelque sorte, de points d'appui qui vous définissent dans la société. Donc c'est la grande exclusion. C'est ce qu'on appelle les clochards. On l'appelle plus d'ailleurs. Vous savez... Parce que "SDF" a gagné. Mais clochard, vous savez d'où ça vient ? Ça vient du 19^e. C'est ceux qui couchent dehors, qui se couchent sous la cloche du ciel. C'est joli quand-même. C'est très poétique. Parce que c'est comme ça qu'ils voyaient

les... J'aimais bien mais bon... Après, comme ils n'étaient jamais soignés, jamais repérés, c'était ceux qui, c'est mon interprétation, c'était ceux qui marchent à cloche-pied. C'est mon interprétation de médecin ça. Toujours est-il qu'après les années 1950, on les a appelés les SDF. Les sans domicile fixe, c'était pour le recouvrement des coûts. C'est aussi pour ça. Et, la consultation, à qui envoyer l'addition ? Je raconte dans un de mes livres que quand j'étais à Nanterre, je recevais toutes les amendes de la SNCF. Ils ne savaient pas où les envoyer. Donc, grande exclusion. Et qu'est-ce qu'on peut dire... À Paris, dans la région parisienne, il y en avait 15 000, grands exclus. Après, vous avez un deuxième cercle. Les grands exclus, on n'y arrive pas comme ça. C'est un truc qui vient verticalement des profondeurs de l'enfance. »

C'est ce que vous dites, c'est que c'est à la fois une exclusion sociale mais à la fois une exclusion de soi, et, qui n'est pas la continuité de la grande précarité.

XE : « Non. Non non. Ou alors... non, je crois pas. Ou alors c'est... J'en ai vu... alcoolique au dernier degré, qui va jusqu'à l'abandon, tout ça, j'en ai vu un ou deux. Et c'est pas irréversible parce que le monsieur auquel je pensais, [anonymisé]... je vous en reparlerai. Et autour, deuxième cercle, c'est ceux qui sont dans... dans la fragilité, marginalité, mais ils ne tombent pas dans la grande exclusion. Par contre, eux, c'est un processus descendant. Après vous avez... Puis c'est là où vous trouvez les tox, les SDF pour le coup. Qu'il ne faut pas confondre avec les sans-abri. C'est des gens qui ont renoncé en tout cas à chercher un abri. C'est un trouble psy ça. »⁶⁰

Dans la perspective de J. Damon, les cercles concentriques renvoient à une évolution du ciblage opéré par l'action sociale, dont l'attention va progressivement se focaliser sur les personnes considérées comme les plus en difficulté. Le schéma que propose X. Emmanuelli est plus complexe à saisir. La distinction qu'il opère notamment entre sans-abri et SDF s'appuie sur une lecture psychopathologique de la « grande exclusion » qu'il envisage comme un « syndrome » (voir chapitre suivant). Ces deux usages d'un même schéma – descriptif et chronologique pour J. Damon, et opérationnel pour X. Emmanuelli – permettent cependant de mettre en exergue le décalage entre les tentatives classificatoires présentées précédemment (grille ETHOS ou enquête Insee), et le processus de classification opérationnel et politique des sans-abri. Si les usages de ce schéma sont différents, un accord apparaît néanmoins autour du processus de ciblage et de distinction de populations spécifiques au sein du champ de la prise en charge des sans-abri. Cependant, l'autre point d'accord entre X. Emmanuelli et J. Damon est le fait de considérer que parmi ces différentes populations, celle des « grands exclus » dispose d'un statut particulier, en termes de caractéristiques spécifiques, mais également en tant que « catégorie-cible » de l'action publique.

⁶⁰ Entretien réalisé avec Xavier Emmanuelli, à Paris, le 21 juin 2018.

Que l'on admette ou non ces visions schématiques, et cet accord autour du ciblage des « grands exclus », ces deux lectures soulignent que la catégorie SDF n'est pas une catégorie opérationnelle en tant que telle. Elle est l'objet de différentes opérations d'infra-ciblage visant à distinguer les publics qui la composent.

Conclusion du chapitre

Cette première séquence montre l'identification progressive du phénomène SDF, sa caractérisation et sa compréhension à partir du début des années 1980. Les sans résidence stable ou les sans domicile fixe se voient peu à peu inscrits dans le champ des politiques sociales et même, avec la loi créant le RMI, de la protection sociale. Ce mouvement marque un changement de positionnement politique à leur égard. Cette évolution dans le traitement étatique du sans-abrisme passe en particulier par le développement progressif de politiques publiques spécifiquement destinées aux personnes sans domicile et sans abri. Une offre sociale se développe et s'étoffe en direction de ce public. Les enjeux définitionnels abordés précédemment se trouvent alors supplantés par des logiques de catégorisation orientées par et dans l'action. L'avènement de la catégorie des « sans domicile fixe » ne constitue ainsi qu'une étape intermédiaire du processus de classification et de segmentation des publics en situation d'exclusion.

Bien que leurs schémas soient construits selon des logiques différentes, X. Emmanuelli et J. Damon placent tous deux les « grands exclus » au cœur de la cible. Les « grands exclus » offrent une illustration de la difficile superposition des classifications des sans-domicile dans une logique de recensement telle qu'on a pu l'observer en fin de chapitre, avec celles qui s'opèrent dans le cadre de l'action. Mais ils constituent également un exemple des processus de ciblage et de catégorisation résultant d'influences et de savoirs multiples, qui conduisent à la consolidation de catégories d'action publiques.

Dans le prochain chapitre, je vais m'intéresser plus spécifiquement à la catégorie des « grands exclus » et aux conditions de son émergence. Nous verrons comment la consolidation progressive de cette catégorie est le fruit d'observations empiriques et cliniques, couplées à des

savoirs théoriques, qui vont participer renforcer la distinction d'une frange de public particulière parmi la population des sans domicile fixe.

Chapitre 2 : L'émergence du « grand exclu » comme figure emblématique de l'individu vulnérable

Comme on l'a observé précédemment, on assiste à l'avènement de la catégorie des « sans domicile fixe » au tournant des années 1990. Cependant, derrière cette appellation et le sigle « SDF », on va retrouver des situations individuelles particulièrement hétérogènes, qui vont donner lieu au développement progressif d'une offre variées sous la forme d'un « univers segmenté » (Brousse, 2006a). La mise à l'agenda politique et médiatique de la « question SDF » ne peut ainsi être perçue comme l'aboutissement d'un processus de ciblage opéré au sein des personnes dites en situation d'exclusion. Dans ce contexte d'avènement du phénomène SDF, on va observer l'émergence concomitante de la catégorie des « grands exclus ».

À partir des années 1990, les termes « grand exclu » ou personne en situation de « grande exclusion » vont progressivement se répandre – surtout à l'échelle du terrain – pour désigner un public particulier parmi les sans-abri, à destination duquel vont se développer un certain nombre de dispositifs leur étant spécifiquement dédiés. Si l'on peut considérer que cette catégorie s'apparente à une forme d'actualisation de la figure du « clochard » ou encore à celle du « vagabond », qui ont encore cours jusqu'aux années 1980, elle semble recouvrir un spectre large et va venir qualifier les personnes sans abri dont les situations durables sont jugées comme particulièrement problématiques. La chronicité de la vie à la rue inquiète. Elle est alors envisagée sous deux angles différents : d'une part, le risque de dégradation sanitaire et social que suscite la vie prolongée à la rue ; d'autre part, les difficultés d'insertion liées à cette dégradation et à une vie durable à distance des normes sociales.

Ce chapitre cherche à montrer que l'émergence de la catégorie des « grands exclus » dans l'action sociale est à inscrire dans un contexte particulier et ne peut être envisagée que comme la résultante d'un processus multiforme résultant d'influences diverses. Comprendre l'apparition de la catégorie de « grande exclusion » et l'émergence de la figure du « grand exclu » demande en particulier une lecture de la transformation des politiques à destination des sans-abri qui se dessinent au tournant des années 1980 et 1990.

1. Une approche compréhensive de la catégorie des « grands exclus »

D'emblée, il importe de prendre quelques précautions en ce qui concerne la manière dont est appréhendée cette catégorie. Le terme même de catégorie, de par son caractère polysémique, impose de clarifier la manière dont sera mobilisée celle des « grands exclus » dans le cadre de cette recherche.

L'enjeu de ce chapitre n'est pas d'aboutir à une définition de ce que seraient les « grands exclus ». La catégorie des « grands exclus » n'est pas appréhendée comme une catégorie sociologique. Elle est mobilisée dans le cadre de cette recherche comme une catégorie d'action, saisie dans le cours de la pratique de la mise en œuvre des politiques à destination des sans-abri, en admettant la pluralité de ses significations et de ses usages, aux différents niveaux auxquels elle peut être observée et mobilisée. En ce sens, elle ne peut être définie de façon précise, mais est appréhendée telle qu'elle est observable, c'est à dire l'objet de mobilisations et de descriptions variables. Pour autant, et malgré le flou définitionnel qui l'entoure, cette catégorie va prendre place dans les politiques en direction des personnes sans abri et sans domicile. Ce chapitre vise ainsi à en retrouver les différentes « traces » afin de comprendre le périmètre sémantique de cette catégorie d'action et les représentations qu'elle véhicule. En ce sens, replacer la catégorie des « grands exclus » dans son contexte d'émergence permet de formuler la question de son rôle dans la prise en considération du problème public et social des SDF dans le courant des années 1980.

La démarche de ce chapitre peut s'apparenter à un travail de généalogie de cette catégorie (Payre et Pollet, 2013, p. 48). Elle peut être rapprochée de celle développée par Bénédicte Zimmermann lorsqu'elle évoque « l'entrée par les catégories et l'action, ou plus précisément par les catégories dans l'action ». Il s'agit de concevoir cette catégorie selon ce qu'elle désigne comme le « double prisme de l'histoire sociale et de la sociologie de l'action située » (Zimmermann, 2003, p. 241). Comme le rappellent les politistes Renaud Payre et Gilles Pollet, l'analyse de la construction des catégories d'action publique permet, notamment dans le cadre d'une approche socio-historique, d'observer comment la définition et la mise en œuvre des politiques publiques procèdent d'une « mise en sens du réel et des formes de catégorisation du social » (Payre et Pollet, 2013, p. 48). Sans prétendre s'inscrire ici dans le cadre d'une approche

socio-historique telle que défendue par ces auteurs, il s'agira néanmoins d'inscrire l'évolution de cette catégorie dans une perspective temporelle, d'agréger un certain nombre d'éléments permettant de contribuer à une narration – non exhaustive – de l'histoire de cette catégorie au sein du champ de la prise en charge des sans-abri.

De façon générale, l'analyse de la construction des catégories est importante pour comprendre la construction sociale de la réalité (Berger et al., 2014) et des problèmes publics (Cefaï, 1996 ; Cefaï et Terzi, 2012 ; Gusfield, 2009 ; Neveu, 2015). En effet, la manière dont va être définie et comprise une situation jugée problématique va éventuellement conduire à l'élaboration d'une réponse publique visant à y remédier. Derrière cette évidente simplicité des mécanismes de production de l'action publique, l'enjeu de cadrage est une étape incontournable pour comprendre l'enchevêtrement d'actions conduisant à la « mise en politique publique », ainsi que les principes qui les sous-tendent.

On a pu voir au cours du chapitre précédent l'amorce de la mise en œuvre des opérations de catégorisation de la population sans domicile. Pascale Pichon explique qu'un « travail institutionnel de séparation des individus en ensembles distincts selon des critères socio-économiques demeure l'une des conséquences politiques des tentatives de résolution de la question sociale et urbaine » (Pichon, 2005b, p. 191). Ce travail consiste en de nombreuses opérations d'« infra ciblage » qui résultent d'une logique d'identification de caractéristiques ou de problématiques spécifiques, mais aussi d'un exercice de distinction et de priorisation des publics au sein de cette vaste et hétérogène catégorie des personnes sans domicile fixe. P. Pichon souligne par ailleurs, en faisant notamment référence au travail conduit par le sociologue Christian Topalov sur la catégorie du « chômeur » (Topalov, 1994), l'importance du rôle des corps intermédiaires dans les processus de catégorisation :

« Plus précisément, dans son travail minutieux, apparaissent explicitement les acteurs premiers de ces opérations, qui ne sont pas seulement les garants de la puissance publique mais les corps intermédiaires que représentent ici les sociétés savantes, les cercles philanthropiques, les bureaux de statistiques, les universités... La construction des cibles de l'action des politiques publiques n'est donc pas seulement affaire de création par le haut mais s'origine dans une société donnée lorsque le contexte s'avère propice aux transformations sociales et trouve là des intermédiaires, progressistes le plus souvent, aptes à concilier les forces antagonistes à l'œuvre. » (Pichon, 2005b, p. 192)

Cet extrait permet à la sociologue d'expliquer avec nuance l'intérêt d'une approche *top-down* dans la définition des politiques publiques, en rappelant l'influence décisive des corps intermédiaires ou autres « entrepreneurs de problèmes » selon Erik Neveu (Neveu, 2015, p. 41). Mais cela permet également de nuancer une autre lecture de la construction de l'offre sociale à destination des sans-domicile selon laquelle certaines catégories émergeraient du terrain et trouveraient par la suite d'éventuelles voies d'institutionnalisation et de reprises dans la définition des politiques de prise en charge au sein des administrations centrales. Certaines catégories seraient ainsi propres aux acteurs agissant sur le terrain, ou aux « associatifs ». C'est ce que m'indiquait un interlocuteur de la Direction générale de la cohésion sociale lorsque je lui demandais si des références aux « grands exclus » ou à la « grande exclusion » pouvaient être identifiées dans les textes officiels et réglementaires⁶¹. Selon cette personne, cette catégorie issue du terrain associatif, n'était pas employée par les services de l'État. En réalité, les « grands exclus » ou les personnes « en situation de grande exclusion » sont bien mentionnés dans différents textes officiels et réglementaires⁶².

Par conséquent, ce travail de catégorisation des publics ne peut être envisagé comme le résultat d'une production unilatérale, selon une dynamique exclusivement descendante (*top-down*) qui verrait les pouvoirs publics définir une distinction entre publics spécifiques, ou bien selon les seuls intervenants de terrain (*bottom-up*) qui, de par leurs observations et leurs pratiques, distingueraient des catégories opérationnelles. La production de ces infra-catégories résulte d'allers-retours, d'échanges, d'une circulation des idées qui voient les catégories se développer par des ajustements itératifs.

Le cas de la catégorie des « grands exclus » constitue un exemple de l'influence des « corps intermédiaires » dans le processus d'inscription à l'agenda politique d'une nouvelle cible de l'action publique, mais aussi des dynamiques croisées – *top-down* et *bottom-up* – à l'œuvre dans le développement de l'offre sociale sur les territoires.

⁶¹ Entretien téléphonique avec un agent de la Direction générale de la Cohésion sociale, mai 2018.

⁶² Voir annexe « “Grande exclusion” et “grands exclus” dans les textes officiels et réglementaires »

2. La « grande exclusion », une catégorie nébuleuse et polysémique

Comme le rappellent Édouard Gardella et Daniel Cefaï, le « grand exclu » représente une « figure aux contours flous » (Gardella et al., 2011). Ce caractère flou est en partie la résultante de son appellation. En effet, les acteurs du champ parlent indistinctement de « grands exclus » ou de « personnes en situation de grande exclusion ». Mais cette dernière appellation peut être mobilisée pour désigner la catégorie d'action, mais aussi, en diverses occasions, comme un terme générique venant qualifier une frange de la population précaire. Ainsi, le terme « grande exclusion » peut être employé pour désigner tout ou partie des personnes sans abri ou sans domicile en les distinguant du reste des personnes en situation de pauvreté. Et dans une acception encore plus large, il sert à distinguer une forme d'exclusion ou de dénuement plus accentuée pour une frange de la population en situation d'exclusion, sans que la question de l'exclusion liée au logement ne soit nécessairement explicite. L'emploi du terme « grande exclusion » sert alors à accentuer une situation de dénuement par rapport à une autre dans des contextes particulièrement variables⁶³. Cela n'est pas sans susciter certaines critiques, à l'image de celle formulée par Patrick Gaboriau et Daniel Terrolle, qui indiquent, en guise de contre-pied, que l'on n'a « jamais entendu quelqu'un déclarer qu'il vivait une “petite pauvreté” » ou encore qu'aucune étude n'a permis de « poser cette catégorie des “petits exclus” » (Gaboriau et Terrolle, 2007, p. 25-26).

2.1 La « grande exclusion » et les « grands exclus » : Une sous-catégorie « marginale » et « problématique » parmi la population sans domicile fixe

⁶³ À titre d'exemple, on peut ainsi citer différentes publications de l'historienne Axelle Brodiez-Dolino qui emploie le terme « grande exclusion » (ou « très grande exclusion ») pour parler du public ciblé par les actions sanitaires et sociales conduites par des acteurs comme l'association REMEDE, Médecins du Monde ou encore Emmaüs à partir du milieu des 1980 (Brodiez-Dolino, 2014, 2018). Michel Borgetto, dans l'introduction du dossier « Pauvreté et grande exclusion » de la Revue du Droit Sanitaire et Social paru en 2007 se prête à l'exercice de la mise en discussion des deux catégories énoncées et emploie également la « grande exclusion » pour caractériser la situation des personnes à la rue (Borgetto, 2007). La sociologue Ana Marques parle quant à elle du « domaine de la grande exclusion » pour caractériser le champ de l'urgence sociale (Marques, 2015). On retrouve ce même usage de la « grande exclusion » pour parler des personnes sans abri ou sans domicile dans une contribution produite par la FNARS à l'occasion de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2012 alors que la fédération opère une distinction entre la « moyenne exclusion » dont la compétence revient aux Départements et la « grande exclusion » qui relève de l'État (Fnars, 2012). Ou encore dans une publication de deux inspecteurs généraux des affaires sociales concernant l'organisation des services territoriaux dans le domaine sanitaire et social (Buisson et Jeandet-Mengual, 2004).

La notion de « grande exclusion » est mobilisée à différents niveaux, qu'il s'agisse du niveau politico-administratif central, ou au niveau des territoires par les acteurs concernés par la mise en œuvre des politiques de prise en charge des sans-abri. Cela ne signifie pas pour autant une définition commune, quand bien même la grande majorité des différents acteurs interrogés – qu'ils soient praticiens ou agents de différentes administrations – s'accorde pour considérer que les personnes « en situation de grande exclusion » seraient à distinguer du reste de la population des sans abri ou sans domicile par un certain nombre de caractéristiques spécifiques.

Sur les différents terrains de l'enquête, la catégorie des « grands exclus » fait écho aux acteurs interrogés, mais certains lui préfèrent d'autres appellations selon les territoires. Cela s'observe également dans la littérature professionnelle et la littérature « grise ». Pour désigner les sans-abri considérés comme « les plus exclus des exclus », « les plus éloignés », « les plus en difficultés », on recense différentes appellations : « grands exclus », « personnes en situation de grande exclusion », « grands marginaux », « personne en situation d'exclusion lourde », « naufragés » ou encore « clochards » ou « exclus des exclus ». Ces différentes formules reviennent de façon récurrente dans les discours recueillis, mais également dans la communication externe des acteurs associatifs ou institutionnels. Cependant, ce sont les appellations « grands exclus » et « grande exclusion » qui sont majoritairement retenues et employées dans les textes officiels et réglementaires ou dans la littérature professionnelle, mais aussi dans les travaux de recherche.

Les entretiens réalisés avec des acteurs de l'urgence sociale conduisent à constater que cette catégorie ne concerne qu'une partie relativement faible des sans-abri. À Grenoble, les professionnels interrogés estiment que les « grands exclus » seraient entre 50 et 100 sur le territoire. À Marseille, les chiffres sont relativement proches, avec une estimation allant de 50 à 200 personnes⁶⁴. À Paris, le nombre de personnes considérées comme des « grands exclus » est plus important quantitativement, mais ne semble pas représenter une proportion plus

⁶⁴ À Marseille comme à Grenoble, ces estimations du nombre de « grands exclus » sont formulées par des acteurs de l'urgence sociale, qu'il s'agisse de personnes intervenant au sein des maraudes et accueils de jours, d'écoutants au 115 ou d'agents des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) locaux.

importante de sans-abri⁶⁵. Un chargé de mission du Service intégré d'accueil et d'orientation⁶⁶ de Paris (SIAO75) me précise ainsi :

« La chose qu'il faut remettre en place par rapport aux "grands exclus", c'est que ça représente quand-même un nombre relativement faible. Tant en pourcentage qu'en nombre. C'est pas... C'est à peine quelques milliers de personnes. »⁶⁷

Son collègue, présent pendant une partie de cet entretien, prolonge le propos en indiquant que ce faible effectif peut notamment s'expliquer par le fait que leur « espérance de vie est courte ». Un directeur régional de la Fondation Abbé Pierre, abonde également dans le sens du caractère marginal, d'un point de vue quantitatif, de la « grande exclusion ». Au cours de l'entretien, il schématise le problème en tentant une représentation sur une feuille à petits carreaux :

« Si on regarde le nombre de mal logés au regard du nombre de personnes rencontrant des difficultés dans notre société... Tu as 100 000 personnes à la rue, ça représente quand-même pas grand monde au regard de tout ça. Et toi, tu t'intéresses aux « grands exclus », qui sont encore moins nombreux !! C'est marginal... En fait, ton sujet de recherche, c'est le blanc de l'angle ! ».

De façon générale, les propos des acteurs s'accordent autour de ce constat. La population regroupée sous cette catégorie est quantitativement marginale parmi l'ensemble des personnes sans domicile. Pourtant, cette catégorie est devenue un objet de majeur dans le champ de l'action à destination des sans abri.

Sur les territoires, des dispositifs s'adressent spécifiquement à ce public. Nous le verrons ultérieurement (voir troisième partie). Au plan national, la mise en place de groupes de travail s'intéressant à la question de l'accès à l'habitat des « grands exclus », ou encore le

⁶⁵ Cette observation ne peut se fonder que sur des éléments subjectifs puisqu'il n'existe pas de critère permettant de distinguer de façon objective les « grands exclus » du reste de la population sans abri. On peut toutefois noter l'initiative parisienne de recenser les personnes fréquentant d'une année sur l'autre les dispositifs d'urgence hivernaux. À l'époque de l'enquête, en 2014, l'idée était de recenser ces « récurrents hivernaux » afin de comprendre les raisons qui les conduisaient à rester durablement dans les réseaux assistantiels de l'urgence, et à envisager la création de solutions adaptées.

⁶⁶ Les services intégrés d'accueil et d'orientation sont des dispositifs inscrits dans la Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions (dite Loi Molle) du 25 mars 2009. Ils seront ensuite intégrés à l'article L 345-2 du Code de l'action sociale et des familles qui précise que les SIAO ont pour objet « d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou service qu'appelle leur état ». La mise en œuvre des SIAO a fait l'objet d'un premier bilan, réalisé par l'Inspection générale des affaires sociales en 2012, où sont notamment décrites les formes variables qu'ont pu prendre les SIAO sur les différents départements français (Imbaud et Jeantet, 2012).

⁶⁷ Entretien avec un coordinateur du SIAO75, janvier 2013.

développement d'expérimentations ou d'appels à projets visant à soutenir des actions innovantes à destination de cette catégorie de public attestent d'une importante préoccupation. A titre d'exemple, on peut mentionner l'appel à projets « Innovations sociales dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement » de 2013, porté conjointement par la Direction générale de la cohésion sociale et par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement pour le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement. Le cadre de cet appel à projet est notamment décrit dans le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale :

« Parallèlement, le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement financera un appel à projets innovants visant à favoriser l'accès au logement et la prise en charge adaptée des personnes en situation de rupture. Le lancement de cet appel à projets constituera un soutien aux expérimentations innovantes menées par les associations sur les territoires. Il visera notamment à apporter des solutions aux besoins des femmes victimes de violences, des personnes sortant de prison, des jeunes issus de la Protection judiciaire de la jeunesse, des jeunes en grande difficulté et des grands exclus. »⁶⁸

On voit ainsi que les « grands exclus » figurent au titre des catégories ciblées au même titre que les « femmes victimes de violences », les « personnes sortant de prison », les « jeunes issus de la Protection judiciaire de la jeunesse », ou encore les « jeunes en grande difficulté ». La mise en œuvre de cet appel à projet faisait partie des préconisations listées au sein d'un rapport piloté conjointement par le Directeur général de la Fondation Abbé Pierre, Christophe Robert, et par le Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, Alain Régnier, dans le cadre des travaux préparatoires du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale⁶⁹. On y retrouve deux références aux « grands exclus » et à la « grande exclusion ». La première référence concerne donc la proposition de mettre en œuvre l'appel à projet national « Innovation sociales dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement » que je viens d'évoquer :

« Enfin, pour soutenir le tissu associatif et conforter son rôle dans l'expérimentation et l'innovation sociale, il est proposé de lancer un appel à projet national pour 100 projets en 2013 pour les publics très vulnérables : jeunes en errance, femmes victime de violence, grands exclus à la rue depuis des années... Seront ainsi privilégiés les

⁶⁸ Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions, 21 janvier 2013, p. 33. On retrouvera quelques mois plus tard cette même déclinaison de publics à laquelle s'ajoute les « personnes souffrant de troubles psychiques » concernant cet appel à projets dans la circulaire n° DGCS5A/2015/186 du 3 mai 2013 relative à la campagne budgétaire du secteur AHI pour 2013.

⁶⁹ Groupe de travail « Logement, hébergement », « Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal logés », Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 10 et 11 décembre 2012, Rapport de l'Atelier consacré à la politique d'hébergement et d'accès au logement. Mission confiée par Madame Cécile Duflot, Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement à Alain Régnier et Christophe Robert.

projets décroissant le sanitaire et le social et valorisant le développement de l'économie sociale et solidaire. » (p. 12)

La seconde référence concerne le soutien et le développement d'actions d'« aller-vers » pour aller notamment à la rencontre des « situations de grande exclusion » :

« Développer les équipes mobiles et les maraudes, et conforter celles qui existent pour aller au-devant des situations de grande exclusion et vers les personnes qui ne demandent plus rien. » (p.35)

Dernièrement, une instruction de la DGCS datant de 2017, identifie les personnes en « grande exclusion » parmi celles pour lesquelles la nouvelle stratégie du secteur AHI fondée sur l'accès au logement et le « droit commun » rencontre des difficultés, au même titre que les personnes se trouvant dans une « situation administrative n'autorisant pas l'accès au logement »⁷⁰.

Ces références récentes aux « grands exclus » ou aux personnes en situation de « grande exclusion » permettent de souligner deux caractéristiques institutionnelles importantes de cette catégorie. Premièrement, le fait qu'elle continue de figurer parmi les catégories de publics pour lesquelles le développement d'actions innovantes et/ou spécifiques est d'actualité au niveau politique central. Le deuxième point renvoie plus spécifiquement au deuxième exemple cité et apparaît comme l'une des justifications du développement d'actions dédiées, en l'occurrence le fait que cette catégorie de public incarne de façon durable les limites du dispositif global de prise en charge des personnes sans abri malgré ses différentes évolutions.

2.2 Une catégorie ancrée à l'échelle du terrain

L'actualité de la présence de cette catégorie, outre les références qui y sont faites dans différents textes officiels ou réglementaires, s'observe aussi et surtout à l'échelle du terrain. La démarche méthodologique employée dans le cadre de mon accès aux territoires de l'enquête permet une première confirmation de la présence persistante de cette catégorie dans l'organisation territoriale de l'offre à destination des sans-abri. Sur l'ensemble des territoires

⁷⁰ Instruction DGCS/SD5C/SD1/2017/137 du 25 avril 2017 relative à la campagne budgétaire du secteur « Accueil, hébergement et insertion » pour 2017.

de l'enquête, on trouve un certain nombre de dispositifs qui sont identifiés comme accueillant plus particulièrement les publics considérés comme les plus en difficultés, ou comme mettant en difficulté les autres dispositifs de prise en charge.

Des détails m'ont été apportés dès la première phase de la recherche, dans les entretiens réalisés auprès d'un certain nombre d'« acteurs-clés » présents sur chacun des territoires de l'enquête. J'ai pu aussitôt noter l'attention portée aux « grands exclus » chez les personnes interrogées : agents des services déconcentrés de l'État en charge de la prise en charge des personnes sans abri et sans domicile, mais également avec des « têtes de réseaux » locales, en l'occurrence de la Fédération des Acteurs de la Solidarité et de la Fondation Abbé Pierre. Également de la part des agents des services intégrés d'accueil et d'orientation qui ont pour rôle d'organiser le rapprochement de l'offre et la demande d'hébergement et de logement accompagné au niveau départemental. Mais aussi lors de différentes rencontres dans des dispositifs de « premier accueil », qu'il s'agisse d'équipes mobiles ou d'accueils de jour⁷¹.

L'enjeu de ces entretiens préliminaires était double. Premièrement, réaliser une première cartographie de l'offre locale d'accueil et d'hébergement d'urgence, d'insertion, et d'accès au logement. Si de manière générale, on retrouve d'un territoire à l'autre des dispositifs relativement semblables, leur mise en œuvre, mais également l'organisation de l'offre, les logiques d'orientation, le maillage partenarial ou encore les problématiques liées à certains publics peuvent laisser apparaître des particularités selon que l'on se trouve à Paris, Marseille ou Grenoble. Il m'a paru important, au démarrage de l'enquête, d'avoir une vision plus précise du champ dans chacun des territoires observés. Le second enjeu était de savoir dans quelle mesure une offre à destination des « grands exclus » ou des personnes considérées comme étant « en situation de grande exclusion » ou de « grande marginalité » existait sur les territoires. Il s'agissait alors d'observer si la catégorie des « grands exclus » faisait écho aux différents interlocuteurs, de comprendre comment elle était entendue, et le cas échéant, d'identifier si

⁷¹ Les lieux d'accueil de jour peuvent prendre différentes appellations selon les territoires et selon les porteurs institutionnels. À Paris, certains sont appelés Espaces solidarité insertion (ESI). Les ESI sont des établissements labellisés qui doivent répondre à un cahier des charges. Cf. la plaquette d'information sur les ESI disponible sur le site internet de la ville de Paris : <https://api-site.paris.fr/images/73170> (consulté le 3 novembre 2019). Les accueils de jour de la Fondation Abbé Pierre sont quant à eux appelés « Boutiques Solidarité » et leurs actions doivent s'inscrire dans le cadre de la Charte des Boutiques Solidarité de la Fondation Abbé Pierre : Cf. la page consacrée aux Boutiques Solidarité sur le site internet de la Fondation Abbé Pierre : <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/nos-actions/accueillir-et-loger/les-boutiques-solidarite-de-la-fondation-abbe-pierre> (consulté le 15 avril 2020)

cette catégorie faisait l'objet d'un traitement spécifique dans l'organisation locale de l'offre à destination des sans-abri.

Ces entretiens ont permis d'emblée de formuler deux constats permettant d'attester de la présence de la catégorie des « grands exclus » dans l'action des intervenants de terrain. D'une part, aucune de personnes rencontrées n'a semblé surprise de l'emploi de cette catégorie, y compris sur les territoires lui préférant d'autres appellations, comme à Marseille où différents acteurs employaient plus volontiers l'appellation « grands marginaux » pour désigner ce public. D'autre part, les acteurs ont été capables de distinguer au sein de leur file active qui est un « grand exclu » et qui ne l'est pas, et d'apporter différents éléments de définition permettant de caractériser cette population. Généralement, les descriptions qui ont été faites des personnes relevant de cette catégorie convergent autour de deux points : un « long parcours de rue » et un « cumul de problématiques » sociales et sanitaires.

Ces constats rejoignent pour partie ceux formulés par d'autres chercheurs, notamment Daniel Céfaï et Édouard Gardella. Dans leur ouvrage consacré à l'étude ethnographique du Samusocial de Paris, ils rappellent que la mission originelle de ce dispositif est d'aider les personnes sans logement, en particulier les « grands exclus », et donnent une illustration de la diffusion de cette catégorie dans la pratique des intervenants :

« Signe que la catégorie de “grands exclus” est diffuse dans l'organisation et passée dans la pratique, une travailleuse sociale les caractérise, au pied levé, dans un bavardage de camion, par un “long temps de rue”, une “forte altération de l'état général”, un “refus fréquent d'hébergement en centre” et “souvent, une difficulté de mobilité” » (Céfaï et Gardella, 2011, p. 17)

Au travers de cette description « au pied levé », on voit apparaître trois registres descriptifs distincts également identifiables sur mes différents terrains. Premièrement, un « tableau clinique » décrit l'état de la personne au niveau sanitaire et social (« altération de l'état général » ou « difficulté de mobilité »). Ce registre correspond au cumul de problématiques décrit par les acteurs rencontrés initialement. Le second registre concerne la dimension temporelle, et plus précisément le temps passé à la rue, également évoquée par les acteurs. Enfin, un troisième registre porte sur les relations à l'offre sociale (« refus fréquent d'hébergement en centre »)⁷². Dans cet extrait, l'accent est mis sur le « refus » d'hébergement

⁷² Dans les faits, la question du temps passé à la rue pourrait tout à fait être rangée du côté des relations à l'offre sociale puisque le refus d'hébergement est l'un des éléments évoqués par certains acteurs de terrain pour expliquer

« en centre », renvoyant à un comportement individuel. Nous verrons que la question centrale des relations à l'offre sociale peut être envisagée de manière plus complexe, notamment en s'appuyant sur la notion de non-recours permettant d'envisager la pluralité des relations ou non-relations des ressortissants à l'offre sociale.

Les descriptions des « grands exclus »⁷³ faites par plusieurs acteurs interrogés se rapprochent largement de ce portrait. Elles font apparaître de manière plus ou moins marquée ces trois registres descriptifs. Les termes employés peuvent cependant varier – certains vont ainsi parler de « chronicisation de la vie à la rue », de « cumul de problématiques » ou encore d'« éloignement des services » ou d'« invisibilité » – et d'autres éléments sont parfois mobilisés pour compléter ce portrait : des problématiques de santé mentale, d'accès de violence lors de séjours en centres d'hébergement d'urgence, ou des pathologies liées à la consommation d'alcool⁷⁴ ou à la prise de toxiques de manière générale. Il n'est pas rare non plus que s'ajoute au portrait de ces « grands exclus » le fait qu'ils soient accompagnés d'un ou plusieurs chiens. Cette caractéristique est généralement envisagée comme une difficulté supplémentaire dans l'accès aux dispositifs d'hébergement qui n'autorisent que rarement les personnes accompagnées d'animaux. Sur ce dernier point, le sociologue Christophe Blanchard rappelle que les « propriétaires de chiens à la rue » sont victimes d'une « prise en charge sociale souvent inadaptée dans laquelle l'animal semble être devenu le principal frein à l'intégration de la personne » (Blanchard, 2016, p. 52)⁷⁵.

la chronicisation des situations de sans-abrisme. Je reviendrai plus tard sur les causes évoquées par les personnes concernées pour expliquer la longueur de leurs carrières de sans-abrisme.

⁷³ Au-delà des personnes rencontrées dans la phase préliminaire de l'enquête, j'ai réalisé des entretiens avec différents acteurs du secteur AHL, qu'il s'agisse d'intervenants sociaux ou médico-sociaux travaillant au sein de structures d'hébergement ou d'accès au logement dédiées au « grands exclus », au sein de dispositifs de premier accueil (115, accueils de jour, équipes mobiles ou centres d'hébergement d'urgence), ou encore d'agents des services de l'État en charge des politiques liées au sans-abrisme, au niveau national ou au sein des services déconcentrés. En tout, plus d'une cinquantaine d'entretiens ont été réalisés, généralement en individuel, mais parfois en collectif, sur les différents terrains de l'enquête. Voir en annexe le tableau récapitulatif des entretiens réalisés avec les professionnels.

⁷⁴ Notamment des personnes atteintes de « syndromes de Korsakoff », aussi appelé syndrome amnésique ou démence de Korsakoff, pathologie neurologique liée à la consommation d'alcool et qui se traduit par des amnésies généralement antérogrades (qui concernent les événements après l'apparition de la maladie) ainsi que des difficultés dans l'exécution de certains gestes pouvant affecter la mobilité. Voir notamment : <https://www.cen-neurologie.fr/deuxieme-cycle/addiction-lalcool-complications-neurologiques-lalcoolisme>

⁷⁵ Ce constat formulé par Christophe Blanchard trouve de nombreuses illustrations. Afin de soutenir cette observation, je me permets de livrer une situation vécue dans le cadre professionnel alors que je travaillais en structure d'hébergement. Alors que j'étais intervenant social en 2009, une personne avait obtenu une place d'hébergement dans un centre d'hébergement d'urgence, sans préciser qu'elle était accompagnée de son chien. Lorsqu'elle s'est rendue sur place, l'accès à la structure lui a ainsi été refusé. Venant chercher un appui auprès de notre structure afin de tenter d'infléchir cette décision, mes collègues et moi nous sommes retrouvés à négocier avec le responsable du centre d'hébergement d'urgence. Cette tentative fut un échec. Le responsable du centre

Que la description se polarise sur la dimension individuelle ou sur les relations institutionnelles, une convergence s'opère sur le fait que la prise en charge des personnes représente une difficulté, qui se traduit notamment par la chronicité des situations de sans-abrisme de ces personnes. La figure ci-dessous propose de synthétiser les différents registres descriptifs mobilisés par les différents professionnels interrogés dans le cadre de l'enquête.

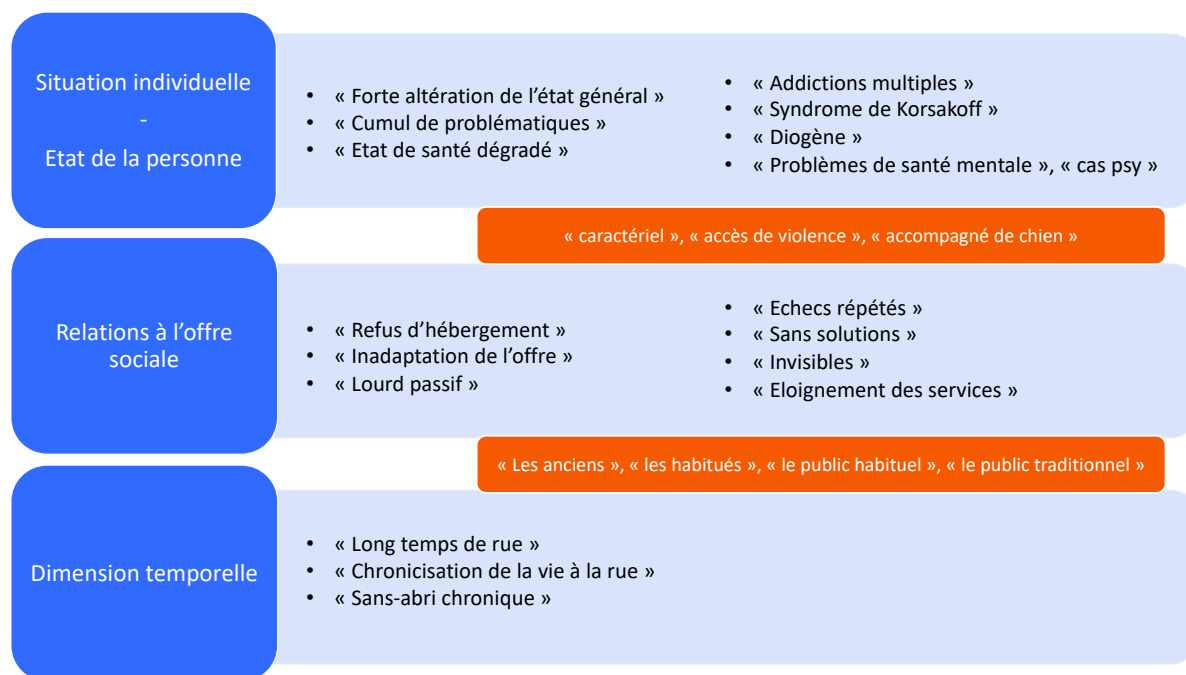


Figure 6 - Les registres descriptifs des "grands exclus" (réalisé à partir des entretiens avec les acteurs du champ)

Parmi les registres descriptifs, la dimension temporelle revêt un caractère particulier. Elle peut être envisagée comme renvoyant à la fois à la description de l'état des personnes et à leurs relations avec l'offre sociale. Elle est en tout cas présente dans toutes les descriptions formulées par les intervenants, et apparaît comme un élément définitionnel central dans la caractérisation de ce public. C'est la première des caractéristiques évoquées par la personne interrogée par D. Céfaï et E. Gardella, qui parle d'un « long temps de rue ». Les intervenants de terrain que j'ai interrogés insistent également sur cette caractéristique et évoquent ainsi « des personnes en errance depuis de nombreuses années », des « longs parcours d'errance », de « longs temps de vie à la rue »⁷⁶. Le temps passé à la rue est à la fois envisagé comme un marqueur visant à

d'hébergement conclut l'échange en indiquant que si la personne souhaitait vraiment une place d'hébergement, elle n'avait qu'à abandonner son chien.

⁷⁶ Extraits des échanges formels et informels avec des acteurs de l'urgence sociale sur les trois territoires de l'enquête. On peut également noter que cette chronicisation est difficile à caractériser pour la plupart des acteurs

souligner que l'allongement du temps passé à « vivre dans la rue » ou la « chronicisation » des situations de sans-abrisme va de pair avec une altération de l'état sanitaire et social de la personne. Mais cette chronicisation est également le marqueur d'une relation complexe vis-à-vis des dispositifs de prise en charge des personnes sans-abri, notamment lorsque le temps long passé à la rue est expliqué par le refus d'assistance de la part des personnes⁷⁷.

On voit donc, autour de la dimension temporelle, s'opérer une transition entre un registre descriptif et un registre explicatif. Les différentes acceptions de la durée de vie à la rue renvoient ainsi aux deux autres registres explicatifs autour desquels se polarise la description de cette catégorie de public, l'un renvoyant à des caractéristiques individuelles notamment pensées en termes de capacité et de volonté⁷⁸, et l'autre à la capacité politico-institutionnelle de formuler une réponse adaptée. Cette double distinction – entre registres descriptifs et explicatifs, et entre dimensions individuelles et institutionnelles – est bien souvent délicate à effectuer puisque l'on peut observer, notamment à l'échelle du terrain, comment le premier registre explicatif peut se substituer au second, expliquant par exemple l'inadaptation institutionnelle par l'impossibilité de proposer un cadre d'accueil adapté à des personnes rencontrant des problématiques sanitaires et/ou sociales trop importantes et refusant toute forme de prise en charge. On constate ici une forme de raisonnement circulaire qui permet difficilement de distinguer les registres descriptifs et explicatifs, mais également les dimensions individuelles et institutionnelles.

REGISTRE DESCRIPTIF		REGISTRE EXPLICATIF	
Dimension individuelle	Dimension institutionnelle	Dimension individuelle	Dimension institutionnelle
Problématiques sociales	Refus de l'offre	Non adhésion	Inadaptation de l'offre (conditions matérielles)
Problématiques sanitaires	Inadaptation de l'offre	Non volonté	Inadaptation de l'offre (modalités d'accompagnement, conditionnalités)
Dégradation de la situation	Éloignement / Invisibilité	Incapacités	Inadaptation de l'offre (conditions temporelles)
Temps passé à la rue	« Passif institutionnel » Temps passé à la rue		

Tableau 1 - Registres descriptifs et explicatifs de la "grande exclusion" (réalisé à partir des entretiens avec les acteurs)

interrogés qui me parlent de « plusieurs années à la rue », de « nombreuses années », « plus de deux ans », « plus de cinq ans », « à la rue depuis plus de dix ans ».

⁷⁷ Sur ce dernier point, on peut renvoyer aux travaux de psychologie sociale de Nicolas Fieulaine, notamment en ce qui concerne la « perspective temporelle » ou encore la « rencontre des temporalités entre « le temps de l'urgence » et le « temps du projet ». Le chercheur insiste notamment sur « l'établissement d'une certaine temporalité » dans l'accompagnement au recours aux soins et à l'aide sociale des personnes en situation de précarité (Fieulaine, s. d. ; Fieulaine, Apostolidis et Olivetto, 2006). De façon bien plus modeste, j'avais traité de la question de la prise en considération de la temporalités dans le cadre de la prise en charge des sans-abri chroniques dans un mémoire universitaire présenté en 2011 à l'IEP de Grenoble (Lévy, 2011).

⁷⁸ On peut ici faire le lien avec les modalisations subjectivantes formulées notamment par Jean-Louis Génard, notamment dans *La grammaire de la responsabilité*, 1999.

Cette articulation entre registres descriptifs et explicatifs, et entre dimensions individuelles et institutionnelles – pouvant même s'apparenter dans certains cas à une forme de superposition – est identifiable dès les prémices de l'émergence de la « grande exclusion » et des « grands exclus » comme une problématique spécifique au sein du problème public des sans-domicile fixe. En ce sens, l'émergence de la « grande exclusion » peut être lue comme la mise en exergue d'un problème social spécifique au sein du problème social plus vaste des personnes sans domicile fixe, qui va participer à une modification du cadre de compréhension du problème public du sans-abrisme, et engendrer le développement de nouvelles réponses censées y répondre. L'entrecroisement des dimensions individuelles et structurelles pour décrire la situation des « grands exclus » s'inscrit ainsi dans un mouvement de « particularisation des politiques sociales » (Choppin et Gardella, 2013, p. 170), mais également dans une tendance à l'« individualisation des politiques » et à la « psychopathologisation du social » (Bresson, 2006, p. 21) qui dépasse le seul cadre des politiques de prise en charge des sans-abri.

Il s'agit dans la suite de ce chapitre de revenir, au travers de différents exemples, sur les étapes qui ont participé à la prise en considération de la situation spécifique des « grands exclus » et à cet entrelacs des dimensions individuelles et structurelles ou institutionnelles que l'on retrouve dans les descriptions formulées par les acteurs de terrain. Comme nous allons le voir, cela va peser dans la définition du problème de la « grande exclusion ».

3. Aux origines de l'identification et du cadrage du problème de la « grande exclusion » : la construction de la figure d'un individu vulnérable non-réinsérable

La perspective historique permet de retracer le développement progressif de la catégorie des « grands exclus » parmi les sans-abri et de mieux comprendre l'interconnexion entre dimensions individuelles et institutionnelles, et ses origines. Au cours des années 1980 et début des années 1990, alors que la « question SDF » prend une importance inédite en France, la situation des personnes sans domicile fixe considérées comme les plus en difficulté, alors généralement désignées sous le terme de « clochard » par les acteurs de terrain, va connaître une prise en considération toute particulière. L'attitude répressive à l'égard des clochards et

vagabonds s'est largement adoucie au cours de la deuxième moitié du 20^e siècle, en particulier à partir des années 1970 au cours desquelles, comme l'indique J. Damon, « des mesures assistantielles plus fournies se sont déployées, tandis que la pression pénale et policière s'effondrait »⁷⁹ (Damon, 2002a, p. 35). Si elles ne sont plus criminalisées, ces personnes ne sont pas nécessairement l'objet d'un ciblage spécifique dans les actions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le développement des réponses insertionnelles à destination des personnes en situation d'exclusion au fil des années 1980 est pensé comme une manière de remédier à la diversité des situations d'exclusion liées au travail ou au logement. Dans ce contexte, on va ainsi pouvoir identifier différents discours qui participent à l'émergence de la « grande exclusion » en tant que catégorie d'action à la fin des années 1980 et au début des années 1990. D'un côté, on observe l'émergence d'un discours qui pointe l'inefficience des politiques insertionnelles pour une frange du public en difficulté sociale. Au sein de cette frange, une partie des personnes sans domicile tient une place importante. De l'autre côté, on constate également vis-à-vis d'une frange de la population sans abri la montée en puissance d'un discours à l'intersection de l'humanitaire et du médical qui va nourrir le développement du « problème public de la désocialisation » (Gardella, 2014, p. 251).

Il importe donc de revenir sur les conditions d'émergence de la « grande exclusion » comme problème social spécifique au tournant des années 1980 afin d'observer le processus d'identification et de cadrage qui va participer à dessiner les contours de cette catégorie de public⁸⁰. Je vais suivre ici une logique chronologique, afin de présenter le caractère progressif de la consolidation de cette catégorie, avant qu'elle ne soit prise en compte au niveau politique. Dans un premier temps, l'identification du problème singulier des « grands exclus », alors principalement désignés sous le nom de « clochards », s'opère dans un contexte particulier de médicalisation de la problématique du sans-abrisme. Mais cette prise en considération par le prisme sanitaire va rapidement aboutir à questionner la capacité de l'offre sociale – au travers des différents services d'aide et autres dispositifs insertionnels – à formuler une réponse adaptée à cette population spécifique.

⁷⁹ Cet « effondrement » de la pression pénale se concrétisera avec la suppression des délits de vagabondage et de mendicité dans le Nouveau Code Pénal de 1992, marquant ce que J. Damon qualifie de passage « du vagabond au clochard », indiquant par cette formule une rupture entre la dangerosité perçue du vagabond et le côté « sympathique » du clochard (Damon, 2002a, p. 35-38). Voir chapitre suivant.

⁸⁰ Au cours de cette section, je m'appuierai sur différentes sources produites à cette époque et ayant joué un rôle plus ou moins influent dans le « cadrage » du problème social des « grands exclus ». Ces sources seront pour partie des rapports se référant de manière plus ou moins directe à la « grande exclusion » et aux « grands exclus », mais également différents ouvrages et articles scientifiques.

3.1 Le rôle de la Maison de Nanterre et la construction pathologisante du « grand exclu »

Rétrospectivement, le service de consultation médicale du Centre d'hébergement et d'assistance aux personnes sans abri (Chapsa) de Nanterre⁸¹ est l'un des dispositifs qui a largement contribué à la prise en considération de la problématique sanitaire et sociale spécifique des personnes sans domicile fixe, et plus particulièrement des « clochards » parisiens.

Patrick Henry, dans un ouvrage co-écrit avec Marie-Pierre Borde, infirmière au sein de la consultation médicale au Chapsa de Nanterre, explique le contexte de la création de ce dispositif et le sens de son action :

« Avant l'automne 1984, il n'y avait que les structures médicales ouvertes à tous, c'est-à-dire, dans les faits, fermées aux particularités des personnes à la rue, et quelques associations caritatives qui faisaient leur possible pour le reste. Et pourtant, depuis plus de quarante ans, les « vagabonds et gens sans aveu » sont ramassés dans Paris par des fonctionnaires de police pour être amenés à la Maison de Nanterre. Lorsque j'arrivai à l'hôpital de Nanterre comme jeune interne, ce lieu d'accueil, dans le sens le plus rudimentaire du terme, n'était rien de plus qu'un abcès toléré dans un établissement hospitalier apparemment sans histoire.

J'ouvris une consultation exactement là où les bus de police venaient déposer leurs moissons, composées à 80% de clodos mais aussi de toutes les figures classiques de l'exclusion (toxicomanes, SDF, jeunes en errance...). Marie-Pierre vint m'y rejoindre un peu plus tard.

Je devins "leur" médecin et, si eux n'étaient, bien sûr, pas en mesure de nous payer, nous recevions un salaire de la Fonction publique afin de nous occuper d'eux. Alcooliques et sales pour la plupart, parfois totalement incapables de réagir à des codes sociaux qu'ils ne comprennent plus, ils restent sans discussion des membres de notre société, même s'ils sont devenus ce que la vie a fait d'eux. Si j'avais eu un cabinet en ville, j'aurais parlé de mes « patients », pour ne pas choquer les esprits sensibles qui veulent oublier que le médecin vend un service au même titre qu'un avocat vend les siens. Ceux qui venaient nous voir à Nanterre étaient plus que des patients au sens médical du terme, ils devaient être accueillis au-delà de leurs maladies. En tant que citoyens à part entière, ils étaient potentiellement des payeurs. Pour parler des exclus parmi les exclus, de ceux qui sont à la fois les plus atteints et les moins secourus parmi les SDF, nous avons pris l'habitude de dire "les clients" ... » (Henry et Borde, 1997, p. 28-29)

⁸¹ Dans sa thèse, E. Gardella revient en détail sur l'histoire de « la maison de Nanterre » et sur son rôle dans le processus de médicalisation du sans-abrisme (Gardella, 2014b, p. 243 et suivantes).

Selon P. Henry, la consultation qu'il assure notamment avec M.-P. Borde s'adresse à un public particulier. Ce sont les personnes « ramassées » par la police et conduites à Nanterre, ce sont les « exclus parmi les exclus », les SDF « les plus atteints et les moins secourus ». Édouard Gardella parle de la consultation dédiée aux vagabonds que crée Henry comme d'un « “site de problématisation” de la dégradation des vagabonds et un lieu d'observabilité de la désocialisation » (Gardella, 2014b, p. 232). Cette consultation va en effet devenir l'épicentre d'une production dense de savoirs cliniques et théoriques qui vont participer à promouvoir la vision des sans-abri les plus en difficultés comme un problème social à part entière. Le terme « grand exclu » n'est pas encore en usage au moment où se crée la consultation, mais c'est par le biais des acteurs qui ont « gravité » autour de la consultation médicale de la Maison de Nanterre que cette appellation va prendre place dans le champ de la prise en charge des sans-abri, mais aussi et surtout que cette catégorie spécifique du public sans abri va faire l'objet d'une attention politique toute particulière. L'action de la consultation médicale de la Maison de Nanterre, assez largement médiatisée, va contribuer à la prise en considération de la situation des « clochards » en procédant à un recadrage de leur problématique à travers la question de la santé somatique, mais également mentale ou psychologique. La question somatique s'affirme sous l'angle du caractère anachronique des pathologies observées au sein de la consultation. Henry, mais également les autres médecins qui lui ont succédé à la consultation de Nanterre comme Xavier Emmanuelli ou Jacques Hassin, soulignent tous l'état de dégradation sanitaire particulièrement important des personnes rencontrées en consultation, et la présence de pathologies qu'ils n'imaginaient pas observer dans la France de la fin du 20^e siècle. P. Henry relève ainsi « des cas de tuberculose et de maladies cutanées d'origine parasitaire, traumatique et vasculaire, anormalement graves et fréquentes pour une fin de XX^e siècle développé » (Henry et Borde, 1997, p. 60)⁸². X. Emmanuelli écrit quant à lui :

« C'est là que j'examine pour la première fois ces corps... Comment décrire de manière exacte ce que je vois alors et que je n'ai plus guère revu depuis : des ulcères gigantesques, des plaies d'une profondeur inimaginable, envahies par des vers, des chaussettes incrustées dans la peau, les effets d'une malnutrition dont on ne pensait pas qu'elle pouvait sévir dans notre pays... Lors des consultations, j'entends des souffles, les bruits caverneux de la tuberculose, je diagnostique des maladies vénériennes dont je ne connaissais l'existence que dans des livres d'histoire de la médecine et par le musée de cire de l'hôpital Saint-Louis. Mais le souvenir le plus fort reste sans doute le silence, l'absence de toute plainte. Ces hommes, blessés à

⁸² Dans sa thèse de doctorat en éthique médicale, Hassin donne lui-aussi des éléments très détaillés sur la situation sanitaire et sociale des personnes rencontrées dans le cadre notamment des consultations de Nanterre (Hassin, 1996).

l'extrême, ne manifeste pas leur douleur. Ils ne semblent pas l'intégrer, ils n'expriment pas leur souffrance. » (Emmanuelli et Malabou, 2009, p. 66-67)

Le propos de Xavier Emmanuelli permet d'observer le cheminement allant de la constatation d'une dégradation sanitaire particulière importante d'un point de vue somatique, à un second constat qui s'oriente vers une dimension psychologique, en l'occurrence, l'impossibilité d'intégrer et d'exprimer la souffrance. Cette articulation entre souffrance somatique et souffrance psychologique va se développer fortement dans le cadre de la médicalisation de la situation des « clochards » au cours des années 1980, en particulier par le biais des personnes qui gravitent autour de la consultation de Nanterre⁸³. La « souffrance psychique » est alors envisagée comme l'une des conséquences des situations durables de sans-abrisme. Si historiquement, l'attention médicale s'est d'abord plutôt portée sur les causes du vagabondage (Beaune, 1983), ce sont désormais les conséquences de la vie à la rue pensées en termes de « dégradation », dans la lignée des travaux anciens d'Alexandre Vexliard⁸⁴, qui retiennent l'attention. Le psychosociologue, au travers de ses différentes contributions, avait décrit un processus de désocialisation en quatre phases : une phase « agressive » où la personne se retrouvant sans abri ne va pas admettre sa nouvelle situation et souhaiter un retour à la situation antérieure ; une phase « régressive » qui se caractérise par le fait que la personne s'adapte à son nouveau mode d'existence ; une phase de « fixation » au cours de laquelle la personne va intégrer une forme d'irréversibilité de sa situation ; une phase de « résignation » qui se caractérise par une transformation profonde de la personne qui va alors s'adapter à une vie durable à la rue (Vexliard, 1957a, p. 241-245).

⁸³ Je renvoie ici aux travaux d'autres auteurs qui se sont intéressés au renouvellement de l'hypothèse psychopathologique du sans-abrisme au cours des années 1980 et au début des années 1990. Pascale Pichon a d'ores et déjà mis en exergue les différents éléments permettant de retracer la généalogie de la constitution d'un savoir sur la désocialisation, et le lien entre la montée en charge de « l'interprétation psychopathologique de la désocialisation » et le développement d'une urgence sociale instituée (Pichon, 2005a). E. Gardella consacre le troisième chapitre de sa thèse à « la fabrique d'individus en danger de dégradation », et revient en détail sur les différentes phases de médicalisation qu'a pu connaître le vagabondage depuis la fin du 19^e siècle. Il y documente avec précision le rôle déterminant qu'a joué la « consultation médicale ciblée sur les vagabonds » du Dr P. Henry (Gardella, 2014, p. 251-269).

⁸⁴ À nouveau, je renvoie ici à la thèse d'Édouard Gardella. Selon lui, la médicalisation des années 1980 se singularise par « un déplacement du regard médical des causes vers les conséquences », qui va participer au développement de ce que certains désignent sous le nom de « clinique de la désocialisation » (Quesemond Zucca, 2007). Édouard Gardella s'accorde avec Pascale Pichon (Pichon, 2005) sur le rôle important qu'ont joué les travaux de Vexliard qui a proposé dans les années 1950 une théorie de la désocialisation s'inscrivant alors en faux avec les travaux de l'époque sur le vagabondage, et qui initie ce déplacement du regard médical des causes du sans-abrisme vers ses conséquences (Vexliard, 1950, 1951, 1952, 1953, 1956a, 1956b, 1957a, 1957b, 1958, 1963). Pour une analyse des travaux de Vexliard, voir également l'article de Laurent Muchielli s'intéressant à l'actualité de ses travaux (Muchielli, 1998). Muchielli a par ailleurs fait rééditer *Le clochard* de Vexliard en 1998, aux éditions Desclée de Brouwer (Vexliard, 1998 [1^{ère} édition 1957])

Cette lecture du processus de désocialisation va être reprise avec des adaptations diverses par un certain nombre de personnes travaillant ou ayant travaillé à la Maison de Nanterre⁸⁵. On le voit par exemple dans l'ouvrage *La grande exclusion*, co-écrit par Xavier Emmanuelli et Catherine Malabou. Les auteurs s'approprient l'analyse de A. Vexliard et en proposent une version quelque peu remaniée pour arriver à une ultime étape qu'ils appellent « phase d'abandon » (au lieu de « phase de résignation ») et qui caractérise la situation du « grand exclu » :

« Alexandre Vexliard a décrit dès les années 1950 les quatre phases de l'exclusion : la phase d'agression, où la personne se révolte, revendique avec violence parfois ; la phase de dépression, lorsque le doute s'installe et, avec lui, la dépréciation de soi ; la phase de fixation, qui coïncide avec la conviction d'être un exclu à vue, et l'affirmation d'avoir choisi cette existence. La quatrième et la dernière phase est celle de l'abandon. Plus d'affirmation, de revendication, de discours, on (se) laisse aller. L'alcool facilite souvent cette ultime glissade. Il accentue la perte des repères temporels, spatiaux, biographiques, il affaiblit la personnalité et la capacité de réagir. » (Emmanuelli et Malabou, 2009, p. 21)

P. Henry et M.-P. Borde désignent également les « clients du Chapsa » comme une population se situant au terme du processus d'exclusion et/ou de désocialisation. Pour ces « exclus parmi les exclus », les deux auteurs vont jusqu'à indiquer que « le terme de marginaux ne leur convient plus » puisqu'être en marge « c'est encore se situer dans la page » tandis qu'« eux sont bien au-delà ». Ils poursuivent en indiquant que la « personne désocialisée » pourrait se définir comme « quelqu'un ayant perdu la plupart de ses repères sociaux (individuels, collectifs, relationnels, spatio-temporels...) » (Henry et Borde, 1997, p. 162). Cette vision du « clochard » ou du « grand exclu » comme correspondant à un stade ultime du processus de désocialisation, et ayant perdu ses repères sociaux ou ne les ayant jamais acquis, va largement nourrir la définition théorique et pratique de la « grande exclusion », au sein de laquelle la dimension médicale est cruciale et entendue doublement, sous l'angle somatique et psychologique. La dimension psychologique dans l'actualisation de la prise en considération des « clochards » intervient en particulier par le biais de Patrick Declerck. En tant qu'anthropologue et que psychanalyste, il s'est intéressé à la situation des « clochards » dès le début des années 1980. Il a intégré la Mission France de Médecins du Monde puis a travaillé à Emmaüs avant de rejoindre la Maison de Nanterre où il exercera notamment aux côtés de P. Henry pendant plusieurs années. Ce dernier explique ainsi :

⁸⁵ Hassin se réfère aux travaux de Vexliard dans sa thèse de doctorat (1996). X. Emmanuelli, mobilise aussi la lecture séquentielle du psychosociologue en diverses occasions (notamment Emmanuelli, 2007b, p. 42) et a préfacé la réédition de l'ouvrage *Le clochard* conduite par Mucchielli en 1998.

« Dans un premier temps, mon travail s'accomplissait dans une grande solitude. Solitude personnelle, mes rapports avec mes collègues se limitant au défoulement en salle de garde, exutoire ô combien indispensable. Solitude professionnelle puisqu'à l'exception d'Élisabeth qui comme moi découvrait le domaine au fur et à mesure, je n'avais personne avec qui parler, pas d'autres « spécialistes » sur un plan théorique, même si au début la nécessité de soins immédiats ne me permettait pas le recul de la réflexion. Certaines caractéristiques de ma clientèle m'étonnaient mais ce n'est que peu à peu que le besoin d'explications s'est fait sentir. J'en tenais compte dans le processus de soins, comme d'une allergie, d'une fragilité hépatique, de leur alcoolisme, mais il me fallut un peu de temps pour placer tout cela. Jusqu'à la rencontre avec Patrick Declerck, rencontre essentielle aussi bien sur le plan boulot qu'affectivement. » (Henry et Borde, 1997, p. 79)

P. Declerck, en rejoignant la consultation de Nanterre, a largement participé à accroître la prise en considération de la santé psychologique de la « clientèle ». Ce croisement de la santé mentale et de la santé somatique va être décisive dans le processus consistant à envisager la « grande exclusion » comme un syndrome caractérisé par l'identification d'un certain nombre de signes ou de symptômes. Cette prise en considération de la dimension psychologique dans la compréhension de l'état des clochards ou de dans leurs trajectoires de vie va largement modifier le cadrage du problème initialement identifié au sein de la consultation de Nanterre. De la prise en considération d'une situation sanitaire particulièrement grave justifiant d'une action de médicale assez proche de l'action médicale humanitaire, on va progressivement voir se consolider la vision d'une population dont l'état de dégradation sociale, sanitaire et psychologique, en fait la figure emblématique de la vulnérabilité.

En ce sens, revient avec insistance un discours sur les incapacités « psychiques » des « clochards » ou des « grands exclus » dans les communications des différents acteurs de la Maison de Nanterre. Dans une entrevue datée de 2007, X. Emmanuelli faisait ainsi de la « grande exclusion » un des axes de sa typologie des personnes sans domicile :

« Il y a d'abord les grands exclus ou les désaffiliés que l'on appelait autrefois les clochards. Ils n'ont pas ou plus de lien avec d'autres personnes et sont caractérisés par leur absence de représentation symbolique - du corps, de l'espace, du temps, de l'autre, des mécanismes du corps social... Leur situation résulte très souvent de leur parcours individuel ; ils sont en général en état de souffrance psychique et touchés par l'alcoolisme, et leur vie même est en danger. » (Emmanuelli, 2007b)

Cet extrait est une illustration particulièrement représentative de la vision de X. Emmanuelli concernant les « grands exclus ». Cette définition insiste tout particulièrement sur les dimensions individuelles, notamment sur la dimension psychologique, que ce soit pour décrire

la situation de ces personnes ou pour l'expliquer. Du fait de leur état particulier, les « grands exclus » mettent « leur vie [...] en danger » et sont ainsi identifiés comme étant dans l'incapacité de remédier par eux-mêmes à leur situation. La définition qu'il me propose de la « grande exclusion » au cours d'un entretien réalisé en 2018 est relativement proche :

« C'est des gens qui ont abandonné... qui n'ont plus la conscience, s'ils l'ont jamais eue du corps, du temps de l'espace et des codes. Le corps, il n'y en a plus donc ils ne se préoccupent pas du corps. Comment on arrivera là, je vous l'expliquerai. Du temps, dans l'exclusion, il ne se passe pas... il n'y a pas de rencontre, il n'y a pas d'événements, il n'y a pas de... des camarades psychiatres, des amis psychiatres disaient : "Il vient pas au rendez-vous, qu'est-ce que vous voulez que je fasse ?". Il ne vient pas au rendez-vous parce qu'il n'y a pas de bornes temporelles si vous voulez. Ça veut dire que la grande exclusion se traduit par ces disparitions en quelque sorte, de points d'appui qui vous définissent dans la société. Donc c'est la grande exclusion. »⁸⁶

Cet extrait propose une illustration de cette vision de la « grande exclusion » pensée dans les termes de l'absence de repères sociaux et spatiotemporels, mais également de l'absence de conscience du corps. Sur cette question de la perte ou de l'absence de repères, les discours de X. Emmanuelli et de P. Declerck, notamment dans *Les naufragés*, trouvent un certain nombre de points de convergence. Ce dernier écrit ainsi :

« Le sujet, psychiquement, n'occupe plus que le point de l'instant, cet atome de réel entouré de néant. Cette forme particulière de rapport à la réalité condamne à l'impossibilité de penser. L'atome de temps ne se pense pas puisqu'il ne saurait prendre son sens qu'au regard du passé et du futur. » (Declerck, 2001, p. 301)

Sylvie Quesemand Zucca, psychiatre et psychanalyste, proche de X. Emmanuelli, et ayant travaillé avec lui au sein de l'équipe mobile Souffrance et précarité de l'hôpital Esquirol, abonde dans le même sens⁸⁷. Dans son ouvrage au titre en forme de jeu de mots, *Je vous salue ma rue* (Quesemand Zucca, 2007), fortement mobilisé par les acteurs de terrain comme au sein des écoles de formation en travail social, elle revient sur son expérience de terrain et propose notamment un concept que je vais retrouver à plusieurs reprises dans le discours d'un certain

⁸⁶ Entretien réalisé avec Xavier Emmanuelli, juin 2018.

⁸⁷ D'autres concepts, notamment issus du champ de la psychiatrie, peuvent aussi s'en rapprocher. C'est notamment le cas de l'« auto-exclusion », que décrit le psychiatre Jean Furtos, et qui se caractérise notamment par « trois signes » : l'anesthésie du corps, l'émoussement des émotions pour échapper à la souffrance de l'exclusion, et l'inhibition partielle de la pensée. Selon lui, on pourrait « croire à une maladie neurologique, à une hystérie, à une pauvreté émotionnelle, à de la débilité ou à des troubles cognitifs, mais ce n'est pas le cas ». Il s'agit pour lui d'une « véritable auto-anesthésie » (Furtos, 2009, p. 30).

nombre d'acteurs de l'urgence sociale que j'ai eu l'occasion d'interroger : l'« asphaltisation ». Elle explique ainsi :

« [...] quand on a tout perdu, quand on ne sait plus comment « se bouger », la fixité de l'espace est vitale. Ne pas se perdre dans un corps qui tient à peine debout devient prioritaire.

Plus la personne est désocialisée, plus elle prend racine, à même le sol. C'est pour cela qu'il faut l'aider à bouger, tout de suite, tant qu'elle le peut. Car plus le déracinement est grand, plus l'espace se rétrécit, plus le temps se dilue, et plus profond devient l'ancrage sur le trottoir. C'est ainsi qu'une vie sédimentée se sculpte, invisiblement.

Dans les cas extrêmes, l'homme ou la femme « s'asphaltisent », comme soudés au sol, les pieds pris dans l'asphalte, au point qu'on ne peut plus repérer s'ils savent tenir debout. Assis, appuyés, adossés, couchés, entourés d'une multitude de sacs, de bouteilles, d'aliments, ils deviennent une forme imprécise. » (Quesemond Zucca, 2007, p. 77)

La perte des repères spatiotemporels et le processus d'« asphaltisation » dans les « cas extrêmes » que décrit S. Quesemond Zucca renvoient à une vision particulièrement sombre de la situation des sans-abri chroniques. L'action immédiate, « tout de suite » et tant que la personne le peut, serait une façon d'éviter l'avancée de ce processus. Mais qu'en est-il une fois que les personnes deviennent ces « formes imprécises », « soudé[e]s au sol », les « pieds pris dans l'asphalte » ? La vision que propose P. Declerck, au-delà des descriptions particulièrement répugnantes des personnes qu'il a rencontrées – et qui ont été largement critiquées – est en ce sens particulièrement fataliste⁸⁸. S'opposant à une lecture envisageant une potentielle réinsertion des « clochards », il écrit :

« Rappelons un petit détail clinique et entêté qui ruine cette construction. L'examen le plus superficiel des personnes gravement désocialisées, des clochards donc, fait apparaître que ces sujets n'ont, dans leur très grande majorité, jamais connu de fonctionnements psychiques, relationnels, économiques et sociaux “normaux”. » (Declerck, 2001, p. 320)

Selon lui, le « clochard » se caractérise par des dysfonctionnements « psychiques, relationnels, économiques et sociaux », qui trouvent leur origine dès l'enfance. La conséquence

⁸⁸ Sur la question des descriptions produites par P. Declerck et de l'accumulation de détails sur les odeurs, la saleté et la dégradation des corps des personnes qu'il a eu l'occasion de rencontrer au cours de ses années de pratique en tant que clinicien ou en tant qu'anthropologue, voir notamment l'article d'Emmanuel Soutrenon (2005). Il rassemble dans deux encadrés intitulés « Des fluides et des odeurs » et « La misère en chair et en os » (p. 93), les différents termes employés par P. Declerck pour décrire les personnes et leurs situations, et souligne ainsi « les procédés d'accumulation, de répétition, voire de martèlement qui sont au cœur de la rhétorique de l'auteur ». Plus largement, la perspective analytique de P. Declerck, notamment au sein des *Naufragés*, a donné lieu à une controverse scientifique (Murard, 2001; Damon, 2002; Gardella, 2003, 2014; Pichon, 2005b; Girola, 2007).

en est l'impossibilité d'un retour à une vie « normale », puisque ces personnes n'en ont jamais eu. P. Declerck parle d'hommes et de femmes « vides, dépossédés d'eux-mêmes et de leur histoire, qui, au-delà de l'immédiatement opératoire ou du bavardage, ne demandent plus rien et semblent indifférents jusqu'au paroxysme de la douleur corporelle ». Il emploie le concept de « souffrance-fond » pour caractériser le fait que la souffrance « constitue le champ (au sein, par analogie, de champ électromagnétique) dans lequel la vie psychique du sujet évolue par ailleurs ». Il poursuit en indiquant que le « sujet en est radicalement pénétré [...] car il s'agit d'une souffrance qui colore l'ensemble de sa conscience et de sa perception » (2001, p. 309). En ce sens, l'issue qu'envisage P. Declerck pour les « clochards », dans cet ouvrage comme dans diverses autres publications ou prises de parole, est une prise en charge de type « asilaire » :

« Le clochard est le fœtus de lui-même. Si nous ne pouvons l'accoucher à la vie, au moins mettons-le à l'abri. Offrons-lui asile. » (Declerck, 2001, p. 318)

Et plus loin :

« Les constats qui précèdent plaident en faveur d'un changement de paradigme dans la conceptualisation de la prise en charge de la grande désocialisation. Il ne s'agit plus de tenter d'impossibles guérisons, ou de planifier de chimériques réinsertions, mais de reconnaître et d'accepter le caractère chronique et irréversible du mode de fonctionnement des sujets gravement désocialisés, qui évoluent dans un "ailleurs". "Ailleurs" social et économique, mais aussi "ailleurs" symbolique et psychique, équivalant à la psychose. Et comme la psychose, la grande désocialisation se maintient, se gère et s'accompagne au cours de la vie et jusqu'à la mort. L'enjeu thérapeutique consiste à éviter le pire : souffrances inutiles, morts prématurées. Il faut tâcher que le sujet puisse vivre son état le mieux possible. Vivre malgré tout et avec, quand même, un peu de plaisir... » (Declerck, 2001, p. 361-362)

3.2 Une littérature psychanalytique en renfort

Dans le sillage de cette lecture « pathologisante » de la situation des « grands exclus », une littérature foisonnante va se développer, dans un espace théorique à la frontière entre le champ du social et celui de la santé mentale, largement influencé par la mouvance psychanalytique. Différentes publications émanent notamment de psychologues, psychiatres ou psychanalystes, s'étant intéressés de près ou de loin à cette question de la « grande exclusion » et des « grands exclus ». Dans certains cas, ces publications s'appuient directement sur leurs pratiques de cliniciens au sein de dispositifs (Jan, 2004 ; Simon, 2007). On peut en particulier mentionner

les psychiatres Alain Mercuel et Jean Furtos (Furtos, 2009, 2014 ; Mercuel, 2012)⁸⁹ ; mais aussi Olivier Douville, psychologue clinicien, maître de conférence à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense, se présentant également comme psychanalyste, qui explique qu'« [a]vec la grande exclusion, un abîme s'ouvre » et que « [c]et au-delà de la pauvreté qu'est la misère mène à considérer que le sujet mis en "hors-lieu" n'est plus alors uniquement et uniment l'exilé "exotique", il devient cet exilé de l'intérieur que l'on nomme "exclu" ». Il poursuit :

« Comment comprendre de telles aberrations dans la façon dont le sujet traite son corps, sans immédiatement référer cet ensemble de faits à de la folie psychotique ? La nosologie automatiquement appliquée ne rend en rien compte des processus de destitution de l'investissement libidinal du corps qui se manifestent ici. Ni de la désintrication pulsionnelle qui se donne à voir. Une hypothèse proposerait que l'oubli du souci du corps – que nous avons relié à un effacement du statut de sujet politique de ces grands exclus cassés psychiquement et physiquement – survient après l'abandon par le sujet de défenses psychiques qui permettait de maintenir une certaine excitabilité du corps et aussi un certain montage à de l'altérité et de l'externalité, fusse par le biais d'un masochisme, gardien de la vie. » (Douville, 2004, p. 96)

À l'image des propos d'Olivier Douville, différents auteurs, s'inscrivant généralement dans le courant psychanalytique, proposent une lecture pathologisante des « grands exclus », se référant plus ou moins directement aux travaux de P. Declerck ou de S. Quesemond Zucca. C'est notamment le cas d'Alain Ferrant, professeur de psychopathologie et de psychologie clinique à l'université Lyon 2, également psychanalyste, dans un article de 2004 intitulé « Le regard, la honte et le groupe », ou encore d'Emmanuel Renault, philosophe à l'École Normale Supérieure de Lyon, qui s'appuie sur les travaux de S. Quesemond-Zucca à l'occasion d'une intervention au colloque « Santé mentale et dispositifs d'accueil et d'hébergement des personnes en situation d'exclusion » en juin 2008 :

« La grande exclusion implique par conséquent une double transparence du sujet : d'une part l'autre sait tout de lui, il n'y a pas de domaine caché ; d'autre part il n'existe pas face aux autres, il n'est pas regardé et l'indifférence règne. La honte est alors omniprésente : l'essentiel de soi est d'un côté trop visible et de l'autre dénié. Cette honte est le plus souvent non éprouvée en personne propre. Elle est diffractée, ressentie par les professionnels et donne le sentiment que le sujet désocialisé est éhonté. De ce point de vue, le livre de P. Declerck [...] situe clairement les enjeux de la double transparence et ses effets sur le narrateur et le lecteur. » (Ferrant, 2004, p. 152)

« Comme le souligne Sylvie Quesemond Zucca, c'est sans doute aussi parce qu'ils n'existent plus dans le regard d'autrui que certains grands exclus cessent d'investir libidinalement leur propre image (ce qui s'exprime notamment dans un évitement

⁸⁹ On notera que l'ouvrage d'Alain Mercuel, *Souffrance psychique des sans-abri : vivre ou survivre*, publié en 2012, a été préfacé par X. Emmanuelli.

des miroirs), voire perdent l'image d'eux-mêmes. Inversement, la chronicisation des plaies, observables chez certains grands exclus, doit être interprétée à la fois comme une tentative d'exister aux yeux des autres et de soi-même, en d'autres termes, comme un effort de rétablissement d'une conscience de soi, "comme si [la] plaie, parfois monstrueuse, représentait elle-même la preuve ultime d'une existence au monde" » (Renault, 2008)

Cet essor de la prise en considération de la dimension psychologique des « grands exclus » par le champ de la psychiatrie mais aussi et surtout par celui de la psychanalyse, s'inscrit dans un contexte plus large où la question de la santé mentale va occuper une place croissante dans le secteur médico-social. La situation des « grands exclus » se présente comme un cas d'espèce. Cette évolution s'observe en particulier à partir du début des années 1990, où une prise en considération croissante de la santé mentale va permettre son inscription sur l'agenda politique, notamment à l'initiative de la Direction générale de la santé. La politiste Sandra Philippe relève ainsi la première mention de la notion de « santé mentale » dans une circulaire ministérielle à l'occasion de la circulaire du 14 mars 1990⁹⁰ (Philippe, 2004). Cette circulaire pointe notamment le fait que « d'importants besoins de santé mentale restent mal couverts, notamment chez les jeunes enfants, adolescents et personnes âgées », et ouvre ainsi selon elle, « un champ d'intervention et de compétences destiné au traitement d'une demande atypique aux confins du sanitaire et du social ». Ce constat va dans le sens de ce que décrit Didier Fassin lorsqu'il explique que « la souffrance, souvent qualifiée de "psychique" » s'est imposée comme une catégorie phénoménologique permettant de saisir les « fondements anthropologiques » de la « nouvelle question sociale » :

« Derrière la solitude du sans-domicile fixe et le doute du demandeur d'emploi, l'agressivité de l'adolescent rebelle et le silence de la femme battue, la relégation des jeunes des cités et l'attente des demandeurs d'asile déboutés, on a voulu lire la même vérité ultime et partagée : une blessure de l'âme, souvent enfouie et méconnue, à laquelle il fallait faire droit. » (Fassin, 2004, p. 9)

En ce sens, l'intrusion de la question « psychique » dans le champ du sans-abrisme n'est pas une singularité. Elle s'inscrit dans un mouvement plus vaste de prise en considération de cette problématique à cette époque. En atteste la publication en 1995 du rapport ministériel d'Antoine Lazarus et Hélène Strohl⁹¹ intitulé « Une souffrance qu'on ne peut plus cacher » (Lazarus et

⁹⁰ Circulaire du 14 mars 1990 relative aux orientations de la politique de santé mentale.

⁹¹ Antoine Lazarus, qui préside le groupe de travail ayant donné lieu au rapport, est professeur de santé publique, alors rattaché à l'Institut de l'enfance et de la famille. Hélène Strohl, rapporteur général de ce rapport, est alors inspectrice générale des affaires sociales.

Strohl, 1995), issu du groupe de travail « Ville, santé mentale, précarité et exclusion sociale », qui est l'un des premiers à questionner directement les liens entre exclusion sociale et souffrance psychique⁹². Lorsqu'est abordée la question de ceux que le rapport désigne sous les termes « sans domicile fixe structurels », « clochards », ou « plus exclus des exclus », le rapport souligne deux caractéristiques qui leurs seraient propres et qui s'accordent avec les constats des acteurs de la consultation médicale de Nanterre : une relation établie entre ce public et les problématiques de santé mentale ; mais également la difficulté à prendre en compte et en charge ces personnes, tant du côté du « secteur courant » que du « système psychiatrique ».

Les extraits cités précédemment au sujet des « grands exclus » permettent de constater que la prise en considération de leurs troubles de santé mentale va au-delà de la difficulté à les prendre en compte et/ou en charge dans le système de santé. La dimension psychologique est envisagée, les concernant, comme un facteur explicatif de leur rapport au monde en général, et aux services d'aide et de soin en particulier. En ce sens, la dimension psychologique des individus est envisagée comme l'une des causes, si ce n'est la cause principale, du fait qu'ils restent dans la rue ou ne peuvent en sortir. Ce constat rejoint celui de D. Fassin qui parle de « symptomatologie du social » pour qualifier le fait que la souffrance psychologique « causée par une situation ou une position sociale » (Fassin, 2010, p. 57) devient l'objet à traiter, notamment par l'écoute (Fassin, 2004, 2006, 2010). Le développement de cette conception, et d'un répertoire d'action nouveau visant à la prise en charge de cette « souffrance psychique » coïncide avec un mouvement de psychologisation de l'intervention sociale (Bresson, 2006). Dans le prolongement des différentes publications, qu'il s'agisse de celles de P. Declerck, de S. Quesemond-Zucca, ou encore de O. Douville, la question des troubles de santé mentale et de la « souffrance psychique » va légitimement participer à la caractérisation des sans-abri « les plus désocialisés ». Certains psychiatres vont même jusqu'à formuler un lien direct entre le

⁹² Ce rapport jouit toujours d'une importante notoriété et est encore régulièrement cité par les acteurs de terrain. Certains chercheurs le mentionnent parmi les travaux permettant d'appréhender la « grande exclusion » (cf. notamment Noirot et al., 2000). En réalité, ce rapport s'intéresse à des situations de précarité très diverses, parmi lesquelles celles de quelques personnes sans domicile fixe. Dans la partie intitulée « Un malaise qui n'est pas cantonné à la sphère de l'intervention sociale professionnelle », les auteurs s'intéressent à la situation des individus considérés comme les « plus désinsérés des exclus ». D'autres termes proches tels que « sans domicile fixe structurels » ou « clochards », sont également employés. Mais ces différents termes sont justement mobilisés au sein d'un paragraphe visant à préciser que le groupe de travail n'a pas spécifiquement traité de ce public, alors même que le système de prise en charge a « du mal à [le] prendre en compte ». Si ce rapport ne focalise pas son attention sur ce public, cet extrait laisse apparaître en creux l'expression de l'évidence du lien entre les « sans domicile fixe structurels » ou les « clochards » et la « souffrance psychique », à tel point que les auteurs prennent la précaution de rappeler que cette dernière ne leur est pas spécifique. Ce rapport permet ainsi de constater que cette connexion entre les sans-abri jugés comme étant les plus en difficultés et les problèmes de santé mentale semble largement admise, voire naturalisée.

refus d'hébergement et la pathologie mentale (Noirot, Descarpentries et Mercuel, 2000). Le lien entre la santé mentale des sans-abri « les plus désocialisés » et leur relation aux dispositifs devient ainsi un élément définitionnel important de cette catégorie de public.

3.3 Des divergences sur le « diagnostic », mais un consensus sur le « traitement » ?

L'influence des travaux de P. Declerck sur le « réseau de personnalités » de la Maison de Nanterre (et des actions qui se sont développées dans sillage, notamment le Samusocial de Paris) a notamment été soulignée par le psychologue Emmanuel Soutrenon (Soutrenon, 2005). Selon ce dernier, ces personnes défendraient majoritairement « des positions très proches de celles formulées dans *Les Naufragés* » (Soutrenon, 2005, p. 101). E. Gardella nuance largement cette lecture et souligne des points de divergence notables. Il pointe notamment les désaccords observables autour du caractère réversible ou non de l'exclusion. Pour P. Declerck, l'exclusion est irréversible alors que pour P. Henry et d'autres (notamment X. Emmanuelli et J. Hassin), « le problème est réversible » (Gardella, 2014, p. 253). X. Emmanuelli abonde en ce sens alors qu'il est questionné par une journaliste sur le best-seller de P. Declerck, *Les naufragés* :

« C'est un copain. Mais moi, je suis aussi clinicien somatique. Lui, c'est un psychanalyste, génial ! J'ai travaillé avec lui. Et il a cherché à comprendre. Je n'ai pas les mêmes conclusions. Je ne suis pas aussi pessimiste que lui. Je dis que jusqu'au dernier jour de notre vie, on peut acquérir des choses. Même s'il n'y a pas les structures, les structures corticales. Vous vous servez des structures anciennes. Hypothalamus. Tout n'est pas détruit. Même au plus profond d'Alzheimer, ils font encore partie de la famille humaine. Ils voient la lumière. Ils sentent les présences, présences hostiles... Ils sentent des odeurs, pas trop fortes, parce qu'il y a des odeurs... Et je ne crois pas qu'il faut lâcher... Faut pas lâcher. Y a toujours quelque chose à faire. »⁹³

Mais au-delà de cette divergence importante, on constate en revanche un accord autour de la spécificité de ce public en termes de caractéristiques et de situations, notamment en ce qui concerne la dimension psychologique. L'autre point d'accord concerne l'inadaptation de l'offre sanitaire et sociale pour répondre aux problématiques individuelles. La réponse « asilaire » fait l'objet d'un certain consensus pour les différentes personnalités que je viens d'évoquer. L'asile est alors envisagé comme un lieu d'hospitalité où les « grands exclus » ou « clochards »

⁹³ Extrait issu de l'émission de radio « À voix nue », intitulée « Xavier Emmanuelli. Médecin des prisonniers et des vagabonds », diffusée le 20 décembre 2017 sur *France culture*.

pourraient avoir une existence protégée permettant de « [v]ivre malgré tout et avec, quand même, un peu de plaisir », pour reprendre la formule de P. Declerck, ou, dans une lecture plus proche de celle de X. Emmanuelli, comme un espace permettant éventuellement une forme de reconstruction sociale, sanitaire et psychologique. Dans un cas comme dans l'autre, le besoin de développer des structures dédiées et adaptées apparaît comme une manière de répondre à la non-prise en considération et en charge de ce public par l'offre sociale destinée aux personnes sans domicile telle qu'elle existe jusqu'au début des années 1990. J. Hassin explique également dans sa thèse :

« Nous savons très bien que si d'un coup de baguette magique, on pouvait de disposer de tous les emplois et de tous les logements souhaitables, il demeurerait cependant des S. D. F. pour lesquels la remise en mouvement serait longue et très difficile. Quels que soient les concepts ou les idéologies sur la réinsertion, on a vu cependant dans notre étude que c'est aussi en eux-mêmes que se trouve fragilité et rupture. Les carences affectives, les échecs permanents, l'alcoolisme ont conduit aux processus de rupture. Ils sont souvent à la rue depuis longtemps, et on a vu au chapitre - IV - que l'énergie, la souffrance, les efforts nécessaires pour « remonter la pente » sont considérables. Le S. A. M. U. Social a bien montré qu'il fallait aller vers eux. Il faut leur apporter les secours les plus urgents : un toit, à manger, des soins médicaux et infirmiers. Mais avant tout, il faut d'abord les apprivoiser. Nous y reviendrons mais, parce qu'il s'agit d'hommes et de femmes, on peut considérer que ces personnes ont un droit d'asile. C'est à dire d'un lieu où les contraintes n'excéderont pas ce qu'exige la vie en commun et où ils pourront trouver chaleur, repos, sollicitude et regard fraternel. » (Hassin, 1996, p. 324)

Il décrit un certain nombre des conditions que devraient mettre en œuvre ces structures « asilaires » telles que l'hébergement de longue durée, l'ouverture à l'année de jour comme de nuit, le fait de pouvoir choisir entre chambres individuelles et collectives, l'accueil des animaux de compagnie, l'autorisation de la consommation d'alcool sur place, *etc.* Tout comme P. Declerck, X. Emmanuelli, P. Henry ou M.-P. Borde, J. Hassin souligne l'importance d'une prise en charge assurée par des professionnels du sanitaire et du social qualifiés et motivés :

« Cela suppose un personnel motivé et qualifié, disponible et patient, acceptant le silence de ceux qui se taisent, respectant le rythme de chacun, n'exigeant pas une démarche d'insertion pour prix de l'hébergement, sachant faire son deuil des échecs. Pour les plus désocialisés, ces objectifs ne doivent pas être ceux qui tranquilliseront notre conscience : l'autonomie de la personne et une vie sociale riche. Une si grande ambition, en effet, risquerait fort de conduire à ce qui interdit tout progrès : la sélection des plus aptes et l'exclusion de ceux que la souffrance a le plus marqué. Bien sûr, il faudra trouver un autre terme car le terme d'asile est trop connoté péjorativement. Il n'en demeure pas moins que la fonction asilaire est une fonction qui demeure nécessaire pour les plus "cassés" des S.D.F. » (Hassin, 1996, p. 325)

Dans cette perspective, la situation problématique des « grands exclus » est entendue comme relevant de caractéristiques spécifiques liées à ce public, mais également comme mettant en exergue l'inadaptation des modes de prise en charge tant par le secteur sanitaire, et notamment hospitalier, que par le secteur social tel qu'il existe alors. On voit ainsi comment la consultation médicale de la Maison de Nanterre a participé au cadrage de la situation problématique d'une fraction de la population des sans abri que l'on désigne généralement à l'époque sous le nom de « clochard ». Concentrant les difficultés sanitaires et sociales, la prise en charge de ces personnes obligerait au développement de solutions spécifiquement dédiées à leurs situations puisque les solutions existantes ne semblent pas adaptées.

Envisagée sous l'angle du non-recours, le cadrage du public réalisé par les acteurs de la consultation médicale de la Maison de Nanterre nourrit particulièrement, en insistant sur les problématiques et incapacités individuelles, une explication d'un non-recours fondé sur la non-demande, largement entendue ici comme une incapacité à demander de l'aide. On peut malgré tout noter que l'inadaptation de l'offre sanitaire et sociale pour assurer une prise en charge adaptée, voire son inexistence, permettent de nuancer une lecture centrée strictement sur l'individu et ses limites. C'est notamment ce que permet de constater le propos de P. Henry lorsqu'il explique qu'avant son arrivée à Nanterre, « il n'y avait que les structures médicales ouvertes à tous, c'est-à-dire, dans les faits, fermées aux particularités des personnes à la rue, et quelques associations caritatives qui faisaient leur possible pour le reste » (Henry et Borde, 1997, p. 28). L'articulation qu'opère le médecin entre l'universalité apparente de l'offre et la sélection qui en découle renvoie alors à une forme de non-recours par non-réception ou par éviction dont seraient victimes les personnes à la rue. Mais de façon plus globale, les diverses contributions de P. Henry, J. Hassin, X. Emmanuelli ou encore P. Declerck, renvoient majoritairement à un non-recours par non-demande qui doit être pris en considération par l'autorité publique et faire l'objet d'aménagements spécifiques, mais aussi et surtout du développement d'une offre spécifique articulant les compétences sanitaires et sociales.

3.4 Diffusion, promotion et prospérité de la lecture pathologisante des « grands exclus » auprès des intervenants de terrain

La production de connaissances réalisée à partir de la consultation médicale de Nanterre ou dans son corollaire a joué un rôle déterminant dans l'identification et le cadrage du problème social de la situation des « grands exclus ». Si comme on l'a vu, cette catégorie de public est fortement ancrée à l'échelle du terrain, on peut également constater l'influence de la problématisation de celle-ci par les acteurs de la Maison de Nanterre. Par la mise en visibilité de « l'étendue de l'horreur » de la situation sanitaire des « clochards » parisiens (Henry et Borde, 1997, p. 60), par l'élaboration d'un « savoir clinique » ainsi que par les publications, témoignages, ou par les différents concepts développés par ces acteurs, on observe la production d'un récit sur le problème spécifique des « clochards » ou « grands exclus », qui va diffuser dans le champ professionnel de la prise en charge des sans-abri, mais également dans le champ académique. P. Henry exprime d'ailleurs clairement cette volonté de médiatisation d'une situation inacceptable⁹⁴ :

« Il m'est même arrivé à quelques reprises durant des conférences, alors que j'expliquais, photos à l'appui, la gravité des pathologies que je voyais tous les jours à la consultation, d'être demandé auprès d'un spectateur victime d'un malaise. Il ne s'agit pas de privilégier l'horreur pour l'horreur, et j'ai toujours refusé les propositions pourtant fort lucratives de journaux à sensation alléchés par de telles visions d'apocalypse. Mais de dire, de faire entendre, de faire voir (puisque, dit-on, une image vaut mille mots) que les clochards que nous croisons tous les jours sont, pour un grand nombre d'entre eux, en plus de leur misère physiologique, en plus de leur détresse, dans un état psychique médiéval, inimaginable et inacceptable aujourd'hui. » (Henry, Borde, 1997, p. 60)

Ce discours va trouver des canaux de diffusion multiples (conférences, publications, entrevues, ou encore participation à des groupes de travail). La question de l'image qu'évoque P. Henry au sein de l'extrait est aussi un vecteur important dans la communication produite par les acteurs de Nanterre. S'il explique qu'une image vaut mille mots, et narre les effets qu'ont pu engendrer la présentation de ces photos, l'enjeu des images est partagé par un certain nombre d'autres personnes précédemment citées. On trouve ainsi une série de photos dans *Les naufragés* de P. Declerck, qui montrent des corps abîmés, parfois nus, des plaies importantes. Lorsque j'évoque les « grands exclus » en cours d'entretien avec X. Emmanuelli, il me

⁹⁴ Henry raconte comment Declerck a joué un rôle décisif pour lui donner accès à des conférences et des colloques au sein desquels ils sont d'ailleurs régulièrement intervenus ensemble (Henry et Borde, 1997, p. 84 et suivantes).

demande immédiatement si j'ai déjà « vu » des personnes dans ces situations et si j'ai eu l'occasion de voir « ses » photos. Il se saisit alors de son téléphone pour me les montrer. Il mentionne également « ses » photos au cours de l'émission qui lui est consacrée sur *France Culture* en 2017, en expliquant sur le ton de l'humour que les siennes sont « mieux » que celles de Declerck. Ces images font partie intégrante du récit produit autour de la situation des « grands exclus ». Si P. Henry indique refuser les invitations des « journaux à sensation », on peut toutefois observer que le discours produit par les personnes ayant gravité autour de la consultation de la Maison de Nanterre ou de celles ayant participé à la création du Samusocial brosse un portrait des clochards particulièrement sombre et dramatique, franchissant parfois très nettement la frontière du sensationnalisme. L'exposition (à l'écrit ou de façon visuelle) extrêmement détaillée de la dégradation des corps participe sans doute à une forme de sensibilisation à la gravité du problème. Cependant, l'accumulation des descriptions et des images, le choix des situations exposées et le caractère généralisant voire naturalisant des propos tenus sur les « clochards » ou les « grands exclus » participent d'une mise en récit visant à souligner le caractère extraordinaire de l'état de ces personnes. Ce constat prend encore une consistance plus importante dans le cas de P. Declerck et de son ouvrage *Les Naufragés (2001)*⁹⁵.

En revanche, force est de constater la réussite de cette entreprise de médiatisation puisque les thèses développées par ces différents acteurs continuent de diffuser largement, notamment à l'échelle du terrain de l'intervention sociale. Dans sa thèse, E. Gardella explique qu'à l'instar de l'anthropologue Claudia Girola, qui s'était vu remettre le mémoire de DEA de P. Declerck par une assistante sociale au cours de son enquête (Girola, 2007, p. 72), il a pu constater au contact des maraudeurs du Samusocial de Paris que son travail était « connu de nom et parfois dans ces grandes lignes » et « faisait des maraudeurs et autres intervenants d'urgence sociale des cliniciens dotés d'un savoir, ou du moins d'une sensibilité spécifique et d'un regard averti » (Gardella, 2014b, p. 251). Sur la plupart des sites observés dans le cadre de mon enquête, tout comme à La Place, le centre d'hébergement au sein duquel j'ai travaillé pendant quelques années, les références aux travaux de P. Declerck, mais aussi de S. Quesemand Zucca étaient pratiquement systématiquement mobilisées pour décrire la « grande exclusion » et les « grands exclus ». Certains de ces concepts sont même devenus des qualificatifs de ce public, employés

⁹⁵ Cet ouvrage, édité dans une collection prestigieuse, a connu un succès public particulièrement important. Au niveau scientifique, il a par contre été fortement discuté et/ou contesté par différents auteurs (Murar ; Soutrenon ; Damon ; Gardella ; Pichon).

de façon usuelle par les acteurs de terrain. Ainsi, des intervenants interrogés dans le cadre de l'enquête me parlent de « personnes asphaltisées » ou de « naufragés » comme des synonymes de « clochard » ou de « grand exclu ». À titre d'exemple, lors d'un entretien, la responsable du 115 d'un département fait référence à ce terme alors qu'elle me parle des publics qui ont tendance à moins solliciter le numéro de téléphone de l'urgence sociale :

« Ben je ne sais pas si c'est lié à ça, mais en tout cas les... ceux qu'on appelait les naufragés, les anciens de la rue... On les a plus, hein. On les a plus. Ce public-là, on l'a plus, quoi. Maintenant... enfin même les routards, ceux qu'on appelait les routards, ceux que l'on appelait les clochards, on les a plus ceux-là. Ils ne nous appellent plus. »⁹⁶

Mentionnés dès mon entretien d'embauche à La Place, je découvrirai par la suite que les travaux de ces auteurs, et en particulier de P. Declerck, ont été mobilisés dans le projet social et d'établissement de la structure dans une partie dédiée à « l'accompagnement » :

« Le Groupement de coopération envisage l'accompagnement, comme « se joindre à quelqu'un pour aller où il va en même temps que lui », « aller à la suite de quelqu'un », « escorter ».

Patrick Declerck dans Les Naufragés écrit : « le soignant ne marche jamais que derrière son patient. C'est ce dernier qui trace sa route. »

Dans cette perspective, l'acte éducatif devra consister à penser concrètement l'autre dans les logiques de ses désirs et de ses besoins, « là où il en est », à la mesure de ses possibilités telles qu'elles sont ici et maintenant et ne pas réduire l'élaboration d'un projet au champ de l'opérateur et du gérable. « Il importe que le soigné redevienne, pour le soignant, d'abord et tel qu'il est, une fin en soi... Ce terme indique qu'il n'est pas nécessaire à l'accompagné d'être autre que lui-même (par ex être capable d'aller mieux ou désireux de se soigner, moins « alcoolique », plus « normal » ou moins « pervers » pour être pleinement accepté et respecté sans réserve dans le cadre de la relation. L'accompagné n'a en tant que « fin en soi » rien d'autre à faire qu'à être exactement ce qu'il est. Ce sont sa logique et sa réalité qui priment. » Les Naufragés, Patrick Declerck.

Mais avant que l'accompagnant soit dans le suivi défini par DECLERCK avec l'accompagné, il va peut-être devoir expérimenter afin d'appréhender les capacités de la personne accueillie. Avant d'être derrière, position fondamentale, il va peut-être pendant un temps être « à côté », « devant » afin de proposer une dynamique, voir si la personne peut à nouveau avoir envie d'avoir envie, ou encore être dessous et porter pendant un temps les personnes très fragilisées afin de leur permettre d'avoir accès à des besoins primaires fondamentaux (manger, dormir, se soigner...).

⁹⁶ Entretien réalisé avec une responsable du 115 d'un département, septembre 2013.

L'important est que ces postures a priori soient réfléchies et restent bienveillantes. »⁹⁷

Autre exemple, lorsqu'une travailleuse sociale interrogée dans un centre d'hébergement ciblant les « grands exclus » m'explique que le projet de la structure s'est beaucoup appuyé sur « la lecture des travaux de P. Declerck et S. Quesemand-Zucca »⁹⁸. On retrouve également des références aux travaux de ces auteurs et à ceux de X. Emmanuelli, dans le document cadre du projet expérimental « Le Hameau » à Marseille, structure au sein de laquelle j'ai réalisé une partie de mon enquête. Après avoir précisé que le projet vise à répondre à la problématique identifiée des « grands marginaux », des « exclus » ou encore des « SDF refusant de se rendre dans les structures d'urgence et ne formulant aucune demande particulière en apparence », le document revient sur la complexité à « gérer » le « phénomène des “Grands Exclus” » (p. 5). Dans ce document où diverses références bibliographiques francophones et anglophones sont mobilisées (Castel, 1995 ; Gibson, 1991 ; Katz, 1983 ; Thelen, 2006), les seules références directement liées la question du sans-abrisme proviennent des auteurs évoquées ci-avant. C'est ainsi que pour décrire la situation de ce public, les rédacteurs du projet mobilisent les travaux de Sylvie Quesemand Zucca, et notamment son concept d'« asphaltisation » :

« Force est de constater que les dispositifs existants dans la prise en charge de l'exclusion ne répondent pas au profil de la population la plus ancrée dans la rue ou pour reprendre le terme de Sylvie Quesemand Zucca le concept d'asphaltisation : plus la personne est désocialisée, plus elle prend racine à même le sol, elle décrit ainsi l'effacement du monde des vivants. »⁹⁹

Plus loin, on trouve également des références à P. Declerck, et à X. Emmanuelli, au sein d'une partie concernant les postures d'accompagnement :

« L'équipe sociale et médicale devra alors peut être exercer son œuvre de contemplation (Declerck) pour s'attarder aux petits changements quotidiens de ces personnes dans le respect des rythmes de chacun. Comme le cite Xavier Emmanuelli, “le travail d'un clinicien consiste à savoir capter les signes, symptômes et plaintes, pour essayer d'en comprendre la signification, les assembler comme un puzzle, éliminer l'inutile ou le superflu, ramasser les petits morceaux ”... »

⁹⁷ Extrait du « Projet social et d'établissement » du groupement de coopération visant à la transformation du Passage, centre d'hébergement d'urgence hivernal, en centre d'hébergement de stabilisation, Document de travail, novembre 2007.

⁹⁸ Note d'observation, entretien informel, avril 2015.

⁹⁹ Extrait du « Projet expérimental « Le Hameau », porté par la Fondation de l'Armée du Salut, mai 2008.

On constate donc l'importante diffusion des travaux de ces auteurs, et des concepts qu'ils développent, au niveau des actions de terrain. Mais au-delà, les travaux de P. Declerck, comme ceux de X. Emmanuelli ou de S. Quesemand Zucca, sont envisagés comme des repères à la pratique d'intervention auprès de ce public, des références en termes de postures d'accompagnement et de prise en considération de ce public particulier que représentent les « grands exclus » ou « les plus exclus ».

Conclusion du chapitre

Au terme de ce chapitre, on constate comment, dans la courant des années 1980 et au début des années 1990, la question de la situation particulière d'une partie des sans-abri, considérés comme « les plus désocialisés » et que l'on appelle alors généralement les « clochards », devient l'objet d'une attention particulière de la part d'un certain nombre d'acteurs. Ces derniers, en grande partie issus du champ de la santé, peuvent être identifiés comme des « entrepreneurs de causes » (Neveu, 2015) ayant participé au cours de cette période à l'identification du problème, à son cadrage et à sa justification¹⁰⁰. La situation des « clochards » puis des « grands exclus » a progressivement pris la forme d'un problème social, entendu dans le sens proposé par Malcolm Spector et John I. Kitsuse :

« Les problèmes sociaux sont les activités de groupes qui adressent des dénonciations et des revendications à des organisations, des agences et des institutions à propos d'une condition supposée » (Spector et Kitsuse, 2012, p. 89)¹⁰¹

Le lien entre les discours actuels sur les « grands exclus », recueillis dans le cadre de mon enquête ou par d'autres chercheurs, permettent d'observer une continuité avec l'identification du problème social spécifique d'une frange de la population sans-abri au cours des années 1980 et au début des années 1990. Cette identification de la situation problématique des « clochards » va voir se développer un récit sur les personnes sans abri les plus désocialisées, qui constitue encore aujourd'hui un corpus de référence pour de nombreux intervenants de terrain notamment.

¹⁰⁰ En référence aux opérations identifiées par Erik Neveu parmi le « répertoire à utiliser pour le succès d'une entreprise de promotion d'un problème » (Neveu, 2015, p. 17)

¹⁰¹ Traduction française de l'article de Malcolm Spector et John I. Kitsuse, « Social problems: A re-formulation », *Social Problems*, publié en 1973 (Spector et Kitsuse, 1973)

L'identification du problème, on l'a vu, provient pour partie des constats formulés par la mise en œuvre de la consultation médicale de Nanterre par P. Henry : une dégradation sanitaire particulièrement importante des « clochards » ; une situation non prise en compte de manière suffisante jusqu'alors ; une incapacité et/ou une non-volonté de la part des services sanitaires et sociaux de prendre en charge ce public. Le fait que ce constat soit formulé pour bonne part par des médecins ou soignants participe à un cadrage particulier du problème qui se situe alors à l'intersection de l'action sociale et de la médecine (humanitaire d'urgence). Les questions morales entourant la situation des clochards telles que l'oisiveté, la délinquance, la menace, s'estompent au profit d'une lecture pratique, voire pragmatique, envisageant une action médicale vis-à-vis de personnes en danger. De ce point de vue, ce cadrage participe pleinement du déplacement d'une posture coercitive à l'égard des clochards, à une action de prise en charge fondée sur la vulnérabilité, notamment sanitaire, de personnes en danger. Ce déplacement résulte aussi du discours qui va progressivement être élaboré par les différents acteurs énoncés précédemment, et qui va conduire à envisager les « clochards » ou les « grands exclus » comme des victimes, dont les incapacités en font des personnes incapables de remédier à leurs propres situations. Qu'ils soient dénommés « clochards », « grands exclus », « les plus désinsérés des exclus », ou encore « sans-abri totalement désocialisés », le développement de cette catégorie de public permet d'observer une actualisation de la question SDF qui se caractérise par une distinction entre les différentes populations sans domicile fixe. Cette distinction s'opère pour partie par des perspectives d'insertion différenciées. Mais plus largement c'est le caractère durable ou chronique des situations de sans-abrisme, ainsi que différentes caractéristiques individuelles particulières pensées en termes de problématiques sanitaires et sociales spécifiques, qui vont être les éléments de définition principaux de la catégorie des « grands exclus ».

Ces éléments sont aussi teintés par le mouvement de psychologisation du social particulièrement observable à partir du tournant des années 1990. Bien souvent entendu et envisagé comme une extension de la responsabilisation des individus à l'égard de leurs situations et dans les actions à conduire pour retrouver une vie « normale » et « autonome », la psychologisation trouve ici une autre perspective consistant à mobiliser la dimension psychologique pour souligner les incapacités individuelles. Envisagés comme une conséquence de la vie à la rue et des addictions dans le rapport de 1990, les problèmes de santé mentale (« déséquilibre psychique », « carences affectives », « fragilité », *etc.*) apparaissent dans le

rapport sur la « grande exclusion » de 1993 comme participant à la description du public, mais également comme un facteur explicatif des difficultés d'insertion rencontrées par un certain nombre de personnes, vis-à-vis de l'emploi, mais également du logement. Progressivement, les dimensions psychologiques et/ou psychiatriques vont prendre de la consistance dans la compréhension de la situation des sans-abri, et en particulier en ce qui concerne les « grands exclus » ou les « clochards ». Alors que Maryse Bresson écrit, présentant le travail de Didier Vrancken, que « le mouvement de la modernité, qui appelle l'individu à être autonome et paradoxalement à se couler dans un moule et des normes très strictes de performance, nous fait passer d'une société du travail à une société du travail sur Soi » (Bresson, 2012, p. 21), on peut estimer que ce même mouvement fait advenir la figure du « clochard », puis du « grand exclu », comme individu vulnérable et victime, mais également irresponsable et incapable.

Chapitre 3 : L'acte 1 de la mise en politique de la catégorie des « grands exclus »

Dans l'introduction du dossier « Pauvreté et grande exclusion : d'hier à aujourd'hui » publié dans la *Revue du droit sanitaire et sociale* en 2007, le professeur en droit public Michel Borgetto expose l'intérêt de penser conjointement les deux situations que sont la « pauvreté » et la « grande exclusion » (Borgetto, 2007). Selon lui, si les deux situations ne sont pas équivalentes et qu'il serait même infondé de tenter d'établir « une relation nécessaire de causalité » entre elles, des liens sont observables et la majeure partie des personnes se trouvant dans des situations de « grande exclusion » ont au préalable connu des situations de pauvreté. Pour M. Borgetto, la « grande exclusion » d'aujourd'hui est incarnée par les sans-abri et les SDF, qu'il inscrit dans la lignée – il parle de « successeurs » ou encore d'« héritiers » – « des vagabonds, mendiants et « gens sans aveu » d'hier ». L'auteur rappelle que les « multiples dispositifs » qui ont été mis en place pour « circonscrire la pauvreté » ont pour double objectif d'empêcher « une chute éventuelle dans la spirale de l'exclusion » (qui conduirait *in fine* les personnes à la « grande exclusion ») et de favoriser « un processus plus ou moins rapide et durable d'insertion (ou de réinsertion) sociale et/ou professionnelle ». Mais M. Borgetto poursuit en formulant une distinction entre la « pauvreté » et la « grande exclusion », qui se caractérise notamment par leur traitement respectif au sein des politiques publiques. Il rappelle quelques « évidentes permanences » dans le traitement politique et social dont ont pu faire l'objet les mendiants et les sans-abri au cours de l'histoire, notamment les logiques répressives ou dissuasives. Le « couple » pauvreté/grande exclusion renvoie selon lui pour partie au clivage entre « bons pauvres » et « mauvais pauvres »¹⁰² mais aussi à une distinction qu'il qualifie de « plus actuelle », entre « les populations « jugées “insérables” parce que capables de suivre les parcours proposés » et « les populations qui, ne l'étant que plus difficilement, ne peuvent faire l'objet que d'un traitement en “urgence” ».

« On songe également aux clivages - formels ou implicites, revendiqués ou inavoués - instaurés entre les populations destinataires des politiques publiques : clivages qui, allant de la distinction ancienne établie entre les « bons pauvres » (les malchanceux de la vie méritant d'être secourus) et les « mauvais pauvres » (les paresseux, prodigues, intempérants, etc. justifiant d'être « corrigés », à défaut d'être

¹⁰² Cette distinction entre bons et mauvais pauvres a notamment été analysée dans une perspective historique par Bronislaw Geremek (1987). Axelle Brodiez-Dolino propose quant à elle une classification tripartite « ne pas vouloir / ne pas pouvoir / ne pas trouver à travailler » (Brodiez-Dolino, 2013).

abandonnés à leur sort) à la distinction actuelle instaurée entre les populations jugées « insérables » parce que capables de suivre les parcours proposés (logement, insertion par l'économie) et les populations qui, ne l'étant que plus difficilement, ne peuvent faire l'objet que d'un traitement en « urgence », ne manquent pas d'influer sur la nature - et donc l'efficacité - des dispositifs d'aide et de soutien. On songe encore, pour ne s'en tenir ici qu'à ces quelques exemples, aux pratiques actuellement en vigueur dans certaines structures d'accueil : pratiques qui, sans être véritablement comparables à celles prévalant il y a seulement un demi-siècle ou un siècle, n'en continuent pas moins d'être marquées, de temps à autre, au coin de l'arbitraire. » (Borgetto, 2007)

M. Borgetto insiste ici sur le clivage qui s'opère autour de l'insérabilité des personnes dans la détermination de l'accès aux dispositifs d'aide et de soutien. Son propos sert ici d'introduction. Ce chapitre vise en effet à observer la manière dont l'identification du problème des sans-abri « les plus désocialisés » va finalement conduire à la consolidation progressive d'une catégorie d'action publique. Celle-ci passe notamment par l'attention politique accordée à ce problème social, mais également par la mise en œuvre d'actions ciblant ce public.

Afin de contribuer à la compréhension du passage de l'identification de la situation problématique de cette frange de la population sans abri à la consolidation progressive d'une catégorie d'action publique, ce chapitre s'intéressera dans un premier temps à deux rapports publiés au début des années 1990 : le « rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des “sans domicile fixe” » (1990) et le rapport sur « la grande exclusion sociale » (1993). Ces deux rapports, sous des angles différents, apportent un certain nombre d'éléments permettant de constater la prise en considération politique des sans-abri désocialisés et de leurs difficultés dans l'accès à l'offre sociale ou de santé. Dans un second temps, je reviendrai sur la manière dont cette catégorie de public s'est aussi consolidée dans le fil de l'action. Celle du Samusocial de Paris initialement, dont les « grands exclus » représentent le public-cible originel, mais également l'action politique de l'un des porteurs de cause de cette catégorie de public : Xavier Emmanuelli.

1. La prise en considération politique des difficultés d'accès à l'offre sociale des sans-abri les plus en difficulté

Les deux rapports auxquels je vais m'intéresser n'ont pas nécessairement bénéficié d'un large écho. En revanche, ces deux documents produits dans un contexte particulier, au

tournant des années 1990, permettent de souligner la diffusion de la prise en considération politique d'une frange particulière de la population sans abri, caractérisée par des problématiques individuelles, mais aussi par une inadaptation de l'offre sociale. Le « Rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des "sans domicile fixe" » publié en 1990 et le rapport sur « la grande exclusion sociale » de Christian Chassériaud publié en 1993 permettent d'éclairer de façon plus particulière la question des relations ou non-relations de ce public spécifique avec les différents services d'aides et d'insertion. Comme on va le constater, les observations et préconisations formulées par les différents acteurs ayant gravité autour de la consultation médicale de la Maison de Nanterre vont trouver un écho important dans ces deux documents qui envisagent, à des degrés divers, des transformations de l'offre sociale pensées dans les termes de l'adaptation, de la transformation ou de la création de dispositifs se démarquant des principes formulés par l'insertion, la logique de contrat, et l'aspiration à une autonomie sociale.

1.1 Le « rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des "sans domicile fixe" » : caractérisation des difficultés d'accès à l'offre sociale des personnes sans abri

En juin 1990, un « groupe de travail informel »¹⁰³ réuni à la demande de Bernard Kouchner, alors Secrétaire d'État à l'action humanitaire, et Yves Dauge, délégué interministériel à la ville et au développement social urbain, publie un « rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des "sans domicile fixe" »¹⁰⁴. L'enjeu de ce groupe qui s'est réuni entre mars et mai 1990 est

¹⁰³ Le groupe de travail ayant contribué à ce rapport se compose d'une quarantaine de personnes parmi lesquelles on retrouve notamment un grand nombre de représentants des Directions des affaires sanitaire et sociale, au niveau central comme au niveau départemental. On peut ainsi souligner l'importante représentation des divers territoires français au sein de ce groupe de travail. Figurent également parmi les participants des représentants de collectivités comme le CCAS de ville comme Toulouse ou Nantes, par exemple, ou encore du Conseil Général du Nord ou la ville de Roubaix. Sont aussi présents des représentants associatifs nationaux ou locaux, comme Emmaüs, Médecins du Monde, l'Armée du Salut, ou encore le Secours Populaire Français. Le groupe a été animé par deux conseillers techniques du Cabinet du Secrétaire d'État chargé de l'Action Humanitaire, Messieurs Prigent et Schweisguth, et par une chargée de mission de la Délégation Interministérielle à la Ville, Madame Rey. On notera que malgré l'importante représentation des territoires au sein de ce groupe, les personnes auditionnées sont des acteurs nationaux ou travaillant en Ile-de-France (Cash de Nanterre, Entraide d'Auteuil, Bapsa de Paris ou encore Ddass des Yvelines). On notera notamment la présence du Dr Patrick Henry.

¹⁰⁴ J'ai retrouvé ce rapport au sein des archives d'Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État aux transports (réf. : 19970477/12 Archives Nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine). Il a été adressé par Charles Schweisguth à l'un des membres du cabinet de la Secrétaire d'État, le 16 novembre 1995. M. Schweisguth a contribué à la rédaction de ce rapport et a même été l'un des animateurs du groupe de travail en sa qualité de conseiller technique au cabinet du secrétaire d'État chargé de l'Action Humanitaire, Bernard Kouchner. Par la suite, il a notamment créé en 1991 l'association « La raison du plus faible », qui s'est mobilisée pour faire valoir le droit de vote des personnes sans domicile fixe en soutenant le droit à la domiciliation.

alors « de proposer des mesures susceptibles d'humaniser la vie quotidienne des personnes privées de logement, habituellement désignées par des termes comme "Sans Domicile Fixe" ("SDF"), "sans-abri", "sans résidence stable", ou plus traditionnellement comme "vagabonds" et "clochards" ». Selon les rapporteurs, l'objectif de cette démarche est « relativement modeste » : « appeler l'attention sur des personnes pour qui le Revenu Minimum d'insertion (RMI) demeure une réponse le plus souvent insuffisante, mais aussi émettre quelques propositions susceptibles de leur faire une vie moins dure et plus digne et d'accroître leurs chances de se réinsérer » (p. 2). Au moment de sa publication, le « rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des "sans domicile fixe" »¹⁰⁵ et les préconisations formulées n'ont pas véritablement été pris en considération ou suivis d'effet. C'est notamment ce que relate un article du journal *Le Monde* daté du 25 juin 1991, qui précise qu'un an après la remise du rapport, aucune des cinquante-quatre recommandations formulées « n'a été concrétisée par les pouvoirs publics »¹⁰⁶. Ce rapport, bien que publié en juin 1990, conserve cependant une troublante actualité. Parmi les 54 propositions, on peut identifier des demandes qui seront portées tout au long de la décennie 1990, mais également au cours des années 2000, au sein de différents rapports ministériels (de Fleurieu et Chambaud, 2006 ; Pinte, 2008 ; Thierry, 1996) ou produits par des institutions paraétatiques (HCLPD, 2004).

Le rapport s'intéresse aux personnes sans domicile fixe en prenant en considération l'importante hétérogénéité de cette population (hommes ou femmes seules ou en couples, avec enfant, travaillant ou non, *etc.*)¹⁰⁷. On peut ainsi souligner la terminologie employée pour désigner le(s) public(s) au(x)quel(s) s'intéresse le rapport. Les auteurs parlent ainsi de « personnes privées de logement », de « sans domicile fixe », de « sans-abri », de « sans résidence stable », mais fait également référence à des dénominations plus « anciennes » telles que « vagabonds » ou « clochards ». On retrouvera d'ailleurs ce dernier terme à différentes reprises au sein du rapport (p. 2, 9, 13, 29, 31). Ce rapport propose une description fine de la diversité des formes de sans-abrisme, et de la pluralité des modes de vie au quotidien des

¹⁰⁵ « Rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des sans 'domicile fixe' » réalisé par le Groupe de travail sur la vie quotidienne des « sans domicile fixe » réuni par le Secrétaire d'État à l'Action humanitaire et par le Délégué interministériel à la Ville et au Développement social urbain. Rapport remis au Premier Ministre en juin 1990.

¹⁰⁶ « Dans une lettre au préfet de région, M. Chirac critique l'attitude de l'État envers les sans-abri dans Paris », article publié par *Le Monde*, le 25 juin 1991. https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/06/25/dans-une-lettre-au-prefet-de-region-m-chirac-critique-l-attitude-de-l-etat-envers-les-sans-abri-dans-paris_4005709_1819218.html

¹⁰⁷ Les auteurs du rapport précisent que le groupe de travail « a délibérément écarté tout ce qui concerne la prévention de l'errance », tout en soulignant que cette « question majeure » nécessiterait la mise en place d'un groupe de travail spécifique (p. 10).

personnes à la rue. L'accent est mis sur les difficultés quotidiennes que sont susceptibles de rencontrer ces personnes, en particulier vis-à-vis des différents dispositifs et services qui composent l'offre sanitaire et sociale, spécialisée ou de droit commun, à laquelle elles peuvent prétendre. Sa publication s'inscrit dans un contexte particulier puisqu'il est réalisé deux ans après la mise en œuvre du Revenu minimum d'insertion (RMI), et pratiquement en même temps que la Loi Besson sur le logement. Tout l'enjeu du rapport réside dans le fait de prendre en considération la situation particulière que rencontrent les sans-domicile et leurs difficultés à recourir à l'offre sociale et de santé. Ce document propose en ce sens un exemple particulièrement intéressant de la prise en considération des situations de non-recours dans lesquelles les personnes sans domicile fixe sont susceptibles de se trouver pour différentes raisons.

Les différentes propositions contenues dans ce rapport¹⁰⁸ renvoient à différents thèmes. La première proposition concerne une question générale de clarification des compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales dans la prise en charge des personnes sans domicile fixe, afin que « disparaisse tout conflit négatif de compétence ». Comme nous le verrons par la suite, les questions de compétence ou de responsabilité dans la prise en charge des sans-abri demeurent vives au fil des années qui suivent ce rapport, y compris aujourd'hui, alors que le jeu de compétences peut se voir redistribué dans le cadre du développement des métropoles. Suite à cette première proposition, on constate que 18 d'entre elles concernent l'hébergement et l'accueil ; 14 visent les relations avec les services publics ; de façon plus spécifique, 5 propositions s'intéressent aux problèmes d'amendes et de dettes ; enfin, 16 propositions concernent la santé sous différentes dimensions (hygiène, soins médicaux et chirurgicaux et psychiatrie). On note donc que le rapport s'intéresse à la fois aux dispositifs spécifiquement dédiés aux personnes SDF (hébergement et accueil) et aux institutions de droit commun auxquelles ces personnes peuvent avoir affaire au quotidien, ou auxquelles elles doivent recourir dans des démarches d'accès aux droits ou à la santé.

Pour les auteurs du rapport, l'amélioration de la vie quotidienne des SDF passe par des modifications concrètes de l'offre sociale et de santé, nécessitant principalement l'adaptation des offres existantes à ce public. L'enjeu central est de favoriser le recours à l'offre sociale et de santé par des modifications notables dans l'administration de l'offre mais aussi par le

¹⁰⁸ Voir en annexe le tableau récapitulatif des 54 propositions formulées au sein de « Rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des "sans domicile fixe" ».

développement de solutions spécifiques estimées manquantes. La question de l'articulation sous forme de partenariat ou de réseau entre les différents acteurs susceptibles de recevoir ou d'accompagner des personnes sans domicile fixe dans le cadre de démarches sociales ou de santé apparaît au sein de plusieurs des propositions (9 sur 54) :

- lien entre la préfecture et la direction départementale des affaires sociales en cas d'expulsion (proposition 8) ;
- « relations suivies » entre les « différents partenaires concernés par l'accueil, l'hébergement et la réinsertion des “sans domicile fixe”, au niveau local et départemental » (proposition 12) ;
- partenariat entre les CHRS et les entreprises d'insertion, les associations intermédiaires et l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) (proposition 13) ;
- mise en place d'un correspondant SNCF¹⁰⁹ pour envisager des recours amiables en cas de difficulté, notamment d'amendes (proposition 23 et 34) ;
- création de permanences communes d'institutions de protection sociale (CPAM¹¹⁰, CAF¹¹¹, ANPE, ASSEDIC¹¹²) au sein des lieux d'accueil pour sans-domicile (proposition 25) ;
- développement de permanences médicales dans les lieux fréquentés par les « sans domicile fixe » (proposition 41) ;
- établissement de relations suivies entre animateurs des lieux d'accueil et d'hébergement et services hospitaliers (proposition 46) ;
- développement de conventions entre structures d'accueils ou d'hébergements et praticiens privés acceptant de recevoir des malades adressés par un généraliste (proposition 53).

Ces différentes propositions visent à un rapprochement et une articulation accrue entre les différents acteurs de la santé et du social potentiellement en lien avec les sans-abri. Mais ces divers correspondants, conventions, ou permanences vont aussi et surtout dans le sens d'une meilleure prise en considération globale de la situation des personnes sans-abri pour une amélioration de leur prise en charge.

Ces actions incarnent donc une volonté de sensibilisation qui se retrouvent aussi au travers des différentes propositions du rapport autour de l'enjeu de l'information ou de la formation

¹⁰⁹ Société nationale des chemins de fer français

¹¹⁰ Caisse primaire d'assurance maladie

¹¹¹ Caisse d'allocations familiales

¹¹² Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

des acteurs du social comme de la santé. À ce titre, le rapport souligne la question du difficile accès à l'offre sociale ou de santé sous l'angle de ce que l'on pourrait considérer comme « les relations de guichet » :

« Les difficultés qu'ils rencontrent pour définir et exprimer leurs problèmes, leur mauvaise présentation, leur manque d'hygiène ou leur agressivité suscitent en outre des attitudes de rejet. On a déjà noté qu'en dehors de quelques services spécialisés, les services sociaux eux-mêmes avaient tendance à les négliger. » (p. 22)

« [Parlant de l'hôpital] Trop souvent, celui-ci a d'ailleurs tendance à refuser l'admission pour des pathologies qui sont plus sociales que médicales sans s'assurer que le relais social est convenablement pris. » (p. 34)

Afin de faciliter l'accès à l'offre, il est ainsi suggéré que les professionnels et bénévoles des secteurs du sanitaire et du social soient formés à la connaissance de ce public spécifique (propositions 20, 21, 42) ; et que soit favorisé l'accompagnement par des bénévoles dans les démarches administratives ou dans le cas d'hospitalisation (propositions 26 et 45). Qu'il s'agisse de la formation des acteurs à la prise en considération et en charge des SDF, ou le besoin d'accompagnement par un tiers dans la réalisation des démarches d'accès aux droits ou aux soins, les auteurs du rapport cherchent à éviter que cette population ne se retrouve dans des situations de non-recours liées à des refus de prise en charge, des logiques d'éviction au sein des services médicaux et sociaux de droit commun. Concernant les relations avec les services administratifs et à la réalité administrative quotidienne que peuvent vivre les sans-abri, le rapport pointe notamment les situations de non-recours cumulatifs dans lesquelles les SDF se trouvent lorsqu'il s'agit de faire valoir leurs droits. Le rapport souligne par exemple l'entrave que représente l'impossibilité d'une domiciliation pour obtenir une carte nationale d'identité, qui « conditionne la possibilité de toucher personnellement l'allocation RMI » (p. 25)¹¹³.

Sur la question plus spécifique de l'accueil et de l'hébergement, le rapport s'intéresse à l'inégale prise en charge des personnes sans domicile fixe qui laisse apparaître en creux les difficultés particulières auxquelles sont confrontées les personnes les plus en difficultés. Les auteurs pointent notamment la problématique que suscite l'hébergement de courte durée au sein des dispositifs d'hébergement d'urgence, incompatible avec une « stabilisation » des SDF et pouvant « contribuer à leur exclusion ». Alors que les CHRS permettent une prise en charge

¹¹³ La proposition n°27 qui découle de ce constat indique d'ailleurs que le groupe de travail souhaite que le Ministère de l'intérieur étudie la possibilité de délivrer la carte nationale d'identité aux SDF « en recourant éventuellement à un domicile d'élection ».

plus longue, les auteurs pointent l'inadaptation de la logique insertionnelle qui structure leur action, pour une partie des personnes SDF. Cette inadaptation conduisant bien souvent à une forme d'éviction de ces dernières :

« Les accueils de nuit et autres formes d'hébergement de courte durée peuvent être l'occasion de contacts avec les intervenants sociaux et conduire à une démarche d'insertion, mais la brièveté du séjour s'oppose à la stabilisation des "sans domicile fixe" et peut contribuer à leur exclusion. C'est pourquoi un autre type d'établissement a été créé, dont la fonction n'est pas l'hébergement pour lui-même, mais la réinsertion sociale, les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS). Publics ou plus souvent privés, ces établissements conventionnés reçoivent de l'État une dotation globale de fonctionnement. Leur objectif est de conduire les personnes qu'ils hébergent à une vie autonome. Les admissions sont prononcées pour une période maximale de six mois. Elles sont renouvelables, mais dans la pratique les renouvellements semblent difficiles à obtenir alors que le temps nécessaire à la réinsertion des sans domicile fixe est généralement supérieur à six mois. L'objectif d'insertion, la limitation de la durée du séjour, le nombre restreint de places conduisent naturellement les CHRS à privilégier l'admission des personnes les plus aptes à retrouver une vie autonome. Il existe là un risque de dérive vers l'accueil de personnes pour qui le passage en CHRS n'est pas indispensable aux dépens de personnes dont l'insertion est plus problématique. » (p. 16-17)

La fait de privilégier les personnes « les plus aptes à retrouver une vie autonome » et les « dérives » éventuelles que cela pourrait engendrer en termes d'exclusion des personnes pour lesquelles l'insertion est jugée « plus problématique », conduisent les auteurs du rapport à formuler une proposition sous forme de principe :

« Les CHRS, asiles de nuit, lieux d'accueil et l'ensemble des services sociaux auxquels les "sans domicile fixe" s'adressent ont un devoir de faire, qui leur interdit d'opposer à leur demande une simple déclaration d'incompétence, et les oblige à trouver sur place ou auprès d'autres structures le moyen de répondre au besoin exprimé. » (Proposition n° 10, p. 17)

Ce constat et la proposition qui en découle renvoient à un phénomène que l'inspecteur général des Affaires sociales Michel Thierry qualifiera quelques années plus tard de logique d'« écrémage ». Cela se caractérise par le fait que le nombre limité de places conduit à une « sélectivité à l'entrée [qui] touche essentiellement les alcooliques, les toxicomanes, les personnes présentant de sérieux troubles de comportement, les étrangers en situation irrégulière » (Thierry, 1996, p. 7-8). La réponse envisagée par les membres du groupe de travail sur l'amélioration de la vie quotidienne des SDF est l'affirmation d'un devoir de faire pour éviter ces logiques de sélection qui s'opèrent au détriment de ceux qui rencontrent les difficultés les plus importantes. La suite de la thèse permettra de constater que l'appel au « devoir de

faire » des acteurs face à la demande des sans-abri sera réitérée en différentes occasions au cours des décennies qui suivront la production de ce rapport, et trouvera même une inscription dans la loi¹¹⁴.

Pour que l'offre d'hébergement soit plus adaptée quantitativement et qualitativement à l'ensemble des besoins des personnes sans abri, et afin d'éviter les logiques d'éviction, les auteurs du rapport formulent différentes propositions. Ils en appellent à une mobilisation plus importante des crédits de la ligne budgétaire « pauvreté-précarité » pour développer les places d'hébergement d'urgence et notamment d'asiles de nuit ouverts toute l'année (proposition 2). Ils demandent à ce que les asiles de nuit de grande capacité soient remplacés par des « unités plus petites (15 à 30 places) » afin de les rendre « plus accueillants » (proposition n° 4) ou encore que soient expérimentés des « accueils de nuit aménagés pour recevoir les animaux de compagnie » (proposition 6). On peut voir dans cet appel à des modifications des conditions d'accueil une volonté de favoriser le recours des personnes sans abri et d'éviter ainsi des formes de non-recours par non-demande du fait de conditions trop restrictives et/ou inadaptées. On peut noter que ces propositions sont très proches des conditions énoncées par Jacques Hassin dans sa thèse, en ce qui concerne l'accueil et la prise en charge des « clochards » ou « grands exclus »¹¹⁵.

La prise en considération de cette frange particulière du public sans domicile fixe apparaît en diverses occasions dans ce rapport et donne lieu à des propositions visant à développer l'offre ou à l'adapter, à assouplir ses conditions d'accès, mais également à expérimenter de nouvelles manières de procéder, à l'image de l'accueil des animaux ou du développement de structures de plus petite capacité d'accueil. Afin de favoriser le recours à l'offre sociale, les auteurs du rapport proposent également le développement d'actions consistant à aller à la rencontre des personnes sans domicile fixe (« aller-vers ») :

¹¹⁴ C'est notamment le cas au sein du rapport produit par Michel Thierry en 1996 (Thierry, 1996) ou encore au sein du 10^e rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées publié en 2004 (HCLPD, 2004). L'article L345-2-2 ajouté au Code de l'action sociale et des familles en 2009 inscrit dans les textes cette obligation de proposer un hébergement à toutes les personnes en situation de détresse médicale, physique ou sociale qui en fait la demande.

¹¹⁵ Différents liens entre les observations et thèses des acteurs de la Maison de Nanterre s'observent au sein de diverses sections au sein du rapport, en particulier dans la partie consacrée aux rapports à la santé des sans domicile fixe. Ceci s'explique sans doute pour partie par la présence, déjà signalée, de Patrick Henry parmi les membres du groupe de travail. On peut également noter que Patrick Declerck figure parmi les personnalités auditionnées par le groupe de travail.

« [...] si la démarche d'insertion ne doit pas devenir le prix que la société exige pour accorder son aide, la resocialisation doit être l'objectif de toutes les actions conduites pour humaniser leur vie quotidienne.

[...]

Face aux particularités de cette population, dont une partie n'a plus aucun contact avec une quelconque structure publique ou privée, il semble aussi que des initiatives doivent être prises pour aller au-devant de ce public, là où il vit. Pour aborder, "apprivoiser", un public qui a peur de la société (peur de la police, du psychiatre, de tout ce qui est officiel), les bénévoles ne seraient-ils pas tout désignés ? Sans entrer dans le débat bénévoles/professionnels, on doit noter qu'un public aussi déstructuré nécessite des intervenants sociaux, mûrs, formés et volontaires pour ce travail, qu'ils soient bénévoles ou salariés. » (p.11)

Le terme « apprivoiser » va se retrouver quelques années plus tard, notamment dans le vocabulaire de l'urgence sociale, en particulier du Samusocial, en ce qui concerne la prise en charge des « grands exclus », ou encore des dispositifs « jeunes en errance » (Cefaï et Gardella, 2011 ; Gardella, 2014b ; Marques, 2010 ; Rothé, 2013).

Les constats et préconisations figurant au sein de ce rapport concernent majoritairement la dimension organisationnelle de l'offre sociale à destination des sans-abri. Les difficultés dans l'administration de cette offre sont moins expliquées par des problématiques individuelles, que par des inadaptations ou des défauts d'organisation renvoyant à la dimension institutionnelle. On retrouve d'ailleurs cette orientation dans la conclusion du rapport, lorsque les auteurs expliquent :

« Il peut s'agir du simple rappel de dispositions existantes dont l'application reste imparfaite, ou de la mise en évidence d'initiatives qui méritent d'être reprises par les acteurs locaux. [...] Il souhaite que ce rapport puisse à la fois nourrir le débat et les initiatives des acteurs locaux, provoquer des mesures administratives nouvelles de la part des administrations de l'État ou de la part des collectivités territoriales. » (p. 41)

Cependant, la dimension individuelle n'est pas omise et un certain nombre d'éléments relevant du registre descriptif apparaissent au fil du document, en particulier lorsque le rapport resserre la focale sur les « clochards » ou sans domicile fixe « totalement désocialisés » :

« Certains "sans domicile fixe" sont totalement "désocialisés". Ils n'ont plus de liens avec le tissu social, plus de papiers d'identité, plus de repères temporels et spatiaux. Résignés, ils ont cessé de se projeter dans l'avenir et sont devenus des "clochards" – dormant le jour car la nuit ils doivent se protéger d'une éventuelle agression – catégorie rejetée par ceux qui tentent de se réinsérer et qui sont profondément blessés lorsqu'ils leur sont assimilés. » (p. 9)

On note ici que la dimension comportementale individuelle trouve des explications liées à la vie à la rue et à ses contraintes, en l'occurrence la difficulté de dormir en sécurité la nuit. Les auteurs du rapport reviennent d'ailleurs sur ce point quelques pages plus loin :

« Un grand nombre de “sans domicile fixe”, clochards en particulier, sont ainsi amenés à dormir sur un banc ou sous une porte cochère, lieux où l'on est à la merci du premier venu. Or, la nuit en particulier, le monde de la rue est violent et impitoyable. Les plus faibles y sont méprisés et brutalisés. Ne pouvant dormir la nuit, les clochards ne doivent pas seulement à la paresse ou l'alcool leurs allures de somnambules. » (p. 13)

La question de la santé mentale est également soulignée par les auteurs dans une section spécifique au sein de laquelle ils alertent sur le fait que le « mode de vie des “sans domicile fixe” » conduit à une « détresse affective », à des relations sociales très limitées où la consommation d'alcool est mobilisée comme un rituel de socialisation, et où le mensonge ou la mythomanie sont des impératifs pour se maintenir vis-à-vis de soi et des autres :

« La détresse affective est aussi présente pour toutes les classes d'âge. Les relations entre hommes et femmes sont très rares, et l'amitié exceptionnelle. Des liens se créent pour “échanger des tuyaux”... L'alcool partagé est souvent le rituel qui précède cette entrée en relation... Sans famille, sans amis, le “sans domicile fixe” est d'abord et avant tout seul. À qui peut-il parler ? À ses pairs parfois, mais la règle de la mythomanie et la surenchère qu'elle entraîne, nuit à la qualité des échanges. S'inventer un passé merveilleux ou bâtir un projet relevant du fantasme est fréquent : compensation d'une vie avilissante, drogue du rêve auquel l'individu finit par croire à moitié, oscillant entre la mythomanie et la paranoïa... Beaucoup de “sans domicile fixe” sont las de cette règle du mensonge à laquelle ils se plient pour être admis. Le travailleur social peut être celui à qui il semble préférable de mentir pour avoir une meilleure image à ses yeux et recevoir une plus grande aide, ou celui à qui la vérité peut être dévoilée. La “mythomanie forcée” à laquelle le “sans domicile fixe” se livre pour être bien vu de tous, l'isole totalement et peut le conduire vers des désordres psychiatriques. Elle indique la nécessité de la reconnaissance de ce qui pourrait être nommé “le droit à l'échec” dans une société qui prêche sans cesse par voie médiatique la réussite. » (p. 9)

Ce rapport, s'il ne traite pas spécifiquement de la situation des « clochards » ou « grands exclus » apporte toutefois des éléments importants permettant de voir comment les relations entre l'offre sociale et les sans domicile fixe, et notamment une partie d'entre eux comptant parmi les « plus désocialisés » sont identifiées comme problématiques et participant à une forme de chronicisation des situations de sans-abrisme du fait d'un défaut de prise en charge ou d'une inadaptation de l'offre aux situations les plus difficiles. Si elle n'est pas nommée en tant que telle, la question du non-recours aux droits et aux services est centrale dans ce rapport

qui vise justement à ce que les personnes sans domicile fixe dans leur ensemble puissent faire valoir leurs droits et accéder aux services leur étant spécifiquement dédiés mais aussi aux services courants ou de droit commun. La situation des sans domicile fixe « les plus désocialisés » est ici envisagée sous l'angle de leur extrême vulnérabilité et de la violence dont ils peuvent être la cible, mais également sous celui de l'éloignement, actif ou passif, vis-à-vis de l'offre sociale ou de santé. Que leurs situations de non-recours trouvent des raisons individuelles ou institutionnelles, le rapport souligne le décalage entre la situation vécue au quotidien par ces personnes et la difficulté, voire l'impossibilité, de se conformer aux exigences des dispositifs d'insertion qui permettraient pourtant une stabilisation de leur situation.

1.2 Le rapport Chassériaud sur la « grande exclusion » : affirmation des limites de l'insérabilité et des incapacités individuelles

Cette tension autour des enjeux de l'insertion se trouve également dans un deuxième rapport, publié quelques années plus tard. C'est le document le plus ancien dans lequel j'ai pu identifier l'usage du terme « grande exclusion ». Il s'agit du rapport réalisé par Christian Chassériaud, à l'époque directeur de l'Association Périgourdine d'Action et de Recherche sur l'Exclusion, publié en novembre 1993 et intitulé « La grande exclusion sociale. Questions liées à l'insertion et au devenir des publics en grande difficulté sociale » (Chassériaud, 1993). Ce rapport résulte d'une mission exploratoire confiée à C. Chassériaud par le ministère des Affaires Sociales quelques mois plus tôt. Il s'appuie sur des données ministérielles, des éléments issus des « grands réseaux fédératifs ou associatifs nationaux » et des acteurs de terrain. Ce travail de recueil de données a été complété par les réflexions et productions d'un groupe de travail constitué au sein du Conseil nationale de l'insertion pas l'activité économique (CNIAE).

Ce rapport, à la différence du précédent, s'intéresse à un spectre plus large de publics dépassant les seuls sans domicile fixe. La « grande exclusion » n'est pas entendue ici comme une nouvelle appellation pour désigner les « clochards » ou les « vagabonds », mais comme l'actualisation d'une distinction parmi les personnes en situation d'exclusion entre celles pour lesquelles la réinsertion sociale et économique serait envisageable et celles pour lesquelles le modèle insertionnel semble inapproprié, inadapté, ou dans l'incapacité de formuler une réponse efficiente. Bien que la question de la vulnérabilité occupe une place consistante dans ce rapport,

l'attention est surtout portée sur les facteurs individuels et structurels mettant en exergue les limites de l'insérabilité pour certaines personnes. Ce rapport est publié cinq ans après l'entrée en vigueur du RMI le 1^{er} décembre 1988 qui affirme un droit à l'insertion s'appuyant sur une allocation et « un ensemble d'offres de services et de possibilités de participation sociale » (Duvoux, 2008, p. 185). Il peut ainsi être vu comme une forme de contribution (directe ou indirecte) au bilan du RMI après cinq années de mise en œuvre, pointant particulièrement les limites des politiques insertionnelles vis-à-vis des personnes considérées comme les plus en difficulté.

Le rapport emploie le terme « grande exclusion » afin de souligner une forme d'exclusion accrue, due à de « grandes difficultés sociales ». Il alterne d'ailleurs, sans réelle distinction, les termes « grande exclusion » et « grande difficulté sociale » pour qualifier la situation des personnes. Ainsi, la partie intitulée « Approcher et comprendre le phénomène de la grande exclusion » est une sous-partie de la section « Les caractéristiques individuelles et sociales des publics les plus en difficulté ». L'expression sert ici à mettre en exergue la situation particulièrement aigüe d'une frange de la population caractérisée par la chronicité des situations d'exclusion et la faible perspective d'insertion professionnelle. À nouveau, et bien que la notion ne soit pas ici mobilisée, la question du non-recours occupe une place importante dans ce rapport qui élargit la réflexion aux personnes qui n'arrivent pas à sortir des dispositifs pour retourner vers le droit commun. Ainsi, si certaines personnes n'accèdent pas aux dispositifs sociaux d'insertion¹¹⁶ ou n'arrivent pas à s'y maintenir, d'autres ne réussissent pas à en sortir et constituent les « noyaux durs » des dispositifs d'insertion, une population « installée » dans les dispositifs d'aide et d'action sociale, et qui du fait de leurs situations ne peuvent sortir de la sphère des réseaux d'assistance (p. 14).

Pour l'auteur, la population en situation de « grande exclusion » est loin d'être marginale puisqu'il y intègre pêle-mêle certains bénéficiaires du RMI, les jeunes se trouvant dans ou en dehors des dispositifs d'insertion, les sans domicile fixe ou les sans-abri, les chômeurs de longue durée, la « population psychiatisée », ou encore les personnes « se trouvant dans l'illettrisme ». C. Chassériaud estime qu'environ un million et demi de personnes (1,4 millions) se trouveraient « en situation de grande difficulté sociale dont le devenir social reste

¹¹⁶ Qu'il s'agisse de centre d'hébergement ou des différents dispositifs et mesures « qui répondent aux problématiques d'exclusion sociale et d'exclusion professionnelle ».

problématique par rapport aux modèles d'insertion »¹¹⁷. Parmi les éléments que l'auteur mobilise afin de formuler une distinction entre « l'exclusion sociale » et « la grande exclusion », on retrouve la dimension psychologique, liée à la question des incapacités individuelles. Ainsi la « grande exclusion » concerne des individus qui sont dans d'importantes fragilités psychologiques ou qui sont très démunis des capacités indispensables et nécessaires pour s'intégrer aujourd'hui à la conjoncture sociale et économique » (p. 12)¹¹⁸. La fin du premier chapitre du rapport laisse cependant apparaître de façon plus nette le fait que pour l'auteur, « la grande exclusion » se caractérise tout particulièrement par une inscription durable, ancrée, ou chronique dans l'exclusion :

« Ainsi, se constitue toute une population ancrée durablement dans l'exclusion. Cette population, jeune ou adulte, ne ressemble pas à celle qui vit l'exclusion professionnelle mais qui reste insérée socialement. Les difficultés que vivent les publics de l'exclusion sociale durable revêtent une profondeur et une intensité très importantes. Pour eux, l'insertion ne se pose pas de la même manière que pour ceux dont l'exclusion est d'abord d'ordre professionnel mais n'est pas sociale dans le sens d'une exclusion inscrite profondément dans les rapports sociaux (mise à l'écart, rejets sociaux...) » (p. 14)

Globalement, C. Chassériaud distingue la « grande exclusion » de l'« exclusion sociale » par trois caractéristiques principales. D'une part, la dimension temporelle avec une inscription durable dans l'exclusion ; d'autre part, les faibles perspectives d'insertion économique durable qui enferment les personnes dans l'exclusion ; enfin, les caractéristiques individuelles et plus particulièrement psychologiques des personnes dans la « grande exclusion » dont les incapacités confèreraient un caractère hautement hypothétique à une éventuelle réinsertion sociale. Les trois dimensions énoncées vont toutes dans le sens d'une distinction d'une frange du public dans et en dehors des dispositifs de prise en charge qui mettrait en exergue les limites des dispositifs insertionnels. Il souligne ainsi une tendance importante qui se dessine alors

¹¹⁷ Ce recensement large des publics jugés à la marge de la société n'est pas sans rappeler l'ouvrage de René Lenoir évoqué précédemment (Lenoir, 1974), et au sein duquel l'inspecteur des finances rassemble parmi les « exclus » les « inadaptés physiques » (« défauts génétiques », « accidents », maladie, vieillissement, etc.), les « inadaptés mentaux » (qu'il qualifie de « débiles mentaux » et qui recouvrent disposant d'un quotient intellectuel inférieur à la moyenne), et les « inadaptés sociaux » (jeunes sortant de l'Aide Sociale à l'Enfance, les marginaux ou asociaux refusant les règles de la société industrielle, les personnes en centres d'hébergement, etc.). Au-delà du caractère désuet de la terminologie employée par René Lenoir, l'ambition de l'auteur de mettre en lumière les situations de personnes qui ne trouvent pas place dans la société industrielle et s'inscrivent de façon durable dans une relation de dépendance vis-à-vis des réseaux assistantiels trouve un écho important avec les constats formulés près de vingt ans plus tard par Christian Chassériaud.

¹¹⁸ Malgré cette volonté de distinction entre « l'exclusion sociale » et « la grande exclusion », on notera cependant que dans la partie visant à décrire la « grande exclusion », l'auteur mobilise principalement le terme « exclusion sociale », en marquant cette fois-ci une distinction avec « l'exclusion professionnelle ».

progressivement dans le champ de la prise en charge : l'inadaptation des dispositifs d'insertion pour un certain nombre de personnes du fait de leurs problématiques et de leurs incapacités.

La proximité des constats formulés dans le rapport avec différents ouvrages publiés notamment au cours des années 1960 et 1970 semble attester du fait que le « public » décrit par C. Chassériaud n'est pas nouveau (Klanfer, 1965 ; La Gorce, 1965 ; Lenoir, 1974 ; Massé et Bernard, 1969). En revanche, la nature des préconisations formulées par l'auteur fait apparaître une modification sensible des orientations politiques à adopter vis-à-vis de ces personnes. Alors que René Lenoir en appelait à une prise en considération individuelle et au renforcement de la solidarité à l'égard des « inadaptés », le rapport Chassériaud préconise quant à lui le développement de dispositifs de prise en charge, une intensification des mesures d'accompagnement et plus largement, la création d'une offre sociale spécifiquement adaptée aux caractéristiques et problématiques de ce public. À vingt ans d'intervalle, C. Chassériaud s'appuie sur les enseignements tirés du développement récent des dispositifs d'insertion. Ceci le conduit à souligner la frontière entre les personnes insérables et celles qui ne le seraient pas, mais également à insister sur la responsabilité de l'État et des collectivités territoriales pour garantir une égalité d'accès au droit à l'insertion pour ceux qu'il qualifie tour à tour dans son document d'« individus installés dans une déviance sociale », de « personnes en grande difficulté sociale », ou « dans la grande exclusion ». Il n'est pas ici question d'une relégation des publics considérés comme les plus marginaux, comme cela a pu être le cas à d'autres époques – « les inutiles au monde » (Castel, 1995, p. 140-151) – mais de prendre en considération le fait que des personnes ne sont pas encore « prêtes » à accéder au marché de l'emploi. En d'autres termes, la disqualification sociale n'est pas présentée comme une fatalité mais comme une situation qui nécessite la mise en place de politiques sociales spécifiques et adaptées accordant du temps à l'objectif d'insertion sociale :

« Pour cette population, il s'agit d'enrayer les effets graves de la disqualification sociale. Si ce public n'est pas encore « prêt » à pouvoir se présenter sur le marché du travail qui reste pour lui difficile d'accès, il relève de la mission du Ministère des Affaires Sociales et de l'Intégration de mettre en place les structures qui favoriseront cette première étape souvent liée à la réappropriation de processus d'apprentissage des mécanismes fondamentaux de la vie sociale. » (p. 9)

C. Chassériaud formule un certain nombre de propositions allant dans le sens d'un développement de dispositifs intermédiaires proposant des modalités d'intervention adaptées, plus souples en termes d'accueil et de temporalité d'accompagnement notamment. Pour ces

personnes pour lesquelles les perspectives d'insertion – notamment par l'activité économique – semblent très faibles, il s'agirait alors de formuler de nouvelles solutions pour une prise en charge durable ne visant pas nécessairement une réinscription dans la vie active, ou « l'autonomie sociale et financière » à court ou moyen terme :

« Enfin, et compte-tenu de la conjoncture actuelle, on peut s'interroger sur les chances de retour vers l'autonomie sociale et financière d'un certain nombre d'individus qui forme un groupe très ancré dans des processus de grande désocialisation et de grande marginalisation. Pour ces publics, il semble que des solutions sociales et individuelles de prise en charge durable soient devenues nécessaires. » (Document de synthèse, p. 5)

« L'insertion des publics en grande difficulté sera longue. C'est pourquoi les parcours d'insertion doivent s'établir sur des principes de continuité et de non-abandon de ce public. En effet, compte-tenu de la situation de grande exclusion sociale dans laquelle se trouve ces populations, des régressions dans le parcours d'insertion sont inévitables. Elles ne doivent pas être la cause de ruptures des parcours d'insertion. » (Document de synthèse, p. 5)

L'auteur envisage en ce sens le développement de différentes actions spécifiques comme autant de dispositifs transitoires entre les situations de « grande exclusion » et l'accès « aux dispositifs d'insertion de droit commun ». Il considère cependant qu'un certain nombre de situations relèvent, en première instance, de « l'urgence sociale ». Parlant du Droit à l'insertion lié au RMI, il explique ainsi :

« Dans cette seconde hypothèse, l'État garderait une intervention auprès des publics les plus en difficulté à travers l'Aide Sociale à l'Hébergement et à la réadaptation mais interviendrait également dans un souci d'application pour les plus exclus d'un « Droit à l'Insertion » que reconnaît, dans son principe, la Loi sur le RMI. Ce Droit à l'insertion se fonde sur l'état social des populations qui vivent la grande exclusion. En effet, à travers le dispositif RMI, les plans départementaux d'insertion prévoient la mise en place d'offres d'insertion pour tous les bénéficiaires du RMI. Ces offres d'insertion ne peuvent prendre en compte les problèmes liés à des comportements de déviance et de marginalité faisant référence à un passé de grande désocialisation ou des comportements relevant de l'urgence sociale. L'État doit pouvoir assurer un accès à l'insertion (et donc aux actions d'insertion des plans départementaux) pour ces populations en grande difficulté sociale. » (Chassériaud, p. 75)

L'auteur formule ici une distinction entre les situations relevant de l'urgence sociale, l'accès aux dispositifs d'insertion de « droit commun » et la difficile prise en charge par les dispositifs insertionnels des « problèmes liés à des comportements de déviance et de marginalité faisant référence à un passé de grande désocialisation ou des comportements relevant de l'urgence sociale ». Difficile de dire si l'auteur, au travers de cette formule, fait notamment référence aux

personnes sans abri fortement ou totalement « désocialisées » qui ont pu être évoquées dans le « rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des "sans domicile fixe" » ou qu'ont participé à identifier ou à médiatiser les acteurs de la Maison de Nanterre. En revanche, en différentes occasions, le rapport s'intéresse plus directement à la situation des « sans domicile fixe ». Dans une partie intitulée « Sortir du repérage en catégories administratives, et privilégier l'approche globale », C. Chassériaud marque une distinction entre « les caractéristiques individuelles et sociales des publics les plus en difficulté ». Au sein de la section consacrée à l'approche des caractéristiques individuelles, l'auteur consacre un paragraphe à ce qu'il appelle le « groupe des sans domicile fixe » :

« Le groupe des sans domicile fixe

En ce qui concerne les populations sans domicile, il semble que l'on puisse en distinguer deux grands groupes :

- la population qui est SDF pour des raisons d'ordre économique. Suite à une perte d'emploi et devant un manque de qualification professionnelle, ces personnes tombent dans des difficultés sociales importantes qui les amènent à perdre leur logement. Souvent, elles n'ont jamais pu accéder à un emploi salarié stable ou ont été placées dans des actions de formation sans devenir.

- la population qui est SDF pour des raisons d'ordre affectif (fractures profondes dans leur vie, multiples ruptures familiales et affectives...) et qui présente une fragilité psychologique et sociale ne lui permettant pas de s'autonomiser de manière suffisante. Cette situation les positionne dans une existence de précarité chronique qui est source d'exclusion et de grande pauvreté.

Pour l'une ou l'autre de cette population, le résultat est le même : elle vit l'exclusion sociale, une situation de non-droit et de non-reconnaissance sociale, économique et politique. » (p. 51-52)

C. Chassériaud distingue deux « populations » différentes. D'un côté, les personnes se retrouvant sans-domicile pour des raisons « économiques », de l'autre, les personnes devenues SDF pour des raisons d'ordre « affectif ». Dans le premier cas, la situation de sans-abrisme que décrit l'auteur s'apparente à une « dégringolade sociale » liée à un déficit de capital économique, social, mais aussi culturel, pour reprendre les termes de Pierre Bourdieu que C. Chassériaud a consulté à plusieurs occasions au cours de la rédaction de ce rapport¹¹⁹ (Bourdieu, 1979). Dans le second cas, l'explication du sans-abrisme renvoie plus directement à des dimensions individuelles et psychiques ancrées, qui placent les personnes dans des situations de « précarité chronique ». Plus loin dans le document, au sein de la partie consacrée aux préconisations, les sans domicile fixe sont évoqués parmi les « catégories de publics en grande

¹¹⁹ C'est ce que m'a indiqué Christian Chassériaud à l'occasion d'une rencontre en 2017.

difficulté sociale » lorsque l'auteur aborde la question des besoins spécifiques pour la « population des plus de 45-50 ans ». Ici, l'auteur cible plus spécifiquement la seconde population évoquée ci-avant :

« Cette population est essentiellement composée de personnes qui sont sans domicile fixe depuis plusieurs années. Ces personnes dont les difficultés sociales s'accroissent avec l'âge se sont organisées une vie dans la rue depuis très longtemps. Mais leur état de santé devenant de plus en plus précaire, ces personnes effectuent des démarches pour trouver des solutions qui puissent leur convenir. Elles désertent les centres d'hébergement et s'efforcent de trouver des lieux (squat, habitats de fortune) à partir desquels elles peuvent organiser leur vie en s'associant avec un ou deux compagnons de route.

Ayant connu la vie de SDF, leur adaptation à des logements collectifs sociaux reste très difficile et délicat. Leur insertion est limitée à un minimum d'organisation le point essentiel restant un logement adapté.

Leur passé social lourd, leur importante difficulté à se socialiser à partir de normes qui n'ont quasiment jamais été intégrées et leur état de santé détérioré et qui reste fragile exigent que soient mises en place des réponses suffisamment souples leur permettant de retrouver un minimum d'équilibre de vie.

Des petits lieux de vie en zone urbaine ou périurbaine seraient à développer. Ils permettraient à ces personnes d'y résider le temps qu'elles souhaiteraient ou qui serait nécessaire.

Bénéficiaires de l'allocation du RMI quasiment à vie, leur insertion consisterait dans cette recherche d'un équilibre minimum de leur vie sociale et dans la consolidation de celle-ci. Un accompagnement social de longue durée serait nécessaire et pourrait être assuré par des équipes de centres d'hébergement et de réadaptation sociale. Des petites activités économiques pourraient se développer autour de ces lieux de vie : activités liées à des productions agricoles ou à des petits travaux de sous-traitance.

Du point de vue de leur santé, des prises en charge adaptées par rapport au problème de l'alcoolisme seraient nécessaires. De même, des accompagnements de nature psychologique permettraient une aide nécessaire qui tiendrait compte des fragilités psychologiques importantes de cette population.

Pour ces personnes de plus de 45-50 ans, l'objectif réside plutôt dans leur adaptation à un minimum de repères leur permettant de structurer quelques points forts de vie sociale et ceci à partir d'un espace d'ancrage lié à un logement » (p.81)

La description du public que propose C. Chassériaud paraît quelque peu réductrice. Mais elle rejoint pour partie certains éléments évoqués précédemment avec le cas de la consultation médicale de la Maison de Nanterre, ou dans le « rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des "sans domicile fixe" ». C. Chassériaud décrit des personnes qui sont « sans domicile fixe depuis plusieurs années », dans un état de santé « de plus en plus précaire », qui se sont « parfois organisées une vie dans la rue depuis très longtemps » et qui « désertent » les centres

d'hébergement au profit de solutions d'habitat alternatives. Cette description se rapproche d'éléments caractéristiques présentés précédemment pour désigner les « clochards » ou « grands exclus ». En ce qui concerne les réponses à apporter à ces sans-abri chronique, l'auteur semble plaider pour un assouplissement des modes de prise en charge et une révision, ou une conception élargie, des objectifs d'insertion les concernant. Il propose également le développement de formes alternatives d'habitat, avec des « petits lieux de vie » se proposant comme des solutions de long-terme. De ce point de vue, les recommandations de C. Chassériaud ne sont pas très éloignées de celles soutenues par J. Hassin, X. Emmanuelli, mais aussi par les auteurs du « rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des “sans domicile fixe” » qui en appelaient également à des hébergements de petite taille et de long terme pour les personnes les plus désocialisées et éloignées des objectifs de l'insertion.

L'extrait ci-dessus permet également de constater la mobilisation des registres descriptif et explicatif que j'ai évoqués précédemment. On retrouve ainsi sur le plan descriptif des éléments renvoyant à la dimension individuelle : âge, problématiques de santé, dégradation de la situation, déficit d'autonomie, temps passé à la rue ; d'autres éléments renvoient à la dimension institutionnelle : désertion des centres d'hébergement, construction de solutions d'habitat alternatives. Parmi les éléments explicatifs mobilisés par l'auteur, la dimension individuelle apparaît notamment au travers de ce qu'il désigne comme l'inadaptation aux normes sociales, ou encore les faibles perspectives d'insertion. D'autres éléments renvoient à la dimension institutionnelle, notamment lorsque l'auteur en appelle à plus de souplesse dans les réponses apportées, ou qu'il préconise différentes modalités d'accompagnement et perspectives de prise en charge. Là où le « rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des “sans domicile fixe” » observait plus particulièrement l'inadaptation structurelle de l'offre sanitaire et sociale, C. Chassériaud insiste de façon plus importante sur les caractéristiques individuelles lorsqu'il traite de la situation des personnes sans domicile fixe. Au fil du rapport, sont mises en exergue des situations qui peuvent renvoyer à des formes de non-recours par non-réception, envisagées ici sous l'angle de l'éviction ou de la « relégation ». L'auteur parle à ce propos de « non-droit » pour qualifier la situation des personnes en « grande exclusion », qui s'expliquerait par les relégations multiples vécues par ces personnes (p. 48). Mais lorsqu'il s'intéresse aux sans domicile, en particulier chroniques, ce sont essentiellement des formes de non-recours par non-demande qui caractérisent les relations à l'offre sanitaire et sociale de ce public.

Ce rapport, au-delà du fait qu'il s'agisse du document le plus ancien que j'ai pu identifier faisant référence à la « grande exclusion », représente un exemple cumulatif et complémentaire des autres illustrations citées auparavant pour préciser le cadrage historique de la catégorie des « grands exclus ». Si la « grande exclusion » est ici envisagée dans une acception particulièrement large, les éléments que l'auteur formule sur ces différents publics, et sur les sans-abri en particulier, exposent les différentes lignes de force qui traversent le secteur social à cette époque : les limites de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion afin de remédier à l'ensemble des situations individuelle ; la prise en considération des sans domicile fixe au niveau des politiques sociales ; l'amorçage d'une spécialisation des réponses selon les publics et leurs problématiques ; et l'importance croissante des dimensions affectives et psychiques dans la caractérisation des personnes en grande difficulté sociale. Aucun de ces éléments ne peut apparaître comme nouveau à proprement parler. Différents auteurs ont abordé ces questions au cours des années ou décennies précédentes : l'inadaptation sociale (Lenoir, 1974) ; le fait que des personnes soient laissées à l'écart des services d'assistance ou n'y accèdent pas (Paugam, 1991 ; Verdès-Leroux, 1978) ; les difficultés de prise en charge ou l'inadaptation des services (Groupe de travail sur la vie quotidienne des « sans domicile fixe », 1990). C'est à la fois la séquence temporelle dans laquelle s'inscrit ce rapport, mais aussi l'agrégation de ces différents éléments et l'intention de constituer une catégorie à part entière, qui font l'originalité et l'intérêt de ce rapport publié en 1993.

1.3 Développer l'offre sociale pour toucher les sans-abri les plus en difficulté

Dans un contexte de développement des dispositifs insertionnels fondés sur l'individualisation et l'engagement contractuel, la situation des « clochards de Paris » dépourvus notamment de repères spatiotemporels et sociaux devient une incarnation typique des limites de ces actions qui se développent dans le sillage de la mise en œuvre du RMI. L'inadaptation de l'offre sociale pour une frange de la population en grande difficulté sociale, en particulier pour les sans-abri jugés comme étant les plus désocialisés, apparaît en creux ou en plein dans l'ensemble des contributions évoquées dans ce chapitre. Qu'il s'agisse de l'institution hospitalière, et notamment les urgences médicales, ou des dispositifs sociaux d'hébergement et/ou de prise en charge, le constat d'une inadaptation de l'offre est formulé par les différents acteurs cités. Alors que le groupe de travail sur la vie quotidienne des « sans domicile fixe » insiste sur l'adaptation nécessaire de l'offre sanitaire sociale et accorde une

grande importance aux facteurs environnementaux conditionnant l'existence des personnes sans-abri, le rapport Chassériaud accorde quant à lui une place plus importante à la dimension individuelle, psychologique et affective, et envisage plus volontiers le développement d'une offre sociale *ad hoc* pour ce public. Que les préconisations s'orientent vers le développement d'une offre spécifique à destination des personnes en « grande exclusion », ou qu'elles visent à une adaptation de l'offre sociale pour permettre à l'ensemble des personnes en difficulté, y compris celles considérées dans les situations les plus complexes, de pouvoir y accéder, on constate au travers de ces deux rapports la difficulté institutionnelle à répondre de manière efficace à la situation d'une partie des sans-abri. Leurs préconisations vont dans le sens d'un changement structurel profond dans les modalités et principes de prise en charge. Cet appel à changement structurel peut être lu comme une remise en question de l'État social pour lequel les « grands exclus » incarnent les insuffisances et l'impuissance. C'est en tous les cas ce que suggère Xavier Emmanuelli, dans la préface de l'ouvrage écrit par Julien Damon, *Des hommes en trop. Essai sur le vagabondage et la mendicité* :

« Il faut remercier Julien Damon pour ce travail, qu'il baptise modestement "un petit essai imparfait", car il met en perspective, aussi bien dans le temps et dans l'espace, les problèmes posés par la grande exclusion. Les questions que ce phénomène soulève se retrouvent, certes, dans la pertinence des réponses apportées, mais surtout dans la cohérence des projets de société qui les engendrent. Car ces gens qui, selon les époques, ont été qualifiés d'"inutiles", de "surnuméraires", d'"indésirables" ou d'"exclus", sont les produits d'une société qui cherche à s'organiser. Ils représentent pour elle un échec, celui des "laissés-pour-compte", qui signifie, pour le pouvoir, une intolérable carence car il stigmatise ses limites et ses insuffisances. » (Damon, 1995, p. 5)

La question de la « pertinence des réponses apportées » qu'évoque X. Emmanuelli est un axe de questionnement central. Les différents exemples présentés jusqu'ici permettent en tous les cas de soutenir l'idée que cette population mise en exergue se caractérise en particulier par des situations de non-recours diverses. Sont notamment mises en évidence des situations de non-demande, alors que les personnes refuseraient d'aller vers les hébergements sociaux ou différents services médicaux ou sociaux. Sont également pointées des situations de non-réception prenant la forme de relégation ou d'éviction pouvant s'expliquer par des logiques de sélectivité des publics dans les dispositifs insertionnels, mais aussi par le manque de prise en considération de ce public par les services de droit commun, ou encore un déficit de formation. Axelle Brodriez-Dolino et Bertrand Ravon indiquent que le « problème public » du sans-abrisme « semble [...] avancer à la lumière de l'expérience des défaillances des prises en charge » (Brodriez-Dolino et Ravon, 2016, p. 55). Cette question de la défaillance de la prise en charge

apparaît ainsi comme l'un des facteurs centraux dans l'émergence de cette catégorie de public. Nous allons par la suite observer que les situations de non-recours – notamment décrites comme des refus de l'offre, ou encore des incapacités ou des impossibilités d'accueillir ou d'atteindre les « grands exclus » – vont constituer une caractéristique persistante de cette catégorie. Les relations singulières entre les « grands exclus » et l'offre sociale vont avoir pour conséquence le développement de différentes actions participant à développer l'offre sociale au fil des années 1990 et 2000. Nous verrons ainsi dans la suite de la thèse comment cette catégorie de public a fait l'objet d'une « mise en politique publique » passant par l'adaptation de dispositifs existants ou par le développement d'un répertoire d'actions spécifiques.

2. La politisation de la catégorie des « grands exclus »

L'émergence du problème spécifique des sans-abri « les plus désocialisés » va conduire à un ciblage de cette population dans le cadre d'actions leur étant spécifiquement dédiées. Cela s'observe notamment au travers du développement des Samusociaux, et du Samusocial de Paris (SSP) en particulier. La création de ce dispositif est une première pierre importante le développement des politiques de l'urgence sociale qui vont progressivement devenir une composante à part entière des politiques à destination des personnes sans abri et sans domicile.

De nombreux auteurs s'accordent autour du fait que la création du SSP est à la fois l'une des premières actions instituées, sinon la première, ciblant les « grands exclus », mais également une étape cruciale dans le développement des politiques de l'urgence sociale (Borgetto et Lafore, 2015 ; Cefaï et Gardella, 2011 ; Noblet, 2010 ; Rullac, 2004). Daniel Cefaï et Édouard Gardella rappellent ainsi que la mission officielle que s'est donnée le SSP est d'« aider les personnes sans logement, en particulier les « grands exclus », ceux « qui ne demandent plus rien » » (2011, p. 18).

« L'urgence sociale est une politique publique qui s'est institutionnalisée dans le domaine de l'assistance aux personnes sans domicile entre le milieu des années 1980 et celui des années 2000, à une époque marquée par la montée des thématiques de l'exclusion et de la souffrance sociale. Elle a été pensée comme une réponse au trouble qu'avait provoqué la multiplication des « nouveaux pauvres », jetés à la rue, et justifiée au nom du secours à apporter aux « grands exclus », identifiés comme des victimes. » (Gardella et Cefaï, 2011, p. 18)

La formule employée par les deux sociologues est importante puisqu'elle rappelle à juste titre que le développement de l'urgence sociale ne peut être pensé comme une réponse s'adressant exclusivement à la situation des « grands exclus », mais à un public cible plus vaste et hétérogène composé des personnes sans-abri. En revanche, le « grand exclu » devient une catégorie emblématique de cette action, mobilisée pour la justification du développement de ce nouveau répertoire d'actions. Le « grand exclu » comme figure de la victime, celui auquel il faut porter secours car il ne peut s'aider lui-même, est le fondement de l'action du SSP. La page Internet de présentation du SSP affirme d'ailleurs toujours une approche visant à lutter contre la « grande exclusion » :

« Le Samusocial est une approche professionnelle de lutte contre la grande exclusion. Elle vise à apporter à tout moment, de jour comme de nuit, une assistance aux personnes sans domicile fixe et à rechercher la réponse la plus adaptée au besoin qu'elles expriment. La méthode consiste à aller vers les personnes, à offrir une permanence 24h/24, à rechercher des solutions d'hébergement d'urgence et à favoriser la sortie d'urgence en lien avec les partenaires de l'insertion. Elle laisse toutefois les personnes libres de leurs décisions. »¹²⁰

Xavier Emmanuelli, son président-fondateur, rappelle d'ailleurs à l'envi que la mission des équipes mobiles d'aide du SSP est d'aller à la rencontre de ces « grands exclus », d'« aller vers ceux qui ne demandent plus rien »¹²¹. Cette action ciblée a d'ailleurs été réaffirmée en 2011, par le successeur de X. Emmanuelli à la présidence du SSP, Éric Molinié¹²². En prônant une action en direction des « grands exclus », le SSP a largement participé à l'élaboration du cadrage des politiques de l'urgence sociale à l'échelle nationale et à favoriser leur développement. Stéphane Rullac voit ainsi « la fondation du SSP [...] comme le point de départ institutionnel de l'urgence sociale » (Rullac, 2011, p. 26). La construction d'une offre sociale spécifique à destination d'un public considéré comme particulièrement éloigné *a priori* de l'offre sociale existante est l'une des composantes centrales du développement de l'urgence sociale, et de la diversification des actions sanitaires et sociales qui la caractérisent.

¹²⁰ Site du Samusocial de Paris, section « Qu'est-ce que le Samusocial ? ».

<https://www.samusocial.paris/quest-ce-que-le-samusocial>

¹²¹ Propos de Xavier Emmanuelli dans « Le Samu social de Paris, ultime rempart à la grande exclusion », dans *Les Échos*, le 6 mars 2001 (Chapuis, 2001). <https://www.lesechos.fr/2001/03/le-samu-social-de-paris-ultime-rempart-a-la-grande-exclusion-712026>

¹²² Cf. Entrevue d'Éric Molinié, dans un article de *lexpress.fr*, « Samu social : se recentrer sur les grands exclus », publié le 14 octobre 2011 (Politi, 2011). https://www.lexpress.fr/actualite/societe/le-samu-social-doit-se-recentrer-sur-les-grands-exclus_1040631.html

On doit ici prendre en considération une autre facette de l'action du réseau de personnalités ayant contribué à l'action de la Maison de Nanterre observée au cours du précédent chapitre. Au-delà de l'identification et de la promotion du problème public de la « grande exclusion », un certain nombre de ces acteurs vont agir concrètement dans le développement de nouvelles actions à destination de ce public venant étoffer les politiques à destination des sans-abri. Cette influence sur le développement de l'offre sociale va se jouer par des activités de réseau – c'est notamment le cas dans la création du SSP – mais aussi par la nomination de certains de ces acteurs à des fonctions politiques de premier ordre sur ces questions. La mise en œuvre d'actions spécifiques à destination des « grands exclus » va participer à la consolidation de cette catégorie de public. Le ciblage dont elle va faire l'objet va ainsi permettre d'inscrire cette catégorie de public comme une catégorie d'action publique à part entière au sein des politiques sociales.

Le chapitre précédent a permis de revenir sur le souci de médiatisation ou de popularisation de la situation des « grands exclus » ou des « sans-abri les plus démunis », au travers de différents canaux, par les différents acteurs ayant contribué à la consultation médicale de Nanterre et son corollaire. Cependant, l'action et l'influence de ces personnalités ne se sont pas arrêtées à ces étapes puisque les trajectoires de certaines d'entre elles laissent apparaître les positions politiques particulièrement importantes et influentes qu'elles ont occupé ayant un lien direct avec le développement des politiques à destination des sans-abri et sans-domicile. On pense notamment à la nomination au gouvernement en 1995 de X. Emmanuelli, qui a largement participé à promouvoir la situation problématique identifiée au sein de la consultation médicale de Nanterre et la prise en considération du problème spécifique des sans-abri les plus en difficulté. La présence au sein du gouvernement d'une personne ayant un intérêt et une connaissance fine du sujet fut un facteur important dans la prise en considération de la situation des « grands exclus » et, de façon plus ou moins explicite, dans le développement d'un certain nombre de politiques publiques. Le psychologue Emmanuel Soutrenon parle du « réseau de personnalités » de la Maison de Nanterre pour désigner les différents acteurs qui ont contribué directement à ce dispositif ou ont participé aux actions qui se sont développées dans son sillage. Parmi ceux qui y ont été présents, il cite notamment les docteurs P. Henry, X. Emmanuelli ou J. Hassin, l'infirmière M.-P. Borde, et l'anthropologue et psychanalyste P. Declerck (Soutrenon, 2005). E. Soutrenon rattache également à ce « réseau » Dominique Versini, collaboratrice principale de X. Emmanuelli lors de la création du SSP avant d'en prendre la

direction entre 1995 et 2002, et qui sera nommée secrétaire d'État à la Lutte contre la précarité et l'exclusion dans le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin en juin 2002.

Tous ces acteurs vont occuper différents postes et fonctions politiques particulièrement importants dans le cadre de la mise en œuvre des politiques liées à la prise en charge des sans-abri (voir Figure 7), à l'image de X. Emmanuelli ou de D. Versini¹²³. On notera également la présence de P. Henry au sein de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes), dans le collège des « personnalités qualifiées ayant concouru ou concourant par leur action à l'insertion et à la lutte contre les exclusions ». X. Emmanuelli, au titre du SSP, et P. Henry, en tant que responsable de la « lutte contre la grande exclusion » à la RATP¹²⁴, sont régulièrement auditionnés à partir du milieu des années 1990 dans le cadre de différents rapports sur la situation de la prise en charge du sans-abrisme et ses éventuelles améliorations¹²⁵. Parmi les porteurs de cause de la « grande exclusion » qui ont eu une influence directe sur le développement des politiques à destination de ce public, Xavier Emmanuelli occupe manifestement une position centrale.

¹²³ D. Versini est toujours aujourd'hui adjointe à la Maire de Paris. Jusqu'aux élections municipales de 2020, elle était en charge de la solidarité, des familles, de la petite enfance, de la lutte contre l'exclusion, des personnes âgées. Elle est d'ailleurs impliquée dans la mise en œuvre du Pacte parisien de lutte contre la grande exclusion, adopté par le Conseil de Paris le 17 mars 2015. Anne Hidalgo, la Maire de Paris, souligne son rôle dans la phase de concertation qui a précédé l'élaboration du Pacte, dans l'édito du document final. « Pacte parisien de lutte contre la grande exclusion », février 2015. <https://presse.paris.fr/wp-content/uploads/2015/02/Pacte-parisien-de-lutte-contre-la-grande-exclusion-2015-2020.pdf>

¹²⁴ Régie autonome des transports parisiens

¹²⁵ X. Emmanuelli et P. Henry font partie des personnes auditionnées dans le cadre de différents rapports sur le sans-abrisme, notamment réalisés par des membres de l'inspection générale des affaires sociales (Igas). Cf. le rapport consacré à « La coordination de l'observation statistique des personnes sans-abri » présenté par Laurent Chambaud pour l'Igas en octobre 2007 ; le « Rapport relatif à l'organisation de la veille sociale en Île-de-France » publié en août 2010 ; ou encore le rapport de mission réalisé par Agnès de Fleurieu, Présidente de l'ONPES, et Laurent Chambaud de l'Igas, publié en août 2006 et visant à apporter des réponses à la situation problématique des tentes installées dans Paris par Médecins du Monde.



Figure 7 - Le « réseau de personnalités » de la Maison de Nanterre et du Samusocial¹²⁶

¹²⁶ La figure ci-dessus permet, en concentrant l'attention autour de certaines de ces personnalités, de constater d'une part le fait que ces personnes ont œuvré à des projets communs (Maison de Nanterre, Samusocial), mais également de souligner quelques éléments de trajectoire qui mettent en lumière les positions d'influence que ces promoteurs de la « grande exclusion » ont pu occuper dans différentes sphères publiques et politiques. Cette figure ne se veut pas exhaustive et a principalement vocation à soutenir l'idée que ces personnalités ont eu, par le biais de postes et fonctions importants et stratégiques dans l'évolution de la prise en charge des sans-abri, l'occasion de promouvoir la prise en considération de la situation des sans-abri « les plus désocialisés ».

3. Une lecture de la politisation de la situation des « grands exclus » au travers de la trajectoire de Xavier Emmanuelli

Afin de mieux comprendre la manière dont cette influence politique a pu se caractériser, intéressons-nous plus spécifiquement à la trajectoire de Xavier Emmanuelli. S'il n'est pas le seul à avoir œuvré à la transformation des politiques publiques à destination des sans-abri, et en particulier des « grands exclus », les positions importantes qu'il a pu occuper en lien avec ces questions à partir du milieu des années 1990 vont avoir des conséquences directes sur l'évolution du champ.

X. Emmanuelli est un médecin anesthésiste-réanimateur. Médecin urgentiste et co-fondateur de l'organisation non gouvernementale Médecins Sans Frontières en 1971, c'est en prenant la suite de son « copain » Patrick Henry¹ à la Maison de Nanterre en 1992 qu'il découvre le champ du sans-abrisme, après avoir exercé plusieurs années comme médecin à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis (1987-1993)¹²⁷. Par la suite, il sera le fondateur et le président du Samusocial de Paris, deviendra secrétaire d'État à l'Action humanitaire d'urgence au sein du gouvernement d'Alain Juppé (1995-1997), avant de présider pendant plusieurs années le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. Personnage particulièrement influant médiatiquement et politiquement dans le champ de la médecine humanitaire puis du sans-abrisme, il a largement participé à la transformation du champ de la prise en charge des personnes sans abri, en étant notamment la cheville ouvrière de l'institutionnalisation de l'urgence sociale au travers de la création du SSP.

3.1 La création du Samusocial, ouverture de l'« Acte 1 » de la mise en politique de la « grande exclusion »

À partir des constats formulés au sein de la consultation médicale de Nanterre, le développement du SSP peut être identifié comme l'une des premières manifestations de la mise en politique de la question des « grands exclus ». Dans son ouvrage, *Dernier avis avant la fin du monde*, publié en 1994, X. Emmanuelli décrit le processus de création du SAMU social

¹²⁷ Il y découvre la situation des détenus ainsi que les ravages du virus du SIDA et de la toxicomanie qu'il va participer à médiatiser.

comme la concrétisation d'une « utopie réaliste ». Il explique ainsi que depuis 1982¹²⁸, « une idée tenace rôdait dans bien des têtes de responsables » à l'hôpital de Nanterre, « celle d'une sorte de SAMU appliqué au social » (Emmanuelli, 1994, p. 209-210). Je laisse ici la place à un extrait de cet ouvrage au sein duquel il explique la genèse de la création du « SAMU social » :

« Pour ce qui concerne le SAMU social, je ne revendique pas la création du concept lui-même. Il était inscrit dans nos pratiques depuis longtemps, comme une utopie. Mais toute ma vie professionnelle s'était déroulé dans le domaine de l'urgence, de la crise, de la catastrophe. Et je crois avoir contribué, non seulement au SAMU 94 où j'ai fait en quelque sorte mes premiers pas, mais également à Médecins sans frontières, durant toutes ces années de réflexion collective au cœur des actions les plus diverses, conflits armés, catastrophes naturelles et crises, à façonner des raisonnements et des savoir-faire. J'aime me réclamer de cette expérience unique, cette médecine de crise internationale, qui m'a donné le goût et les connaissances des opérations efficaces dans les situations d'effondrement et de précarité. Au CHAPSA de Nanterre, à l'instar de mes prédécesseurs, il m'est apparu évident qu'il fallait rationaliser le ramassage et le traitement des grands exclus, afin de prendre l'initiative que jusqu'à présent, seule la BAPSA tentait empiriquement. Aussi me suis-je mis en tête, avec l'approbation de l'établissement, de faire aboutir l'idée. Ainsi a pu voir le jour le SAMU social, un mot-monstre puisque le SAMU est un service d'aide médicale d'urgence, et que justement l'intérêt de ce dispositif était de négliger le médical et de traiter le versant social. Par là seraient à nouveau réconciliés le social et le médical depuis leur séparation dans le Journal officiel, certain jour de juin 1975. » (Emmanuelli, 1994, p. 210-211)

X. Emmanuelli dispose déjà d'une influence notable et d'un vaste réseau lorsqu'il s'engage dans la création du SSP. Il décrit comment il a réuni diverses personnalités, associations et institutions, dans la phase de conception de ce projet. Il cite ainsi la Caisse des dépôts et des consignations (où il avait « un contact à un niveau élevé »), la Fnars, la Fondation Abbé Pierre, « Dominical », une filiale de la Lyonnaise des Eaux, la préfecture de police, ou encore son prédécesseur P. Henry en tant que responsable des opérations humanitaires pour les sans-abri à la RATP, mais également responsable avec l'Armée du Salut de l'opération « Atlas » pour l'organisation de l'hébergement hivernal. Ce groupe a ainsi « travaillé et rêvé d'un SAMU social idéal », pour reprendre les termes de X. Emmanuelli (1994, p. 213). En parallèle, un important travail est réalisé en interne de l'hôpital de Nanterre pour penser la manière d'accueillir les personnes qui seraient prises en charge par ce SAMU social. C'est ainsi qu'a été créé le dispositif de lits d'infirmerie¹²⁹. L'autre « outil » nécessaire pour que puisse être

¹²⁸ L'auteur indique qu'il date cette idée à partir d'un compte-rendu du Conseil médical de l'hôpital de Nanterre qu'il a retrouvé.

¹²⁹ Ce dispositif a depuis connu différentes évolutions. Actuellement, il existe deux dispositifs qui en sont l'héritage : les lits halte soins santé (LHSS) qui proposent un accueil temporaire « pour des personnes majeures sans domicile fixe, quelle que soit leur situation administrative, ne pouvant être prises en charge par d'autres structures, dont la pathologie ou l'état général, somatique ou psychique, ne nécessite pas une prise en charge

assurée la mission du SAMU social, est la création de solutions d'hébergement d'urgence que X. Emmanuelli décrit comme très différentes des « immenses dortoirs institutionnels » ou « usines à dormir, laides et entassées, tristes et nauséabondes ». Ce qu'il fallait, dit-il, c'était « des lits accessibles à n'importe quel moment », « réservant un peu d'intimité », de confort et d'hygiène, gérés par des professionnels qui « seraient le premier maillon d'une chaîne qui conduirait à l'intégration » (Emmanuelli, 1994, p. 215). On observe donc que le développement du SSP implique une organisation qui va bien au-delà de la simple création d'équipes mobiles d'aide allant au-devant des sans-abri. Il s'agit de créer un maillon manquant de l'offre sociale visant à « l'intégration » des sans-abri les plus en difficulté.

Ce dispositif imposant et donc coûteux, comprenant des équipes mobiles, des places d'hébergement de différents types, le tout régulé par un poste de contrôle opérationnel 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24, a été remis à la Direction des affaires sanitaires et sociales (Dass) pour être ensuite transmis aux ministères concernés. Pour X. Emmanuelli, c'est « à ce moment que s'est produit l'évènement qui a tout déclenché » (p.216) : le bureau d'aide sociale de la Ville de Paris s'est saisi de ce projet et « l'a transmis plus haut », en l'occurrence jusqu'au maire de Paris, Jacques Chirac, dont l'influence va être décisive. EX. mmanuelli explique ainsi :

« Par une série de rencontres, de hasards, mais de chances aussi, car des conseillers proches du maire de Paris l'avaient eu en main, Jacques Chirac a souhaité connaître précisément le projet de ce fameux SAMU social dont beaucoup de gens discutaient. C'est ainsi qu'un matin, entouré d'un aéropage de spécialistes du « social » de la Ville de Paris, j'ai été introduit auprès du maire lui-même, qui m'a écouté développer mes arguments. Ils les connaissaient bien sûr, pour avoir pris connaissance de l'ensemble du projet auparavant » (Emmanuelli, 1994, p. 217)

X. Emmanuelli raconte « une vraie rencontre, pas même marquée par la séduction et sûrement pas dans une optique politique, mais dans une compréhension de l'altérité ». Plus tard, il nuance quelque peu son propos et admet que le SSP « soit né d'une décision politique » et qu'il ait pu servir « un dessein politique ». Dans les faits, on peut tout de même rappeler que Jacques Chirac, alors maire de Paris, ayant perdu les élections présidentielles de 1988 au second tour face à François Mitterrand, et ancien Premier ministre de ce dernier pendant deux ans

hospitalière ou médico-sociale spécialisée mais est incompatible avec la vie à la rue » ; et les lits d'accueil médicalisés (Lam) qui « accueillent des personnes majeures sans domicile fixe, quelle que soit leur situation administrative, atteintes de pathologies lourdes et chroniques, irréversibles, séquellaires ou handicapantes, de pronostic plus ou moins sombre, pouvant engendrer une perte d'autonomie et ne pouvant être prises en charge dans d'autres structures ». Source : <https://solidarites-sante.gouv.fr/systeme-de-sante-et-medico-social/structures-sociales-et-medico-sociales/article/lits-halte-soins-sante-et-lits-d-accueil-medicalises>

(1986-1988), est alors en pleine préparation de la campagne présidentielle à venir. Certains ont ainsi pu voir dans l'intérêt affirmé par J. Chirac à la question sociale, une manière de se démarquer de l'autre candidat de la droite, alors Premier ministre, Édouard Balladur. Dans la continuité de ce soutien décisif à la création du Samusocial de Paris, l'Histoire retiendra que le thème de la « fracture sociale »¹³⁰¹³¹ fut central dans le discours de celui qui sera finalement élu Président de la République le 17 mai 1995 face à Lionel Jospin.

Le « SAMU social de Paris » sera finalement inauguré le 22 novembre 1993 en présence de Jacques Chirac¹³². Il deviendra par la suite le « Samusocial », et va se développer sur différents territoires français ainsi qu'à l'étranger au cours des années suivantes. En 2016, la Fédération nationale des samusociaux (qui intègrent notamment la Croix Rouge française et le Samu social international) indiquait représenter plus de 250 équipes mobiles et Samu sociaux en France et à l'étranger¹³³. Stéphane Rullac notait déjà en 2003 qu'après moins de dix ans d'existence, « le SAMU social [avait] connu un développement fulgurant » et était devenu « une institution “vitrine” de l'assistance aux SDF » (Rullac, 2015, p. 94).

3.2 Le secrétariat d'État, un « incubateur » de politique publique pour les « grands exclus » ?

La rencontre entre X. Emmanuelli et J. Chirac n'a pas eu pour seule conséquence la création du Samusocial. Une fois élu Président de la République, J. Chirac va proposer à celui qu'il appelle « le toubib », de rejoindre son gouvernement. X. Emmanuelli va ainsi occuper le poste de secrétaire d'État à l'action humanitaire d'urgence, délégué auprès du Premier ministre Alain Juppé, du 18 mai 1995 au 2 juin 1997. Il fera donc partie des deux gouvernements d'Alain Juppé, jusqu'à la décision de dissolution de l'Assemblée nationale (qui conduira finalement à une victoire de la gauche aux élections législatives qui s'ensuivent et une situation de

¹³⁰ Jacques Chirac reprend le terme « fracture sociale » suite à une note du sociologue Emmanuel Todd réalisée pour la Fondation Saint-Simon, « Aux origines du malaise politique français. Les classes moyennes et leur représentation » (Todd, 1994).

¹³¹ Pour l'anecdote, on notera que X. Emmanuelli est le co-auteur d'un « Que sais-je ? » sur « la fracture sociale » publié en 2002 (Emmanuelli et Frémontier, 2002).

¹³² Jacques Chirac deviendra le parrain du Samusocial de Paris.

¹³³ Données issues du Rapport annuel d'activité 2016 de la Fédération nationale des Samusociaux. <https://www.samusocial-federation.org/wp-content/uploads/2018/02/RA-FNSS-2016-1.pdf>

cohabitation avec la nomination de Lionel Jospin, socialiste, en tant que Premier ministre d'un gouvernement alliant différents partis et mouvements de gauche).

Au sein du secrétariat d'État de X. Emmanuelli, Cyril Roger Lacan, normalien, énarque ayant été affecté au Conseil d'État en 1991 et rapporteur de la commission centrale d'aide sociale avant de devenir rapporteur sur les questions de drogue et de toxicomanie, est nommé directeur de cabinet ; Michel Katz¹³⁴, docteur en science politique après avoir soutenu une thèse traitant de l'aide d'urgence française à l'étranger en cas de catastrophe en 1991, devient quant à lui chef de cabinet. Les attributions du secrétariat d'État sont larges puisqu'elles concernent l'action humanitaire internationale, par la définition et l'affirmation d'une position française en la matière, et par la collaboration aux actions humanitaires internationales. Mais ses missions concernent également le territoire national avec notamment « le suivi d'actions humanitaires d'urgence », ou encore l'engagement d'une réflexion sur une réforme du service national visant à inciter la contribution des appelés du contingent à des actions humanitaires¹³⁵.

Différents conseillers techniques se répartissent les dossiers selon leurs domaines de compétence. Citons par exemple Frédéric Boyer, en charge des questions liées au logement et plus spécifiquement de l'hébergement des sans-abri ; Bettina Medioni, magistrat, en charge de sujets internationaux tels que les mines antipersonnelles ou la protection des enfants ; ou encore Catherine Patris, médecin, qui s'occupe des dossiers traitant des questions médicales. Le spectre des missions du secrétariat d'État est donc large. Mais au cours de son passage au ministère, X. Emmanuelli va toutefois poursuivre son action en direction des sans-abri, et en particulier ceux considérés comme les plus en difficulté.

3.2.1 La volonté de développer une offre sociale adaptée aux sans-abri les plus en difficultés

Un entretien réalisé avec X. Emmanuelli m'a donné l'occasion d'échanger avec lui autour de sa définition des « grands exclus », de son rôle et des actions qu'il avait pu contribuer à

¹³⁴ Il deviendra notamment ensuite membre du bureau du Samusocial international en tant que secrétaire.

¹³⁵ Pour une présentation détaillée des missions du secrétaire d'État à l'Action humanitaire d'urgence, voir notamment la notice des Archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine : https://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/rechercheconsultation/consultation/ir/pdfIR.action?irId=FRAN_IR_010311

mettre en œuvre à destination de ce public¹³⁶. Cet entretien m'a également permis de mieux comprendre la logique qui a guidé ses actions au fil des années. En tant que Président du Samusocial ou bien secrétaire d'État à l'Action humanitaire d'urgence, X. Emmanuelli a soutenu le développement d'actions s'adressant aux sans-abri les plus vulnérables, ceux qu'il estime atteints d'un « syndrome d'abandon ». Au cours de notre entrevue, il m'explique la façon dont il envisageait la mise en œuvre de solutions permettant aux « grands exclus » de sortir de la rue. L'un de ses postulats est ce qu'il me présente comme son « adage » : « Entre l'institution et les exclus, c'est un divorce par consentement mutuel inconscient ». Il emploie également cette formule de « divorce par consentement mutuel, inconscient » dans un ouvrage publié en 1998 :

« Même lorsqu'on n'a plus personne à qui se confier et que le regard de l'autre vous a exclu, même lorsqu'on n'a pas de travail, ni d'endroit où loger, il n'en reste pas moins qu'on ne tombe pas automatiquement dans la grande exclusion. De même, ce serait mettre des lunettes de myope que de croire qu'on peut se réinsérer uniquement en obtenant un travail (quel travail d'ailleurs ?) ou un logement. Le problème est bien plus complexe. C'est autour de tous ces pauvres gens que tournent des spécialistes qui "gèrent" l'exclusion, ce flux circulaire des « hors-circuits », des inutiles au monde. Le travail social devient un système dans lequel certains ont été spécialisés pour gérer de mieux en mieux ceux qui sont et resteront "en dehors". C'est fascinant. C'est cela, le fameux divorce par consentement mutuel, inconscient. » (Emmanuelli, 1998)

Par cette formule qui peut être discutable à différents égards¹³⁷, X. Emmanuelli fait référence de façon indirecte à la manière dont l'organisation de la prise en charge semble s'accommoder d'une gestion en urgence et dans l'urgence des personnes qui restent « en dehors ». On pourrait estimer que cette critique d'une intervention urgentielle par le créateur du Samusocial a quelque chose de paradoxal, mais dans les faits, X. Emmanuelli a rappelé en diverses occasions, et à nouveau au cours de notre entrevue, que « l'urgence » n'est pour lui qu'une « méthode pour

¹³⁶ Entretien réalisé avec Xavier Emmanuelli en juin 2018 à Paris.

¹³⁷ Nous avons d'ailleurs eu l'occasion d'en débattre au cours de notre entrevue. L'extrait au sein duquel il emploie cette formule permet une compréhension plus fine de ce qu'implique selon lui cette formule, et en l'occurrence l'acceptation d'une forme de régulation circulaire de personnes qui demeurent à la rue. Si je ne conteste pas l'image du divorce, la question du « consentement mutuel » comme le fait que celui-ci soit « inconscient » semblent donner l'impression que les deux parties (institution et sans-abri) auraient un même pouvoir d'influence sur cette situation. Du point de vue de l'analyse de politiques publiques et de leur réception, il est difficile de s'accorder avec ce propos. Différents travaux sur les interactions entre usagers institutions ont largement mis en exergue la nature asymétrique des relations d'aide ou au guichet (Dubois, 2015 ; Lipsky, 2010 ; Spire, 2007). Par ailleurs, la dimension inconsciente signifierait que les acteurs en présence se trouveraient dans cette situation sans en avoir nécessairement conscience. Si cette affirmation peut être valide dans un certain nombre de circonstances, les travaux sur le non-recours, et notamment sur la non-demande ou sur la non-proposition, permettent de constater que les différentes parties-prenantes de ces interactions ou non-interactions peuvent tout à fait agir en conscience (Laumet, 2013 ; Lévy, 2018 ; Lévy et Vial, 2017 ; Martin, 2016 ; Warin, 2016b, 2018).

sortir de l'urgence » (Emmanuelli et Malabou, 2009, p. 19). C'est dans cette logique qu'au-delà des maraudes du SSP, il a tenté de développer différentes solutions se faisant le relais de cette première étape visant à sortir de l'urgence. Comme il le dit, il s'est « donné des outils ». Il a effectivement initié l'expérimentation de « lits infirmiers » en 1993, dont l'objectif était « d'accueillir des personnes sans domicile dont l'état de santé ne justifie pas ou plus d'hospitalisation, mais nécessite une prise en charge sanitaire et sociale adaptée »¹³⁸. Il a également lancé l'expérimentation concernant les pensions de famille. Comme le rappelait la Fondation Abbé Pierre (FAP) en 2005¹³⁹, le terme de pension de famille « a resurgi récemment, face à l'impossibilité pour des personnes en situation de grande exclusion d'accéder à un logement autonome »¹⁴⁰. La circulaire interministérielle du 21 avril 1997, citée par la FAP, précise ainsi : « La pension de famille est une forme d'habitat adapté au besoin de logement pour des personnes dont l'isolement social ou affectif, le faible niveau de ressources et une situation personnelle difficile rendent impossible une insertion dans un logement indépendant ».

« XE : Quelqu'un qui n'a pas la mesure du temps, du corps, de l'espace, il ne peut pas être dans un logement autonome. J'ai créé les pensions de famille vous le savez. [...] Là-dessus, je suis d'accord. C'est un petit collectif dans lequel les gens sont chez eux. Je l'ai appelé pension de famille à cause du lien, la reconquête du lien. »

Dans la logique de X. Emmanuelli, la sortie de l'urgence des « grands exclus » ne passe pas par l'insertion telle qu'elle est entendue par l'institution. C'est la question de la « reconquête du lien » qui est pour lui primordiale dans les situations de « post-urgence ».

« XE : Y a quand-même des gens qui ont besoin de protection sociale pour s'en sortir. Ceux qui depuis l'enfance ont été négligés, qui n'ont pas pu édifier leur moi, qu'est-ce que vous voulez qu'ils fassent ? Et on voit toujours la flèche de l'insertion. L'insertion, mais moi j'en ai rien à foutre de l'insertion. J'en ai rien à foutre. Je veux pas qu'ils soient insérés. »

¹³⁸ Cf. Circulaire DGAS/SD1A/2006/47 du 7 février relative à l'appel à projet national en vue de la création de structures dénommées « lits halte soins santé », qui fait référence en introduction à l'expérimentation des « lits infirmiers » comme étant à l'origine de ce dispositif.

¹³⁹ Fondation Abbé Pierre, « Manuel pour la création de Pensions de famille. Recueil des bonnes pratiques », publié en novembre 2005 puis actualisé en février 2012.

¹⁴⁰ Le terme « pension de famille » est ancien. On en trouve trace dès le 18^e siècle pour désigner les maisons bourgeoises et petits hôtels qui proposaient le gîte et le couvert (Cochin, 1771). Le terme a été repris par les pouvoirs publics, notamment à l'occasion de la circulaire du 21 avril 1997, dans le cadre d'un appel à projets visant à lancer un programme expérimental. Malgré de nombreuses recherches, je n'ai pu accéder à ce document afin de savoir si ce celui-ci faisait également référence à la « grande exclusion ». Malgré tout, diverses citations de cet appel à projets apparaissent dans des documents officiels ou associatifs, permettant de mobiliser en partie son contenu.

Sans pour autant considérer que l'orientation politique qu'il a contribué à dessiner est la seule valable, il estime ne pas avoir pu aller au bout d'une démarche en laquelle il croit profondément. Le propos de X. Emmanuelli est ainsi teinté d'une certaine amertume à différents moments de notre entrevue. À l'écouter, son « système » aurait pu fonctionner s'il avait été « suivi ». Au fil de l'échange, s'il ne cesse de souligner l'importance de nombreuses personnes avec lesquelles il a eu l'occasion de travailler (en particulier S. Quesemand Zucca et P. Declerck), il porte un discours très critique sur d'autres qui ont, selon lui, tout fait pour entraver sa démarche. C'est le cas de ceux qu'il appelle « ses copains de gauche » qui étaient déjà très critiques lors de la création du SSP :

XE : « Lorsque j'ai monté le Samusocial, mes camarades, de gauche, de MSF, ont employé des mots, qui m'ont mis la puce à l'oreille. Ils m'ont dit : "La France est un pays de droit. Tu vas pas nous faire chier avec de l'humanitaire" »

Dans l'émission « À voix nue » du 21 décembre 2017 sur *France Culture*, X. Emmanuelli raconte son entrée au Gouvernement en 1995. Parlant des raisons qui l'ont conduit à refuser puis à accepter ce poste, il revient sur les questionnements liés à « l'humanitaire d'État » et à ce qu'il qualifie de « contre-sens », mais qui renvoient en fait aux tensions liées à la création d'un système spécifique à destination d'une partie de la population :

« Entre parenthèses, mes copains de gauche me disaient : "Tu fais de l'humanitaire au Gouvernement, ben c'est une erreur. C'est le droit de tous pour tous. Y a pas besoin d'humanitaire dans un pays de droits. Tu peux le faire ailleurs". Premier contre-sens. Le deuxième : "Oui, tu fais un système pour pauvres, donc tu vas stigmatiser des gens alors que les gens, y a un service public qui...". Seulement voilà, ça marche pas si bien que ça. Ça marche tant que vous êtes pas dans la grande exclusion. Quand vous êtes là, vous êtes jamais au bon guichet, vous voyez. »¹⁴¹

Au-delà des questionnements liés à l'orientation de l'action conduite par X. Emmanuelli au sein du gouvernement, les critiques qui lui sont alors adressées concernent, selon lui, plus la forme que le fond. L'arrivée de cet ancien militant communiste, figure de la médecine humanitaire, ralliant un gouvernement de droite, suscite de vives réactions¹⁴². Il regrette ainsi le manque de soutien, voire les attaques qu'il a reçues, de la part de certains acteurs associatifs

¹⁴¹ Extrait de l'émission À voix nue, diffusée sur France Culture le 21 décembre 2017, où Xavier Emmanuelli est invité à parler de la création du Samusocial de Paris et du secrétariat d'État à l'action humanitaire d'urgence. <https://www.franceculture.fr/emissions/a-voix-nue/xavier-emmanuelli-45-la-creation-du-samu-social-et-le-secretaire-detat-0>

¹⁴² A titre d'exemple, on peut se référer au portrait sans concession intitulé « Ministre de la charité » publié en janvier 1997 par le journal *Libération* (1997) : https://www.liberation.fr/france/1997/01/13/ministre-de-la-charite_194416

et/ou responsables politiques qui ont tout fait pour le « flinguer » à partir du moment où lui, l'homme de gauche, avait fait le choix de rejoindre Jacques Chirac.

« XE : Tout ça c'était pour me flinguer. Soi-disant que j'étais de droite parce que j'ai été chez... société civile... Chirac n'était pas plus de droite que... que le pape ! [rires]. Sous la IV^e on appelait ça [...] la politique du chien crevé au fil de l'eau. [...] Et donc, ça dépend de comment ça passe. Donc ce n'était pas idéologique. Ce n'était pas un marxo, mais encore. Il avait une vague teinture rose. Donc il n'était pas de droite, dans cette mesure. Mais il n'était pas de gauche. »

Au-delà des différentes critiques et du parcours semé d'embûches qu'il décrit, on peut toutefois noter que la période gouvernementale de X. Emmanuelli apparaît rétrospectivement comme une séquence d'intensification de la réflexion politique autour de la « grande exclusion » et des « grands exclus ». Au cours des deux années au cours desquelles il aura occupé la fonction de secrétaire d'État, X. Emmanuelli initie différents groupes de travail et demande plusieurs rapports qui traitent, selon des prismes divers, de la question du sans-abrisme. Ces différents rapports, s'ils n'ont pas nécessairement été suivis d'effet, permettent de constater que la réflexion qui anime le secrétariat d'État est de consolider une offre d'urgence sociale plus adaptée aux besoins des usagers, et de penser le développement de nouvelles solutions pour étoffer l'offre sociale « post-urgence ». Pour réaliser ces différents rapports, il s'appuie notamment sur des personnes qui disposent selon lui d'une connaissance de terrain. Alors que lui-même se fonde sur une connaissance empirique du sujet, en particulier celle acquise à la Maison de Nanterre, X. Emmanuelli insiste sur l'importance d'agir, de conduire des actions, partant de ce qui se passe sur le terrain :

« XE : En fait, ce que je pense, vous allez dire que c'est de la démagogie : les solutions ne doivent pas venir d'en haut. Ce sont ceux qu'on appelle les usagers, les utilisateurs... [...] Je continue à me battre. D'abord, il faut avoir des mots. La sémantique a une énorme importance, immense. La deuxième chose, les politiques doivent récupérer les trucs de terrain. C'est là que ça se passe. C'est pas de la démagogie, c'est de... Les politiques n'ont pas de compassion. Les politiques vont faire une redistribution froide. Or les assos, les gens de terrain vont rentrer dans l'intimité des êtres. Ce que j'interdis aux politiques de faire. »

C'est dans cet esprit qu'il a composé son cabinet au secrétariat d'État, s'entourant de conseillers techniques qui disposent majoritairement d'une expérience de terrain. Il va également faire appel à des personnalités extérieures et expertes de la question du sans-abrisme. C'est notamment le cas lorsqu'il confie une mission à Bernard Quaretta et Danielle Huèges. Le premier est alors vice-président de la Fédération nationale des associations d'accueil et de

réinsertion sociale (Fnars). Danielle Huèges est quant à elle directrice générale de l'association Les Haltes des Amis de la rue, après un parcours où elle a « connu l'exclusion » pendant de nombreuses années, comme me le raconte X. Emmanuelli au cours de notre entretien¹⁴³. Ces différents rapports et les thématiques qu'ils traitent permettent ainsi d'identifier certains des axes de la réflexion qui anime alors le secrétariat d'État à l'Action humanitaire d'urgence.

Date	Titre	Auteur(s)	Commanditaire(s) / Cadre du rapport
Novembre 1995	« Face à l'errance et à l'urgence sociale »	Bernard Quaretta	Rapport réalisé à la demande du Secrétariat d'État à l'action humanitaire d'urgence (Xavier Emmanuelli)
Décembre 1995	« Mission de médiation dans les villes de Perpignan, Valence, Angoulême, La Rochelle, Toulon »	Danielle Hueges	Rapport réalisé à la demande du Secrétariat d'État à l'action humanitaire d'urgence (Xavier Emmanuelli)
Mars 1996	« Rapport sur les lieux d'accueil de jour »	Danielle Hueges	Rapport réalisé à la demande du Secrétariat d'État à l'action humanitaire d'urgence (Xavier Emmanuelli)
Avril 1996	Rapport sur la mise en œuvre du dispositif hivernal d'accueil et d'hébergement d'urgence	Michel Thierry	Rapport réalisé à la demande du Secrétariat d'État à l'action humanitaire d'urgence (Xavier Emmanuelli)
Juin 1996	« Psychiatrie et grande exclusion »	Cyril Roger-Lacan et Catherine Patris	Rapport réalisé à la demande du Secrétariat d'État à l'action humanitaire d'urgence (Xavier Emmanuelli)

Tableau 2 - Récapitulatif des rapports réalisés à la demande du Secrétariat d'État à l'Action humanitaire d'urgence entre novembre 1995 et juin 1996

3.2.2 Formuler une réponse publique aux résurgences de la pénalisation du vagabondage : la mission confiée à Danielle Huèges et Bernard Quaretta

Les deux rapports réalisés par D. Huèges (1995) et B. Quaretta résultent d'une mission de médiation initiée par le secrétaire d'État à l'Action humanitaire, pour remédier à la situation générée par la mise en œuvre à l'été 1995 de différents arrêtés communaux « anti-mendicité ». Comme rappelé en préambule du rapport réalisé par B. Quaretta, le secrétaire d'État « s'est ému » de cette « interdiction de la mendicité sur la voie publique » et leur a confié « une mission de médiation auprès de ces municipalités pour tenter de sortir de cette impasse humanitaire où les entraînait la stricte application de ces arrêtés, qui faisaient scandale auprès des populations visées, auprès des différentes associations caritatives nationales et locales, auprès du grand public » (Quaretta, 1995). Tandis que D. Huèges a réalisé un travail de terrain dans les

¹⁴³ Au moment où X. Emmanuelli lui confie cette mission, Danielle Huèges dirige l'association Les Haltes des Amis de la rue. Mais ils se sont rencontrés plusieurs années auparavant dans des circonstances particulières. A cette époque, D. Huèges purge une peine de prison et X. Emmanuelli, alors médecin en milieu carcéral la rencontre à l'occasion d'un service médical. Alors qu'elle avait passé jusqu'alors près de la moitié de sa vie en prison, D. Huèges va, à sa sortie, s'impliquer fortement dans les actions destinées aux sans domicile fixe. Dans un premier temps, elle rencontre Mona Chasserio qui dirige l'association Le Cœur des femmes. Puis elle créera sa propre association, « Les Haltes des Amis de la rue » en 1995 (1998).

différentes concernées par ces arrêtés interdisant la mendicité, B. Quaretta a quant à lui animé un groupe de travail réunissant des professionnels travaillant dans « le domaine de l'aide et le secours aux plus démunis » ainsi que des représentants de l'État (Quaretta, 1995, p. 4-5).

Le rapport remis par D. Huèges en décembre 1995 consiste principalement en un état des lieux de la situation dans chacune des villes visitées (Huèges, 1995). Au cours de sa mission en deux temps – dans un premier temps à Valence et Perpignan, avant que la démarche ne soit étendue à Pau, Angoulême, La Rochelle et Toulon – elle effectue un état des lieux de la situation sociale au sein des villes, afin d'envisager en concertation avec les différentes parties prenantes, des solutions alternatives à l'interdiction de la mendicité. L'intention du secrétaire d'État est d'inciter les acteurs locaux à développer des dispositifs d'accueil pour les personnes « en détresse » plutôt que de mettre en place des arrêtés municipaux à caractère dissuasif. Dans le cadre de cette mission, D. Huèges a rencontré de façon systématique et dans chacune des villes, une large palette d'acteurs en entretiens individuels, dont le Maire, les adjoints des services sociaux et en charge de la jeunesse et de l'action sociale, les services de l'État, le commissaire de police, des acteurs du secteur associatif mais aussi, ceux qu'elle appelle « les exclus », qui sont selon elle les SDF, les zonards, les jeunes de la rue, *etc.* Parmi les enseignements de ce rapport, on constate que dans la plupart des villes, l'offre sociale territoriale ne semble pas adaptée. Soit les solutions manquent, notamment pour l'accueil des « marginaux », soit les dispositifs existants, notamment associatifs, semblent rencontrer des difficultés pour attirer l'importante « population en grande errance » de passage au cours des périodes estivales. Si ce court rapport d'une vingtaine de pages n'apporte que peu d'enseignements sur la situation des « grands exclus », il permet néanmoins de souligner l'émergence de plus en plus importante de tensions dans le système de prise en charge des sans-abri en province, notamment dû à une certaine inadaptation de l'offre aux besoins des publics.

Le rapport réalisé par B. Quaretta affirme d'emblée une volonté de dépasser la seule question des réactions municipales vis-à-vis de la mendicité pour s'attacher au problème plus profond de « l'interrogation posée par l'errance à l'ensemble du corps social ». Il ressort de ce rapport différentes préconisations qui concernent l'organisation territoriale de l'offre à destination des sans-abri dans les grandes villes (Quaretta, 1995, p. 18-22) par le développement, notamment, de dispositif d'accueil, de diagnostic et d'orientation ; le maillage partenarial entre les différents champs et institutions concernés, notamment les liens entre le social, la justice, la police et la psychiatrie ; mais aussi l'harmonisation de l'offre et l'affirmation de principes présidant à la

prise en charge des sans-abri au niveau national (Quaretta, 1995, p. 29-31). On trouve dans le rapport Quaretta un certain nombre de conclusions qui s'accordent avec celles de D. Huèges, notamment en ce qui concerne les difficultés de l'organisation de l'offre au niveau des territoires en province, mais également sur le besoin d'une harmonisation de l'offre, d'un point de vue quantitatif et qualitatif, sur chaque territoire et à l'échelle nationale. L'une des conclusions est présentée comme un impératif : « Travailler autrement ». En ce sens, le rapport Quaretta plaide notamment en faveur de la mise en place d'un « schéma directeur prévisionnel » à l'échelle départementale visant à préciser les actions et obligations de moyens de chacun des acteurs impliqués (services de l'État, services des collectivités locales et associations). La question des « obligations de faire », formulée dans le rapport, pointe notamment l'arbitraire des structures en ce qui concerne les admissions et les critères propres à chaque structure qui les régissent. L'issue envisagée par l'auteur, pour remédier à cette situation, est que les structures soient investies d'une mission de service public assortie d'une obligation de faire. On retrouvera des orientations proches dans le rapport que réalise Michel Thierry pour le secrétariat d'État un an plus tard (1996)¹⁴⁴.

Le rapport propose une « typologie des errants » établie sur le « degré de désocialisation » des personnes. Un premier type concerne les « personnes depuis peu à la rue » et qui représenterait la moitié des personnes rencontrées à Paris. Un second type regroupe des personnes « qui se sont adapté[e]s la rue » et pour lesquelles les dispositifs sociaux seraient des moyens de se « maintenir ». L'exemple de l'usage du SAMU social comme d'un « taxi social »¹⁴⁵ est mobilisé pour illustrer le cas de ces personnes qui mobiliseraient exagérément les dispositifs au détriment de personnes plus démunies. Enfin, le troisième type regroupe « les personnes les plus désocialisées » :

« C'est une population qui ne veut pas aller en CHRS. Elle en est d'ailleurs souvent rejetée. Selon les responsables des lieux auxquels elle s'adresse, seule une petite fraction de ces personnes profondément ancrées dans l'errance est capable d'entreprendre quelques démarches ; certains jeunes pourraient être réinsérées au prix d'un long et patient suivi social ; pour tous les autres, il faudrait un accompagnement très spécifique, très basique. Il est indispensable de réfléchir à la création de véritables "lieux de vie" pour ces personnes. » (p. 12)

¹⁴⁴ La question de « l'obligation de faire » se retrouvera aussi dans le 10^e rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisé (HCLPD) publié en 2004, et alors que X. Emmanuelli en est le président (HCLPD, 2004).

¹⁴⁵ Cette usage « détourné » du Samusocial a notamment été dénoncé par P. Declerck ou plus récemment par J. Damon (Damon, 2019 ; Declerck, 2001). E. Gardella et E. Le Mener évoquent quant à eux la crainte des intervenants des équipes mobiles d'aide d'être « pris pour un taxi » (Gardella et Le Mener, 2011).

Au travers de cette description du public, mais également de la création de « lieux de vie », on constate la proximité entre les orientations de l'auteur et celles de X. Emmanuelli et des autres acteurs de la consultation médicale de Nanterre concernant les personnes « les plus désocialisées ». On relèvera le paradoxe que représente l'association des deux premières phrases de cet extrait, symptomatique du discours sur les « grands exclus ». Il s'agit d'une population qui *ne veut pas aller* en CHRS, mais qui en est *souvent rejetée*, ce qui laisse à penser qu'elle tente quand-même d'y accéder. Je reviendrai plus spécifiquement sur les (non-)relations entre les « grands exclus » et les dispositifs du réseau assistantiel dans la suite de la thèse.

3.2.3 Développer une « éthique » de l'urgence sociale : le rapport de Michel Thierry

Xavier Emmanuelli confie également à Michel Thierry, Inspecteur général des affaires sociales, « la mission de suivre et d'évaluer la mise en œuvre du dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence pour l'hiver 1995-1996 » (*Ibid.*, p. 1). La question de l'inadaptation de l'offre revient fortement dans ce rapport remis en avril 1996. Une attention particulière est portée à la question des personnes sans-abri souffrant de troubles psychiatriques. Le haut fonctionnaire pointe au titre des « difficultés très spécifiques » rencontrées au sein du dispositif la situation des « jeunes en grande difficulté », et celles de plus en plus nombreuses de personnes « souffrant de troubles psychologiques ou d'une pathologie psychiatrique » (p. 10). Parmi ces derniers que les intervenants de terrain qualifient de « caractériels » ou de « psychiatriques », M. Thierry explique que les situations peuvent être très hétérogènes, distinguant les malades présentant des troubles psychiatriques avérés (et ayant déjà connu des hospitalisations dans des hôpitaux spécialisés), les « personnes très dépressives, passant par des phases de prostration et de violence, ayant abandonné tout souci d'hygiène corporelle », ainsi que d'autres situations « intermédiaires » en lien ou non avec la consommation d'alcool ou de drogues. Dans la lignée du rapport Lazarus (Lazarus et al., 1995) ou encore du rapport Quaretta (1995), M. Thierry insiste sur les difficultés de prise en compte de cette population, en pointant notamment les logiques d'« écrémage », de « sélectivité à l'entrée » et « la relative exclusion dont elle fait encore l'objet de la part de nombre de CHRS ». La conséquence en est une surreprésentation de ces personnes dans les structures d'urgence « de plus en plus désarmées ». Et l'auteur de souligner que cette situation est le principal problème cité par les responsables de terrain. M. Thierry plaide en faveur d'« un accueil en urgence [...] sans conditions ».

« L'accueil en urgence doit être sans conditions. Il faut proscrire les conditions touchant à la fourniture de pièces d'identité, les refus d'admission de personnes en état d'ébriété (sauf crise éthylique justifiant une intervention médicale d'urgence), les refus d'admission liés à l'hygiène, à une toxicomanie supposée (sauf dépendance avérée présentant un risque médical)... Naturellement cette très large ouverture ne dispense pas de quelques précautions préventives : confiscation des boissons alcoolisées, obligation de douche, dans des conditions dignes, etc... » (Thierry, 1996, p. 29)

Dans ce rapport, dans une partie intitulée « Pour une éthique de l'urgence », M. Thierry formule quatre principes visant à cadrer l'intervention d'urgence :

« Une éthique de l'urgence peut se décliner de façon très simple :

- *L'obligation d'accueillir*
- *L'organisation d'un cadre permettant la complémentarité des initiatives pour répondre aux questions essentielles de l'urgence : Où dormir ? Où manger ? Où se soigner ? Qui voir pour commencer à débrouiller ses problèmes administratifs et sociaux ?*
- *Un accueil digne, dans les meilleures conditions de convivialité*
- *Une sécurité minimale pour les opérateurs engagés, dans des conditions souvent difficiles, dans le traitement de l'urgence sociale. » (Thierry, 1996, p. 25)*

L'éthique de l'urgence qu'il propose doit notamment permettre de faire en sorte que cessent les pratiques discriminatoires dans l'accès aux dispositifs. Comme l'indique M. Thierry, les logiques d'« écrémage » consistant à ne pas accepter les personnes alcooliques, toxicomanes, ayant de troubles de comportement, ou en situation irrégulière, peuvent résulter « de dispositions discriminatoires des règlements intérieurs », qui peuvent par exemple proscrire l'admission des personnes en état d'ébriété, ou obliger à la présentation de documents d'identité. Il importe donc pour l'auteur que ces pratiques cessent et que les dispositifs de l'urgence permettent un accès sans condition. M. Thierry indique ainsi :

« Il faut élaborer une doctrine de l'urgence, visant l'accueil sans condition. C'est l'accueil sans condition qui a justifié la constitution d'un système distinct des CHRS ; sinon, quelle est sa légitimité ? » (Ibid., p. 8)

Si l'auteur ne cite pas les « grands exclus », il emploie le terme d'« irréductibles » pour qualifier « les plus marginaux », ceux qui refusent de dormir dans un foyer, de se soigner, ou d'engager des démarches d'accès aux droits. Pour ce public, il préconise « une stratégie de l'appriovissement » (p. 30) qui doit reposer sur le développement de dispositifs mobiles du type

Samusocial, et par le maintien d'un contact avec les squats par ces dispositifs mobiles et par les accueils de jour.

3.2.4 Renforcer le rôle des accueils de jour au sein des politiques de l'urgence sociale : le deuxième rapport de Danielle Huèges

C'est justement sur la question spécifique des accueils de jour que porte l'un des autres rapports résultant d'une mission du secrétariat à l'Action humanitaire d'urgence remis par Danielle Huèges pratiquement simultanément à celui de Michel Thierry (mars 1996). Le deuxième rapport réalisé par D. Huèges (Huèges, 1996) s'inscrit dans le prolongement de la mission de médiation qu'elle avait effectuée au cours de l'été 1995 (Huèges, 1995). À partir de novembre 1995, D. Huèges anime un groupe de travail sur « une action à caractère national pour conforter le développement des structures d'accueil de jour ». Le rapport remis en mars 1996 est donc la conclusion de ce travail de réflexion ayant réuni un petit groupe de participants, dont Patrick Henry, présent au titre de la Mission Solidarité de la RATP, Julien Damon pour la Mission Solidarité de la SNCF ou encore Pascal Noblet pour la Direction de l'Action Sociale, qui sera d'ailleurs rapporteur de ce groupe de travail. Mais participent également à ce groupe Jean-Pierre Roger, « homme tout à fait atypique au sein d'Emmaüs » selon Dominique Versini¹⁴⁶ (2000, p. 213), et qui créa notamment une « boutique-solidarité » dans le 10^e arrondissement de Paris en 1994 ; ou encore des représentants de la Fondation Abbé Pierre, de La Mie de Pain, du Secours Catholique et de la Fnars.

Alors que les accueils de jour se sont fortement développés en France, notamment depuis la circulaire DAS du 10 octobre 1995¹⁴⁷ – par exemple, si la Fondation Abbé Pierre ouvre sa première « boutique solidarité » à Marseille en 1991, elle en comptabilisait 26 au début de

¹⁴⁶ Dominique Versini lui consacre plusieurs pages dans son ouvrage *La survie n'est pas la vie*, publié en 2000 (Versini, 2000). Elle y décrit la démarche de Jean-Pierre Roger et sa volonté de créer « un lieu où l'on pourrait venir sans subir de pression » et où des « facilitateurs du lien social » accueilleraient, écouteront, orienteront et informeraient au quotidien les gens. D. Versini explique que cette structure a servi de modèle pour l'établissement du cahier des charges des lieux d'accueil de jour par les pouvoirs publics parisiens. Voir notamment p. 113-115.

¹⁴⁷ La circulaire de la Direction de l'Action Sociale du 10 octobre 1995 relative au dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence pour l'hiver 1995/1996, a fixé l'objectif de la création d'au moins un centre d'accueil de jour dans chaque chef-lieu de département. On trouvait déjà une incitation à la « généralisation des structures d'accueil dans la journée sur le modèle des "Boutiques de Solidarité" initiées par la Fondation Abbé Pierre » dans la circulaire du 14 novembre 1994. Voir notamment sur ce point le mémoire réalisé par Isabelle Camisard à l'École Nationale de la Santé Publique en 1999 (Camisard, 1999).

l'année 1996¹⁴⁸ – le groupe de travail pointe l'importante hétérogénéité qui caractérise ces différents dispositifs et le besoin d'harmonisation des pratiques et des missions. Le groupe invite donc à la définition de principes généraux qui doivent cadrer l'action de ces accueils de jour. Il envisage pour ce faire la création d'une « charte nationale de l'accueil de jour » et la mise en place d'un label, à l'image de ce qu'a pu développer la Fondation Abbé Pierre avec les « Boutiques Solidarité ». En effet, les membres du groupe de travail craignent que le développement de ce type de dispositif, sans un important effort de cadrage, de coordination et d'harmonisation, conduise à « une multiplication assez inefficace d'actions d'accueil entraînant un saupoudrage des financements » (p. 5). Le groupe de travail souligne ainsi que « l'accueil de jour apporte une contribution essentielle à la mise en œuvre effective de cinq droits fondamentaux » : le droit d'être accueilli, par un accueil anonyme, sans exclusive et immédiat ; le droit au lien social qui passe par le fait que l'accueil de jour se propose comme un lieu « sécurisant », « non-contrainant » et « socialisant » ; le droit d'accès à des prestations de base, comme l'accès à des douches, des cabinets de toilette, de quoi laver son linge ou déposer ses affaires, mais également d'autres prestations comme la domiciliation et la réception du courrier, l'obligation de réponse en matière d'hébergement, d'aide alimentaire et d'accès aux soins, ou encore l'information, l'orientation dans les démarches et l'aide administrative ; le droit d'accès aux soins, alors que les auteurs estiment notamment que les accueils de jour doivent jouer le « rôle d'interface entre les personnes accueillies et l'ensemble du corps médical et des institutions sanitaires » ; et le droit à l'insertion qui, au-delà de l'offre ponctuelle d'aide et d'orientation, peut passer par l'internalisation de cellules emploi, mais plus largement, par la mise en œuvre d'actions visant à la « re-dynamisation » des personnes, à favoriser leur implication et à leur responsabilisation dans le fonctionnement quotidien du dispositif (p. 11-12). Envisagé comme un espace qui doit être le plus ouvert et le plus accessible possible, les auteurs soulignent l'importance des conditions matérielles d'accueil, notamment en ce qui concerne « l'ambition d'accueillir les plus exclus et les plus démunis » :

« Par ailleurs l'ambition d'accueillir les plus exclus et les plus démunis serait vaine si la réflexion préalable n'envisageait pas tout ce qui pourrait être de nature dans la conception même du projet à dissuader certaines personnes de franchir la porte de l'accueil. Le choix d'un lieu disposant d'un espace ouvert (cour, jardin) peut par exemple s'avérer déterminant dans l'accueil de personnes accompagnées d'un animal. » (p. 13)

¹⁴⁸ Voir notamment l'article « 26 boutiques solidarité », publié par le journal *Libération* le 6 février 1996 : https://www.liberation.fr/libe-3-metro/1996/02/06/26-boutiques-solidarite_163708

L'accueil de jour tel que présenté dans ce rapport est envisagé comme l'un des maillons de la politique de l'urgence sociale qui se dessine, en articulation avec les services d'orientation et d'accueil, les centres d'accueil et d'hébergement d'urgence, les Samusociaux, et le numéro vert pour les sans-abri.

3.2.5 Améliorer la prise en charge des « personnes en situation de grande précarité souffrant de troubles psychiatriques » : le rapport de Cyril Roger-Lacan et Catherine Patris

Parmi les autres rapports relatifs au sans-abrisme « commandés » par X. Emmanuelli, on retiendra également le rapport « Psychiatrie et grande exclusion » réalisé par Cyril Roger-Lacan et Catherine Patris¹⁴⁹. Ce rapport est la concrétisation de la réflexion du groupe de travail « Psychiatrie et Grande Exclusion », dont l'objectif était de faire des propositions visant à l'amélioration de la prise des « personnes en situation de grande précarité souffrant de troubles psychiatriques », par les équipes de secteur psychiatrique. Au sein de ce groupe de travail dirigé successivement par C. Roger-Lacan et C. Patris, on retrouve sept médecins de différents secteurs. Parmi ceux-ci, on notera notamment la présence du Docteur Alain Mercuel pour le secteur de Paris. Le rapport fait un état des lieux de la situation et propose une distinction claire dépassant les catégories habituelles, « démunis, errants, itinérants, SDF, RMistes » : les « patients psychotiques » et les « autres » (p. 4). Reprenant différentes études réalisées au sein de structures accueillant des personnes en situation de précarité dont des sans domicile fixe, les auteurs expliquent que celles-ci attestent du fait que « les grandes pathologies psychiatriques se retrouvent dans la population des exclus avec les mêmes taux que dans la population générale ». En revanche, en « ce qui concerne les conduites addictives et les souffrances dites “réactionnelles”, les personnes à la rue en sont beaucoup plus atteintes » (p. 13). Différents objectifs sont formulés dans le rapport, dont celui consistant à soutenir le développement d'un travail partenarial entre le secteur de la psychiatrie et celui du social au travers d'un « réseau » au sein duquel la psychiatrie doit développer des interventions auprès des dispositifs sociaux, et notamment ceux de l'urgence sociale. Sont ainsi cités les accueils de jours, le Samusocial,

¹⁴⁹ Cyril Roger-Lacan dirige alors le cabinet de Xavier Emmanuelli, après avoir été rapporteur de la commission sur les problèmes de drogue et de toxicomanie au Conseil d'État. Catherine Patris est médecin et dirigeait la « division sida » à la Direction générale de la santé avant de rejoindre le cabinet de X. Emmanuelli en tant que conseillère.

ou encore les centres d'hébergement d'urgence (p. 26). Cette présence de la psychiatrie dans ces dispositifs vise autant à renouer le lien avec des patients à distance des soins qu'à soutenir les équipes de travailleurs sociaux. Le rapport indique ainsi :

« Il existe d'une part une réelle souffrance psychique, voire psychiatrique, chez les personnes en grande précarité et, d'autre part, une demande claire des travailleurs sociaux face à cette souffrance, qui pourrait se résumer à : “aidez-nous à aider, franchissez les frontières qui séparent le sanitaire et le social et créons ensemble des passerelles”. »

Si le rapport s'intéresse à différents champs d'intervention, notamment l'école, on peut estimer que cette intention trouvera une forme de concrétisation dans le cadre de la prise en charge des sans-abri quelques années plus tard avec le développement des Équipes Mobiles Psychiatrie-Précarité¹⁵⁰¹⁵¹.

Ces différents rapports réalisés dans le cadre du secrétariat d'État permettent de constater que la question du sans-abrisme, et de l'urgence sociale plus particulièrement, fait l'objet d'un travail de réflexion au niveau central de l'État. La question est « portée » politiquement. Et si tous les éléments de préconisation formulés dans ces rapports ne trouvent pas nécessairement de concrétisation au cours de la période au cours de laquelle X. Emmanuelli est secrétaire d'État, on peut toutefois estimer que les réflexions menées sont en cohérence avec les enjeux qui traversent le champ lors de cette séquence de développement important de l'urgence sociale : souci de coordination des différents acteurs de l'urgence sociale, harmonisation des pratiques des accueils de jours, rapprochement entre le social et le sanitaire, et notamment le secteur psychiatrique. Plus largement, ces rapports affirment tous à leur manière le besoin de développer sur chaque territoire, une offre sociale à destination des sans-abri, d'urgence sociale en particulier, qui doit devenir le premier maillon d'une chaîne de prise en charge sanitaire ou sociale pour les différents publics qui composent la population à la rue, et parmi ceux-ci, ceux étant considérés comme « les plus exclus ».

¹⁵⁰ On retrouve en annexe de la circulaire DHOS/O2 n° 507 du 25 octobre 2004 relative à l'élaboration du volet psychiatrie et santé mentale du schéma régional d'organisation sanitaire de troisième génération, un « cahier des charges technique des équipes mobiles spécialisées en psychiatrie pour la prise en charge des personnes en situation de précarité et d'exclusion ». Une deuxième circulaire sera spécifiquement dédiée à la mise en place des équipes mobiles spécialisées en psychiatrie en 2005 : circulaire DHOS/O2/DGS/6C/DGAS/1A/1B n° 2005-521 du 23 novembre 2005 relative à la prise en charge des besoins en santé mentale des personnes en situation de précarité et d'exclusion et à la mise en œuvre d'équipes mobiles spécialisées en psychiatrie.

¹⁵¹ Pour aller plus loin sur la question des équipes mobiles psychiatrie-précarité, se référer au travail d'Ana Marques dans sa thèse de doctorat en sociologie consacrée à ce sujet (Marques, 2010).

Au travers de ces différentes contributions, on constate le souci constant pour la frange de la population des sans abri à la marge de l'offre sociale ou des soins, notamment psychiatriques. Les différentes contributions que constituent ces rapports ne concernent pas spécifiquement la catégorie des « grands exclus », mais l'insistance des préconisations allant dans le sens d'une offre sociale et de soins accessible à tous point en creux ou en plein la situation des personnes qui n'y accèdent pas. « Grands exclus », « irréductibles », « caractériels », « psychiatriques » ou « personnes les plus désocialisées », les appellations sont diverses mais viennent toutes désigner une population vivant à la rue de façon chronique et pour lesquelles les solutions semblent manquantes ou inadaptées.

Conclusion du chapitre

Il est difficile de mesurer l'influence effective de la présence de Xavier Emmanuelli au travers de son action au secrétariat d'État à l'Action humanitaire d'urgence ou dans les autres fonctions qu'il a pu occuper. On notera toutefois que son rôle au sein du gouvernement est souligné en diverses occasions. Un rapport du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc) publié en 1995 insiste, sans le nommer, sur l'influence de la présence de X. Emmanuelli au sein du gouvernement pour « réduire les tensions » entre l'État et les autres acteurs du champ en ce qui concerne l'urgence sociale :

« La réduction des tensions autour de l'urgence qui caractérise la période actuelle s'applique aussi aux rapports entre l'État et les autres acteurs. La présence dans les récents gouvernements, de ministres ayant pris part à des actions dans le domaine de l'urgence, d'abord sanitaire puis plus directement sociale, montre que l'État a su inventer des médiations susceptibles de réduire les antagonismes potentiels, à défaut de les supprimer comme le montrent les tensions autour de l'accès au logement. » (Credoc, 1995, p. 7)

La présence de X. Emmanuelli à la tête du secrétariat d'État va ainsi contribuer à amplifier le mouvement d'institutionnalisation de l'urgence sociale mais va aussi, comme le souligne le Credoc, apaiser les dialogues entre les différentes parties-prenantes des actions relevant de l'urgence sociale. Un article écrit par trois inspecteurs de l'Igas souligne également le rôle qu'a joué X. Emmanuelli dans le travail préparatoire de la Loi de lutte contre les exclusions de 1998 :

Au sujet de la loi de lutte contre les exclusions de 1998 : « Les 159 articles de la loi n° 98-657 n'auraient pas pu être votés, puis la loi promulguée après l'avis du Conseil constitutionnel du 29 juillet 1998, si un énorme travail préparatoire n'avait pas été

conduit avant la dissolution de l'Assemblée nationale en avril 1997. Ce travail préparatoire doit beaucoup à la convergence de deux volontés. Celle de Xavier Emmanuelli, missionné par le président de la République pour donner un contenu concret à la lutte contre la « fracture sociale » et celle des associations. » (Fourcade et al., 2004)

Comme nous allons le constater au cours du chapitre suivant, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions constitue en effet un moment important dans le processus d'institutionnalisation des actions conduites dans le cadre de l'urgence sociale. Si la dissolution de l'Assemblée nationale en juin 1997 a conduit à un changement gouvernemental ne permettant pas à X. Emmanuelli de porter le projet de loi jusqu'à son terme, cette loi a malgré tout permis de concrétiser son intention de faire de l'urgence sociale une composante à part entière des politiques de lutte contre les exclusions.

La politique de l'urgence sociale prend ainsi progressivement place à côté des politiques de l'insertion. Se trouve ainsi progressivement inscrit au sein des politiques sociales un répertoire d'actions qui relevaient jusqu'alors des acteurs caritatifs telles que l'accueil en asile de nuit (Lucia Katz, 2015; Aranda, 2019), ou encore les actions consistant à aller à la rencontre des personnes dans la rue¹⁵². L'enjeu du rapprochement de ces deux registres d'intervention à destination des sans-abri et sans-domicile – urgence et insertion – va notamment s'observer au fil du développement et de l'institutionnalisation des politiques d'hébergement et d'accès au logement en France à partir des années 1990. La volonté de rapprocher les politiques de l'urgence et de l'insertion pour en faire une organisation systémique, fondée sur l'articulation et la complémentarité des prestations, va être au cœur des différentes évolutions politiques qui vont conduire à la création du dispositif de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion.

Il importe désormais d'observer cette séquence particulière qui s'étend jusqu'au milieu des années 2000. L'observation de cette séquence permettra de constater l'évolution structurelle et politique du champ de la prise en charge des sans-abri, mais également d'éclairer les modalités de fonctionnement et les principes d'action qui régissent ce champ.

¹⁵² On peut par exemple citer l'association « Aux captifs, la libération », qui explique qu'« aller vers les personnes dans la rue, les “mains nues”, est à l'origine de la création de l'association » en 1981. <https://www.captifs.fr/actions/maraude-paris/diversite-des-tournees-rues/> (consulté le 25 mai 2020)

Chapitre 4 : L'institutionnalisation d'un dispositif global de prise en charge des personnes sans domicile fixe

Dans le champ de la prise en charge des sans-abri et des sans-domicile, la géométrie des relations entre l'État et la diversité des acteurs qui composent le champ s'est transformée au cours des dernières décennies. D'un rôle de « garant », l'État est devenu le « pilote » des politiques à destination des sans-abri. En d'autres termes, alors que l'État soutenait les actions conduites à l'échelle du terrain par des acteurs associatifs ou des collectivités locales, son influence dans la définition et la mise en œuvre de ces actions, au niveau central comme à l'échelle des territoires s'affirme de façon croissante à partir des années 1980. Ce changement de position de l'État, s'il témoigne pour partie d'une volonté politique d'harmonisation des pratiques à l'échelle du territoire national, participe aussi d'une transformation notable de l'organisation générale du champ. Les politiques à destination des sans-abri se sont majoritairement dessinées à l'échelle des villes (Brodiez-Dolino, 2013) en s'appuyant notamment sur le développement de dispositifs expérimentaux¹⁵³ (Borgetto et al., 2015, p. 616). Pensés dans une logique *bottom-up*, ils ont parfois été identifiées comme des pratiques pertinentes à essaimer sur d'autres territoires. Le changement de rôle de l'État conduit à une reconfiguration des relations que ce dernier entretient avec les autres acteurs du champ¹⁵⁴.

Au cours des quarante dernières années, cette organisation a connu un développement continu, qui a coïncidé avec cette place de plus en plus affirmée de la part de l'État. Ce développement et cette institutionnalisation se caractérisent par un accroissement du nombre de dispositifs mis en œuvre, par une diversification de ceux-ci, mais également par l'important développement de structures intermédiaires visant à organiser sinon à gérer cette offre sociale. Cette organisation moderne de la prise en charge des sans-domicile a déjà été décrite comme un système « touffu et confus » par J. Damon qui souligne son caractère « alambiqué » tant par la pluralité de ses modes de financement que par la diversité et l'hétérogénéité des acteurs qui

¹⁵³ C'est notamment le cas de la veille sociale qui s'est construite sur des dispositifs expérimentaux ou des fonds d'action sociale jusqu'à la loi du 29 juillet 1998 qui lui a donné un fondement légal. Outre Michel Borgetto et Michel Lafore, d'autres auteurs et chercheurs soulignent ce point (Damon, 2001a ; Gardella, 2014b ; Noblet, 2016).

¹⁵⁴ D'où les regrets actuels de certains acteurs associatifs qui considèrent être passés du statut de « partenaire » à celui d'« opérateur » au cours des dernières années, et déplorant la faible prise en considération de leur expertise dans la définition des politiques publiques mises en œuvre.

y agissent (Damon, 2008, p. 90-93). Pascal Noblet, fonctionnaire en charge des questions liées au sans-abrisme à la DGCS¹⁵⁵ pendant de nombreuses années, décrit quant à lui les rouages et méandres administratifs au niveau de l'administration centrale, ses logiques décisionnelles et organisationnelles, et les jeux de négociation avec les acteurs locaux (Noblet, 2016). Il ne s'agit pas ici de revenir sur les éléments formulés par ces auteurs dont les observations et analyses sont notamment corroborées par les différents rapports officiels publiés au cours de la dernière décennie (Cour des comptes, 2007; Cour des comptes, 2011; Cour des comptes, 2017; Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, 2012), mais de s'appuyer sur différents éléments permettant de prolonger leurs propos. Il s'agit de souligner ce processus, et de préciser la situation actuelle.

L'enjeu de ce chapitre est de proposer une lecture de l'évolution de l'organisation générale du champ de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (AHI), visant à dessiner le cadre de fonctionnement des politiques de prise en charge des sans-abri et sans-domicile. Cette étape permettra ensuite de s'intéresser plus spécifiquement à la question de la prise en charge des « grands exclus » au sein de ce champ et aux effets de cette catégorisation sur le développement de l'offre sociale. Le processus d'institutionnalisation qu'a connu le champ de l'AHI peut s'observer au travers de différents facteurs. Je choisis ici de focaliser l'attention sur deux dimensions distinctes. Premièrement, je m'intéresserai au développement quantitatif et qualitatif de l'offre sociale d'accueil et d'hébergement. Ceci me permettra notamment de souligner le développement de dispositifs en parallèle de l'offre d'hébergement d'insertion historique constituée des CHRS. C'est en particulier le cas en ce qui concerne le développement de l'urgence sociale. Pour ce faire, je m'appuierai sur différentes données soulignant le développement des capacités d'hébergement ainsi que la diversification de l'offre. Je mobiliserai également des données budgétaires issues des projets de loi de finance qui permettront de constater la croissance continue du budget consacré par l'État à la prise en charge des sans-abri et des sans-domicile, mais également l'évolution de sa composition. Cette démarche s'inscrit notamment dans la continuité des travaux de Julien Damon qui s'est intéressé à cette évolution jusqu'au début des années 2000 en particulier en ce qui concerne l'urgence sociale (Damon, 2001b; 2002a). Dans un second temps, je m'intéresserai au cadrage normatif progressif des différentes sphères qui composent le champ de la prise en charge. On constatera que si le champ de l'hébergement d'insertion constitué principalement des CHRS a

¹⁵⁵ Direction générale de la cohésion sociale

rapidement disposé d'un cadre juridique, ce fut bien plus tardif en ce qui concerne le champ de l'urgence, qu'il s'agisse des dispositifs de premier accueil ou de l'hébergement d'urgence.

1. Croissance et densification des politiques publiques à destination des personnes sans domicile

Le champ de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion a connu une importante croissance mais également une forte densification au cours des années 1980 et 1990 quand sont créées de nouvelles places d'hébergement et développés de nombreux dispositifs visant à répondre aux problématiques nouvellement identifiées. Le développement quantitatif de l'offre s'illustre notamment par l'évolution du nombre de places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale et de leur capacité d'accueil. Le rapport publié par Gabriel Oheix en 1981 dénombrait « environ 300 centres d'hébergement et de réadaptation sociale » (Oheix, 1981). Au 1^{er} janvier 1998, l'enquête de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) dénombrait 29 829 places en CHRS installées pour 26 021 personnes présentes. En 2004 une nouvelle enquête de la Drees recense 827 CHRS pour une capacité totale installée de 31 124 places et un nombre total de personnes accueillies de 28 474 personnes (dont 8 210 enfants et adolescents). En 2008, l'augmentation se poursuit puisque la Drees recense une centaine d'établissements supplémentaires pour atteindre 924 CHRS pour une capacité d'accueil de 43 757 places. La Drees indique ainsi que le nombre de places dans les CHRS est passé de 34 000 en 2004 à 41 200 en 2008, soit une augmentation de 21% (Drees, 2012). Les données de 2016 permettent de constater que cette évolution se poursuit pour atteindre 45 000 places en fin d'année 2016, malgré la diminution du nombre d'établissements (Drees, 2019).

Année	Nombre d'établissements	Capacité installée totale	Effectifs présents en hébergement	
			Total hébergés	Dont enfants et adolescents
1981	± 300			
1988	712	28 878	28 223	
1990	733	29 047	28 021	
1992	765	29 264	28 722	
1994	728	26 961	27 242	
1996	723	27 799	28 482	
1998	745	29 829	26 021	
2004	827	31 124	28 474	8 210
2008	924	43 757	38 418	10 851
2012	-	41 000	-	-
2016	847	45 000	43 900	

Tableau 3 - Évolution des CHRS entre 1988 et 2016

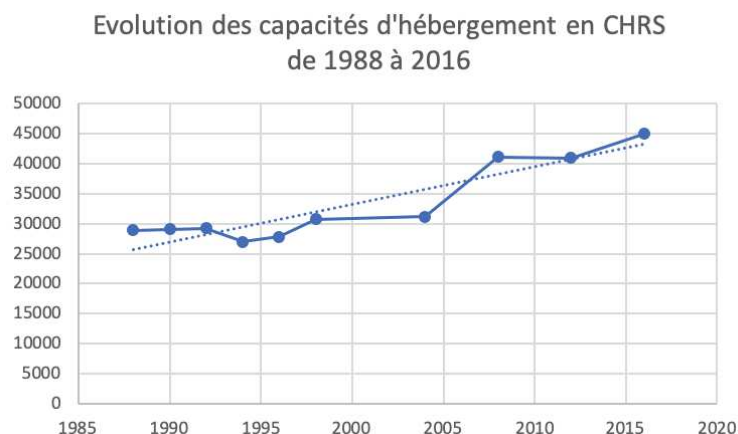


Figure 8 - Évolution des capacités d'hébergement en CHRS de 1988 à 2016¹⁵⁶

En parallèle de cette croissance progressive du nombre de places en CHRS, on note aussi et surtout un très fort développement d'autres dispositifs d'hébergement, en particulier d'hébergement d'urgence. Ce développement de l'urgence sociale qui va venir étoffer l'offre sociale, est observable dès la seconde moitié des années 1990. Plusieurs enquêtes réalisées entre 1993 et 1998 auprès des « acteurs de l'urgence » par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc) à la demande de la Fnars¹⁵⁷, offrent une illustration intéressante du développement de l'urgence sociale sur cette période puisqu'elle s'attache au sentiment des acteurs qui la mettent en œuvre. Juste avant l'hiver, le Credoc a ainsi interrogé à six reprises des représentants d'administration, de collectivités locales, de grandes associations caritatives, et d'associations gérant des établissements. S'appuyant sur une enquête par questionnaires réalisée auprès de ces différents « experts de l'urgence » comme l'indiquent les auteurs, les rapports intitulés « L'accueil en urgence des personnes en difficultés » permettent d'avoir des enseignements précieux sur l'évolution de la perception des acteurs impliqués de près ou de loin dans la mise en œuvre de l'urgence sociale sur son évolution sur l'ensemble du territoire national. Cette série de six rapports, proposée par le Credoc, de par sa méthode, permet de s'attacher à la parole des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des réponses urgentielles sur les différents territoires en France. Cette perspective est particulièrement intéressante pour

¹⁵⁶ Le tableau 3 et la figure 8 ont été réalisés en agrégeant des données issues de différentes sources. Les données pour l'année 1981 sont issues du rapport Oheix (Oheix, 1981). Les autres données sont issues des différentes enquêtes auprès des établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale (ES-DS) réalisées par la Drees. Certaines cases de ce tableau sont manquantes car les informations n'ont pu être trouvées.

¹⁵⁷ L'enquête réalisée en 1993 a été commandée par la Fnars. Au cours des enquêtes suivantes, la Fnars a obtenu le soutien de différents acteurs : la Fondation de France, la Caisse des Dépôts et des Consignations, la Direction des Affaires Sociales, de la Fondation Abbé Pierre, de la Direction de l'Habitat et la Construction, ou encore du Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles.

mesurer la manière dont ces acteurs relèvent au fil des années des éléments importants renvoyant au développement et à l'institutionnalisation de l'urgence sociale.

Entre le premier rapport publié en novembre 1993 et le dernier en décembre 1998, plusieurs évolutions notables sont venues transformer le paysage de l'urgence sociale. Le premier rapport intervient au moment où le Samusocial de Paris est inauguré, et par la suite, ces initiatives vont essaimer sur différents territoires, les numéros verts pour les sans-abri vont également se développer et des crédits spécifiques visant à soutenir le développement d'actions de première ligne, notamment en période hivernal, vont être mobilisés de façon croissante. Le rapport du Credoc remis en février 1998 est l'occasion d'une mise en perspective des résultats des années précédentes. Alors que la première enquête de 1993 avait fait apparaître une forte augmentation des demandes d'accueil et d'hébergement en urgence (1993), on observe par la suite que « les experts » sont chaque année « de moins en moins nombreux à trouver que la demande s'accroît » (Credoc, 1998b, p. 9).

« Par rapport à l'hiver précédent, y a-t-il eu un gonflement de la demande d'accueil et d'hébergement en urgence durant l'hiver dernier ? »	1993	1994	1995	1996	1997
Oui	67%	43%	46%	38%	36%
Source : Enquêtes urgence 1993 à 1997 Credoc/Fnars					

Tableau 4 - "Une demande d'urgence qui se stabilise" (*Ibid.*, p. 19)

Le rapport note également une importante mobilisation des acteurs autour de la mise en œuvre d'actions d'accueil et d'hébergement d'urgence, une importante diversification des réponses apportées (accueil de jour, accueil de nuit, numéro vert, antenne mobile) et un développement de la coordination sur les territoires. Le développement de la réponse d'accueil et d'hébergement d'urgence, tant d'un point de vue quantitatif que dans sa diversité, va participer à une modification importante du regard des acteurs sur la capacité du dispositif d'urgence à pouvoir répondre à la demande, notamment en période hivernale. C'est notamment ce que permet de constater ce tableau qui récapitule les résultats des différentes vagues d'enquête à la question : « Si l'hiver était froid, le réseau d'accueil d'urgence serait-il... » :

« Si l'hiver était froid, le réseau d'accueil d'urgence serait-il... »	1993	1994	1995	1996	1997
Dans votre ville :					
Suffisant ou très satisfaisant	38	52	56	69	66
Insuffisant ou très insuffisant	52	43	37	28	29
Ne sait pas	10	5	7	3	5
Total	100	100	100	100	100
Dans votre département :					
Suffisant ou très satisfaisant	23	33	40	55	52
Insuffisant ou très insuffisant	54	48	41	31	32
Ne sait pas	22	18	19	14	16
Total	100	100	100	100	100
Source : Enquêtes urgence 1993 à 1997 Credoc/Fnars					

Tableau 5 - "Opinions sur les capacités du réseau à faire face à l'urgence" (en %), (*Ibid.*, p. 32)

L'enquête réalisée au début de l'hiver 1995-1996 décrit un « clivage » autour d'une « double conception de l'urgence sociale ». D'un côté, les auteurs du rapport emploient l'image de la porte qui s'ouvre pour caractériser le développement et la diversification des dispositifs d'accueil et d'hébergement. De l'autre, c'est l'image de la main tendue qui est employée pour décrire la mise en œuvre de l'action du Samusocial de Paris et de ses déclinaisons dans différentes villes ou départements, qui participent au développement de l'« aller-vers ». Il y aurait ainsi, selon les auteurs, une forme d'opposition entre les pratiques consistant à attendre « dans un local ou devant un téléphone », et celles allant au-devant des personnes, s'inscrivant dans une évolution des pratiques dépassant le cadre strict de l'urgence sociale, en convergence avec des approches observables dans le champ de la prise en charge des personnes âgées dépendantes avec le développement des visites à domicile, ou encore la prévention spécialisée et de son intervention hors les murs (Credoc, 1995, p. 7-8). Sans nécessairement rejoindre les auteurs sur la notion de clivage, on peut toutefois constater que l'offre d'urgence se développe selon deux axes que sont la diversification des conditions d'accueil et le développement d'actions visant à toucher les personnes à distance de l'offre sociale.

L'analyse de l'évolution des dépenses budgétaires liées à l'hébergement et au logement temporaire donne une illustration complémentaire de cet important développement du champ qui va notamment voir extension de l'urgence sociale selon différents axes.

2. Évolutions budgétaires et évolutions du champ

L'analyse que propose J. Damon de l'évolution budgétaire des politiques concernant les sans-abri permet de souligner l'augmentation constante des « dépenses de l'État pour la prise en charge des SDF » sur la période allant de 1981 à 1999 (Damon, 2001a, p. 551; 2001b). L'auteur indique que « l'effort de l'État » sur l'hébergement de réinsertion sociale, l'aide sociale pour les sans domicile et les plans « pauvreté/précarité », atteignait en 1999 environ 5 milliards de francs par an, soit une somme correspondant à un peu plus de 750 millions d'euros¹⁵⁸. L'augmentation se poursuit les années suivantes, atteignant environ 1,7 milliard d'euros en 2017 et dépassant les 2 milliards d'euros pour l'année 2018.

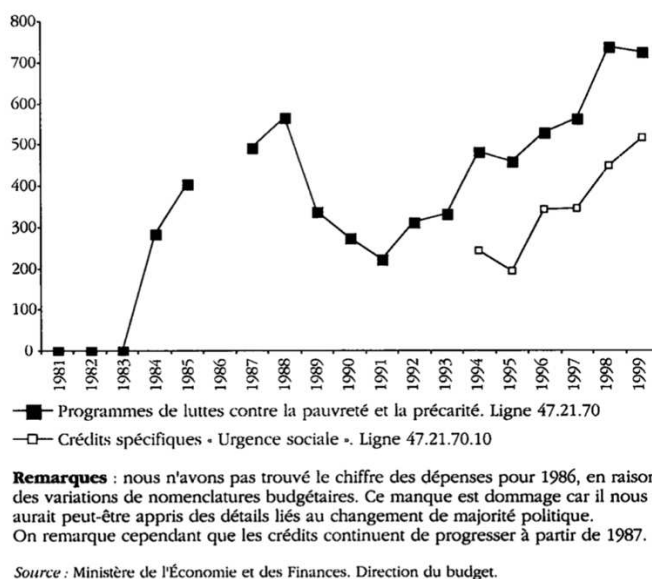


Figure 9 - Graphique « Dépenses de l'État pour les plans "pauvreté-précarité" » (hors Fonds d'urgence sociale, en MF. Constants, 1999), (*Ibid.*, p. 17)

L'augmentation importante du budget global consacré à la prise en charge des personnes sans abri et sans domicile, et au sein de celui-ci, des actions liées à l'urgence sociale, s'observe également après la période analysée par J. Damon. On assiste à un développement constant, au fil des dernières décennies, du budget consacré à la question de la prise en charge des personnes sans domicile, principalement rassemblé aujourd'hui dans la Loi de finances¹⁵⁹ au sein du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »¹⁶⁰.

¹⁵⁸ En se basant sur une conversion franc-euro non indexée sur l'inflation, mais néanmoins illustrative.

¹⁵⁹ La Loi organique relative aux lois de finances distingue différentes « missions » qui rassemblent des « programmes concourant à une politique publique définie » auxquels correspondent les crédits visant à mettre en œuvre des actions. Article 7 de la Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1^{er} août 2001.

¹⁶⁰ Le programme 177 a changé de nom en plusieurs occasions au cours de la dernière décennie. Ainsi, s'il est appelé depuis 2016 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », il

Différentes données permettent de suivre cette évolution budgétaire dans la continuité du graphique de J. Damon. C'est notamment le cas d'un tableau extrait du rapport de décembre 2004 du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD, 2004) qui s'appuie sur des données de l'Inspection générale des affaires sociales, et propose une représentation de l'évolution des crédits de l'État pour l'hébergement de 1998 à 2003. On voit ainsi que l'importante progression des crédits liés à l'hébergement d'urgence se poursuit et s'accroît même sur la période.

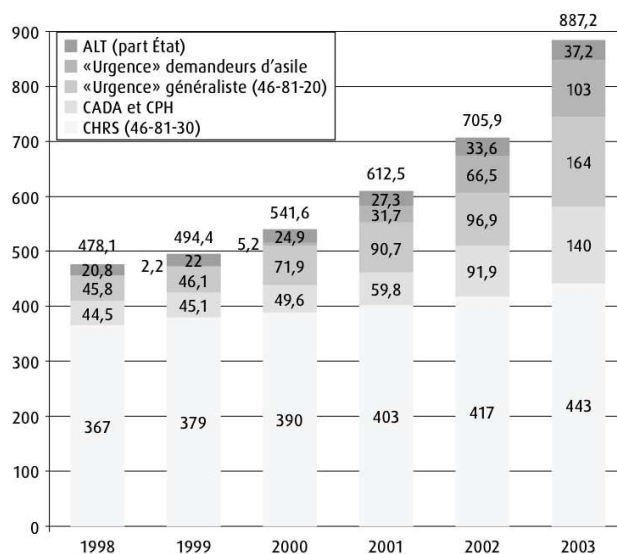


Figure 10 – « Évolution des dépenses de l'État pour l'hébergement (en millions d'euros - hors investissement - Source IGAS) »¹⁶¹ (Ibid.)

Outre l'évolution globale du financement des dispositifs d'hébergement par l'État, qui a pratiquement doublé sur la période considérée, on note l'importante évolution du financement de l'hébergement d'urgence « généraliste » de 119,5 millions d'euros en 5 ans, ce qui représente une augmentation d'environ 370%. L'hébergement d'urgence des demandeurs d'asiles passe de 2,2 millions en 1999 à 103 millions (+98,8 millions et environ 4 700% d'augmentation). Les dépenses liées aux centres d'accueil pour les demandeurs d'asile et aux capacités provisoires d'hébergement augmentent quant à elles de 95,5 millions, soit une variation de 200%. Si le

s'appelait jusqu'en 2006 « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » et de 2008 à 2015 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

¹⁶¹ Explications sur le graphique : ALT : Aide au logement temporaire ; CADA : Centre d'accueil pour demandeurs d'asiles ; CPH : Capacités provisoires d'hébergement ; CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale. « 46-81-20 » est l'ancien nom de la ligne budgétaire consacrée aux actions d'urgence. « 46-81-30 » est l'ancien nom de la ligne budgétaire finançant les CHRS.

financement des CHRS est en augmentation de 76 millions, son évolution est proportionnellement bien plus faible au regard de l'évolution de l'hébergement d'urgence.

Cette lecture des données peut être trompeuse. En rassemblant en une même représentation graphique les dispositifs d'hébergement dédiés aux demandeurs d'asiles ou aux réfugiés – centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), capacités provisoires d'hébergement (CPH) et hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) – et les dispositifs dits « généralistes » (hébergement d'urgence, CHRS, ALT), elle peut laisser penser que l'ensemble de ces dispositifs relève des mêmes financements. Dans les faits, si les dispositifs généralistes relèvent du Programme 177, les dispositifs concernant la demande d'asile émanent principalement du Programme 303 « Immigration et asile »¹⁶². On note donc une distinction entre deux dispositifs de prise en charge, émergeant sur deux programmes différents : le dispositif « AHI » d'accueil et d'hébergement « généraliste » financé majoritairement par le Programme 177 ; et le Dispositif national d'accueil (DNA)¹⁶³ des demandeurs d'asile et des réfugiés, principalement financé quant à lui par le Programme 303¹⁶⁴.

Le graphique suivant, issu du rapport sur la Mission « Égalité des territoires et logement » de la commission des finances du Sénat réalisé en 2017, offre une lecture de l'évolution budgétaire (s'appuyant sur les crédits de paiement du programme 177) allant jusqu'à l'année 2017 (Commission des finances du Sénat, 2016).

¹⁶² Les crédits concernant l'hébergement figurent dans l'action 2 de ce programme, « Garantie de l'exercice du droit d'asile » au sein de laquelle on retrouve, outre les crédits finançant les CADA et les HUDA, le financement de l'allocation aux demandeurs d'asile, mais aussi les crédits destinés à l'Office français des réfugiés et des apatrides (Ofpra). Cf. Analyse du programme 303 pour le Projet de loi de finance 2018, Mission « Immigration, asile, intégration » du Sénat, le 25 octobre 2017 :

<https://www.senat.fr/commission/fin/pjlf2018/np/np15/np153.html>

¹⁶³ La création du Dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés date de 1973. On observe à cette époque la mise en place des premiers centres provisoires d'hébergement (CPH) afin d'accueillir les réfugiés chiliens à la suite du coup d'État d'Augusto Pinochet le 11 septembre 1973.

¹⁶⁴ Cette distinction administrative n'empêche pas le fait que des personnes relevant a priori du DNA soient prises en charge par des structures de l'AHI. Un certain nombre d'acteurs expliquent d'ailleurs que la situation de saturation de l'hébergement d'urgence généraliste depuis plusieurs années est la conséquence d'un accueil de personnes qui devrait relever du DNA.

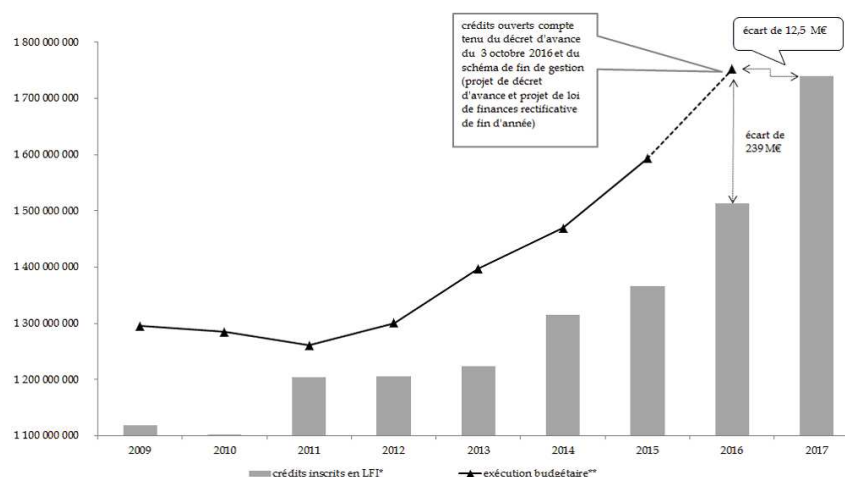


Figure 11 - Évolution des crédits de paiement du programme 177 entre 2009 et 2017¹⁶⁵

Il est cependant difficile de tirer des enseignements précis de l'évolution globale du budget du programme 177 puisque le périmètre des actions qu'il finance est large et évolue au fil du temps. À titre d'exemple, dans le projet de loi de finance de 2010, le programme 177 comporte quatre actions principales – « Prévention de l'exclusion », « Actions en faveur des plus vulnérables », « Conduites et animation de la politique de lutte contre l'exclusion » et « Rapatriés »¹⁶⁶ – tandis qu'en 2018, le programme ne comporte plus que trois actions puisque celles en direction des rapatriés ont été transférées à la mission « Anciens combattants » en 2014. Entre les programmes de 2010 et de 2018, on retrouve l'action « prévention de l'exclusion », mais les deux autres actions sont désormais dénommées « Hébergement et logement adapté » et « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale ».

Si l'on se réfère aux données plus récentes issues des Projets de loi de finance, on constate néanmoins que le budget global concernant les actions en faveur des plus vulnérables ou l'hébergement et le logement adapté a pratiquement doublé entre 2010 et 2019. Une analyse de ces projets de loi de finance permet d'observer que l'engagement financier pour chacune des actions qui composent le programme 177 est particulièrement variable. Les actions de « prévention de l'exclusion » ou de conduite et d'animation des politiques représentent une part très faible du budget comparées aux « actions en faveur des plus vulnérables » (2010) ou

¹⁶⁵ Ce graphique est issu du Rapport sur la Mission « Égalité des territoires et logement » de la commission des finances du Sénat, réalisé en 2017 par Philippe Dallier, sénateur de Seine-Saint-Denis. Il s'appuie sur les données de la commission des finances d'après les documents budgétaires.

¹⁶⁶ L'action en direction des rapatriés sera transférée en 2014 à la mission « Anciens combattants ».

« Hébergement et logement adapté » (2018). On constate ainsi que les « actions en faveur des plus vulnérables » représentent plus de 91% de la totalité des crédits de paiement¹⁶⁷ en 2010. En 2018, l'action « hébergement et logement adapté », représente près de 97% du total des crédits :

2010			2018		
Actions	Crédits de paiement 2010	% 2010	Actions	Crédits de paiement 2018	% 2018
Prévention de l'exclusion	50 015 500	4,54	Prévention de l'exclusion	50 445 224	2,58
Actions en faveur des plus vulnérables	1 006 504 500	91,36	Hébergement et logement adapté	1 894 189 982	96,96
Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion	25 218 750	2,29	Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	9 058 657	0,46
Rapatriés	20 000 000	1,81			
TOTAL	1 101 738 750	100	TOTAL	1 953 693 863	100

Tableau 6 - Détail des actions et crédits de paiement du Programme 177 pour 2010 et 2018

Concernant l'« action en faveur des plus vulnérables », on trouve en 2010 le financement des dispositifs relevant de la veille sociale (le 115, les services d'accueil et d'orientation, les accueils de jour, les équipes mobiles et Samusociaux), mais également les centres d'hébergement d'urgence, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, les nuitées hôtelières, les résidences sociales, les maisons-relais, l'accompagnement social lié au logement, l'allocation logement temporaire, le secours d'urgence, les actions en direction de la prostitution, les secours d'urgence, *etc.*¹⁶⁸ En 2018, on retrouve sensiblement les mêmes dispositifs avec le financement par l'action « Hébergement et logement adapté » de la veille

¹⁶⁷ Les crédits de paiement représentent la limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'année. Cependant, et comme le notait notamment la Commission des Affaires Sociales du Sénat dans un avis sur le Projet de loi de finance de 2010, on observe la « sous-budgétisation systématique du programme 177 relatif à l'hébergement » : « Depuis l'entrée en vigueur de la [Loi organique relative aux lois de finances], les crédits alloués au programme 177 dans les lois de finances initiales sont systématiquement inférieurs aux dépenses constatées. Chaque année, le programme est donc abondé en cours d'années par des décrets d'avance, des virements de crédits d'autres programmes ou une loi de finances rectificative ». Cf. Avis n° 113 (2010-2011) déposé par Jean-Marie Vanlerenberghe le 18 novembre 2010) : https://www.senat.fr/rap/a10-113-8/a10-113-8_mono.html#toc29. Ce constat se retrouve en 2016 dans un avis présenté au nom de la commission des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale sur le Projet de loi de finance pour 2016 qui rappelle la « sous-dotation chronique du programme 177 en loi de finances initiale » conduisant au fait que « les dotations du programme sont systématiquement abondées en cours et en fin d'exercice, généralement à l'approche de la période hivernale, pour faire face aux dépenses contraintes de mise à l'abri en centres d'hébergement d'urgence ou au moyen des nuitées hôtelières ». Avis n° 3114 enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 8 octobre 2015 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/budget/plf2016/a3114-tl.pdf>

¹⁶⁸ On retrouve le détail du programme 177, de ses actions et sous-actions pour l'année 2010 au sein de la « Nomenclature d'exécution 2010 du Programme 177 » du 31 décembre 2010 : <http://www4.minefi.gouv.fr/budget/plf2010/Blancs2010/blancs/pdfxt/DNEBLANCPGMPGM177.pdf> (consulté le 2 décembre 2019)

sociale, de l'hébergement d'urgence, des nuitées hôtelières et des CHRS et les « dispositifs développant des modes de logement adaptés (maisons-relais, l'intermédiation locative, les résidences sociales, l'aide au logement temporaire). De façon générale, la majeure partie du budget consacré à cette action du programme est affectée au financement de l'hébergement d'urgence sous ses différentes formes (centres d'hébergement d'urgence, nuitées hôtelières, *etc.*), de l'hébergement d'insertion (CHRS et hébergement de stabilisation) et du logement adapté (maisons-relais, résidences sociales). Le tableau ci-dessous permet de constater que le financement de l'hébergement d'urgence et d'insertion et du logement adapté représente en moyenne plus de 90% des crédits de cette action.

Dispositifs	Crédits de paiement 2010	Crédits de paiement 2013	Crédits de paiement 2019
Hébergement d'urgence	214 M€	275 M€	864,8 M€
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	616 M€	610 M€	613,8 M€
Logement adapté (ALT, IML, Maisons-relais Résidences sociales, AVDL <i>etc.</i>)	101 M€	160,3 M	325,4 M€
Budget global « Actions en faveur des plus vulnérables » ou « Hébergement et logement adapté »	1 006,5 M€	1 131,2 M€	1 953,6 M€
Part du financement de l'hébergement d'urgence, d'insertion et du logement adapté dans l'action	92,5%	92,4%	92,34%

Tableau 7 - Évolution de la part du financement de l'hébergement et du logement adapté (M=million). (Source : Projets de loi de finance 2010, 2013 et 2019)

Le budget de l'hébergement d'urgence n'a pas cessé de croître puisqu'il passe de 164 millions en 2003 à 214 millions en 2010, pour atteindre près de 865 millions en 2019. Ainsi, si les crédits concernant les CHRS sont relativement stables, ceux dédiés à l'hébergement d'urgence ont quadruplé entre 2010 et 2019, tandis que le financement du logement adapté a été multiplié par trois. Alors que le budget consacré à l'urgence généraliste était pratiquement trois fois moins important que celui des CHRS en 2003, on constate qu'il est désormais supérieur dans la Loi de finance de 2019.

L'analyse de l'évolution du champ de la prise en charge et de l'hébergement des sans-abri et sans-domicile par le prisme budgétaire demeure nécessairement limitée¹⁶⁹. Elle permet en

¹⁶⁹ Il importe de préciser que si l'État est le principal financeur des actions en faveur des personnes sans abri et sans domicile, le budget qui finance ces actions est aussi abondé par d'autres contributeurs publics et privés. C'est notamment que rappelle le rapport public de la Cour des Comptes publié en 2007 qui souligne en annexe les dépenses assurées par les collectivités territoriales (régions, départements et communes), mais également par les

revanche d'observer le développement et la consolidation de sphères d'activités distinctes. Comme on l'a vu, on a déjà une distinction des crédits entre ceux relevant de l'hébergement dit « généraliste » et ceux finançant le dispositif national d'accueil pour les personnes en demande d'asile. En ce qui concerne l'hébergement généraliste, l'analyse fait également apparaître une segmentation des actions. Ainsi, et comme a permis de le constater l'analyse budgétaire précédente, on constate une augmentation importante des crédits liés à l'hébergement d'urgence, voyant même ceux-ci dépasser le budget des centres d'hébergement de réinsertion sociale au cours des dernières années. On voit donc s'accroître le secteur de l'urgence, notamment au travers de l'hébergement, mais également par le développement des dispositifs relevant de la « veille sociale ». On peut donc observer une distinction entre les sphères d'activité de l'urgence et de l'insertion. Mais l'augmentation des crédits concernant le « logement adapté » – qu'il s'agisse des dispositifs financés par l'aide au logement temporaire (ALT), les résidences sociales ou les pensions de famille (ou maison relais) qui se sont développées à partir de la seconde moitié des années 1990 – permet aussi de constater que ces dispositifs tendent à constituer une sphère d'activité à part entière. Ces différents éléments budgétaires apportent donc une représentation et dans la durée de l'évolution du champ dans son développement ainsi que dans son organisation par types de dispositifs dans laquelle la place de l'hébergement d'urgence ne cesse de croître.

3. Un cadrage juridique progressif et inégal en fonction des sphères d'activité

Un certain nombre de lois sont classiquement listées lorsqu'il s'agit de caractériser la législation progressive en ce qui concerne le logement et l'affirmation d'un droit au logement en France. On retient ainsi généralement la Loi Siegfried du 30 novembre 1894 encourageant la création d'organismes d'habitations bon marché (HBM), et qui est considérée comme « le socle législatif sur lequel va se développer une politique du logement social en France »¹⁷⁰. D'autres lois vont participer à préciser le cadre du logement social, telles que la Loi Strauss de

organismes sociaux (CNAF, CNAVTS) ou encore par des entreprises publiques telles que la SNCF ou la RATP. Si le chiffrage de ces différents financements est particulièrement difficile, notamment en ce qui concerne les différentes caisses qui ne peuvent identifier précisément si les aides bénéficient à des personnes avec ou sans domicile, il importe toutefois de noter que l'État n'est pas le financeur exclusif des actions en faveur des personnes sans domicile. On peut d'ailleurs compléter la liste des acteurs réalisée par la Cour des Comptes, en ajoutant les fondations qui soutiennent un certain nombre d'actions et de dispositifs.

¹⁷⁰ Cf. Site de l'Union Social de l'Habitat dans sa section consacrée à « L'histoire du logement social » : <https://www.union-habitat.org/frise-historique>

1906, la Loi Bonnevey de 1912 ou encore la Loi Loucheur du 13 juillet 1928. Qu'il s'agisse du logement social ou du logement privé, un certain nombre de lois et autres textes réglementaires ont définis des normes et des règles au fil du temps.

3.1 La précision du cadrage réglementaire de l'hébergement d'insertion et du logement adapté dès le milieu des années 1970

Pour le champ de l'hébergement et du logement adapté, le cadrage réglementaire des dispositifs s'amorce plus tardivement, et de manière diverse selon qu'il concerne l'hébergement d'insertion, le logement adapté, ou l'urgence sociale. Comme on l'a mentionné précédemment, les centres d'hébergement créés au sortir de la Deuxième Guerre Mondiale pour accueillir les « ex-prostituées » au moment de la fermeture des maisons closes ont connu des évolutions progressives de leurs prérogatives, élargissant peu à peu le spectre des personnes hébergées¹⁷¹. À partir du milieu des années 1970, ces centres d'hébergement deviennent des CHRS et disposent d'un cadre juridique affirmé au travers de deux lois en 1974 et 1975¹⁷². Ces deux lois permettent de préciser un nouvel accroissement du périmètre des personnes ciblées¹⁷³, mais également les missions et les conditions de prise en charge. En ce qui concerne le logement adapté, on retrouve derrière cette appellation¹⁷⁴ différents types de structures. Certaines sont apparues dès le début de la seconde moitié du 20^e siècle, à l'image des foyers de travailleurs migrants (FTM) qui se sont notamment répandus au moment de la guerre d'Algérie. D'autres sont plus récentes, notamment les résidences sociales qui ont été créées officiellement par décret en décembre 1994¹⁷⁵ dans la lignée de la Loi Besson de 1990, afin de contribuer à la

¹⁷¹ Sur ce sujet, voir en particulier la thèse de doctorat en science politique de Mauricio Aranda qui propose une socio-histoire de l'hébergement des sans-abri depuis les années 1950 (Aranda, 2019).

¹⁷² 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°75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales.

¹⁷³ À partir du milieu des années 1970, les CHRS peuvent accueillir neuf catégories de publics distinctes. Voir notamment le décret n°76-526 du 16 juin 1976 portant application des articles 185 et 185-3 du Code de la Famille et de l'Aide Sociale étendant l'aide sociale à de nouvelles catégories de bénéficiaires et relatif aux centres d'hébergement et de réadaptation.

¹⁷⁴ L'appellation « logement adapté » n'est elle-même pas stable au fil du temps puisque l'on peut également parler de logement transitoire, ou de logement accompagné. C'est ce que rappelle notamment une note de la Fédération des acteurs de la solidarité d'Ile-de-France consacrée aux résidences sociales, « Résidences sociales : éléments pour un cadrage régional ».

https://www.federationsolidarite.org/images/stories/sites_regions/Ile_de_France/Logement/Logement_social/document_cadrage_régional_RS_DRIHL.pdf

¹⁷⁵ Décret n° 94-1128 du 23 décembre 1994 modifiant le Code de la construction et de l'habitation et relatif aux subventions pour l'acquisition et l'amélioration des logements-foyers dénommés résidences sociales ; Décret n°

mise en œuvre du droit au logement. Ou, plus récemment encore les maisons-relais (ou pensions de familles) qui ont été expérimentées à partir de 1997 avant de disposer d'un cadre réglementaire par le biais d'une circulaire en 2002¹⁷⁶.

Le développement de la réglementation des dispositifs d'hébergement et de logement adapté s'opère ainsi de façon progressive. Alors que les sphères d'activité de l'hébergement d'insertion et du logement adapté disposent déjà d'un cadre précisant leurs modalités de fonctionnement, l'important développement des dispositifs de l'urgence sociale, tout particulièrement l'hébergement d'urgence, s'effectue à partir des années 1980 sans véritable cadre juridique. C'est ce que rappelle le sociologue Stéphane Rullac dans un article de 2011 qui revient sur la manière dont le développement institutionnel de l'urgence sociale s'est opéré sans véritable définition juridique, « comme un ensemble de dispositifs a-juridiques, qui entérine des modes de prises en charge dérogatoires, sous la férule étatique » (Rullac, 2011). C'est donc dans un contexte juridique flou, et principalement par le biais de circulaires successives, que se sont progressivement mis en place les dispositifs qui dessinent l'urgence sociale, qu'il s'agisse des centres d'hébergement d'urgence ou des dispositifs de la veille sociale que sont les services d'accueil et d'orientation (SAO), le 115, les accueils de jour ou de nuit, et les équipes mobiles.

3.2 Le cadrage plus récent des politiques de l'urgence sociale

Stéphane Rullac propose de considérer l'année 1994, et la création dans la Loi de finances d'une ligne budgétaire spécifiquement dédiée à l'urgence sociale (le chapitre 47.21 article 70 paragraphe 10 ou « 47.21.70.10 »), comme le « point zéro » de l'urgence sociale. La création de cette ligne budgétaire fait son apparition au moment où sont créés le Samusocial de Paris et ses équipes mobiles d'aide. C'est aussi à cette période que la législation concernant les sans-abri connaît des changements importants avec la dépénalisation du vagabondage et de la mendicité (1992) dans le Nouveau Code Pénal qui rentre en vigueur le 1^{er} mars 1994. S. Rullac explique à ce propos que « le vagabondage et la mendicité ont été considérés comme des « délits périmés » qui ne méritaient plus de figurer dans un code pénal moderne. » (Rullac, 2008,

94-1129 du 23 décembre 1994 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux conventions passées entre l'État, l'organisme propriétaire et l'organisme gestionnaire pour les logements-foyers dénommés résidences sociales ; Décret n° 94-1130 du 23 décembre 1994 modifiant le Code de la construction et de l'habitation et relatif aux logements-foyers dénommés « résidences sociales ».

¹⁷⁶ Circulaire DGAS/SDA n° 2002-595 du 10 décembre 2002 relative aux maisons relais.

p. 100). Alors que « le sans-abri d'avant 1993 structurait sa vie sur une insécurité permanente » (*Ibid.*, p. 101) où il s'agissait de se cacher et de fuir, il s'agit désormais d'être « visible » pour être aidé, participant pour partie à une mise en visibilité plus importante du phénomène du sans-abrisme. Cette modification du Code Pénal dépénalisant la mendicité et le vagabondage a supprimé le statut de « délinquant » du SDF, transformant leurs relations avec les institutions de manière importante puisque jusque-là, une personne à la rue pouvait être arrêtée, tenue de prendre une douche, de se soigner, *etc.* Cette même année 1994, la loi du 21 juillet relative à l'habitat affirme l'obligation de mettre en place « un plan d'hébergement d'urgence des personnes sans abri » dans chaque département avant le 31 décembre. Associant les différentes parties prenantes, et sous l'égide du représentant de l'État, ce plan doit prendre en considération les besoins et adapter en conséquence les capacités d'hébergement d'urgence¹⁷⁷.

Le développement de l'urgence sociale et sa place croissante dans l'organisation générale de la prise en charge des personnes sans domicile et sans abri trouve quelques années plus tard un renfort important avec la Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998¹⁷⁸. Cette loi affirme dès son premier article que la lutte contre les exclusions « est un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation ». L'ambition est de « garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ». L'État et l'ensemble des institutions et acteurs publics ou privés sont mobilisés pour atteindre ces objectifs. Un certain nombre des mesures de cette loi peuvent avoir une influence plus ou moins directe sur l'urgence sociale. C'est notamment le cas de la création de permanences d'accès aux soins de santé (PASS) au sein des établissements de santé (publics, et privés participants au service public hospitalier), visant à répondre à la question importante de la prise en considération des besoins de santé des personnes en situation de précarité, dont les sans-domicile, et leur difficile accès aux soins (article 76).

J'insiste ici sur l'article 157 de la loi de 1998 parce qu'il est consacré à la question de l'urgence sociale et constitue une étape cruciale dans son processus d'institutionnalisation. Premièrement, le simple fait que l'urgence sociale prenne place dans cette loi l'inscrit comme

¹⁷⁷ Article 21 de la Loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat.

¹⁷⁸ Article 157 de la Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

l'un des maillons de la chaîne des dispositifs visant au respect de la dignité et des droits fondamentaux de tous sur les territoires. Cela marque une forme de reconnaissance de l'urgence sociale comme dispositif de la lutte contre les exclusions. Le dispositif né de mobilisations collectives au cours des périodes hivernales, devient un dispositif inscrit dans la loi car sa vocation à assurer une action pérenne auprès des personnes à la rue est reconnue. C'est en tout cas ce que semble signifier la mise en place d'un dispositif de veille sociale « à l'initiative du représentant de l'État dans chaque département », dont le rôle est d'informer et d'orienter de façon continue et tout au long de l'année les personnes en difficulté et « pouvant être saisi par toute personne, organisme ou collectivité ». La veille sociale, selon la loi¹⁷⁹, s'articule ainsi autour de trois missions spécifiques : évaluer l'urgence des situations des personnes ou des familles en difficulté ; proposer une réponse immédiate en orientant les personnes ou les familles vers les établissements ou services qui pourront les accueillir ; tenir à jour les différentes disponibilités d'accueil à l'échelle du département. Cela signifie que les acteurs impliqués dans l'accueil et l'hébergement d'urgence sont tenus de communiquer les places vacantes au sein de leurs structures. L'articulation des dispositifs de l'urgence sociale, avec un numéro d'appel d'urgence (le 115), des équipes mobiles d'aide, des lieux d'accueil de jour et des centres d'hébergement, entend ainsi apporter une réponse immédiate et adaptée à toute personne ou famille « en difficulté » se trouvant dans une situation dont l'urgence le nécessite. Le développement des veilles sociales départementales vise, comme le rappelle le premier bilan de la mise en œuvre de la Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, réalisé par l'Igas, à favoriser « un accès plus effectif de tous à tous les droits », en permettant notamment « une meilleure organisation des réponses à l'urgence, aux questions primaires : Où dormir ce soir ? Où se nourrir ? Comment bénéficier de quelques soins primaires ? Quelles adresses pour de premières démarches élémentaires ? » (Igas, 2000). Les acteurs de l'urgence sociale, intégrés au sein de ce dispositif de veille sociale départementale, sont donc reconnus par la loi de 1998 comme des structures sociales et médico-sociales à part entière, s'inscrivant dans une démarche globale et articulée des politiques de lutte contre les exclusions.

¹⁷⁹ Le développement des veilles sociales départementales est inscrit au sein de l'article 157 de la Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui précise que dans « chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'État, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état ». Cette disposition est intégrée également dans l'article 71 de la Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, et est codifiée au sein du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) à l'article L. 345.2. Depuis 2014, et la Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, art. 30-1°, ce sont les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation qui sont censés assurer la fonction d'orientation. Comme le précise l'article D. 345.8 du CASF, le dispositif de veille sociale comprend « un service d'appel téléphonique dénommé "115" » ; un ou des accueils de jour ; une ou des équipes mobiles chargées d'aller au contact des personnes sans abri ; un ou des services d'accueil et d'orientation (SAO).

Cette intégration des acteurs de l'urgence au sein du champ de l'action médico-sociale instituée s'observe aussi et surtout par la modification de deux articles de la Loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales¹⁸⁰. La première modification concerne le périmètre des institutions sociales ou médico-sociales établi dans l'article 1^{er} de la loi de 1975. Jusqu'alors, l'accent était principalement mis sur les actions visant à l'accès ou au retour à l'emploi. Mais une modification du cinquième point de ce premier article vient élargir le cadre des missions et modifier également les publics-cibles. La loi de 1975 indiquait que les institutions sociales ou médico-sociales « [a]ssurent en internat, en externat dans le cadre ordinaire de vie, l'éducation spéciale, l'adaptation ou la réadaptation professionnelle ou l'aide par le travail aux personnes mineures ou adultes handicapées ou inadaptées », la loi de 1998 indique quant à elle que ces institutions « [a]ssurent, avec ou sans hébergement, dans leur cadre ordinaire de vie, l'éducation spéciale, l'adaptation ou la réinsertion sociale et professionnelle, l'aide par le travail ou l'insertion par l'activité économique, au bénéfice des personnes handicapées ou inadaptées, ainsi que des personnes ou des familles en détresse ». On ne parle plus d'adaptation ou de réadaptation professionnelle, mais de réinsertion sociale et professionnelle. On ne parle plus non plus d'internat ou d'externat, mais d'accompagnement des personnes avec ou sans hébergement. Enfin, si la loi de 1975 ciblait les « mineurs ou majeurs handicapés ou inadaptés », la loi de 1998 modifie le public-cible et parle désormais des personnes handicapées ou inadaptées, mais également des personnes ou des familles en détresse. Ce terme de « détresse » renvoie directement aux situations relevant de l'urgence sociale puisqu'il est employé pour qualifier le public de l'urgence sociale dès la circulaire du 23 octobre 1984 relative à la mise en place de dispositifs d'urgence pour les personnes en situation de pauvreté et de précarité (Damon, 2001b)¹⁸¹. Cette inscription des situations de détresse dans le cadre de la loi inscrit ainsi légitimement l'action de l'urgence sociale dans le cadre des missions relevant des établissements sociaux et médico-sociaux.

Le deuxième article de la loi de 1975 (article 3) modifié par la loi de 1998 concerne le périmètre des établissements pouvant « être créés ou recevoir une extension importante », après avis des instances compétentes. Alors que sept types d'établissements étaient mentionnés dans

¹⁸⁰ Loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales

¹⁸¹ Dans cet article, J. Damon précise que la circulaire du 23 octobre 1984 stipule que les actions mises en œuvre dans le cadre des dispositifs d'urgence « doivent viser aussi bien à prévenir les situations de détresse qu'à les traiter en répondant au mieux aux besoins les plus urgents ».

la loi de 1975, un huitième type est ajouté par la loi de 1998, qui concerne directement le champ de l'urgence : les « structures et services comportant ou non un hébergement assurant, avec le concours de travailleurs sociaux et d'équipes pluridisciplinaires, l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active et l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en détresse ». On constate que par cette modification, les dispositifs de l'urgence sociale qui se sont développés au cours des années précédentes – accueils de jours, accueils de nuits, équipes mobiles, etc. – trouvent place parmi la diversité des dispositifs sociaux et médico-sociaux reconnus par les textes et sont ainsi soumis aux mêmes conditions de création ou de développement. Ils se trouvent désormais inscrits à l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles au titre des services sociaux et médico-sociaux. On notera également la mention à la présence des professionnels de l'intervention sociale ou médico-sociale au sein de ces dispositifs, qui s'inscrit dans une logique importante de professionnalisation de l'urgence sociale. Cela renvoie à l'histoire de l'urgence sociale dont le développement a beaucoup été porté par des associations bénévoles et/ou militantes¹⁸². L'inscription dans la loi des dispositifs de l'urgence sociale peut ainsi être lu comme une reconnaissance de ces dispositifs, mais également comme une volonté de cadrage des pouvoirs publics sur un champ aux pratiques et actions particulièrement hétérogènes.

4. L'orientation politique vers d'un dispositif global et coordonné

On constate que d'un point de vue juridique, l'évolution tend à une approche extensive des différents dispositifs qui relèvent de l'action sociale et médico-sociale, visant à inscrire l'ensemble de ses composantes dans une action globale de lutte contre les exclusions. Le premier rapport d'évaluation de la loi réalisé par l'Inspection générale des affaires sociales

¹⁸² Sur la question de l'importance des bénévoles dans le développement de l'urgence sociale, l'opposition entre professionnels et bénévoles, et la progressive professionnalisation du champ, le Credoc indique dans son rapport d'enquête de 1995 : « Alors que l'action sociale s'est développée en France sur un modèle de professionnalisation, il est souvent arrivé que l'action d'urgence soit portée, au moins dans sa phase initiale, par des bénévoles ou par des militants associatifs. L'urgence peut apparaître alors comme interpellation et contestation des pratiques et des formes traditionnelles de l'intervention sociale. Cette opposition entre bénévoles et professionnels se double parfois d'un clivage entre deux conceptions de l'action sociale. Une première valorise les prises en charge longues permettant de développer un véritable travail pédagogique auprès des personnes en difficulté, relation pédagogique qui suppose une coopération forte entre le travailleur social et la personne démunie. La seconde conception favorise une réponse immédiate à une demande formulée en situation de détresse. » (Credoc, 1995, p. 6)

emploie ainsi le terme de « synergie » pour décrire la volonté d'articulation et de coordination des acteurs, sous le pilotage de l'État, dans la mise en œuvre des différentes actions visant à répondre à cet « impératif national » qu'est la lutte contre les exclusions et l'accès de tous aux droits fondamentaux (Igas, 2000).

4.1 Assurer une mission d'intérêt général, d'utilité sociale, et respectueuse du droit des usagers

Dans la continuité de la loi de 1998, différentes intentions étatiques vont chercher à rationaliser l'organisation du champ, par ce que certains ont qualifié de démarche de labellisation des dispositifs, ou encore par une volonté de clarification des périmètres d'actions respectifs de chacune des composantes des politiques d'hébergement et d'accès au logement. C'est dans cette dynamique qu'est promulguée la Loi du 2 janvier 2002 dite « Loi de 2002-2 »¹⁸³, qui vise à rénover de l'action sociale et médico-sociale, concernant par conséquent les dispositifs de l'urgence sociale et de l'insertion¹⁸⁴. À propos de cette loi, le Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale explique qu'il s'en dégage « une vraie volonté d'individualisation maximale des actions menées auprès des bénéficiaires » (CNLE, 2008). Cette loi vise à affirmer (ou à réaffirmer) la place centrale des usagers dans leur prise en charge, la promotion de leur autonomie ; et l'importance de la reconnaissance et de l'exercice de leur citoyenneté¹⁸⁵. La loi rappelle ainsi les principes de l'action sociale et médico-sociale, en particulier les « missions d'intérêt général et d'utilité sociale » qui sont les siennes. Est ainsi souligné que cette action « tend à promouvoir [...] l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets » (article 2), ou encore qu'elle « est conduite dans le respect de l'égalité de tous les

¹⁸³ Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

¹⁸⁴ Ils sont ainsi cités à l'article 15 alinéa 8 parmi les différents établissements ou services sociaux ou médico-sociaux (Reprise et modification de l'article L.312-1 du Code de l'action sociale et des familles).

¹⁸⁵ La question du droit des usagers avait d'ores et déjà été prise en considération au cours de la décennie précédente. On notera par exemple les différentes réflexions qui se sont développées autour de la dimension éthique et déontologique du travail social, à l'image du rapport remis en décembre 1992 au Ministre des Affaires sociales et de l'intégration, Claude Evin, par Jean-Pierre Rosenczweig et Xavier Dupont au titre de la commission « Déontologie et travail social » (Rosenczweig et Dupont, 1992). Dans ce rapport, les auteurs soulignent à la fois la nécessité de mieux garantir le droit des usagers mais également de protéger l'action des travailleurs sociaux. Ils invitent également à favoriser une approche déontologique globale plutôt que de s'engager dans le développement de codes propres à chaque profession. C'est d'une certaine manière dans cet esprit que s'inscrit la Loi du 2 janvier 2002 qui vise à un cadrage général des pratiques du travail social et du respect des droits des usagers dans les différentes structures sociales et médico-sociales.

êtres humains avec l'objectif de répondre de façon adaptée aux besoins de chacun d'entre eux et en leur garantissant un accès équitable sur l'ensemble du territoire » (article 3). La section 2 de la loi, dédiée à la question des droits des usagers du secteur social et médico-social, décline au travers de sept articles les conditions d'exercice des droits et des libertés individuelles qui doivent être garantis à toutes personnes prise en charge au sein de ses établissements (voir encadré 2).

Le deuxième chapitre de la loi concerne plus spécifiquement la dimension organisationnelle du secteur de l'action sociale et médico-sociale et invite à une meilleure coordination des acteurs afin de garantir la cohérence et la continuité de la prise en charge des usagers. Cette volonté de coordination des dispositifs existants représente l'un des axes importants du processus d'institutionnalisation et de l'accroissement de la dimension normative dans le champ de la prise en charge des sans-abri. Identifiable de manière évidente à partir de la Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998, elle va apparaître comme un enjeu central de l'évolution du champ au travers de différents textes officiels et réglementaires à partir du début des années 2000. Au-delà de ce deuxième chapitre de la Loi 2002-2, la volonté de cadrage de l'organisation du dispositif global se retrouve un peu plus d'un an plus tard dans la circulaire du 7 octobre 2003 qui parle désormais d'un « dispositif national d'urgence sociale et d'insertion »¹⁸⁶. Cette circulaire engage un processus de « labellisation » des dispositifs et invite à « préciser un cadre de prestations pour chaque mode de prise en charge » (Deluchey, 2006). Cette circulaire représente une étape importante dans le processus qui va conduire à la publication, quelques années plus tard, d'un Référentiel national des prestations d'accueil, d'hébergement, et d'insertion qui concerne spécifiquement la prise en charge des personnes sans abri et sans domicile (Ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion, 2005).

¹⁸⁶ Circulaire du 7 octobre 2003 relative au dispositif national d'urgence et d'insertion

L'exercice des droits et libertés individuels des personnes prises en charge par des établissements sociaux et médico-sociaux

« L'exercice des droits et libertés individuels est garanti à toute personne prise en charge par des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, lui sont assurés :

1° Le respect de sa dignité, de son intégrité, de sa vie privée, de son intimité et de sa sécurité ;

2° Sous réserve des pouvoirs reconnus à l'autorité judiciaire et des nécessités liées à la protection des mineurs en danger, le libre choix entre les prestations adaptées qui lui sont offertes soit dans le cadre d'un service à son domicile, soit dans le cadre d'une admission au sein d'un établissement spécialisé ;

3° Une prise en charge et un accompagnement individualisé de qualité favorisant son développement, son autonomie et son insertion, adaptés à son âge et à ses besoins, respectant son consentement éclairé qui doit systématiquement être recherché lorsque la personne est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision. A défaut, le consentement de son représentant légal doit être recherché ;

4° La confidentialité des informations la concernant ;

5° L'accès à toute information ou document relatif à sa prise en charge, sauf dispositions législatives contraires ;

6° Une information sur ses droits fondamentaux et les protections particulières légales et contractuelles dont elle bénéficie, ainsi que sur les voies de recours à sa disposition ;

7° La participation directe ou avec l'aide de son représentant légal à la conception et à la mise en œuvre du projet d'accueil et d'accompagnement qui la concerne. »

Encadré 2 - Extrait de l'article 7 de la loi 2002-2, modifiant l'article L. 311-3 du CASF

4.2 Tentative de cadrage du dispositif de prise en charge des sans-abri : La création d'un référentiel de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion

En 2005, et à un stade avancé de développement du dispositif de prise en charge des personnes sans abri et sans domicile, le « Référentiel national Accueil, hébergement, insertion » se présente comme un document cadre visant à définir les contours de ce dispositif ainsi que ses missions et orientations. C'est en substance ce que rappelle Nelly Olin, la ministre déléguée à l'Intégration, à l'Égalité des chances et à la Lutte contre l'exclusion, dans le préambule du Référentiel, lorsqu'elle indique que la « prise en charge des personnes sans-abri s'est développée et diversifiée au fil des années afin de répondre aux évolutions des besoins et des publics ». La diversification et le développement quantitatif de l'offre, ainsi que la multiplicité des appellations et la diversité des pratiques locales conduisent, selon elle, à la nécessité d'engager une « démarche de labellisation des différents dispositifs [...] attendue par

l'ensemble des acteurs »¹⁸⁷. L'objectif affiché de ce document cadre est de « clarifier les missions du dispositif et mieux préciser l'offre de services proposée ». À ce titre, Nelly Olin indique qu'une « meilleure définition des prestations et des conditions de leur mise en œuvre, a pour vocation de servir un objectif général d'amélioration de la qualité et d'harmonisation des pratiques ».

« La prise en charge des personnes sans-abri s'est développée et diversifiée au fil des années afin de répondre aux évolutions des besoins et des publics.

La mobilisation des professionnels et des bénévoles aux côtés des services de l'État et des collectivités territoriales a été constante et soutenue.

Depuis 2002, des efforts importants ont été réalisés pour consolider et renforcer le dispositif d'accueil et d'hébergement dans son ensemble. Mais au-delà de la progression quantitative de l'offre, réaffirmée dans la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, une démarche de labellisation des différents dispositifs était attendue par l'ensemble des acteurs.

En effet, la multiplicité des appellations, la diversité des pratiques locales dans leur mise en œuvre nécessitaient un travail de clarification des différentes prestations, comme l'a souligné le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées dans son 10^e rapport.

Ainsi, j'ai souhaité qu'un groupe de travail associant les services du ministère et les associations se réunisse pour clarifier les missions du dispositif et mieux préciser l'offre de services proposée.

Le « référentiel national des prestations du dispositif d'accueil, d'hébergement, insertion » permet d'avancer dans cette direction. Une meilleure définition des prestations et des conditions de leur mise en œuvre, a pour vocation de servir un objectif général d'amélioration de la qualité et d'harmonisation des pratiques. Même si un cadre plus précis est ainsi donné au secteur, ce référentiel ne présente pas de caractère normatif et n'entend pas gommer la diversité des pratiques et des actions de terrain.

Je souhaite, en effet, qu'il puisse se nourrir des expériences locales et s'enrichir régulièrement pour tenir compte des évolutions que ne manque pas de connaître ce domaine particulièrement complexe et sensible.

Cet important travail de concertation devra nous permettre également d'avancer vers une meilleure connaissance des publics pris en charge.

Je suis très attachée à ce que ce nouvel outil favorise une synergie et des échanges entre tous les acteurs et qu'il puisse apporter par la réflexion sur les pratiques une réactualisation continue des moyens mis en œuvre pour répondre à nos concitoyens les plus en difficulté. »

Nelly OLIN

Ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion

Encadré 3 - Lettre de la ministre Nelly Olin en préambule du Référentiel national AHI de 2005

S'il est question d'harmonisation des pratiques à l'échelle du territoire national, Nelly Olin tient toutefois à préciser que s'il précise les différentes missions des dispositifs, ce Référentiel

¹⁸⁷ Préambule du « Référentiel national Accueil, hébergement, insertion », document publié par le Ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion, mars 2005.

n'a pas un « caractère normatif » et ne cherche pas à « gommer la diversité des pratiques et des actions de terrain ». Cette précaution de la Ministre déléguée permet de constater le positionnement prudent qu'adopte l'État vis-à-vis des acteurs de terrain, alors que la volonté étatique est d'inciter à la mise en cohérence des pratiques plutôt qu'à contraindre les acteurs à agir de telle ou telle manière. Dans le même sens, ce Référentiel est présenté comme le résultat d'un travail collectif associant « les services du ministère et les associations », permettant de ne pas l'envisager comme une démarche étatique descendante et unilatérale. Cette affirmation de la prise en considération de la parole des associations dans l'élaboration du Référentiel s'observe également de façon nette au travers de différentes références à un rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) publié quelques mois plus tôt, en décembre 2004. La Ministre déléguée Nelly Olin s'y réfère ainsi explicitement dans son propos introductif :

« En effet, la multiplicité des appellations, la diversité des pratiques locales dans leur mise en œuvre nécessitaient un travail de clarification des différentes prestations, comme l'a souligné le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées dans son 10^e rapport. » (Référentiel AHI, p. 1)

La suite de la thèse me donnera l'occasion de revenir plus en détail sur ce rapport du HCLPD qui formule différentes critiques à l'égard du dispositif de prise en charge des sans-abri, et qui accorde une attention toute particulière à la situation des « grands exclus ». On peut d'ores et déjà noter qu'au-delà de cette mention dans le propos introductif de Nelly Olin, il est fait référence au rapport du HCLPD en diverses occasions au sein du référentiel AHI, notamment lorsqu'il s'agit de formuler une définition du dispositif AHI.

4.2.1 Formuler les principes d'une articulation entre prestations de premier accueil et d'insertion

Dans ce Référentiel d'une centaine de pages, une première partie définit les principes généraux du dispositif AHI, tandis qu'une seconde détaille les différentes prestations du dispositif en distinguant donc d'un côté les « prestations de premier accueil », et de l'autre les « prestations d'insertion ». On constate donc que le Référentiel conserve une distinction entre les prestations qui relèvent de l'urgence et celles qui relèvent de l'insertion au sein du secteur AHI. L'hébergement d'urgence figure parmi les « prestations de premiers accueil », au même

titre que le 115, les équipes mobiles ou les accueils de jour, tandis que l'hébergement d'insertion est rattaché aux « prestations d'insertion », notamment aux « prestations d'accès à une vie autonome »¹⁸⁸.

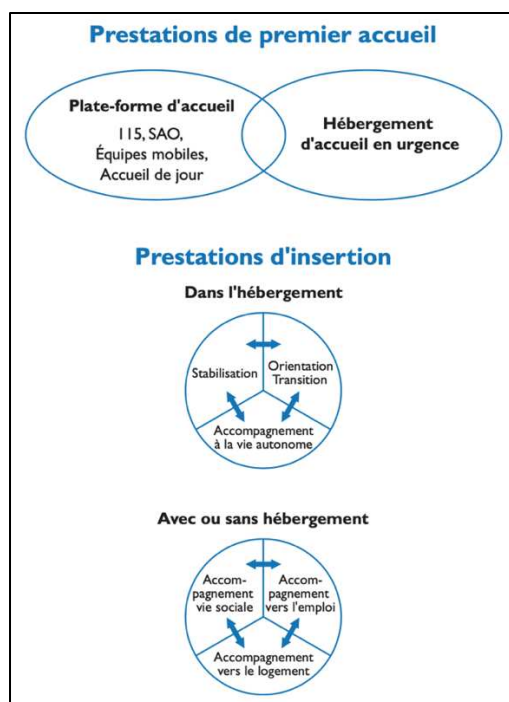


Figure 12 - Schéma des prestations du référentiel national AHI 2005 (p. 23)

Le document affirme différents principes généraux¹⁸⁹ qui doivent structurer le dispositif AHI dans sa « double finalité d'être un filet de protection et d'offrir aux personnes en grande difficulté sociale une aide globale pour leur permettre de se réinsérer » (p. 8). Ainsi, le « dispositif "AHI" :

¹⁸⁸ On peut noter que le Référentiel est relativement elliptique en ce qui concerne les Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) qui représentent pourtant le dispositif central assurant l'hébergement d'insertion. De façon surprenante, ils se trouvent listés parmi « les acteurs de la veille sociale » pour souligner la nécessité de nouer des « liens étroits » entre ses différentes composantes (p. 37). En revanche, les CHRS ne sont pas mentionnés dans la section consacrée aux prestations d'insertion dans l'hébergement alors même qu'ils sont cités dans d'autres sections du document pour souligner le rôle qu'elles jouent dans la réalisation des prestations d'insertion. C'est notamment le cas dans une section consacrée aux demandeurs d'asile (p. 45) ou dans une autre consacrée aux interventions qui doivent se développer dans les dispositifs d'hébergement au sens large du terme, et dans le cadre du logement transitoire, et où l'intervention en CHRS est employée comme référence (p. 54).

¹⁸⁹ Dès la première page de la section consacrée aux « principes généraux du dispositif AHI », le référentiel AHI de 2005 renvoie explicitement aux propositions formulées par le HCLPD de 2004, précisant que la définition du dispositif AHI et les quatre principes organisationnels déclinés rejoignent « les 7 principes énoncés pour l'organisation du dispositif par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées dans son Xe rapport » (p. 8).

- est conçu comme un dispositif de prise en charge transitoire orienté vers la mise en place de solutions pérennes ;
- apporte aux personnes en situation d'exclusion une aide immédiate, digne et respectueuse des droits des personnes ;
- apporte une aide globale, qualifiée et adaptée, aussi longtemps que nécessaire aux personnes en situation d'exclusion ;
- est un dispositif dont les acteurs, coordonnés et pilotés par l'État, sont liés entre eux par un vaste partenariat. »

Les différents principes formulés par le Référentiel visent à cadrer les prestations telles qu'elles devraient être, et pointent en creux ou en plein les pratiques à proscrire ou à éviter. On constate ainsi que ces principes dessinent une action immédiate, orientée vers des solutions pérennes, garantissant la dignité et le respect des personnes, et s'inscrivant potentiellement dans le temps long. On peut ainsi y voir en creux une remise en cause des pratiques en vigueur dans différents établissements, en particulier d'hébergement d'urgence, proposant un accueil ponctuel en dortoir dans des lieux peu voire pas adaptés, relevant plus de la mise à l'abri que de la prise en charge par un dispositif à vocation sociale.

Si le premier principe renvoie très directement à la volonté de continuité entre les dispositifs de l'urgence et de l'insertion, soulignant que la prise en charge transitoire en urgence doit être orientée vers des solutions pérennes, il rappelle également le caractère subsidiaire que revêt le dispositif AHI. En ce sens, selon le Référentiel, la prévention et le traitement de difficultés sociales « relève d'abord des politiques de droit commun » (p. 9). Le recours au dispositif AHI ne doit ainsi être envisagé qu'après « épuisement des ressources offertes par l'ensemble des autres dispositifs sociaux ». Le respect de cette fonction subsidiaire du dispositif AHI est considéré comme une condition *sine qua non* pour que soient garanties « l'efficacité et la fluidité du dispositif ». Cette subsidiarité est également soulignée au sujet des fins de prise en charge alors que le Référentiel indique à plusieurs reprises que le « retour vers le droit commun » doit être la perspective des accompagnements mis en œuvre :

Après la phase de premier accueil, il revient aux acteurs de nouer des partenariats efficaces avec des intervenants extérieurs au dispositif pour que les actions d'accompagnement qu'ils mettent en œuvre soient orientées dans une perspective de retour vers le droit commun et favorisent en permanence la recherche de solutions de sortie du dispositif par l'accès à l'autonomie. (p.9)

« [Concernant les personnes vieillissantes pouvant relever d'une maison de retraite ou d'une maison relais, ou des personnes nécessitant une prise en charge sanitaire] Des moyens particuliers doivent être mobilisés pour que ces personnes soient orientées efficacement vers une solution durable extérieure au dispositif d'hébergement. » (p.15)

« Ainsi, passé le moment du premier accueil qui, par définition, correspond à un mode de prise en charge de courte durée, une proposition de prise en charge plus durable et adaptée doit être élaborée avec la personne dans tous les cas où ne peut pas être immédiatement envisagée une solution de retour au droit commun. » (p.15)

« [Concernant les équipes mobiles] Même quand il s'agit d'interventions au long cours, le but doit être l'insertion dans le dispositif de droit commun. » (p.33)

En ce sens, le Référentiel AHI insiste sur le fait que le dispositif doit prioriser son action sur les personnes qui ne peuvent accéder au logement de façon immédiate ou à court-terme.

Le deuxième principe fait écho aux conditions d'accueil des personnes en difficulté sociale, en s'attachant aux conditions matérielles, mais également aux dimensions spatiales et temporelles de l'offre telle qu'elle se propose sur les territoires¹⁹⁰. En ce sens, le Référentiel rappelle qu'assurer l'accessibilité passe par le fait de garantir « l'universalité de l'accueil » en considérant que le seul critère à prendre en considération est celui de la « détresse sociale »¹⁹¹. Par extension, cela conduit à formuler que « tous les publics sans discrimination aucune doivent pouvoir être informés, accueillis et orientés » (p. 10). En revanche, on constate que cette inconditionnalité est affirmée non pas pour chaque structure, mais est envisagée « à l'échelle de chaque territoire » devant assurer une offre complémentaire et adaptée permettant la prise en charge de toutes les situations. Cette organisation de la réponse territoriale se joue en particulier au moment de l'élaboration des schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, mais est en fait particulièrement dépendante de la position adoptée par chacun des acteurs du dispositif. C'est d'ailleurs ce que souligne le Référentiel :

« [...] l'accessibilité signifie l'universalité de l'accueil. Le seul critère ici est celui de la détresse sociale. Aucune exigence particulière ne peut être invoquée pour

¹⁹⁰ À nouveau, il est fait référence au 10^e rapport du HCLPD lorsque le Référentiel s'attache à décrire ce second principe, où est d'ailleurs repris l'un des titres du rapport : « Immédiate et inconditionnelle, l'intervention d'urgence sociale ne peut se limiter à la mise à l'abri » (HCLPD, 2004, p. 25).

¹⁹¹ Le document précise toutefois que les « caractéristiques propres à chaque établissement » doivent être prises en compte et qu'afin d'assurer une coordination et une « définition précise et concertées des prestations assurées », il importe d'articuler les complémentarités des différents acteurs dans le cadre de « Schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion ». Comme le rappelle J.-J. Deluchey (directeur-adjoint d'un CHRS en Seine-Saint-Denis), les schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion sont introduits dans la circulaire du 30 décembre 1998 et confirmés dans par la circulaire du 10 septembre 1999. Avant cela, des « schémas de première génération », concernant seulement les centres d'hébergement et de réadaptation sociale, avaient été mis en œuvre suite à la circulaire du 14 mai 1991 (Deluchey, 2006).

contourner l'obligation générale d'accueil. Il importe de rappeler en particulier que l'aide sociale à l'hébergement ne requiert pas la régularité du séjour sur le territoire. Tous les publics sans discrimination aucune doivent pouvoir être informés, accueillis et orientés. Bien entendu il doit être tenu compte des caractéristiques propres à chaque projet d'établissement qui lui-même s'insère dans un ensemble. C'est pourquoi le pilotage du dispositif « AHI » et la définition précise et concertée des prestations assurées par chaque acteur du dispositif dans le cadre du « Schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion » sont essentiels pour organiser les complémentarités. Mais l'obligation générale d'accueil immédiat en urgence et, dans un second temps, de réponse adaptée aux besoins est une responsabilité qui pèse sur chacun des acteurs du dispositif et qui doit être remplie collectivement à l'échelle de chaque territoire » (p. 10)

Le Référentiel décline également différents éléments qui précisent les conditions d'une aide réactive et d'une offre accessible tout au long de l'année : « l'accueil doit être effectif à tout moment », « l'accueil ne peut être différé », « le contact avec un intervenant doit être immédiat », « les prestations doivent être accessibles [...] à tout moment de l'année », « le dispositif "AHI" n'est pas un dispositif saisonnier ». Le Référentiel rappelle aussi que pour que l'offre soit accessible, celle-ci doit être répartie de façon cohérente sur l'ensemble des territoires et ne pas se concentrer uniquement dans « la ville chef-lieu ». Cet enjeu de l'accessibilité n'est pas seulement envisagé sous l'angle de la disponibilité et de la réactivité des intervenants qui assurent le premier accueil, mais également par le fait « d'aller au-devant des personnes » en soulignant le rôle crucial des actions conduites par les Samusociaux et autres équipes mobiles.

Le Référentiel aborde aussi la question des conditions d'accueil et insiste notamment sur les conditions matérielles, en particulier sur la propreté des lieux, le confort et la sécurité, ou encore sur l'adaptation des locaux à l'accueil des familles et des enfants. Le référentiel précise ainsi que les couples doivent pouvoir être accueillis, remettant ainsi en question la séparation des hommes et des femmes en vigueur dans de nombreux centres d'hébergement d'urgence. Est également affirmé que la norme de l'accueil doit tendre vers « la chambre individuelle ou la chambre à plusieurs lits », et donc que l'accueil en dortoir ne doit relever que du « dépannage » (p.11). Dans la continuité de ces éléments relevant de ce que le référentiel considère comme étant une aide « digne et respectueuse des droits de la personnes », sont rappelés deux éléments de droit : « le droit à une vie familiale, inscrit dans le Code de l'Action Sociale et des Familles¹⁹² ; et le « droit des usagers », inscrit dans le Loi de 2002-2 du 2 janvier 2002¹⁹³ et affirmant le respect de la dignité des personnes, de leur intégrité, de leur vie privée, de leur

¹⁹² Article L.319-9 du Code de l'Action Sociale et des Familles.

¹⁹³ Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

intimité, de leur sécurité, ainsi que la protection des données les concernant. Une fois encore, ces éléments de cadrage font écho à différentes critiques formulées à l'encontre de certaines structures d'hébergement d'urgence, notamment de grandes capacités, proposant de l'hébergement collectif (grands dortoirs collectifs, chambres partagées, lits superposés) ne permettant aucune forme d'intimité, et des conditions parfois à la limite de la salubrité. On peut souligner que la garantie des « conditions d'hygiène et de confort respectant la dignité humaine » pour les locaux servant à l'hébergement d'urgence avait déjà été précisée au sein de la Loi « habitat » du 21 juillet 1994¹⁹⁴ puis dans une circulaire d'application publiée en août 1994¹⁹⁵.

Le troisième principe du Référentiel AHI de 2005 traite de la question de l'accompagnement au travers de trois points distincts. Premièrement, il insiste sur l'exigence de professionnalisme des intervenants dans le cadre de la prise en charge des personnes ainsi que sur la nécessité du dispositif à pouvoir apporter une réponse globale et adaptée à la pluralité des situations qui peuvent se présenter. Il n'est pas ici question d'une adaptation de chacun des services ou structures à la diversité des situations individuelles, mais d'une nécessaire articulation et coordination des dispositifs à l'échelle du territoire pour organiser une réponse plurielle. L'autre point important lié à ce principe est la continuité de la prise en charge alors qu'est précisé le fait que l'aide doit être assurée « aussi longtemps que nécessaire aux personnes en situation d'exclusion » (p.13). Le Référentiel parle d'« obligation de non-abandon » pour décrire la relation d'accompagnement potentiellement durable que doivent envisager les intervenants avec les personnes en situation d'exclusion (p.16). Cette notion de « non-abandon » s'est progressivement répandue au sein du champ à partir du début des années 1990. On la trouve mobilisée dans le rapport Chassériaud de 1993 pour souligner l'exigence de professionnalisme des intervenants et le besoin de continuité dans l'accompagnement social :

« L'accompagnement des publics les plus en difficulté sera long (de deux à cinq ans). On sait que cet accompagnement est indispensable pour assurer la cohérence du parcours social de ce public. Par contre, le financement de cet accompagnement est à réfléchir car il demande des exigences de professionnalisme en même temps qu'il doit s'appuyer sur des principes de continuité et de non-abandon. » (Chassériaud, 1993, p. 35)

¹⁹⁴ Article 21 de la Loi 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat (1).

¹⁹⁵ Circulaire 94-66 du 3 août 1994 relative aux plans d'hébergement d'urgence des personnes sans abri.

Le quatrième principe s'attache à une dimension plus organisationnelle ou structurelle, à savoir le rôle de pilote de l'État vis-à-vis des différents acteurs qui assurent les prestations du référentiel. Si ce document ne se veut pas normatif, il affirme en revanche de manière claire la place de l'État dans l'organisation de l'offre sociale à destination des sans-abri et sans-domicile. Le dispositif AHI est ainsi présenté comme « un dispositif dont les acteurs, coordonnés et pilotés par l'État, sont liés entre eux par un vaste partenariat » (p. 8). Est ainsi précisé que la « coordination et le pilotage sont placés sous l'égide de l'État, à qui il appartient, au niveau déconcentré, de prendre l'initiative de réunir autour de lui l'ensemble des acteurs du dispositif "AHI" afin d'établir les règles d'organisation et de coopération au sein de ce qu'il est convenu d'appeler le dispositif de veille sociale depuis la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions, de s'assurer régulièrement du bon fonctionnement de l'ensemble et d'apporter éventuellement les correctifs nécessaires » (p.17). Cette organisation territoriale de l'offre passe notamment par l'élaboration de différents plans et schémas impliquant les services déconcentrés de l'État, les acteurs du dispositif AHI, les collectivités territoriales ainsi que des acteurs agissant dans des champs connexes (logement, emploi, protection judiciaire de la jeunesse, administration pénitentiaire, etc.).

De façon générale, on observe donc que si ce Référentiel vise à proposer un cadre de fonctionnement au secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, il estime que c'est à l'échelle des territoires que doit s'organiser une offre sociale cohérente et adaptée à la prise en charge de la pluralité des demandes. Cette tendance à renvoyer vers le territoire et les acteurs s'observe également lorsque la question de la « responsabilité » est abordée au sein du Référentiel. Celle-ci est ainsi systématiquement renvoyée à la dimension collective :

*« Mais l'obligation générale d'accueil immédiat en urgence et, dans un second temps, de réponse adaptée aux besoins est une **responsabilité qui pèse sur chacun des acteurs** du dispositif [...] » (p. 10)*

*La collaboration entre partenaires du dispositif « AHI » et partenaires extérieurs à ce dispositif repose sur le principe d'une **co-responsabilité** en matière de prévention et de lutte contre les exclusions. (p. 20)*

*« [parlant des services d'accueil et d'orientation (SAO)] la nécessité d'une adhésion de l'ensemble des acteurs d'un même territoire à une **responsabilité partagée** et pleinement assumée de cette mission d'accueil. » (p. 28)*

*« Le 115 est un élément essentiel du dispositif de la veille sociale qui s'inscrit dans un partenariat large où chaque acteur est **co-responsable** du dispositif. » (p. 27)¹⁹⁶*

¹⁹⁶ Éléments soulignés par moi.

On constate ainsi que le Référentiel national se propose comme un cadre de fonctionnement qui, au terme d'un important développement des actions à destination des sans-abri et sans-domicile, insiste notamment sur l'enjeu d'une organisation territoriale de l'offre cohérente qualitativement et quantitativement. Envisagé comme une offre sociale subsidiaire, le dispositif AHI a également vocation à favoriser un accès rapide vers les dispositifs de droit commun. Pour ce faire, la bonne coordination des acteurs est envisagée comme un facteur clé de réussite.

4.2.2 *Cadrage global ou cadrage de l'urgence sociale ?*

Le logiciel d'analyse de textes Iramuteq¹⁹⁷, par l'emploi de la méthode Reinert¹⁹⁸, permet de mettre en évidence les différentes classes thématiques identifiables au sein du référentiel AHI de 2005. Cette analyse fait ressortir 6 classes différentes au sein du document. La classe 4, qui est la plus importante au sein du document, renvoie au champ de l'urgence, avec des termes comme « accueil », ou « premier » (employé majoritairement en association avec les termes « accueil » et « contact »), mais encore « hébergement », « jour » (employé lorsqu'il est question des accueils de jour), « abri » ou « urgence ». Les classes 2 et 3 qui forment un sous-ensemble renvoient respectivement au champ de l'insertion (« accès », « culture », « citoyenneté », ou encore « alimentation »¹⁹⁹) et à ses principes et objectifs (« autonomes », « stabilisation », « sortie », « accompagnement »). Les classes 5 et 6 rassemblent le vocabulaire propre à l'organisation du champ. La classe 6 rassemble ainsi ce qui a trait au niveau politique et organisationnel à un niveau méta avec des termes tels que « rapport », « schéma », « acteur », « coordination » et « pilotage », alors que la classe 5 semble concerner une vision plus proche du terrain qui insiste notamment sur les logiques d'action comme l'indique la prééminence du terme « prendre » qui se trouve majoritairement employé en association avec « en charge » ou encore « en compte ». La classe 1, quant à elle, est plus complexe à analyser puisqu'elle mêle des occurrences renvoyant aux usagers comme aux professionnels. C'est notamment le cas en ce qui concerne le terme « formation » qui renvoie ici aussi bien à la question de l'accès à la

¹⁹⁷ La présentation du logiciel Iramuteq est disponible sur le site internet : <http://www.iramuteq.org>

¹⁹⁸ La méthode Reinert est celle utilisée par le logiciel Alceste, plus connu qu'Iramuteq, mais non libre de droits. Elle a été développée par le chercheur Max Reinert (Marpsat, 2010 ; Reinert, 1983, 1990)

¹⁹⁹ L'alimentation est ici entendue dans le sens d'une alimentation saine visant à se distinguer d'une alimentation de survie, comme l'indique cet extrait caractéristique : « il convient de distinguer l'alimentation qui répond au besoin vital de se nourrir de la nutrition qui consiste à consommer une alimentation équilibrée ».

formation des usagers, et notamment la formation professionnelle dans le cadre de l'accompagnement à l'emploi, mais également à la formation des intervenants, professionnels ou bénévoles, afin d'harmoniser les pratiques au sein des différents dispositifs. C'est également le cas du terme « professionnel » qui fait référence à la fois aux actions d'insertion professionnelle pour les usagers, mais aussi à l'enjeu de la professionnalisation des acteurs du champ. L'analyse ne parvient donc pas à distinguer ce qui relève des usagers ou des professionnels. Pour autant, on constate quand-même au sein de cette classe que différents éléments concernent la question de la professionnalité des intervenants, qu'il s'agisse de la formation, mais également avec la mobilisation du mot « œuvre » renvoyant à la question de la « mise en œuvre » des différentes actions déclinées dans le référentiel.

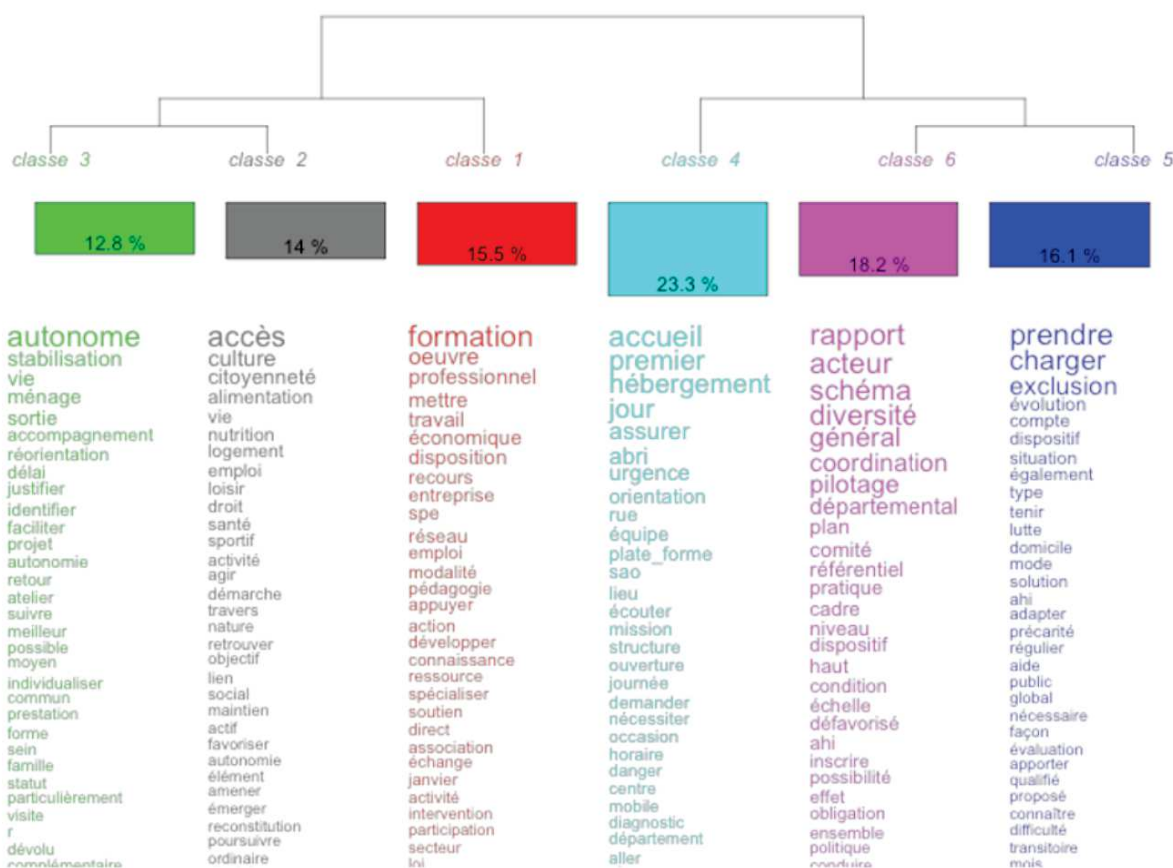


Figure 13- Dendrogramme Référentiel AHI 2005 – Logiciel Iramuteq

L'analyse textuelle permet d'observer les différentes thématiques abordées au sein de ce Référentiel. Par ailleurs, ce dendrogramme permet également de constater que s'il vise à un cadrage de l'organisation générale du champ, le Référentiel accorde une place toute particulière à la question de l'urgence sociale (classe 4) qui représente la classe la plus importante au sein du

Référentiel. Ce constat est renforcé par le fait que le Référentiel est relativement elliptique en ce qui concerne les Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), alors que ce dispositif représente la pierre angulaire du dispositif global d'hébergement tel qu'envisagé alors. De façon surprenante, le Référentiel les liste parmi « les acteurs de la veille sociale » pour souligner la nécessité de nouer des « liens étroits » entre ses différentes composantes (p. 37). En revanche, ces structures ne sont pas mentionnées dans la section consacrée aux prestations d'insertion dans l'hébergement alors même qu'elles sont citées dans d'autres sections du document pour souligner le rôle qu'elles jouent dans la réalisation des prestations d'insertion. C'est notamment le cas dans une section consacrée aux demandeurs d'asile et dans une autre consacrée aux interventions qui doivent se développer dans les dispositifs d'hébergement au sens large du terme, et dans le cadre du logement transitoire, où l'intervention en CHRS est employée comme référence :

« Lorsqu'il a été statué favorablement sur leur demande, le demandeur d'asile et sa famille peuvent bénéficier de « prestations d'accès à la vie autonome » (cf. page 46) soit dans un centre destiné à l'accueil des personnes qui ont obtenu le titre de réfugié (appelé « centre d'hébergement provisoire - CPH »), soit dans une autre structure, par exemple un CHRS, qui assure ce type de prestation d'insertion. » (p. 45)

« Parmi les prestations proposées aux personnes accueillies durant l'hébergement ou le logement transitoire, il s'agit essentiellement de développer des actions déjà largement menées par les CHRS visant à développer la capacité d'autonomisation des personnes [...]. » (p. 54)

Ce double constat d'une surreprésentation de l'urgence et d'une faible description des CHRS au sein de ce document permet de soutenir l'hypothèse que le sens de ce document est moins d'explicitier un cadre général détaillé d'organisation que de préciser la place de l'urgence sociale au sein d'un dispositif unifié. La question du rôle et des missions des CHRS, précisés depuis le milieu des années 1970, n'apparaît pas centrale dans la démarche de cadrage des actions que propose ce Référentiel. Dans la lignée de la loi de lutte contre les exclusions de 1998 ou de la Loi 2002-2, l'enjeu semble alors surtout d'inscrire pleinement les actions de l'urgence sociale dans le dispositif global AHI, mais également d'affirmer l'intention d'une harmonisation des actions qui en relèvent.

Conclusion du chapitre

On a pu observer au cours des deux séquences de ce chapitre la manière dont le champ de l'urgence sociale s'était développé tant d'un point de vue quantitatif que d'un point de vue qualitatif tout au long des années 1990 et 2000. Le Référentiel AHI de 2005 peut ainsi être perçu comme une forme d'aboutissement de la démarche d'institutionnalisation d'un dispositif unifié de prise en charge des personnes sans abri et sans domicile. Orientée vers la prise en charge des personnes sans abri les plus en difficulté, on constate que le champ de l'urgence n'a cessé de se développer au fil des années pour devenir une composante particulièrement importante de l'offre sociale. Le développement des dispositifs d'urgence, en particulier l'hébergement d'urgence, interroge sur l'évolution de la cible des interventions. La justification originelle de son action auprès des « grands exclus » semble alors se diluer dans une action de grande ampleur s'adressant à des populations sans abri (et pas seulement) très hétérogènes. C'est ce que semble décrire Éric Molinié, président du Samusocial de Paris entre 2011 et 2013, qui déplore dans une entrevue accordée au journal *L'Express*, le fait que le SSP se soit écarté de sa mission originelle. Il souhaite que le SSP opère un recentrage vers les « grands exclus » :

« Au fil des années nous nous sommes éloignés de notre mission première. À l'origine, nous sommes spécialisés dans la prise en charge "grands exclus", des personnes complètement coupées du système, comme des SDF à la rue depuis des années. Mais avec la crise, nous avons vu de plus en plus de travailleurs pauvres, notamment des femmes, descendre dans la rue, faute de ressources suffisantes pour payer leur loyer. Or, nous ne sommes pas préparés à accueillir ce type de public et nous sommes largement moins compétents que les associations spécialisées dans l'insertion. Notre métier n'est pas de fournir un toit durable mais de répondre à l'urgence. Il faut donc nous recentrer sur notre cœur de métier. »²⁰⁰

Les propos d'Éric Molinié laissent percevoir la façon dont le développement de l'urgence sociale coïncide avec un élargissement significatif de son spectre d'intervention. Cette entrevue datant de 2011, soit six ans après la publication du Référentiel national AHI, permet de constater que les enjeux de subsidiarité et de fluidité conditionnant le bon fonctionnement du dispositif global n'arrivent pas à être surmontés, notamment du fait d'une augmentation de la demande.

Le cadrage normatif du dispositif, dans ses pratiques et son organisation, évoqué dans ce chapitre s'inscrit dans un contexte où les critiques à l'égard du champ de la prise en charge des sans-abri se font de plus en plus insistantes. L'intensification de ces critiques vont conduire à une séquence politique particulière visant à une « Refondation du secteur de l'hébergement et

²⁰⁰ Propos de Eric Molinié, extrait de l'article du site de [lexpress.fr](https://www.lexpress.fr/actualite/societe/le-samu-social-doit-se-recentrer-sur-les-grands-exclus_1040631.html), « Samu social : se recentrer sur les grands exclus », publié le 14 octobre 2011 (Politi, 2011). https://www.lexpress.fr/actualite/societe/le-samu-social-doit-se-recentrer-sur-les-grands-exclus_1040631.html

de l'accès au logement ». Au sein de cette séquence, la situation des « grands exclus » sera mobilisée comme une illustration paroxystique de l'échec de l'organisation de la prise en charge. Avant de traiter plus en détail de cette séquence politique particulière qui a notamment conduit à la mise en œuvre du Chantier national prioritaire de refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement, il est nécessaire d'analyser plus finement les principes et logiques organisationnelles qui ont structuré l'évolution du champ. Car si on a pu constater dans ce chapitre que la dimension normative occupe une place croissante, cela ne suffit pas à comprendre la manière dont se mettent pratiquement en œuvre les politiques publiques concernant les personnes sans domicile. Si le développement des normes marque une volonté étatique de cadrage politique des actions, celles-ci sont soumises, au travers des différentes échelles d'actions identifiables au sein de ce secteur, à différents effets d'appropriation et d'aménagement donnant lieux à des adaptations localisées et à des mises en œuvre qui peuvent différer d'un territoire à l'autre.

La prochaine partie de la thèse débutera donc par un chapitre qui propose d'analyser ces logiques, afin de mieux comprendre les différentes critiques qui ont pu être formulées à l'égard de cette organisation des politiques d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri et sans domicile. Partant de là, nous observerons comment la catégorie des « grands exclus » va être mobilisée au cours d'une séquence politique marquée par la médiatisation dans l'espace public des critiques à l'égard du dispositif de prise en charge des sans-abri, et par une série de décisions politiques faisant évoluer largement son cadre et ses principes.

Conclusion de la première partie

La conclusion de cette première partie envisage les différents éléments présentés jusqu'ici sous l'angle du non-recours. Comme je l'ai indiqué dans l'introduction générale, le non-recours a constitué au fil de mon terrain et de mes analyses une « grille de lecture » des rapports entre l'offre sociale et ses ressortissants. Au terme de cette première partie, l'analyse par le non-recours propose une lecture de l'évolution générale des politiques à destination des « grands exclus ». Cette perspective permet de constater comment la question des relations ou non-relations entre les sans-abri « les plus désocialisés » et l'offre sociale est envisagée au cours de la période qui vient d'être observée. On constate ainsi qu'entre la fin des années 1980 et le début des années 2000, la situation des « clochards » ou des « grands exclus » met en exergue l'enjeu d'une adaptation de l'offre sociale pour cette population jugée disposer de caractéristiques spécifiques. Sous l'angle du non-recours, cette difficulté d'accès à l'offre se caractérise alors principalement par deux types de non-recours différents : le non-recours par non-demande et le non-recours par non-réception.

Le rapport à l'offre des sans-abri « les plus désocialisés » envisagé sous l'angle de la non-demande ou du refus de l'offre

C'est majoritairement le non-recours par non-demande, ou par refus de l'offre qui est mis en avant. Dans la typologie que propose l'Odenore, le non-recours par non-demande se caractérise par le fait que l'offre « est connue mais pas demandée » (Warin, 2010). Le refus de l'offre est l'une des explications de la non-demande. Celle-ci fait en particulier sens dans le cadre des politiques de l'urgence sociale puisqu'une partie des actions qui en font partie consiste justement à aller au-devant des personnes pour leur soumettre une proposition. En l'occurrence, et j'y reviendrai dans la suite de la thèse, la proposition qui leur est généralement formulée est une proposition d'aide ponctuelle sous forme de biens de première nécessité (nourriture, couverture, kits d'hygiène) ou une orientation vers un centre d'hébergement d'urgence. Le principe même de l'« aller-vers », et donc d'un déplacement du guichet pour aller au-devant des personnes, impose la proposition d'une offre. D. Cefaï et E. Gardella parlent de « renversement de la relation au guichet » pour caractériser la distinction entre l'action

d'« aller-vers » du SSP du cadre d'interaction typique des relations au guichet (Cefaï et al., 2011, p. 390-393). Cette distinction s'opère à la fois par le fait que l'intervenant se déplace sur le terrain, mais également par le fait que celui-ci va s'adresser à une personne qui n'est pas nécessaire demandeuse *a priori*. Michael Lipsky a déjà souligné le caractère non-volontaire des usagers des services sociaux (« *non-voluntary client* ») qui, lorsqu'ils ont à les fréquenter, le font faute d'alternative (Lipsky, 2010). Dans le cas des interventions consistant à ce que l'offre sociale se présente au-devant des personnes, l'idée est justement de pallier la non-demande, ou l'incapacité de formuler une demande. Mais ce cadre d'interaction spécifique entre offre sociale et usagers conduit à une réduction des possibilités de choix qui se résume alors au fait d'accepter l'aide ou de la refuser.

Plus globalement, les travaux qui s'intéressent à la non-demande mettent en lumière une diversité de raisons qui conduisent à ce que les gens ne fassent pas appel à une offre dont ils ont connaissance. Cela peut renvoyer à des enjeux différents : protection de l'estime de soi, en cherchant à éviter un sentiment de honte, de stigmatisation, ou dans une forme d'appréhension de l'échec ; absence d'envie pour une offre jugée inutile, risquée, incertaine ou coûteuse ; oppositions avec les normes sociales imposées par les structures ou les dispositifs ; ou encore affirmation d'une autonomie ou d'une indépendance vis-à-vis de l'institution (Warin, 2008; Mazet, 2010; Warin, 2011; Lévy et al., 2017; Vial, 2018; Warin, 2018; Lévy, 2018). Ici et au cours de la période observée dans cette première partie, le refus est essentiellement scruté sous l'angle des incapacités. Le fait qu'une personne connaissant l'offre refuse de la demander fait peser sur elle une suspicion d'irrationalité. X. Emmanuelli écrit à ce propos, dans un article intitulé « Oui, il existe un syndrome de la grande exclusion » :

« Si l'adaptation est un atout immédiat pour la survie, elle devient également un handicap lorsqu'il s'agit d'envisager sa sortie de la situation de sans-abri : c'est pourquoi on peut parler de "suradaptation paradoxale". C'est ce qui conduit par exemple certains sans-abri à n'exprimer aucune demande, ou encore à refuser un hébergement pour des motifs qui nous paraissent a priori incompréhensibles. » (Emmanuelli, 2009)

Dans un certain nombre de cas, les motifs « *a priori* incompréhensibles » sont envisagés comme des manifestations symptomatiques des troubles psychologiques ou psychiatriques des « grands exclus ». Cette lecture de la situation des « grands exclus » s'inscrit notamment dans la continuité de la lecture « pathologisante » de la « grande exclusion » largement nourrie par une partie des acteurs de la consultation médicale de la Maison de Nanterre. Si le « grand

exclu » est considéré comme une personne vulnérable, il est aussi envisagé comme une personne qui ne peut penser et agir seule pour remédier à sa situation. Cette situation transparaît dans l'une des formules employées pour qualifier ce public : « ceux qui ne demandent rien ». Patrick Henry explique ainsi dans un article rédigé par le journaliste Toninio Serafini pour *Libération* que la réticence des SDF qui refusent tout hébergement collectif dépend de « leur degré de désocialisation » (Serafini, 1996). Dans cette logique, la question de la santé mentale occupe une part importante dans l'explication de ces comportements. On a pu l'observer dans les thèses défendues par Declerck et Quesemand-Zucca. L'étude de Marie-Noël Noirot, Francis Descarpenties et Alain Mercuel portant spécifiquement sur le refus d'hébergement, et réalisée à la demande des responsables du SSP, en est également une illustration notable (Noirot et al., 2000). Les trois psychiatres s'appuient sur une cinquantaine d'entretiens réalisés en mars et avril 1996 auprès de « personnes dormant dans la rue, qui n'expriment aucune demande d'aide, d'hébergement ou de soins et refusent l'assistance qui leur est proposée ». Parmi les différentes conclusions de cette étude, ils indiquent que la multitude d'intervenants médicaux ou sociaux auprès des sans-abri n'empêche pas une situation de « grand isolement » des sujets, qui est la « conséquence pour certains de la maladie mentale ». Ils ajoutent que cela « tend à montrer que ce refus est souvent en rapport avec une pathologie mentale » (*Ibid.*). À l'image de cette étude, la non-demande par refus de l'offre des sans-abri « les plus désocialisés » s'explique au moins pour partie par les troubles de santé mentale. Mais cette explication n'est pas la seule à pouvoir rendre compte de la non-demande des sans-abri sur cette période, comme en atteste le propos de X. Emmanuelli ci-avant, indiquant que « la rue peut être préférée à un hébergement d'une promiscuité non choisie ». Dans des termes plus directs, il indique que « [t]ous les centres ne sont pas encore à niveau » et que « [c]ertains ne donnent pas très envie d'y aller » (1996). La question de la nature de l'offre proposée à ces personnes fait donc également partie des facteurs pris en considération pour expliquer le refus de s'adresser à certaines structures d'hébergement. C'est notamment ce que laisse percevoir Patrick Gaboriau, dans un ouvrage issu d'une démarche ethnographique auprès de « clochards » parisiens, lorsqu'il décrit les relations avec la Brigade d'assistance aux personnes sans abri (Bapsa). Il explique que « le qualificatif d'“assistance” est trompeur » puisqu'il s'agit d'une « force d'intervention policière qui, de gré ou de force, ramasse les vagabonds et les emmène à la Maison de Nanterre ». Il poursuit en indiquant que si ce « centre d'accueil » proposait un « accueil véritable », il n'y aurait pas besoin de faire appel à la police pour que les gens s'y rendent. Gaboriau explique que pour éviter ce « ramassage », ou pour ne pas « être pris », « [le clochard], durant la journée (soit de dix heures jusqu'à dix-huit heures environ), quitte les places publiques et les rues trop

fréquentées, et, comme il dit, “se planque”, car “les bleus traînent”, “ratissent” ou “raflent” dans le quartier » (Gaboriau, 1993, p. 144). Cet exemple permet de constater que face à l’interaction contrainte et ses éventuelles conséquences non désirées, les personnes sans abri évitent l’interaction par des stratégies d’évitement. Si le cas de la Bapsa décrit par Gaboriau est singulier, il permet d’envisager par extension la possibilité d’une non-demande par refus de l’offre, expliquée par différents facteurs.

Une frange de la population sans-abri qui n’accède pas aux services sanitaires ou sociaux : caractérisation d’un non-recours par non-réception par inadéquation de l’offre

Au cours de ces premiers chapitres, on observe très tôt une autre forme de non-recours qui caractérise la situation des « grands exclus » : le non-recours par non-réception. Selon la typologie de l’Odenore, le non-recours par non-réception renvoie au fait que l’offre est connue, demandée mais pas obtenue (Warin, 2010). Dans le cas des sans-abri « les plus désocialisés » ou des « grands exclus », le non-recours par non-réception doit être entendue de façon diffuse. Que les personnes ne soient jamais au bon guichet, ou qu’elles soient l’objet de mécanismes d’éviction, d’écroulement, ou de sélection, notamment fondés sur leur impossibilité à s’insérer à court, moyen ou long terme, le fait qu’elles ne puissent accéder à différents services ou dispositifs est souligné en différentes occasions. Cette impossibilité d’accès est ainsi pointée par les acteurs de la Maison de Nanterre comme par les membres groupe de travail sur l’amélioration de la vie quotidienne des « sans domicile fixe » ou encore dans le rapport Chassériaud. Parmi les éléments explicatifs de ces situations de non-recours, la question générale de l’inadéquation de l’offre sanitaire et sociale pour prendre en charge ce public et ses problématiques spécifiques est mise en exergue dans les différentes contributions présentées ici. Cela s’observe tant en ce qui concerne les services sanitaires ou sociaux de droit commun (Groupe de travail sur la vie quotidienne des « sans domicile fixe », 1990) que pour les dispositifs à vocation insertionnels qui se sont développés notamment autour de la mise en œuvre du RMI (Chassériaud, 1993). Le développement des politiques de l’urgence sociale se présente alors comme une réponse politique à la situation de ces personnes, visant certes à remédier aux situations de non-recours par non-demande par l’« aller-vers » notamment, mais également à répondre aux situations de non-réception en développant une offre de services censée être plus accessible (accueils de jour, équipes mobiles, etc.). Par ailleurs, on a pu voir

qu'afin d'agir sur ces situations de non-réception, différentes préconisations ou affirmations, à l'image du Référentiel national AHI, insistent sur l'obligation d'agir et de répondre aux demandes de toutes les personnes, en particulier au sein des dispositifs d'urgence.

Une deuxième séquence politique s'amorce au tournant des années 2000. Elle se caractérise par la montée en puissance des discours critiques à l'égard du dispositif AHI et de ses modalités de fonctionnement. Dans cette séquence, la catégorie des « grands exclus » va connaître une inscription à l'agenda particulièrement notable puisqu'elle devient l'une des incarnations paroxystiques du caractère dysfonctionnel de l'offre d'hébergement et d'accès au logement. On va ainsi constater une modification de la perception des causes de la non-demande qui s'orientent davantage autour d'une prise en compte de la rationalité des comportements. L'enjeu du non-recours par non-réception, ou par réception partielle de l'offre, va occuper une place particulièrement importante dans le discours critique sur l'offre d'hébergement. La situation des « grands exclus » est alors envisagée, tout du moins en partie, comme l'une des conséquences d'un système de prise en charge incapable de permettre aux sans-abri chroniques de sortir de la rue. Plus encore, la chronicité de leur situation serait même l'une des conséquences d'une offre d'hébergement perpétuant des principes de ponctualité et de rotation des publics.

DEUXIEME PARTIE : LE TEMPS DES CRITIQUES OU L'AVÈNEMENT
POLITIQUE DU « GRAND EXCLU »

Introduction de la deuxième partie

La constitution d'un dispositif global réunissant les services d'accueil, d'hébergement d'urgence et d'insertion va chercher à établir un *continuum* de prise en charge dans lequel les personnes passent par différentes structures avant d'accéder au logement. Comme nous allons le voir au cours de cette partie, ce modèle théorique et ses principes de fonctionnement se heurtent à différentes difficultés : une organisation particulièrement complexe, notamment à l'échelle des territoires ; l'enjeu d'assurer une « fluidité » au sein du dispositif pour que les personnes puissent circuler d'un dispositif à l'autre. Un autre point important à prendre en compte est le caractère ascensionnel de ce dispositif global et ses effets, notamment en ce qui concerne les personnes les plus en difficulté.

Alors que différentes appellations étaient jusqu'alors employées pour désigner les anciens « clochards » – « personnes clochardisées », « sans-abri les plus désocialisés », *etc.* – le début des années 2000 voit se stabiliser la formulation « grands exclus », mobilisée par les acteurs associatifs comme par les pouvoirs publics. Au cours de cette période, on observe une intensification et une médiatisation des critiques à l'égard du système de prise en charge. Celles-ci concernent différents aspects de l'offre sociale. Pour autant, la catégorie des « grands exclus » trouve une place particulière. C'est notamment autour du constat de l'exclusion ou des évictions que génère la logique organisationnelle que les « grands exclus » seront mobilisés par différents discours critiques à l'égard de l'offre d'hébergement et d'accès au logement. L'un des points d'orgue de cette intensification de la critique s'observe notamment à l'occasion de l'action des Enfants de Don Quichotte au cours de l'hiver 2006.

Cette séquence, ou ce « temps de la critique », permet de constater une modification de la perception de la catégorie des « grands exclus ». Au cours de la période que l'on a observée précédemment, les sans-abri « les plus désocialisés » représentaient la figure ultime de la vulnérabilité. La séquence que l'on va observer maintenant laisse apparaître un déplacement notable de la perception de cette catégorie qui va alors incarner de façon paroxystique la figure de la victime du système de prise en charge. L'approche par le non-recours montre que si cette catégorie est toujours associée à des formes de non-demande par refus de l'offre, ou de non-réception, on observe une accentuation de la prise en compte des facteurs organisationnels et

institutionnels au détriment des facteurs individuels et comportementaux pour expliquer ces situations.

Cette période d'intensification de la critique va avoir pour conséquence l'ouverture d'une nouvelle séquence politique qui va viser à une « refondation » du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement au travers de la mise en œuvre du Chantier National Prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal-logées. Cette refondation va suivre différents axes pour mener une transformation importante, matérielle et organisationnelle, du champ de l'AHI. Un autre élément structurant est mis en avant : le droit. Nous allons ainsi voir comment l'amorce d'un processus de juridicisation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement est envisagée comme une forme de résolution des dysfonctionnements observés. L'ambition politique affirmée est celle de la constitution d'un « véritable service public de l'hébergement et de l'accès au logement », permettant aux personnes sans abri de pouvoir accéder au logement.

Dans le premier chapitre, je reviendrai sur la manière dont s'organise pratiquement l'organisation du dispositif AHI tel qu'il s'est progressivement constitué jusqu'au début des années 2000. Cela me donnera l'occasion d'insister sur la logique ascensionnelle sur laquelle est fondée l'articulation des différents dispositifs permettant de passer de la rue au logement. Dans le deuxième chapitre, je m'intéresserai, en m'appuyant sur différentes recherches et études, aux différentes situations de non-recours que cette organisation peut susciter, notamment en ce qui concerne la catégorie des « grands exclus ». Cela me permettra de soutenir l'idée d'un déplacement de la perception de cette catégorie passant d'une figure emblématique de la vulnérabilité à l'incarnation de la victime des dysfonctionnements de cette organisation. Dans le troisième chapitre, je m'attacherai à observer comment ce public a été pris en compte au cours de l'épisode politique ouvert par l'action des Enfants de Don Quichotte, en donnant lieu à différentes initiatives visant la transformation du champ de la prise en charge.

Chapitre 5 : Le « grand exclu », de la figure de l'individu vulnérable à celle de victime du système de prise en charge

Le tournant des années 2000 peut être vu comme une période de trouble alors qu'en parallèle du cadrage du dispositif global d'accueil, d'hébergement et d'accès au logement, l'on observe une montée en puissance des critiques émises à l'égard de l'organisation de la prise en charge et de ses principes. Les chapitres précédents ont permis de constater, notamment au travers des différents rapports publiés au cours des années 1990, qu'un certain nombre de lacunes ou de dysfonctionnements étaient observés en ce qui concerne la prise en charge des personnes sans abri, en particulier celles rencontrant les difficultés les plus importantes. À partir de la fin des années 1980 et tout au long des années 1990, le développement de l'offre sociale et sa diversification ont visé à la constitution d'une offre d'hébergement et d'accès au logement censée répondre à la pluralité des situations des personnes dépourvues de logement personnel. Par la suite, l'un des enjeux politiques a consisté à trouver une forme de rationalité dans l'articulation de cette pluralité d'actions s'adressant aux personnes sans abri et sans domicile, avec l'ambition de les agréger au sein d'un dispositif unifié et cohérent. Mais cette architecture de la prise en charge, telle que proposée notamment au sein du Référentiel national AHI, laisse apparaître une grande complexité en termes de gouvernance ou de répartition des compétences respectives des différentes parties-prenantes, ou d'administration de l'offre dans ses modalités pratiques et ses principes structurants. Cette complexité laisse ainsi présager la difficulté d'un passage de la théorie à la pratique ou, pour reprendre les termes de Jean-Jacques Deluchey à propos du Référentiel AHI de 2005, « de la théorie aux réalités » (Deluchey, 2006).

Dès le milieu des années 1990, des travaux de recherche ont traité de l'organisation de la prise en charge des sans-abri et ont participé à caractériser et à objectiver un certain nombre de dysfonctionnements lui étant liés. Ces travaux permettent de mettre en exergue l'inadaptation du dispositif global de prise en charge pour les sans-abri considérés comme étant les plus en difficulté et/ou étant à la rue depuis de nombreuses années. L'accroissement de l'offre, notamment d'hébergement, et sa diversification ne semblent pas permettre d'endiguer l'augmentation du nombre de sans-abri, ni de proposer une solution pertinente pour permettre aux personnes les plus en difficulté de sortir de la rue. Si les acteurs de terrain insistent sur le manque de places disponibles et plus largement, de moyens afin de formuler une réponse à la hauteur des besoins identifiés – discours qui s'adresse directement aux pouvoirs publics – les

différentes analyses, notamment issues du milieu académique, participent à interroger l'organisation du dispositif de prise en charge dans toute sa verticalité (des pouvoirs publics aux acteurs de première ligne). Dans ces différents travaux, la situation des sans-abri chroniques ou rencontrant les problématiques jugées les plus importantes va se voir mobiliser pour illustrer les limites de la prise en charge telle qu'elle s'organise alors.

Dans ce chapitre, je reviendrai dans un premier temps sur l'organisation du dispositif AHI et ses principes de fonctionnements. Cette étape permettra en particulier d'insister sur la logique ascensionnelle du dispositif d'hébergement et d'accès au logement qui structure son organisation théorique. Je mobiliserai ensuite différentes sources académiques et institutionnelles qui permettent de caractériser différentes situations de non-recours dans lesquelles se trouvent les personnes considérées comme « grands exclus » dans le cadre de cette organisation. On constatera ainsi que si à nouveau des formes de non-recours par non-réception et par non-demande sont identifiées, c'est autour de la compréhension de ces situations, de leurs causes et de leurs conséquences, que l'on va observer une modification notable au cours de cette période. En un mot, les raisons s'orientent davantage vers les facteurs institutionnels.

1. Le dispositif AHI, une lecture de la complexité institutionnelle en « trois dimensions »

Il suffit d'une incursion, même brève, dans le secteur assistantiel de la prise en charge des sans-abri pour se rendre compte de la complexité de son organisation où s'articulent une grande diversité de dispositifs, de mesures d'accompagnements, de modalités d'habitat, d'intervenants sociaux et sanitaires, *etc.* Le développement de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion s'est effectué de façon cumulative, voyant de nouveaux dispositifs ou services au fur et à mesure. Autour des CHRS, se sont développés divers dispositifs d'accompagnement social, d'hébergement ou de logement accompagné ou adapté qui ont contribué à une forte diversification de l'offre. Cette évolution conduit à constater un nombre toujours plus important de personnes qui se trouvent confrontées à différentes difficultés liées à la perte ou à l'absence de logement personnel. Cette complexité, qui n'a cessé de croître au fil des trente dernières années, est l'une des conséquences des différentes logiques organisationnelles qui traversent le champ et la pluralité des acteurs qui le composent. Si l'on a pu observer une volonté politique

de cadrage normatif au cours des années 1990 et 2000, notamment au travers de la publication du Référentiel national de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, la réalité de l'exercice des actions s'inscrivant dans ce cadre laisse apparaître les difficultés liées à cette organisation. C'est ce qui suscite différentes critiques.

On peut distinguer au moins trois logiques différentes qui participent à la structuration du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (AHI) des personnes sans abri ou sans domicile. Premièrement, le secteur AHI peut être envisagé dans son organisation verticale, qui ne déroge pas à la stratification politico-administrative des politiques publiques de façon générale. Deuxièmement, on observe une dimension organisationnelle que je qualifierai d'horizontale. Cette dernière est liée à l'importante diversification et spécialisation de l'offre en termes de publics-cibles et de dispositifs, mais également à la distribution des compétences en matière de prise en charge des sans-abri à l'échelle du plan d'action (Knoepfel et al., 2001). La troisième dimension, intimement liée à la seconde, concerne la logique de fonctionnement du secteur AHI dans sa transversalité et les perspectives ascensionnelle et insertionnelle qui le caractérisent. Nous verrons ainsi comment l'articulation des dispositifs s'opère autour de principes, notamment en lien avec la fonction « éducative » apparue de façon progressive (Jouve, 2008, p. 52). Sans qu'elles suffisent à épuiser la complexité de l'organisation générale du secteur AHI, l'exposition de ces trois dimensions permet de mieux saisir les logiques organisationnelles de l'offre sociale à destination des sans-abri, l'articulation des dispositifs qui la composent, mais également les fondements d'une critique qui va s'intensifier au début des années 2000. Cette critique va notamment mobiliser les « grands exclus » comme une figure emblématique de l'échec de l'organisation du dispositif et de ses principes.

1.1 Une stratification verticale : du central au local, le mille-feuille administratif des politiques liées aux personnes sans abri et sans domicile

Un premier élément explicatif de cette complexité renvoie aux logiques de stratification politico-administrative et à l'image du « mille-feuille », maintes fois employée pour qualifier l'empilement des dispositifs et « la complexité du fonctionnement des droits et des dispositifs

publics, en particulier en matière de politiques sociales » (Angotti, 2012, p. 65)²⁰¹. Les politiques liées à la prise en charge des sans-abri et sans-domicile n'y échappent pas. L'image du mille-feuille permet de souligner la dimension organisationnelle verticale et la juxtaposition de strates institutionnelles comme autant de niveaux intermédiaires entre la prise de décision politique et l'administration de l'offre. Cette organisation verticale résulte pour partie d'une stratification institutionnelle qui renvoie aux logiques d'institutionnalisation qui s'incarnent par des niveaux de décision politique allant des administrations centrales jusqu'au terrain, en passant par les niveaux régionaux, départementaux, et désormais métropolitains. Cette « verticalité » apparaît de façon particulièrement prégnante dans le champ de la prise en charge des sans-abri et sans-domicile puisque ces politiques relèvent majoritairement de l'État – et non des Départements, par exemple, qui gèrent pourtant la majeure partie politiques et mesures de l'action sociale – alors même que ces politiques s'exécutent à l'échelle départementale. Comme le note Nicole Maestracci, ancienne présidente de la Fnars :

« L'organisation de l'action sociale est complexe et s'apparente à un mille-feuille peu compréhensible : la lutte contre la grande exclusion est de la compétence de l'État. Le conseil général pilote l'action sociale. Les villes et communautés d'agglomération, qui n'ont pas de compétences obligatoires dans ce domaine, mènent souvent de nombreuses actions dont certaines sont très innovantes. » (Maestracci et al., 2012, p. 54)

Cette spécificité d'une compétence étatique sur la question des personnes sans domicile est la conséquence de choix politiques opérés au cours des différentes phases de la décentralisation (Gajac, 2014, p. 4). Ces choix s'expliquent pour partie par des questions administratives : peut-on considérer *a priori* que des personnes sans résidence stable sont nécessairement ancrées au niveau d'une collectivité locale ? Mais il s'explique aussi par la crainte d'un « manque d'attention » de la part des pouvoirs publics locaux à ces publics, comme l'indique cet extrait d'un rapport de la Cour des comptes daté de 1995 :

« Le contenu du second critère, attaché à la solidarité nationale, est également apparu difficile à préciser. Cette notion s'est appliquée sans ambiguïté, il est vrai, à l'hébergement des personnes sans résidence stable qui aurait difficilement pu être pris en charge par les départements, faute de pouvoir rattacher les intéressés à une collectivité territoriale. De manière générale, le maintien sous la responsabilité de l'État d'un certain nombre de prestations destinées aux exclus et aux sans domicile fixe s'est fondé sur la crainte d'un manque d'attention supposé des élus départementaux vis-à-vis de ces populations peu stabilisées. Ce même raisonnement

²⁰¹ A titre d'exemple, on notera qu'à deux occasions au sein du même numéro de la revue *Esprit* d'octobre 2012, Mathieu Angotti puis Nicole Maestracci emploient cette image afin de qualifier la complexité de l'organisation de l'action sociale.

semble s'être appliqué à la prise en charge des dépenses d'IVG pour lesquelles un financement par l'État permettait de garantir que cette nouvelle prestation, parfois controversée, ne puisse être refusée aux personnes concernées. » (Cour des comptes, 1995, p. 17)

L'affirmation d'une crainte d'un manque d'attention, mais aussi le parallèle entre la prise en charge des personnes sans domicile et le financement de l'interruption volontaire de grossesse, soulignent le caractère sensible de ce sujet et des enjeux politiques qui l'entourent. L'État souhaite ainsi conserver une forme de contrôle sur la mise en œuvre des réponses formulées afin de s'assurer que les prestations sont effectivement mises en œuvre sur l'ensemble du territoire national, et ne sont pas soumises aux aléas de stratégies politiques dissuasives sur certains territoires.

Si la majeure partie des actions en direction de ce public relève des politiques transversales d'insertion et de lutte contre les exclusions, la question spécifique des personnes dépourvues de logement personnel concerne dans les faits des champs aussi divers que le logement, l'hébergement, la santé, la sécurité, la protection de l'enfance, ou le secteur pénitentiaire. En ce sens, les compétences et responsabilités de l'État (central ou déconcentré) sont partagées avec plusieurs acteurs politiques et institutionnels, qu'il s'agisse des municipalités ou de leurs CCAS sur le volet des aides facultatives, ou encore des questions de salubrité publique ou de domiciliation administrative ; des Départements qui peuvent notamment intervenir sur les questions d'accès aux droits, d'insertion ou sur la protection de l'enfance ; mais également, et de façon plus récente, des Métropoles qui depuis le 1^{er} janvier 2017, ont la possibilité de bénéficier de délégations de compétences de l'État en matière d'habitat, notamment en ce qui concerne la garantie du Droit au logement opposable (Dalo) mais aussi la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement des personnes sans domicile ou éprouvant des difficultés de logement²⁰².

Afin d'ajouter à la complexité, les différentes actions conduites dans le cadre de ces politiques publiques ne sont pas directement mises en œuvre par les services de l'État mais par une catégorie intermédiaire, d'acteurs ou d'« opérateurs », constituée des associations et des collectivités territoriales qui assurent les prestations auprès des publics concernés, par une

²⁰² Voir la note « Les délégations de compétences de l'État aux métropoles » sur le site [collectivites-locales.gouv.fr](https://www.collectivites-locales.gouv.fr).
<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/delegations-competences-letat-aux-metropoles> (consulté 13 juillet 2018)

forme de délégation de compétences de la part des pouvoirs publics. Concernant les associations, soulignons l'importante hétérogénéité des organisations. Que leur création soit récente ou ancienne, celles-ci peuvent être de taille très variable et gérer un ou plusieurs dispositifs d'aide. Elles peuvent également avoir des positionnements plus ou moins militants ou encore entretenir des degrés de dépendance variables avec les pouvoirs publics (Damon, 2002a, p. 109). Ces acteurs peuvent ainsi avoir des organisations, des histoires, et des philosophies très différentes (Jouve, 2008; Aranda, 2019), mais également des relations avec l'État très diverses alors que certaines d'entre elles dépendent exclusivement des financements publics, tandis que d'autres fonctionnent également grâce à des financements privés (dons de particuliers ou autres)²⁰³. Cette question du financement, notamment étatique, participe à accroître le caractère concurrentiel du champ de l'assistance, souligné Axelle Brodriez-Dolino (2013, p. 293).

Au vu de ces différents éléments, l'action publique à destination des personnes sans domicile et sans abri, dans le cadre du dispositif AHI *stricto sensu* ou dans son corollaire, s'apparente encore à bien des égards, à ce que des auteurs qualifiaient il y a plus d'une dizaine d'années d'« assemblage souvent hétéroclite d'acteurs appartenant à différents univers associatifs et institutionnels » (Zittoun et al., 2003, p. 299). Bruno Palier affirme que tous les dispositifs, quel que soit leur secteur ou le pays dans lequel ils se trouvent, peuvent faire l'objet de quatre questions, en l'occurrence « Qui reçoit la prestation ? Quel type de prestation ? Qui finance le dispositif ? Qui le gère ? » (Palier, 2005, p. 19). Force est de constater que s'il est bien évidemment possible de répondre à l'ensemble de ces questions dans le cadre des politiques de prise en charge des personnes sans domicile, la pluralité des acteurs concernés, la distribution des compétences, ou encore les différents contributeurs financiers qui participent au fonctionnement des différentes prestations, ne permettent certainement pas une réponse simple et claire. Il n'est ainsi pas rare, dans certaines instances de concertation locales, de voir réunis des représentants de l'État, qu'il s'agisse d'agents des Directions départementale de la cohésion sociale (DDCS), de la Préfecture, des agents des Agences régionales de santé du niveau départemental ou régional (ARS)²⁰⁴, mais aussi des représentants des collectivités territoriales,

²⁰³ J. Damon propose une typologie des associations impliquées dans la prise en charge des SDF (Damon, 2002a, p. 107-111). Jouve ajoute à cette typologie une distinction supplémentaire, entre les associations d'action sociale et association d'action humanitaire (Jouve, 2008, p. 20-22).

²⁰⁴ Les ARS sont fortement impliquées dans de nombreux projets et dispositifs sociaux dans le cadre de l'accès aux soins, de la prévention, de la réduction des risques liés à l'usage de drogues, *etc.* Avant 2009, les services déconcentrés de l'État au niveau sanitaire et social étaient regroupés au sein des Direction régionales des affaires sanitaires et sociales (Drass) et des Direction départementales des affaires sanitaires et sociales (Ddass). A partir

Conseils Départementaux, intercommunalités ou municipalités ou de leurs centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS ou CIAS), auxquels s'ajoutent bien évidemment les représentants du secteur associatif. Rappelons toutefois, comme on a pu le constater, que le financement des actions relevant de l'accueil, de l'hébergement et de l'accès au logement relève très majoritairement de l'État au travers du Programme 177 (cf. Chapitre 3).

On constate donc une logique, certes verticale dans le cadre de la définition des orientations politiques concernant le champ des politiques de prise en charge des personnes sans domicile, mais aussi une articulation plus large et plus « horizontale » à l'échelle des territoires où se dessine la mise en œuvre des politiques en question, dans une nécessaire articulation avec les autres domaines de la protection sociale.

1.2 Une logique opérationnelle fondée sur la distinction des publics et la pluralité des réponses

L'image du « mille-feuille » n'est pas suffisante pour décrire justement l'organisation politico-administrative du champ. À l'échelle du plan d'action des politiques publiques, on observe une articulation plus horizontale, où apparaît la pluralité des compétences et des enjeux entre les différents acteurs de la protection sociale concernés de façon directe ou indirecte par la question du sans-abrisme. Bien que les politiques de lutte contre le sans-abrisme relèvent directement de la compétence de l'État, elles s'exercent et se jouent à l'échelle des territoires de référence de l'action sociale, en l'occurrence le Département de façon générale, et de façon plus récente les métropoles sur un certain nombre de compétences. Mais ce premier constat d'horizontalité doit être poursuivi pour identifier un niveau plus important de complexité lorsque l'on observe la mise en œuvre effective de l'offre sociale à destination des publics.

de 2009 et de la Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dit Loi HPST, séparent les pôles sanitaires et sociaux des Drass et des Ddass avec d'un côté les ARS et de l'autre les Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et les Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS).

1.2.1 *La distinction des publics et des situations*

Une autre image est régulièrement employée, celle de l'organisation en « tuyaux d'orgue »²⁰⁵ ou « en silos », pour décrire l'organisation du secteur social ou médico-social en France. Cette organisation est en grande partie fondée sur la catégorisation, le ciblage des populations et sur la diversification des réponses et des prestations. Classiquement, on parle du besoin de renforcer le lien entre le secteur sanitaire et le secteur social. Cette question se trouve régulièrement à l'ordre du jour des journées associatives et autres formations. Mais la question de l'organisation en silos va au-delà de cette polarisation entre les acteurs de la santé et ceux du social. La distinction des publics, des types d'intervention ou encore des services spécifiques est observable, de façon plus ou moins marquée selon les cas, dans l'ensemble du secteur de la prise en charge des personnes sans domicile et sans abri. Pascale Pichon indique que le « travail institutionnel de séparation des individus en ensembles distincts selon des critères socio-économiques demeure l'une des conséquences politiques des tentatives de résolution de la question sociale et urbaine » (Pichon, 2005b, p. 191). Le développement progressif des politiques sociales ciblées procède de différentes logiques. Le principe général du ciblage renvoie au fait de « sélectionner, au sein d'un ensemble global, une entité plus restreinte (la cible) que, pour diverses raisons, l'on souhaite voir devenir bénéficiaire prioritaire, voire exclusive, d'une action donnée » (Borgetto, 2003, p. 4). Il s'agit ainsi d'identifier un public-cible à atteindre par le biais d'un répertoire d'actions spécifique qui sera développé et mobilisé en ce sens. Il y a donc une articulation entre les enjeux de « critérisation » des publics ciblés et ceux des actions d'assistance développées au regard de ces catégories. De façon générale, et comme le relève Michel Borgetto, cet accroissement des dispositifs et prestations ciblés renvoie à des questionnements forts sur « l'ambition universaliste jadis assignée aux institutions de Sécurité sociale » (*Ibid.*, p. 8). Ce mouvement va dans le sens d'une « tendance générale à la particularisation des politiques sociales » (Choppin et Gardella, 2013, p. 170) qui va de pair avec le développement d'une fonction assistantielle de plus en plus affirmée. Michel Borgetto va ainsi jusqu'à se demander si le ciblage ne serait pas « en quelque sorte consubstantiel au champ social » (Borgetto, 2003, p. 7).

²⁰⁵ Nicole Maestracci emploie notamment ce terme au cours de son intervention « Les rapports entre pouvoirs publics et associations dans le champ social et médico-social », à l'occasion des Journées du Centenaire de l'École Pratique de Service Social (Paris, le 19 novembre 2013). <https://www.epss-edu.com/Les-interventions-du-Centenaire.html>

Le champ du social à destination des personnes sans abri et sans domicile s'est consolidé autour de dispositifs dédiés à des « situations » ou à des « publics » spécifiques. La situation peut être administrative - c'est ainsi que l'on peut par exemple observer le dispositif national d'accueil (DNA) destiné aux personnes s'inscrivant dans une démarche de demande d'asile – ou encore institutionnelle comme le fait de sortir d'une institution, qu'il s'agisse des dispositifs de l'Aide Sociale à l'Enfance, d'une période d'incarcération, ou encore d'un séjour plus ou moins long en hôpital psychiatrique. D'autres dispositifs, quant à eux, ciblent des populations selon des critères liés à des caractéristiques sociodémographiques des ménages – typologie du ménage, âge, sexe – ou encore sur des problématiques spécifiques identifiées – personnes toxicomanes, atteintes de troubles psychiatriques, alcoolodépendantes, victimes de violences conjugales. À titre d'exemple, le Schéma départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion des Bouches-du-Rhône (Sahib) distingue différents « publics pris en charge »²⁰⁶ parmi lesquels on trouve les items : « addictions », « couple avec enfant », « demandeur d'asile », « enfants 3 à 18 ans », « enfants de 0 à 3 ans », « femmes avec enfants dès la naissance », « femme enceinte de plus de 7 mois », « jeunes de 18 à 21 ans », « jeunes de 18 à 30 ans », « majeure enceinte », « mineure enceinte », « père avec enfant de moins de 3 ans », « problématique santé », « sortant de prison », « victimes de violences », « transgenre », « VIH/VHC », *etc.* Cette catégorisation particulièrement fine n'est pas nécessairement représentative de ce que l'on peut observer sur l'ensemble du territoire national. Sur d'autres territoires, à l'image de Paris, les spécificités des publics accueillis peuvent être bien plus restreintes²⁰⁷. L'ampleur de la liste disponible sur le site du SAHIB et la superposition de certaines catégories sont sans aucun doute liées au fait que le site recense les différents types de publics tels qu'ils sont énoncés ou décrits par les structures sans procéder à une réorganisation ou à une harmonisation.

Cette manière de procéder montre le découpage catégoriel et les logiques d'étiquetage des publics (*labelling*) (Becker, 1985) à l'échelle du terrain dans un processus de construction des publics de l'action sociale. On constate donc qu'au-delà de la vision du mille-feuille voyant les couches se superposer les unes aux autres, la logique d'organisation est également segmentée horizontalement selon un principe de distinction des publics qui, de surcroît, peut connaître des variations sensibles d'un territoire à l'autre. Ce processus de catégorisation des réponses

²⁰⁶ Source : Schéma départemental d'accueil d'hébergement et d'insertion des Bouches du Rhône, www.sahib.fr/rech.php (consulté le 17 juillet 2018)

²⁰⁷ Le répertoire des établissements du SIAO75 liste ainsi comme « spécificités des publics accueillis » 5 items : « Tout public », « femme victime de violence », « sous-main de justice », « santé », « jeune ». Source : <https://siao75.fr/repertoire-des-etablissements>

(*framing*) devient un moyen d'ordonnancement de l'action qui va potentiellement conduire au déploiement d'un nouveau type de dispositif dès qu'une nouvelle problématique émerge.

1.2.2 La pluralité des réponses

La segmentation horizontale de l'offre fondée sur les publics est doublée d'un second découpage qui ne se superpose pas totalement à celui que je viens de présenter. Il s'agit cette fois-ci d'une segmentation de l'offre en termes de dispositifs et de structures.

Dans le *Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté*, datant de 2008, la DGAS et la DGALN recensent les différents types de dispositifs en distinguant l'offre d'hébergement et l'offre de logement (DGAS et al., 2008). Au sein de la catégorie « hébergement », on dénombre 11 dispositifs différents. Parmi ceux-ci, 6 sont considérés comme relevant de l'« hébergement généraliste ». On y retrouve les classiques centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), et les centres d'hébergement d'urgence (CHU), auxquels s'ajoutent les hébergements de stabilisation, les nuitées d'hôtel, les logements et chambres conventionnés à l'aide au logement temporaire (ALT), et enfin les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) ou Logirelais. Outre ces dispositifs généraux, le guide distingue cinq dispositifs « spécialisés » au titre desquels on retrouve les centres d'accueil pour demandeur d'asile (Cada), les dispositifs d'hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile, les centres provisoires d'hébergement (CPH), les centres maternels ou encore les lits halte soins santé (LHSS). Pour ce qui est du logement, on recense également 11 types différents qui se distribuent en trois ensembles distincts : les « logements-foyers / résidences sociales », les « autres logements foyers », et les « logements ordinaires ». Dans les logements foyers résidences sociales, on retrouve les résidences sociales classiques, les maisons relais (ou pensions de famille), les résidences accueils. Parmi les autres logements foyers, l'on retrouve les foyers de jeunes travailleurs, les foyers de travailleurs migrants, les logement-foyer pour personnes âgées ou pour personnes handicapées. Enfin, pour ce qui est du logement ordinaire, le guide liste les logements en sous-location, la gestion locative adaptée avec intermédiation locative, le logement conventionné dans le parc public et le logement conventionné par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) dans le parc privé (voir tableau 7).

Si ces dispositifs ne concernent pas tous les personnes sans abri ou sans domicile et relèvent pour certains d'entre eux de solutions adaptées pour des personnes logées rencontrant des besoins spécifiques (handicap ou vieillesse par exemple) ou pour des personnes dans une situation administrative transitoire dans le cas de la demande d'asile, la majorité des dispositifs listés dans ce guide constituait en 2008 le paysage théorique des dispositifs composant le champ de l'hébergement et du logement. L'emploi de l'imparfait est ici volontaire car depuis l'édition de ce guide en 2008, d'autres dispositifs sont venus étoffer cette liste, à l'image des dispositifs « Logement d'abord » notamment. En outre, le guide revêt un caractère théorique dans le sens où l'observation de l'offre au niveau des territoires laisse apparaître le foisonnement de dispositifs intermédiaires qui s'ajoutent à cette liste déjà longue. On trouve ainsi des dispositifs de « post-urgence », d'autres de « pré-stabilisation », sans compter la variété des formes d'hébergement d'urgence, ouverts ou non en journée, qui garantissent ou pas la continuité de l'hébergement sur le long terme, *etc.* Ajoutons également que ces différentes structures peuvent revendiquer des formes de spécialisation par public ou par problématique.

Tableau 8 - Liste et description des dispositifs d'hébergement et de logement adapté à partir des éléments du « Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté » (Ibid.)

Hébergement		Public accueilli	
Intitulé	Mission		
Hébergement généraliste'	Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)	Action socio-éducative, le plus souvent avec hébergement, dans certains cas adaptation à la vie active de personnes ou familles en détresse, en vue de les aider à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale	
	Centres d'hébergement d'urgence (CHU)	Hébergement temporaire de personnes ou familles sans-abri ; aide dans leurs démarches d'accès aux droits et recherche d'un logement ou d'une structure d'insertion adaptée	
	Hébergement de stabilisation	Cet hébergement, ouvert 24h/24h, avec un accompagnement social, doit permettre aux personnes éloignées de l'insertion, de se stabiliser et de favoriser leur orientation ultérieure vers des structures adaptées à leur situation	
	Nuitées hôtelières	Accueil de personnes (et de familles) en situation de détresse, souvent orientées par le 115, dans des hôtels, à défaut de places disponibles dans les centres d'hébergement d'urgence, notamment pendant la période hivernale	
	Logements et chambres conventionnés	Accueil à titre temporaire de personnes défavorisées sans logement et qui ne peuvent pas être hébergées en CHRS. Aide versée aux associations ou CCAS conventionnés par la DDASS qui mobilisent les logements ou chambres (d'hôtels, de foyers ou de résidences sociales) à l'AL.T et y accueillent des ménages défavorisés	
	Aide au logement temporaire (AL.T)	Personnes défavorisées sans logement et qui ne peuvent pas être hébergées en CHRS ou dont la situation ne le justifie pas. Le parc conventionné à l'AL.T est utilisé aussi bien pour des situations d'urgence que pour des personnes relativement autonomes en insertion	
	Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS)	Cette modalité sociale d'hôtel meublé, à la frontière de l'hôtellerie et du logement locatif, a pour vocation d'offrir, notamment aux personnes en difficulté, une solution d'hébergement de qualité à coût maîtrisé. Alternative aux hôtels meublés chers et de qualité médiocre	
Hébergement spécialisé	Centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA)	Accueil, hébergement et accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile pendant la durée d'instruction de leur dossier par l'OFPPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA, anciennement commission des recours des réfugiés)	
	Dispositifs d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile	Accueil transitoire des demandeurs d'asile préalablement à leur admission en CADA, ne pouvant bénéficier ni d'un hébergement en CADA, ni du versement de l'allocation temporaire d'attente (ATA), notamment ceux qui sont placés en procédure prioritaire, à titre exceptionnel et transitoire (pendant une durée limitée) des personnes sortant de CADA sans autre solution d'hébergement	
	Centres provisoires d'hébergement (CPH)	Centres d'hébergement et de réinsertion sociale destinés spécifiquement aux réfugiés statutaires particulièrement vulnérables pour faciliter leur insertion sociale et professionnelle	
	Centres maternels	Accueil des femmes enceintes et des mères isolées avec enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, en chambre individuelle ou appartement	
		Femmes enceintes et mères isolées avec enfants de moins de trois ans (article L222-5 du code de l'action sociale et des familles) ; prise en	

					charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du Conseil général
	Lits halte soins santé (LHSS)	Prise en charge médico-sociale temporaire à des personnes sans domicile qui ont besoin de soins ne nécessitant pas d'hospitalisation. Ouverts 24h/24h et 365 jours par an			Personnes sans domicile ayant besoin de soins sans relever d'une hospitalisation. Aucune condition administrative
Logement					
Logement-foyers / Résidences sociales		Logement collectif (associant logements privatifs et espaces collectifs)		Personnes en difficulté sociale et/ou économique ayant un besoin de logement temporaire lié à la mobilité ou dans l'attente d'un logement durable, en capacité d'occuper un logement autonome avec, si besoin seulement, un accompagnement léger	
Résidences sociales « classiques »		Logement temporaire meublé		Principalement des personnes isolées, très désocialisées, fréquentant ou ayant fréquenté de façon répétitive les structures d'hébergement provisoire. Autant que possible, les publics doivent présenter des profils et parcours variés pour dynamiser la vie interne de l'établissement	
Maisons relais		Accueil sans limitation de durée de personnes au faible niveau de ressources dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde et dont l'accès à un logement autonome apparaît difficile à court terme, sans relever, toutefois, de structures d'insertion de type CHRS		Personnes handicapées psychiques stabilisées, sans critère d'âge, au faible niveau de ressources, en situation d'isolement ou d'exclusion sociale et suffisamment autonomes pour accéder à un logement privatif dès lors qu'un accompagnement et des soins sont garantis en tant que de besoin	
Résidences accueil		Formule de maisons relais dédiée aux personnes souffrant d'un handicap psychique qui prévoit un partenariat formalisé avec des équipes de soins et d'accompagnement social et médico-social adapté.		Jeunes de 16 – 25 ans en cours d'insertion sociale et professionnelle ; élargissement aux 25-30 ans mais de façon limitée	
Foyers de jeunes travailleurs (FJT)		Accueil des jeunes en cours d'insertion sociale et professionnelle dans une résidence adaptée à leurs besoins avec des services d'ordre socio-éducatif		Travailleurs immigrés et désormais personnes en situation d'exclusion	
Foyers de travailleurs migrants (FTM)		Initialement, accueil des travailleurs immigrés. Cependant des personnes en situation d'exclusion peuvent désormais être accueillies dans les foyers qui comportent des places ou logements vacants		Personnes âgées	
Établissement pour personnes âgées		Structures dédiées à l'hébergement de personnes âgées recoupent des réalités différentes en fonction du niveau d'autonomie des résidents accueillis		Personnes handicapées	
Logement-foyers pour personnes handicapées		Établissement destiné au logement collectif de personnes dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs et des locaux communs affectés à la vie collective (différents types de structures existent)		Ménages défavorisés	
Logements en sous-location		Logements des parcs privés et publics mobilisés par les organismes qui louent des logements en vue de les sous-louer à des ménages défavorisés		Ménages défavorisés, en difficulté d'insertion économique, sociale, administrative	
Gestion locative adaptée		Rôle de médiation envers les propriétaires bailleurs pour permettre l'accueil de ménages défavorisés tant en ce qui concerne leur solvabilité que leur accompagnement social		Tout public avec des ressources inférieures aux plafonds prévus par l'article R.331-12 du Code de la construction et de l'habitation	
Logements conventionnés – parc public		Logements bénéficiant de prêts aidés de l'État et qui font donc l'objet d'une convention entre le bailleur et l'État		Personnes en difficulté	
Logements conventionnés Anah – parc privé		Tous les logements conventionnés avec l'Agence Nationale de l'Habitat peuvent se voir imposer des loyers plafonnés pour des personnes à faibles ressources. Le programme social thématique est particulièrement ciblé sur les publics les plus en difficulté et seul permet à l'État de proposer à un propriétaire privé de loger ces personnes			

La dynamique de développement du champ de la prise en charge des sans-domicile et des sans-abri a ainsi suivi une logique de construction de réponses spécifiques, et donc de dispositifs et services à destination de « catégories » particulières ou de « populations-cibles » (Marpsat et al., 2000, p. 291). On a vu se développer des dispositifs qui ciblent des caractéristiques et/ou problématiques particulières. Certaines structures d'hébergement s'adressent spécifiquement à des « femmes victimes de violence », à des personnes « sous main de justice », ou « atteintes de troubles psychiques », rencontrant des « problématiques d'addiction », *etc.* Le fait de développer des structures spécifiquement dédiées à tel ou tel type de public s'inscrit dans une logique visant à apporter des réponses jugées adaptées à chacune de ces situations, largement soutenue par le fléchage de financement et autres appels à projets allant dans ce sens. Ces spécificités en termes de publics sont généralement inscrites dans les projets d'établissement²⁰⁸ de ces structures et validées par les représentants de l'État au niveau local. L'existence de ces structures spécifiques, le nombre de places dévolues à chacune d'elles et les éventuels réajustements visant à s'adapter à l'état de la demande s'effectuaient jusqu'en 2009 dans le cadre des schémas départementaux AHI ou des schémas départementaux de l'hébergement. Depuis 2009 et la Loi dite « Molle », ces réajustements de l'offre s'opéraient dans le cadre des Plans départementaux « accueil-hébergement-insertion » (PDAHI)²⁰⁹, rattachés au Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), avant que ces deux plans ne soient fusionnés à l'occasion de la Loi dite « Alur » en un PDALHPD²¹⁰, Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées²¹¹.

La segmentation horizontale de l'offre s'opère selon un croisement entre les différents dispositifs et les différents publics ciblés, avec l'objectif de répondre aux besoins identifiés sur les territoires. Cette diversification de solutions spécialisées semble aller dans le sens des préconisations du Référentiel national de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, qui

²⁰⁸ Article L311-8 du Code de l'action sociale et des familles : « Pour chaque établissement ou service social ou médico-social, il est élaboré un projet d'établissement ou de service, qui définit ses objectifs, notamment en matière de coordination, de coopération et d'évaluation des activités et de la qualité des prestations, ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement. Le cas échéant, ce projet identifie les services de l'établissement ou du service social ou médico-social au sein desquels sont dispensés des soins palliatifs et précise les mesures qui doivent être prises en application des dispositions des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens mentionnés à l'article L. 313-12. Ce projet est établi pour une durée maximale de cinq ans après consultation du conseil de la vie sociale ou, le cas échéant, après mise en œuvre d'une autre forme de participation ».

²⁰⁹ Article 69 de la Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite « Loi Molle »

²¹⁰ Article 34 de la Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « Loi Alur ».

²¹¹ J. Damon revient sur le développement des différents schémas directeurs, plans locaux et départementaux et autres programmes locaux dans le 5^e chapitre de son ouvrage *La question SDF* (Damon, 2002a, p. 177-226)

demande la constitution d'une offre territoriale adaptée à la pluralité des situations des personnes sans abri et sans domicile. Le discours persistant des acteurs de l'hébergement sur le manque de place laisse toutefois penser que malgré cette diversité de solutions, le dispositif global n'est pas calibré pour faire face à la demande. Toutefois, les débats constants à l'échelle du terrain laissent percevoir qu'au-delà de l'inadéquation quantitative entre l'offre et la demande de places d'hébergement, la segmentation de l'offre soulève d'autres questions renvoyant à une inadéquation qualitative qui ne correspondrait pas véritablement à l'évolution identifiée des besoins et des situations.

1.3 De la catégorisation des publics à une logique classificatoire : L'inscription des personnes dans la perspective insertionnelle et ascensionnelle du secteur hébergement-logement

Une fois effectuée cette description « à plat », on découvre une troisième logique organisationnelle, intrinsèque et transversale à l'organisation du secteur AHL. Celle-ci consiste à envisager l'ensemble des dispositifs et services d'accueil et d'hébergement comme constituant en théorie un *continuum* de prise en charge cohérent, fondé sur une logique éducative et « insertionnelle ».

1.3.1 La logique ascensionnelle des parcours d'hébergement

Cette organisation fonctionne de façon séquentielle et ascensionnelle. L'offre sociale composées des différents dispositifs évoqués plus haut se voit segmentée en différentes sphères d'activités dont les rationalités d'action en finalité ne sont pas les mêmes à court ou moyen terme. On peut ainsi distinguer à gros traits trois étapes distinctes au sein de ce continuum de prise en charge des personnes sans abri et sans domicile : l'urgence sociale ; l'insertion ; et l'accès au logement. Cette construction en étapes ne semble pas avoir été la logique structurante originelle du développement de l'offre sociale à destination des personnes sans abri et sans domicile à partir des années 1980-90. Elle n'est en effet pas identifiable lors des premières années de l'institutionnalisation des politiques de prise en charge des sans-abri, mais elle apparaît en revanche de façon bien plus distincte à partir de la fin des années 1990, notamment

dans la continuité de la Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998, qui intègre l'urgence sociale parmi les différents dispositifs médico-sociaux de lutte contre les exclusions. On peut ainsi voir cette structuration comme une volonté de rationalisation et une tentative d'ordonnancement des multiples dispositifs qui se sont développés au fil des années.

Le principe de ce modèle consiste à ce qu'une personne passe progressivement de la rue à un hébergement d'urgence, avant d'accéder à un hébergement d'insertion, puis à un logement accompagné pour finalement obtenir un logement personnel de droit commun. Ce processus a pu prendre différents noms : « parcours d'insertion par le logement », « parcours d'hébergement », « parcours de l'hébergement au logement ». Comme le rappelle un rapport d'information de la commission des affaires sociales du Sénat déposé en juin 2019 :

« Le parcours d'insertion par le logement a été conçu pour accompagner la personne sans-abri en plusieurs étapes, selon ses besoins et son niveau d'exclusion. L'hébergement d'urgence, en centre d'hébergement d'urgence ou à l'hôtel, a vocation à apporter une réponse immédiate et temporaire aux situations de détresse. L'hébergement de stabilisation et les CHRS permettent ensuite d'accueillir la personne pour une durée plus importante afin qu'elle recouvre son autonomie sociale grâce à un accompagnement social renforcé. L'accompagnement proposé en structure d'hébergement permet en outre d'accéder à des solutions de logement pérenne : logement adapté (pensions de famille, intermédiation locative, résidences sociales) ou logement social. » (Arnell et al., p. 44)

Aujourd'hui, cette logique séquentielle et ascensionnelle du parcours d'hébergement est généralement désignée sous le terme de « modèle en escalier », pour caractériser chacune des étapes par lesquelles une personne doit passer pour accéder à un logement autonome. La première marche de cet escalier correspond aux dispositifs de premier accueil de l'urgence sociale, qu'il s'agisse des lieux d'accueil de jour, des haltes de nuit ou encore des équipes mobiles d'aide. La marche suivante correspond aux dispositifs d'hébergement d'urgence. Théoriquement, une fois gravies ces premières marches de l'urgence, une personne pourrait ensuite accéder aux dispositifs de stabilisation ou de post-urgence ou aux dispositifs d'insertion. Au sein du champ de l'insertion, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale occupent une place prépondérante. On notera la diversité des formes que peuvent prendre ces structures alors que certaines proposent de l'hébergement « monobloc » – ce qui signifie que les unités d'habitation sont regroupées au sein d'un même bâtiment – d'autres de l'hébergement « diffus » – dans ce cas, les personnes sont hébergées dans des logements sociaux dont la structure est locataire en titre – et certaines mixent ces deux types de solution. Par ailleurs, au-delà des CHRS, se trouvent d'autres dispositifs d'insertion comme le logement accompagné, ou le

logement adapté qui sont également des étapes préalables à l'accès à un logement individuel de droit commun. Enfin, en haut de cet escalier, sont les dispositifs et mesures d'accompagnement permettant d'accéder à un logement de droit commun et/ou de s'y maintenir, comme par exemple l'accompagnement social lié au logement (ASLL) ou les mesures d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) plus récentes.

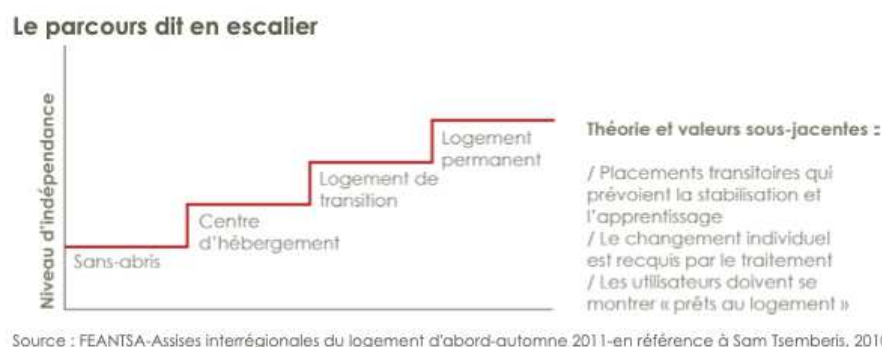


Figure 14 - Représentation synthétique du "parcours en escalier" extrait du rapport de l'Agence nouvelle des solidarités actives (2017, p. 10)

1.3.2 Une distinction fondée sur la capacité à accéder au logement

Cette logique séquentielle se fonde notamment sur un postulat principal qui renvoie à la capacité ou à l'incapacité des personnes à pouvoir vivre dans un logement autonome. Ainsi, toutes les personnes ne sont pas prêtes, à un instant t , à accéder à un logement, et le parcours d'hébergement est une succession d'étapes transitoires visant à acquérir les compétences jugées nécessaires pour accéder à un logement autonome. Au fil des étapes, la personne doit ainsi donner les gages d'une capacité à vivre dans un logement. Cette évaluation se joue à différents niveaux. Ainsi, ponctualité et assiduité aux rendez-vous, bonne tenue lors des entretiens, bonne gestion budgétaire, arrêt (ou volonté d'arrêt) de consommation d'alcool ou de drogues, démarches afin de trouver une activité salariée ou bénévole, sont quelques-uns des signes ou indicateurs qui vont signifier une adhésion à l'accompagnement social et attester d'une disposition individuelle à recouvrer une forme d'autonomie attendue par l'institution. La démonstration d'une autonomie « croissante » est une condition nécessaire afin d'aller de l'avant dans le *continuum* de prise en charge (Lévy et al., 2017).

Dans le prolongement de ce postulat principal, est ainsi admis que certaines personnes sont dans des situations sanitaires et sociales rendant impossible l'accès à un logement de façon

générale. Si la question de la capacité à vivre dans un logement autonome a été largement affirmée au sein du secteur AHI, la question de l'impossible accès au logement pour certains publics est moins visible. Elle est cependant identifiable au travers des dispositifs spécifiquement dédiés à ces publics pour lesquels le logement est considéré comme inaccessible. Le rapport réalisé par Isabelle Rougier en 2009 pour l'Igas sur le développement de « la fluidité des parcours de l'hébergement au logement » en offre une illustration, alors qu'elle propose en annexe un tableau récapitulatif des « publics hébergés présentant des difficultés spécifiques d'accès au logement » (Rougier, 2009, p. 109). Parmi les publics qu'elle liste, « isolé au SMIC », « minimas sociaux », « famille monoparentale », « étranger en attente de régularisation », *etc.*, l'auteure indique que la modalité d'accès au logement est le « logement autonome » dans le parc social ou le parc privé, avec ou sans bail glissant²¹², selon les cas. En revanche, pour deux catégories de publics, le « logement autonome » n'est pas présenté comme une option. C'est le cas pour les « troubles psychiatriques » et pour les « personnes cumulant des difficultés liées à un isolement social, affectif ou psychique qui empêche l'accès au logement ordinaire, qui ont des ressources faibles et un lien distendu avec l'emploi ». Pour ces deux catégories de public, les solutions jugées adaptées sont les maisons-relais dans les deux cas, et pour les personnes atteintes de troubles psychiatriques, la résidence accueil, les structures médico-sociales spécialisées, et éventuellement en cas de stabilisation de la pathologie, des dispositifs de logement avec un accompagnement médicosocial. Certains dispositifs s'adressent ainsi spécifiquement aux personnes ne pouvant accéder à un logement autonome, à l'image des maisons relais, comme l'indique une lettre ministérielle d'octobre 2003 :

*« Pour compléter le dispositif national d'urgence et d'insertion sociale, j'ai souhaité la création d'une offre alternative de logement pour des personnes en situation de grande exclusion qui ne pourraient pas vivre de façon autonome dans un logement individuel. »*²¹³

Tous les publics sans abri et sans domicile ne sont pas considérés comme disposant des mêmes capacités à pouvoir accéder et vivre dans un logement autonome. En réponse à cela, le

²¹² Dans une démarche de bail glissant, on observe la location d'un logement par un bailleur social à un organisme agréé au titre de l'intermédiation locative ou de la gestion locative sociale, qui va ensuite sous-louer ce logement à une personne ou un ménage rencontrant des difficultés sociales. Le principe du bail glissant est que le contrat de sous-location précise des objectifs qui, s'ils sont atteints, conduiront au fait que le sous-locataire deviendra ensuite locataire en titre. Pour plus d'informations sur le bail glissant, voir notamment la note « Recommandations pour une mise en œuvre du bail glissant » publiée par l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil), la Fnars, et l'Union sociale pour l'habitat (USH) en juillet 2010 :

https://www.federationsolidarite.org/images/stories/2_les_actions/logement/bail_glissant.pdf (consulté le 15 avril 2020)

²¹³ Lettre ministérielle du 7 octobre 2003, Dispositif national "Urgence sociale et Insertion"- Objectifs 2003/2004

« dispositif national d'urgence et d'insertion » doit développer des réponses spécifiques pour les personnes qui ne peuvent y accéder. L'exemple des pensions de famille (ou maisons-relais) évoqué plus tôt est une illustration parmi d'autres des dispositifs qui se proposent comme des solutions alternatives à une orientation vers le logement. Dans cette organisation complexe, l'un des enjeux centraux dans la distinction des publics ou des catégories se joue dans l'identification de la capacité ou de l'incapacité à accéder à un logement autonome à court, moyen ou long-terme.

1.4 Une articulation globale incertaine

Jusqu'au milieu des années 2000, les solutions d'hébergement et d'accès au logement s'étoffent et se spécialisent pour constituer un dispositif complexe. Tous les dispositifs de l'urgence sociale, de l'insertion et de l'accès au logement qui se développent complètent le dispositif global de prise en charge, venant s'agréger comme des pièces estimées manquantes au sein de ce grand mécanisme complexe. Théoriquement, tout ceci est censé s'articuler pour que se réalise correctement la logique ascensionnelle décrite ci-avant. Mais compte tenu de cette pluralité d'actions relativement dépendantes les unes des autres, de la myriade d'acteurs impliqués, et des différents niveaux de gouvernance, réussir à constituer un dispositif unifié et articulé constitue un défi organisationnel particulièrement ardu. L'observation des principes qui régissent la circulation au sein de ce dispositif permet d'identifier plusieurs facteurs conditionnant la réussite ou le bon fonctionnement de cette organisation séquentielle et ascensionnelle. Le premier est la bonne adéquation entre l'offre et la demande. Mais comme nous venons de le voir, la spécialisation des dispositifs et le ciblage qui en découle rendent cet exercice complexe puisque qu'ils conduisent à ce que l'offre se propose sous la forme d'une diversité de places s'adressant à des publics spécifiques ne coïncidant pas nécessairement avec l'état de la demande. Cette question de l'inadéquation quantitative et qualitative entre l'offre et la demande peut avoir pour conséquence des formes de régulation qui se traduisent par un accroissement de la sélectivité pour entrer dans les dispositifs et des processus d'éviction de certains publics (Damon, 2002a; Brousse, 2006b)²¹⁴. Le deuxième facteur de réussite renvoie à ce que les acteurs du champ qualifient généralement de « fluidité » du dispositif, considérée comme une condition *sine qua non* de son efficacité. Si l'une des étapes du *continuum* de prise

²¹⁴ Je reviendrai sur ce point dans la troisième partie de la thèse (Cf. chapitre 8).

en charge est inaccessible du fait d'un défaut de solution ou d'une saturation du dispositif, c'est toute l'organisation qui se trouve « embolisée » et ne peut plus admettre de nouvelles personnes. Permettre la fluidité d'une manière ou d'une autre a été, et demeure, une préoccupation centrale pour les services de l'État (Rougier, 2009) comme pour de nombreux acteurs de la prise en charge²¹⁵.

Plusieurs leviers peuvent être envisagés afin d'accroître cette fluidité : développement du nombre de places en centres d'hébergement d'urgence pour accueillir les personnes sans-abri ; création de places supplémentaires en centres d'hébergement et de réinsertion sociale pour accueillir les personnes issues des dispositifs de l'urgence sociale ; faciliter l'accès des ménages hébergés ou accompagnés au logement par l'assouplissement des conditions d'accès et l'augmentation de parc de logements sociaux accessibles financièrement (PLAI²¹⁶ tout particulièrement). Toutes ces évolutions potentielles font régulièrement partie des revendications portées par les « têtes de réseaux » représentant les acteurs du secteur AHI et sont également affirmées comme des objectifs politiques des différents plans successifs de lutte contre l'exclusion²¹⁷. Un autre levier consiste à limiter les durées de séjour afin d'assurer une rotation des personnes. Dans cette logique, des places se libèrent régulièrement mais les personnes sans abri multiplient les séjours courts en hébergement d'urgence entrecoupés de périodes à la rue. Un troisième facteur renvoie à la bonne articulation interne du dispositif, et donc à la cohérence globale des pratiques des acteurs et à leur bonne coordination. Dans un contexte de fort développement de dispositifs hétérogènes, la question de l'harmonisation des

²¹⁵ La majeure partie des responsables associatifs ou travailleurs sociaux interrogés dans le cadre de l'enquête ont fait part de la pression importante des services de l'État qui les incitent à faire circuler les personnes, limiter les durées de séjour ou d'accompagnement et donc à trouver au plus vite des solutions de sortie pour les personnes hébergées ou accompagnées afin d'assurer un *turn-over* sur les places et mesures d'accompagnement. Les acteurs interrogés donnent notamment pour exemple les tableaux de situations présentant l'état des entrées et des sorties pour leurs établissements et qu'ils doivent faire remonter à leur tutelle à échéance régulière.

²¹⁶ Le PLAI, Prêt Locatif Aidé d'Intégration, est un type de prêt accordé par la Caisse des dépôts aux bailleurs à un taux préférentiel. Par extension, on emploie ce terme pour désigner les logements réservés aux personnes disposant des ressources les plus faibles dans le parc social.

²¹⁷ À titre illustratif, la Fnars Rhône-Alpes plaide, à l'occasion de ses états généraux de 2006, pour le renforcement du nombre de places d'hébergement afin de répondre à une hausse constante des demandes (Fnars Rhône-Alpes, 2006, p. 45). En ce qui concerne l'accès au logement, Alain Régnier alors sous-préfet chargé de mission pour le logement des plus démunis auprès du Ministère du Logement revient dans un article publié en 1997 sur le dernier plan d'urgence en date et ses objectifs de production de logement (Régnier, 1997). La Fondation Abbé Pierre, dans son rapport annuel, formulait comme première proposition de « rendre le parc social de droit commun [...] effectivement accessible à tous les ayants droit au logement social » et d'« élargir cette accessibilité aux personnes à faibles ressources » (Fondation Abbé Pierre, 1999). Sur la question plus spécifique des difficultés pour sortir de l'hébergement pour aller vers le logement social, la Fnars Rhône-Alpes indique en 2006 que le « logement social reste difficilement accessible aux personnes très stigmatisées » et souligne en particulier les « barrières » et le « blocage » auxquels font face les plus démunis pour accéder au logement social, du fait notamment du positionnement des bailleurs sociaux à l'égard de ce public (Fnars Rhône-Alpes, 2006, p. 18-19).

pratiques et de l'articulation des différentes composantes du champ constitue un enjeu décisif pour le bon fonctionnement du dispositif. La publication du Référentiel national AHI vu précédemment constitue une tentative politique notable allant dans le sens d'une clarification de l'organisation générale du dispositif, de sa gouvernance, et de ses articulations.

Face à l'ensemble de ces facteurs, le passage « de la théorie à la réalité » du dispositif AHI s'avère plus que délicat. C'est notamment autour de ces différents enjeux que vont se cristalliser les critiques, et que l'État va chercher à apporter des réponses et des clarifications. L'organisation générale sous la forme d'un *continuum* de la rue vers le logement, si elle semble résoudre théoriquement le souci d'articulation des différents dispositifs, se heurte dans les faits à une mise en œuvre qui va connaître des critiques croissantes jusqu'au milieu des années 2000. La catégorie des « grands exclus » va occuper une place importante dans le cadre de la phase d'intensification des critiques. Elle va servir à illustrer les difficultés d'accès à l'offre d'hébergement et d'accès au logement des sans-abri les plus en difficultés, et les limites de la logique ascensionnelle de l'offre de prise en charge.

Dans cette seconde partie de chapitre, je vais dans un premier temps revenir sur la consolidation du constat d'un non-recours de différentes natures aux dispositifs d'urgence pour une frange de la population sans abri, en mobilisant les données issues de la série d'enquêtes réalisées par le Credoc jusqu'à la fin des années 1990. Je m'intéresserai ensuite aux différents enseignements de la recherche sur les limites de l'organisation ascensionnelle de la prise en charge qui ont participé à consolider le constat de l'inadaptation de la prise en charge pour les « grands exclus ».

2. Caractérisation du non-recours aux services d'urgence d'une frange des personnes sans-abri au travers de la série d'enquêtes du Credoc

Par le développement des équipes mobiles, des accueils de jour, et autres Samusociaux, l'urgence sociale devait proposer comme une réponse à l'éloignement de l'offre sociale des « grands exclus ». J'ai déjà eu l'occasion, dans le chapitre 4, de mobiliser les enquêtes réalisées par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc) sur l'urgence sociale entre 1993 et 1998. Elles m'ont notamment permis rendre compte de

l'évolution favorable de la perception des acteurs de l'urgence quant à la capacité du réseau d'urgence à faire face à la demande. Je souhaite ici mobiliser cette série d'enquêtes dans une autre perspective. Si les acteurs de l'urgence ont tendance à estimer que l'offre va en s'améliorant au fil du temps, les rapports du Credoc permettent aussi d'observer la difficulté à accueillir et/ou héberger certains publics. Cette série d'enquêtes permet de caractériser des situations de non-recours manifestes aux dispositifs de l'urgence sociale. Le terme de « non-recours » n'est pas directement employé par les chercheurs en charge, au fil des années, de ces enquêtes²¹⁸. Cependant, des situations de non-recours par non-réception et par non-demande sont identifiables au fil des rapports. Parmi les catégories de publics identifiées, plusieurs d'entre elles renvoient de façon plus ou moins directe aux « grands exclus ».

2.1 Les dispositifs de l'urgence sociale, de la non-réception à la non-demande

Dès la première enquête du Credoc réalisée en 1993, 40% des répondants indiquaient que l'accueil d'urgence ne bénéficiait pas à toutes les catégories de population. Deux groupes étaient alors mentionnés par les acteurs interrogés : premièrement, « une population en rupture de normes sociales, refusée pour des problèmes de comportements, d'alcoolisme, de toxicomanie » ; deuxièmement, des personnes dont les caractéristiques sociodémographiques ne correspondent pas aux « spécialisations » des établissements et des services (couples, femmes seules avec enfants, familles, jeunes). Le premier groupe renvoie aux « populations pour lesquelles il n'y a pas de réponse » : les « personnes à la limite de la psychiatrie », les « grands marginaux », les « toxicomanes », les « clochards, SDF avec animaux », les « alcooliques », ou encore les « marginaux, délinquants, violents » (Credoc, 1993, p. 24-27). Selon les professionnels, le fait qu'il n'existe pas de réponse pour ces publics en matière d'accueil ou d'hébergement d'urgence s'explique par une double difficulté : une insuffisance de places disponibles ; « l'existence d'une population dont les caractéristiques ne correspondent pas aux normes ou aux possibilités d'accueil des établissements et des services ».

²¹⁸ Pour être tout à fait précis, le terme est employé à une seule reprise dans le rapport d'enquête publié en février 1998, au sujet de l'assouplissement des règles pour permettre l'accueil des personnes accompagnées d'animaux, présenté comme « une solution au non recours » (Credoc, 1998a, p. 47).

Type de population	Nombre de personnes ayant donné cette réponse	% des réponses*
Personnes à la limite de la psychiatrie	63	14,8
Jeunes de 18 à 25 ans	59	13,8
Couples	54	12,6
Grands marginaux	54	12,6
Familles	50	11,7
Étrangers, réfugiés politiques	39	9,1
Femmes	38	8,9
Toxicomanes	38	8,9
Familles monoparentales	36	8,4
Clochards, SDF avec animaux	34	8,0
Alcooliques	31	7,3
Nomades, gitans	23	5,4
Hommes seuls	21	4,9
Mineurs non accompagnés, fugueurs	11	2,6
Marginaux, délinquants, violents	11	2,6
Personnes âgées	9	2,1
Divers	34	8,0
TOTAL	427	
* Ce pourcentage est supérieur à 100, les personnes pouvant fournir plusieurs réponses		
Source : Credoc-Fnars, novembre 1993		

Tableau 9 - "Les populations pour lesquelles il n'existe pas de réponse" (*Ibid.*, p. 25)

Cette double difficulté place ces publics dans des situations de non-recours par non-réception. Le défaut de solutions adaptées pour les prendre en charge et donc l'inadaptation institutionnelle, conduit à ne pas pouvoir les accueillir (manque de places), ou à les refuser (caractéristiques incompatibles avec les normes et possibilités d'accueil). Concernant ces situations de refus d'accès, à la question « Y-a-t-il des publics que vous n'acceptez pas ? », les professionnels interrogés répondent « oui » à 41,9% en ce qui concerne l'accueil, et à 71,3% pour l'hébergement (*Ibid.*, p. 19). Parmi les personnes « non accueillies » ou « non hébergées », ils listent « les hommes », « les personnes présentant un état d'ébriété », « les mineurs », « les femmes », « les personnes présentant des troubles mentaux », « les personnes avec enfants » (p. 20). Cette liste particulièrement large ne permet pas de tirer d'enseignements précis quant à une éventuelle forme de discrimination dans l'accès à l'offre.

La situation observée par le Credoc lors de la première enquête de 1993 peut en partie s'expliquer par un calibrage insuffisant de l'offre d'urgence, qui est alors en cours de développement. Cependant, les 5 rapports suivants vont renforcer ce constat initial alors même que la perception des capacités d'accueil ne cesse de s'améliorer du point de vue des acteurs interrogés. En 1994, ils sont 45,3% à indiquer qu'il n'existe pas de réponse dans leur département en matière d'accueil, et 62 % de solutions d'hébergement pour certains publics

(Credoc, 1994, p. 37). Les « familles » et les « marginaux »²¹⁹ figurent en tête de liste : les familles ne bénéficient pas des dispositifs d'accueil pour 19,6% d'entre eux, et des structures d'hébergement pour 30,5% ; les marginaux, n'accèdent pas aux services d'accueil pour 25,1% des acteurs interrogés et à l'hébergement pour 19,4%. À nouveau, c'est l'inadaptation de l'offre qui explique cette situation : « la spécialisation et [...] l'agrément des centres d'accueil et d'hébergement » (45%), le manque de places et de personnel (26%), refus dû aux conditions (20%), ou encore les « troubles possibles » liés à l'accueil de certains publics (20%) (p. 39-40). En conclusion du rapport, l'auteur synthétise la situation ainsi :

« 62 % des personnes interrogées indiquent que certaines catégories de personnes ne trouvent que très difficilement des réponses à leur demande d'hébergement. Cette situation concerne, par ordre d'importance, des familles, des personnes alcooliques ou toxicomanes au comportement souvent violent, des jeunes, des femmes seules, des étrangers. » (Ibid., p. 55)

À l'occasion de l'enquête de l'hiver 1995, les professionnels « perçoivent toujours la présence de populations pour lesquelles les réponses en matière d'accueil ou d'hébergement d'urgence sont insuffisantes ou mal adaptées » (p. 38). Le constat est pratiquement stable en ce qui concerne l'accueil (45,3% en 1994, et 46,1% en 1995), mais il s'accroît en ce qui concerne l'hébergement (62% en 1994 et 68,3% en 1995). Les populations concernées par cette impossibilité d'accès aux dispositifs d'accueil et d'hébergement d'urgence sont à nouveau regroupées en trois ensembles. Le premier concerne les « personnes présentant des troubles psychiatriques ou se trouvant dans des situations de dépendance à l'égard de l'alcool ou de drogues ». Le deuxième est composé de « personnes jeunes, errantes, ou de familles, monoparentales ou non, avec enfants ». Enfin, le troisième groupe réunit les « personnes avec animaux, plutôt hors normes et hors règles, adoptant parfois des comportements violents » (p. 39). Au cours de la quatrième édition de l'enquête en 1996, le constat d'un manque de solutions en termes d'accueil ou d'hébergement persiste pour certains publics : « les personnes ayant des troubles psychiatriques » (Accueil : 21% ; Hébergement : 19%), « les toxicomanes » (A : 12% ; H 15%), « les marginaux » (A : 11% ; H 9%), « les alcooliques » (A : 9% ; H : 9%), les « SDF-clochards » (A : 8% ; H : 5%), « les personnes avec animaux » (A : non communiqué ; H : 12%), ou « les personnes ayant des comportements violents » (A : nc ; H : 6%) (Credoc, 1997).

²¹⁹ Derrière ce terme, l'auteur du rapport agrège différents publics cités par les acteurs de terrain parmi lesquels les « alcooliques », les personnes atteintes de « problèmes psychiatriques », les « toxicomanes », les « personnes avec animaux », ou les « violents ».

D'une année sur l'autre, les terminologies pour désigner les publics évoluent, mais le constat de personnes se trouvant « en marge des dispositifs », entendu dans le sens où elles ne peuvent y accéder, se renforce. Se consolide ainsi un constat de non-recours par non-réception, qui s'explique par le manque de solutions adaptées, ce qui conduit à un refus de prise en charge de la part des acteurs. Le rapport réalisé pour l'année 1996 accorde une attention particulière aux personnes refusées par les dispositifs. Mais il met également en exergue un phénomène qui émerge de l'enquête : le fait que des publics ne sollicitent pas les dispositifs d'urgence. Les publics refusés sont sensiblement les mêmes que ceux qui ne s'y rendent pas. Parmi les premiers, on trouve les « demandeurs en état de crise » (Accueil : 27% ; Hébergement : 28%), les « toxicomanes » (A : 23% ; H : 23%), les « alcooliques » (A : 19% ; H : 21%), les « personnes présentant des troubles psychiatriques » (A : 19% ; H : 20%) ou encore les « demandeurs chroniques » (A : 3% ; H : 4%) (p. 66-67). Les raisons qui justifient le refus, selon les professionnels, sont liées à la spécialisation des établissements (33%), à l'insuffisance de l'encadrement (38%), à des motifs administratifs ou judiciaires (15%), ou encore à la volonté de maintenir un équilibre entre les différentes populations accueillies (14%). C'est donc à nouveau majoritairement l'inadaptation de l'offre qui justifie cette situation. On peut toutefois noter que l'enquête de 1996, en mettant en exergue le « refus » d'accueil ou la « non-acceptation » de certains publics, complexifie les raisons conduisant aux situations de non-recours par non-réception, en soulignant le rôle actif joué par les dispositifs.

Le tableau ci-dessous permet de constater que les publics ne se présentant pas dans les lieux d'accueil et d'hébergement d'urgence sont très proches de ceux se trouvant dans des situations de non-recours par non-réception.

	Accueil	Hébergement
Jeunes de 18 à 30 ans	19	20
SDF – clochards	34	24
Personnes ayant des problèmes de violence, de comportement	34	22
Hommes seuls	5	-
Personnes en situation d'errance, nomades, itinérants	7	9
Source : Credoc – Fnars – Automne 1996		
Sont repris dans ce tableau les populations citées par au moins 5% des professionnels ayant identifié des populations ne se présentant pas dans les lieux d'accueil ou d'hébergement		

Figure 15 - « Les populations qui ne se présentent pas dans les lieux d'accueil et d'hébergement », (*Ibid.*, p. 64)

Les professionnels expliquent ce non-recours par non-demande (les auteurs du rapport parlent de « non-sollicitation ») par trois raisons principales. La première, très majoritaire, renvoie aux refus de se conformer à la norme, à des « difficultés à se plier aux contraintes du règlement des structures », ou à un refus d'être aidé. La deuxième renvoie au fait que les personnes « n'osent pas demander de l'aide » par pudeur, par dignité ou par fierté. Enfin, la troisième renvoie à l'inadaptation des institutions aux demandes des personnes. Les auteurs du rapport précisent, en ce qui concerne la « non-sollicitation » d'un hébergement, une quatrième raison, à savoir l'impossibilité d'être hébergé avec des animaux (p. 64).

Les enquêtes réalisées au cours des hivers 1997 et 1998 accentuent ces constats. Si le réseau de l'urgence sociale semble avoir atteint une « capacité d'accueil suffisante », il ne couvre pas tous les besoins puisque « certaines populations, toujours les mêmes, restent en dehors du dispositif de prise en charge » qui n'est « pas bien adapté aux spécificités de tous les publics » (Credoc, 1998b, p. 9). Le deuxième chapitre du rapport de l'enquête réalisée en 1997 est spécifiquement dédié à cette inégale prise en charge. Si certaines améliorations sont observables en ce qui concerne l'accueil et l'hébergement des « marginaux » et des « jeunes », l'offre demeure insuffisante. C'est également le cas pour les personnes « souffrant de troubles psychiatriques » ou encore les « personnes accompagnées d'animaux » :

« Les deux catégories les plus citées sont, pour l'accueil comme pour l'hébergement, les marginaux et les jeunes, mais les proportions d'acteurs de l'urgence les ayant mentionnés sont plus faibles pour l'hébergement que pour l'accueil. Les personnes présentant des troubles psychiatriques restent en troisième proportion pour l'accueil comme pour l'hébergement. Les personnes avec animaux sont presque autant mentionnées pour l'hébergement que celles ayant des troubles psychiatriques, autrement dit, la question de leur fournir un toit semble plus cruciale que celle de l'accueil. [...] » (Ibid., p. 39)

En conclusion, le rapport d'enquête de 1997 revient sur les « publics [qui] échappent encore aux dispositifs », au premier rang desquels sont mentionnés ces mêmes publics : « les jeunes (entre 18 et 25 ans), les “marginaux” (c'est à dire, le plus souvent, les SDF, les “clochards”) et ceux qui souffrent de “troubles psychiatriques” » (Ibid., p. 80).

Ces différentes données consolident le constat que des publics n'accèdent pas aux dispositifs d'accueil ou d'hébergement de l'urgence sociale. Ces situations de non-recours sont de natures différentes puisque dans un certain nombre de cas, les personnes sont refusées, ou ne peuvent être prise en charge pour différents motifs, renvoyant à un non-recours par non-réception, tandis

que dans d'autres, les personnes ne sollicitent pas ces services, renvoyant alors à des formes de non-recours par non-demande. Malgré un certain flou lié à la variabilité des termes employés pour désigner les différentes catégories de publics concernés par ces situations, on peut constater des proximités entre celles qui sont identifiées comme étant dans des situations de non-réception ou de non-demande. On peut émettre ici l'hypothèse que ces situations sont au moins pour partie connectées. Ainsi, le fait que l'offre soit jugée inadaptée pour certains publics et que cela conduise à ne pas les accueillir ou à les refuser peut avoir une influence sur la non-demande. L'analyse par le non-recours permet ainsi d'envisager le fait que l'impossibilité de l'offre sociale à apporter une réponse à des demandes pourtant jugées croissantes conduit à une forme d'éloignement de l'offre sociale. On peut lire cette situation comme l'expression du caractère dynamique des situations de non-recours lorsque des catégories de publics ne recevant pas de réponse de la part des dispositifs peuvent finalement en venir à ne plus les solliciter.

2.2 Non-recours structurel et nécessité de transformation de l'offre sociale d'urgence

Selon le rapport pour l'année 1997, les problèmes de prise en charge sont liés à la fois à la demande et à l'offre :

« Ces problèmes tiennent tout d'abord à des caractéristiques de la demande et de l'offre dans la situation d'urgence. Il est évident, en premier lieu, que pour bon nombre des intervenants interrogés ces publics qui échappent à leur action (les jeunes, les marginaux et ceux qui souffrent de troubles psychiatriques), et pour lesquels il est difficile d'apporter des réponses adaptées, présentent certaines particularités. Souvent rebelles aux contraintes et règlements de la vie collective, refusant parfois tout simplement d'être aidées, ces personnes nécessitent un traitement particulier, en ce sens qu'il faut aller vers elles, assouplir les structures et leurs règlements internes, etc. D'où la nécessité de développer de nouvelles formes d'accueil, diversifiées, pour tenir compte de l'hétérogénéité des publics. »
(Ibid., p. 81)

La persistance de cette situation problématique conduit à penser que « le problème de l'accueil et de l'hébergement d'urgence résiderait [...] moins dans la quantité de l'offre, que dans sa qualité et son adéquation aux attentes de populations rencontrant des difficultés bien spécifiques » (Ibid., p. 78). Cette inadéquation qualitative et cette inadaptation qualitative seraient ainsi les causes des situations de non-recours par non-réception mais également par non-demande. Face à ce constat, les acteurs interrogés formulent différentes propositions. On trouve notamment le développement de dispositifs de type « équipes de rue » ou « Samu

social » pour aller à la rencontre de ces populations, ou l'« assouplissement des réglementations » pour permettre l'accueil de ces publics :

Les quatre cinquièmes des personnes rencontrées pensent que certaines populations ont tendance à ne pas se présenter dans les lieux d'accueil ou d'hébergement. Les principales raisons avancées sont le refus des contraintes inhérentes à ces lieux et à leurs règlements, et le rejet d'une aide extérieure, par réserve ou par fierté. Enfin, les experts ont proposé des solutions pour permettre l'accueil de ces populations délaissant les structures existantes. Les dispositifs permettant d'aller à la rencontre de ces populations sont plébiscités (équipes de rue, SAMU social, etc.) L'assouplissement des réglementations est également souvent suggéré. » (p. 13-14)

[...]

« En forte cohérence avec les explications sur la non présentation de certains publics qui faisaient référence à une trop grande rigidité des centres, viennent toute une série de solutions qui visent à améliorer le type de structure. 17% des personnes interrogées prônent l'assouplissement des règlements en vigueur dans les centres. Les horaires pourraient être moins rigides. L'obligation de souscrire à un parcours d'insertion, d'abandonner l'usage de certains produits (alcool, drogue) est remise en cause. Certains professionnels vont jusqu'à proposer l'aménagement de sortes de "squats légaux". 7% des experts proposent des innovations (dont ils ne précisent pas toujours le contenu). Accepter les publics avec leurs animaux est proposé par 6% des acteurs de l'urgence comme une solution au non recours. Une forme précise est proposée, les accueils de jour à structure légère, où les sans-domicile peuvent déposer leurs effets, se laver, se reposer ... » (p. 47)²²⁰

Ces différentes suggestions et propositions formulées par les professionnels de l'urgence sociale vont dans le sens d'une évolution qualitative de l'offre. Celle-ci passe par une transformation des conditionnalités de l'offre, mais aussi par le développement de réponses spécifiques voire alternatives (« squats légaux ») ou d'innovations, afin d'éviter les situations de non-recours.

Cette dimension qualitative sera à nouveau pointée dans le dernier rapport publié par le Credoc en décembre 1998, qui propose un bilan de cette première phase d'institutionnalisation de l'urgence sociale entre 1993 et 1998. Le rapport rappelle que la majorité des acteurs interrogés estime que l'offre d'accueil et d'hébergement de « première nécessité » est globalement satisfaisante, et que la coordination départementale de l'urgence semble fonctionner de mieux en mieux (Credoc, 1998a, p. 8). Cependant, d'un point de vue « qualitatif », des « lacunes [...] se font encore jour ». Parmi celles-ci, est notamment pointé le manque d'hébergements individuels (p. 7). Pierre Le Quéau, auteur du rapport, indique en

²²⁰ On notera que le terme « non-recours » est ici employé, en tant que tel, à la fin de l'extrait.

faisant se répondre les titres des parties 1.1 et 1.2, « des attentes certaines en matière d'hébergement individualisé... », « ... Qui correspondent aux besoins des publics qui échappent au dispositif ». Et l'auteur d'indiquer :

« Ce besoin de développer l'hébergement individuel répond certainement à la nécessité d'améliorer la qualité de l'offre pour tous les demandeurs, mais il correspond aussi, et de manière plus cruciale encore, à la nécessité de répondre plus spécifiquement aux besoins des publics que le dispositif ne prend pas encore suffisamment en charge. 74% des personnes interrogées ont en effet identifié des populations pour lesquelles il n'existe pas de réponse, dans leur département, en matière d'accueil ou d'hébergement. Parmi elles, on trouve surtout les jeunes gens âgés entre 18 et 25 ans (cités par 28% des personnes interrogées), ceux qui souffrent de troubles psychiatriques (21%), et les "marginiaux" (17%). » (Ibid., p. 10)

Au-delà du manque de réponse, 79% des acteurs interrogés indiquent que des publics ne se présentent pas dans les dispositifs d'accueil ou d'hébergement. Ces publics sont les mêmes que ceux pour lesquels il n'existe pas de solution : les marginaux sont cités par 42% des acteurs et les jeunes par 30% (p. 11). Les principales raisons évoquées par les professionnels pour expliquer cette situation sont en premier chef « le refus des contraintes » (74% des citations), « le refus de la collectivité » (57%), « le refus de se séparer d'un animal » (44%), « les problèmes de comportements » (34%), ou encore « le refus d'être aidé » (24%). L'exposé des motifs permet de constater que le refus d'être aidé, qui était particulièrement présent dans le discours porté sur les « sans-abri les plus désocialisés » au tournant des années 1990, est plus secondaire dans le discours des acteurs interrogés. Si ces derniers parlent de refus des contraintes, de la collectivité ou encore de se séparer d'un animal, ces éléments sont envisagés au moins autant sous l'angle de l'inadaptation de l'offre que sous celui des comportements individuels.

Au fil des rapports du Credoc, on constate la mise en évidence d'un non-recours que l'on pourrait qualifier de « structurel » en ce qui concerne certaines catégories de publics. En l'occurrence, ces situations de non-recours renvoient à des formes de non-réception et de non-demande, dont les explications sont individuelles, mais aussi et surtout institutionnelles et structurelles. Parmi les publics concernés, la catégorie des « jeunes » revient de manière récurrente. Mais mise à part cette catégorie, on observe d'autres catégories aux dénominations variables au fil des années, qui renvoient pour bonne part aux éléments descriptifs mobilisés par les acteurs de terrain pour désigner les personnes considérées comme des « grands exclus » : « grands marginaux », « marginaux », « marginaux, SDF, clochards », « clochards, SDF avec

animaux », « personnes avec animaux », « accompagnés d'animaux » ou « ayant des animaux », « marginaux délinquants violents », « violents », « personnes ayant des comportements violents », « personnes à la limite de la psychiatrie », « problèmes psychiatriques », « personnes présentant des troubles psychologiques », « personnes ayant des troubles psychiatriques », « demandeurs en état de crise », ou encore « demandeurs chroniques ».

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Gén.	Acc.	Héb.	Acc.	Héb.	Gén.
« Personnes ayant des troubles psychiatriques »	14,8	10,5	9,4	23	29	21
« Marginaux »	12,6	25,1	19,4			11
« Toxicomanes »	8,9	10	8,3	19	22	12
« Personne accompagnée d'un animal »	8	4,5	6,7			-
« Alcooliques »	7,3	7,4	9,6	11	17	9
« Personnes ayant des comportements violents »	2,6	4,3	4,2			-
« Demandeurs en état de crise »				30	37	
« Demandeurs chroniques »				8	14	
« SDF-clochards »						8

Tableau 10 - Récapitulatif des différentes appellations des catégories de publics employées au cours des rapports du Credoc de 1993 à 1998

On le constate au travers de ces variations lexicales, le public qui se retrouvent dans des situations de non-recours vis-à-vis de l'offre d'accueil et d'hébergement d'urgence, bien que difficile à circonscrire, correspond à la population dont les caractéristiques individuelles et/ou comportementales posent problèmes dans la prise en charge. Ce vocabulaire renvoie, au moins pour partie, à un certain nombre des problématiques citées par les acteurs de terrain lorsqu'il s'agit de décrire les « grands exclus ».

Cette série d'enquêtes du Credoc permet ainsi de constater qu'une part de la population sans-abri se trouve « en dehors de toute prise en charge ». Les sans-abri « les plus en difficulté » ou ceux rencontrant des problématiques particulières (addictions, troubles du comportement, attitude réfractaire vis-à-vis des règles, *etc.*) sont identifiés comme n'accédant pas aux dispositifs d'accueil ou d'hébergement d'urgence. Du point de vue des acteurs, ce public est l'un de ceux pour lesquels les solutions sont toujours inadaptées ou manquantes. Si les explications formulées renvoient à des caractéristiques individuelles qui participent à la difficulté d'une prise en charge, au fil des rapports le discours s'oriente cependant vers la nécessité d'une modification de l'offre et de ses conditionnalités afin d'en faciliter l'accès. Le discours porte de plus en plus sur l'inadaptation des dispositifs, y compris d'urgence. Il soutient

l'idée que progressivement, la situation des « grands exclus » se déplace des dimensions individuelles vers des dimensions institutionnelles. Alors que l'institutionnalisation de l'urgence sociale a été pour partie justifiée par une intervention en direction des « grands exclus », cette frange de la population sans-abri est alors envisagée comme victime d'une offre sociale d'urgence incapable de leur formuler une réponse. Censés être le préliminaire du *continuum* de prise en charge allant de la rue au logement, les dispositifs de l'urgence sociale échouent dans la prise en charge des sans-abri rencontrant d'importantes problématiques sanitaires ou sociales. Comme nous allons le voir maintenant, d'autres travaux permettent de soutenir le constat d'une difficulté structurelle au sein du secteur AHI pour répondre à la situation de ce public.

3. Le « grand exclu » comme victime du système de prise en charge

Les éléments exposés en début de chapitre ont permis de constater l'importante complexité du dispositif AHI, en termes de gouvernance ou de répartition des compétences, et d'administration de l'offre. À partir de la deuxième moitié des années 1990, différents enseignements, notamment issus de la recherche, ont permis de mettre en évidence un certain nombre de difficultés liées à cette organisation de la prise en charge des sans-abri fondée sur une logique ascensionnelle du parcours d'hébergement. Ces analyses critiques ne sont pas propres à la France, puisqu'en Europe ou en Amérique du Nord, les dispositifs d'hébergement et d'accès au logement ont été organisés selon des logiques relativement proches. Différents travaux de recherche soulignent en particulier le fait que certains publics, parmi lesquels les « grands exclus » ou « sans-abri chroniques », rencontrent des difficultés particulièrement importantes pour cheminer au sein du *continuum* de la prise en charge.

En m'appuyant sur différentes contributions, je vais maintenant m'intéresser aux critiques adressées au dispositif global de prise en charge organisé en « escalier ». Je questionnerai tout particulièrement la référence aux « grands exclus » comme catégorie emblématique des paradoxes de cette organisation. Ceci permettra de constater un déplacement du sens accordé à cette catégorie. Alors que jusqu'ici, les sans-abri « les plus désocialisés » ou « les plus en difficulté » représentaient la figure de l'individu vulnérable, ils deviennent l'une des

incarnations des dysfonctionnements du dispositif d'hébergement et d'accès au logement, et de son caractère excluant. Le « grand exclu » représente la victime du système de prise en charge.

3.1 La difficile ascension des marches de « l'escalier » pour les « grands exclus »

Des chercheurs ont soutenu, à partir de la deuxième moitié des années 1990, l'idée que l'organisation de la prise en charge des personnes sans-abri n'est pas adaptée à l'ensemble des populations sans abri, et contribue à accroître les situations de sans-abrisme chronique pour les publics étant les plus en difficulté. Ces analyses critiques s'observent à l'échelle internationale comme en France et vont participer à alimenter un discours remettant en cause l'offre sociale d'hébergement et d'accès au logement, notamment sa logique ascensionnelle.

3.1.1 *Objectivation des dysfonctionnements structurels de l'organisation ascensionnelle de la prise en charge*

On l'a vu au cours du chapitre précédent, l'organisation ascensionnelle du parcours d'hébergement permettant aux sans-abri d'accéder finalement au logement comporte différentes étapes. Différentes images ou termes ont été employées pour qualifier l'organisation ascensionnelle du dispositif de prise en charge des personnes sans abri et sans domicile. Cécile Brousse parle ainsi d'un « univers segmenté » (Brousse, 2006b). J. Damon mobilise l'image du jeu de l'oie, la personne concernée passant successivement d'une case à l'autre (Damon, 2008, p. 100-101). L'image qui s'est généralisée depuis maintenant plusieurs années est celle de « l'escalier ». Cette représentation, largement promue par la Feantsa, se réfère aux travaux d'Ingrid Sahlin²²¹ (Sahlin, 1997; Sahlin, 2005b). À la différence du jeu de l'oie, l'escalier symbolise le caractère ascensionnel du parcours envisagé par l'institution. Il n'est pas uniquement question de passer d'une case à une autre, mais bien de gravir chacune des marches. L'image de l'escalier permet ainsi de se décaler d'une lecture de l'organisation du dispositif comme un *continuum* de prise en charge, et de mettre en exergue l'exigence de cette logique ascensionnelle du parcours d'insertion.

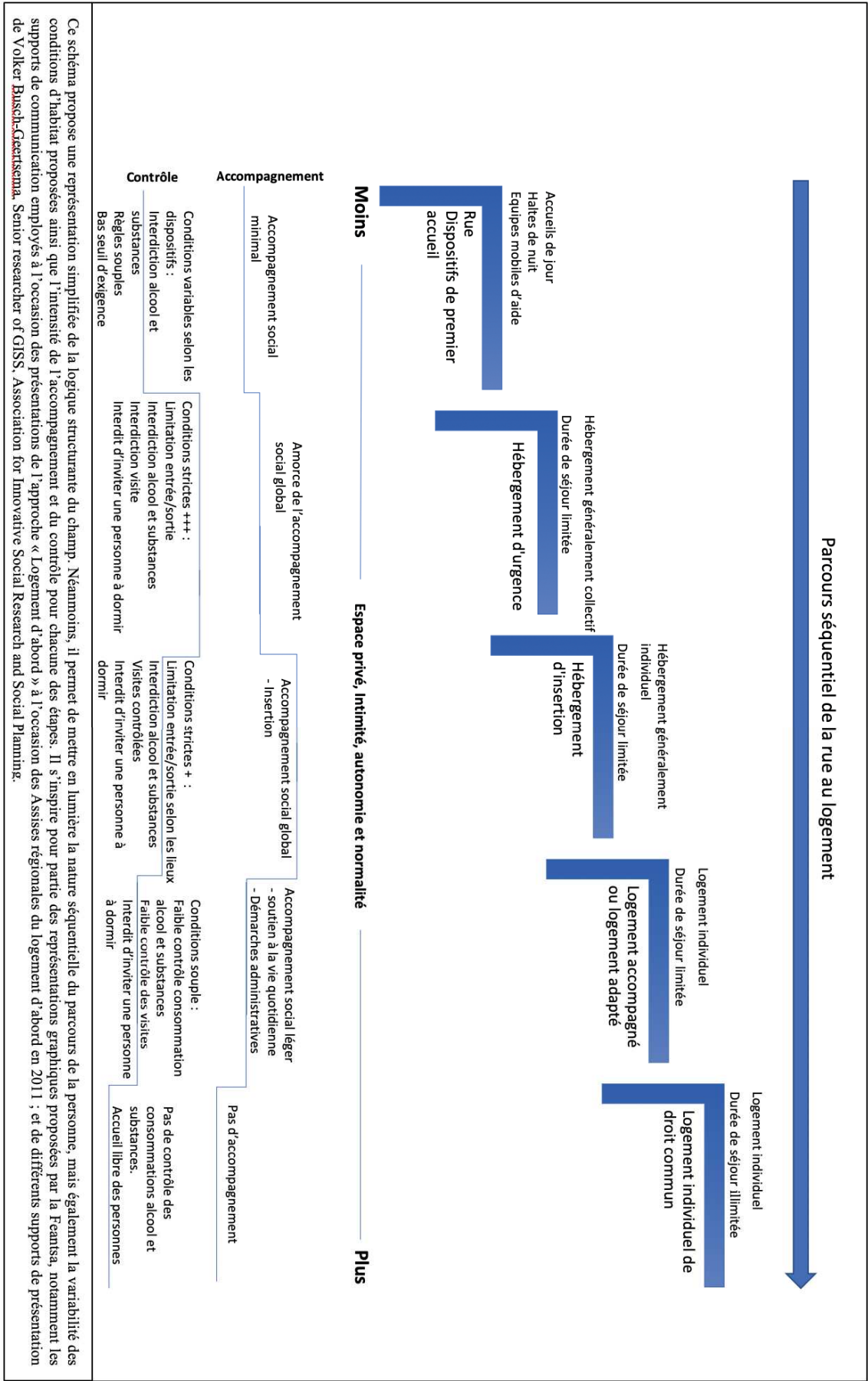
²²¹ Ingrid Sahlin est professeure au sein de l'École de travail social de l'Université de Lund en Suède.

Chaque marche propose des conditions d'accueil et d'accompagnement sensiblement différentes. La figure 16 représente ces différentes étapes, les conditions d'accueil proposées, et les modalités d'accompagnement et de contrôle²²² relatives à chacune d'elles. Les dispositifs de premier accueil constituent la première marche. Ils proposent un accompagnement social minimal et des conditions d'accueil souple. La deuxième marche constituée des centres d'hébergement d'urgence propose globalement des hébergements collectifs, un accompagnement social global, des conditions plus strictes de contrôle, et une durée de séjour généralement limitée. La description de cette deuxième marche est nécessairement réductrice dans le cadre de cette présentation schématique. On pourrait en fait décrire plus finement cette « marche » voire la subdiviser en plusieurs étapes puisque parmi les structures d'hébergement d'urgence, la disparité des réponses est notable. Il est difficile de réunir les hébergements d'urgence mis en place dans le cadre des plans hivernaux, et ceux qui sont désormais désignés comme des hébergements d'urgence pérennes. Parmi ces derniers, d'importants écarts sont également observables.

La comparaison des dispositifs d'hébergement d'urgence permet de constater des décalages importants en termes de conditions matérielles d'accueil, d'accompagnement social, et de niveau de contrôle. Suite à ces marches relatives aux dispositifs d'hébergement d'urgence, on trouve une autre étape constituée des dispositifs d'hébergement d'insertion, en particulier les CHRS. Il s'agit généralement d'un hébergement individuel.

²²² Parmi les éléments caractérisant le niveau de contrôle des dispositifs, j'intègre ici la tolérance vis-à-vis de la consommation d'alcool et/ou de drogues, la liberté d'entrer et/ou de sortir des dispositifs d'hébergement, la possibilité de recevoir des visites, d'accueillir quelqu'un à dormir chez soi, ou encore le fait de pouvoir être accompagné d'un animal de compagnie.

Figure 16 - Parcours séquentiel de la rue au logement



C'est au sein de ces dispositifs que l'on trouve le niveau d'accompagnement le plus important. Parallèlement, une limitation des durées de séjour existe, mais est moins importante que dans le cadre des structures d'urgence. Le niveau de contrôle en vigueur est globalement moins fort que dans le cadre des dispositifs d'hébergement d'urgence. Avant d'accéder à la dernière marche qu'est le logement individuel de droit commun, on trouve une marche constituée des dispositifs de logement accompagné ou de logement adapté. Il s'agit généralement de logements (ou de solutions d'habitat très proches du logement) au sein desquels les personnes bénéficient d'un accompagnement social ponctuel en attente de pouvoir accéder à un logement individuel de droit commun. La durée de séjour est également limitée. L'accompagnement proposé concerne avant tout le soutien aux démarches administratives et à la gestion de la vie quotidienne. Le niveau de contrôle est plus faible qu'en CHRS, mais il est généralement interdit d'inviter une personne à dormir chez soi. Cette étape est censée permettre d'accéder ensuite à un logement individuel personnel au sein duquel il n'y a pas d'accompagnement *a priori*²²³, ni non plus de contrôle sur l'accueil de personnes extérieures au ménage, de consommation d'alcool ou de substances, l'accueil des animaux, *etc.* Chaque étape ne nécessite donc pas les mêmes conditions d'accès, administratives ou individuelles, et ne propose pas les mêmes modalités de prise en charge, en termes de conditions matérielles et d'accompagnement social. Comme le résume Ingrid Sahlin, qui s'appuie sur le cas suédois, l'organisation de l'hébergement et de l'accès au logement pour les sans-abri permet de constater qu'au fur et à mesure qu'un individu gravit les marches, il va gagner de l'intimité et de la liberté et va bénéficier d'un habitat se rapprochant d'un logement « normal » (*Ibid.*).

Les travaux de Sahlin ont été notamment médiatisés à l'occasion de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme en décembre 2010 à Bruxelles, organisée dans le cadre de la présidence belge du Conseil de l'Union Européenne par la Commission Européenne, et soutenue par le Gouvernement français (notamment au travers de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement). La Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (Feantsa) a été la cheville ouvrière de l'organisation de cet évènement dont l'objectif était d'établir « des positions communes sur des questions fondamentales relatives au sans-abrisme, afin de fournir une base pour réaliser des

²²³ Différentes mesures d'accompagnement consistent à accompagner les personnes au sein de leur logement. C'est notamment le cas des mesures d'« accompagnement social lié au logement » qui peuvent être mises en place pour accompagner les ménages afin d'accéder au logement ou s'y maintenir.

progrès politiques dans ce domaine »²²⁴. À l'occasion de cette conférence, un rapport rassemblant les enseignements de la recherche sur l'absence de chez soi et les « politiques en la matière » à l'échelle européenne a été réalisé (Busch-Geertsema et al., 2010). Il souligne la présence des « services “par palier” » dans différents pays européens. Les auteurs rappellent que « [c]es services basés sur l'hébergement [et] conçus pour amener les personnes sans domicile qui ont des besoins d'accompagnement à un point où elles peuvent vivre de façon indépendante dans leur propre maison » trouvent leur origine dans la réinsertion des personnes atteintes de pathologies mentales graves. Le but est bien qu'au terme des différentes étapes, les personnes soient « prêtes à intégrer un logement » (p. 76). Les critiques formulées dans le rapport s'appuient sur les travaux de Sahlin :

« Un point essentiel de ce modèle est qu'il est possible de “ne pas satisfaire” les exigences qui permettent de passer d'une étape à la suivante et également, dans certains cas, de redescendre d'un palier ou d'être complètement éjecté de “l'escalier” et de retomber dans la situation d'absence de chez-soi (Sahlin, 2005b) [...]. On demande souvent aux personnes sans domicile qui utilisent ces services de s'abstenir complètement de boire de l'alcool ou de se droguer. Le modèle par palier est critiqué en Europe parce qu'il implique d'avoir des attentes irréalistes vis-à-vis de personnes qui dorment dans la rue et qu'il perpétue l'absence de chez-soi sans le vouloir en ne permettant pas à certaines personnes de passer par les différentes étapes (Busch-Geertsema et Sahlin, 2007 ; Sahlin, 2005). » (Busch-Geertsema et al., 2010, p. 76)

Selon les auteurs, la logique ascensionnelle et séquentielle du parcours d'hébergement est conditionnée par des « attentes irréalistes » vis-à-vis des personnes sans-abri. La conséquence potentielle est la difficulté voire l'impossibilité à pouvoir répondre à ces exigences, et de se voir reléguer ou « éjecté de l'escalier ».

Dans différentes publications, Sahlin va même plus loin et interroge les raisons qui conduisent à la poursuite du développement de l'offre d'hébergement et d'accès au logement selon ce modèle. Le cas suédois lui donne l'occasion de souligner la manière dont s'est densifié et développé ce qu'elle désigne sous le nom de « *secondary housing market* », comme une solution alternative à l'accès au logement ordinaire. Elle explique que ce développement n'a pas permis de résorber le sans-abrisme, mais qu'il a au contraire conduit à voir apparaître des logiques d'exclusion ou d'éviction encore plus fortes qu'au sein du marché « régulier ». Enfin,

²²⁴ Cf. la page consacrée à la Conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme : <https://www.feantsa.org/fr/event/2010/12/10/conference-de-consensus-europeenne-sur-le-sans-abrisme-les-9-et-10-decembre-2010?bcParent=22> (consulté le 12 avril 2019)

le discours sur les incapacités à habiter des sans-abri qui fonde le modèle en escalier légitime et renforce les représentations négatives à l'égard des sans-abri et les pratiques d'éviction qu'ils subissent de façon générale (Sahlin, 2005). Les travaux de Sahlin mettent en évidence des formes multiples de non-recours liées à l'organisation même de la prise en charge. Des formes de non-recours par non-réception sont très clairement observables au travers des logiques sélectives et des pratiques d'éviction ou d'exclusion qui s'exercent dans le « marché régulier ». Mais le constat qu'elle formule sur les effets de la création d'un marché de l'habitat parallèle et alternatif permet de souligner un nonaccès plus global des personnes sans-domicile au marché régulier. Ce marché secondaire n'agit pas dans le sens d'un dispositif transitoire dans l'attente de pouvoir accéder au marché régulier, mais comme un espace dédié à l'habitat durable des personnes sans abri. Au-delà d'un non-recours par non-réception, l'analyse de Sahlin permet d'identifier un non-recours par non-proposition caractérisé par le fait que les plus pauvres se trouvent relégués dans un « marché » alternatif de l'habitat qui constitue leur seule perspective résidentielle. La dernière partie de la thèse me donnera l'occasion de revenir plus précisément sur le non-recours par non-proposition et notamment sur sa fonction régulatrice dans le secteur de l'hébergement et de l'accès au logement en France.

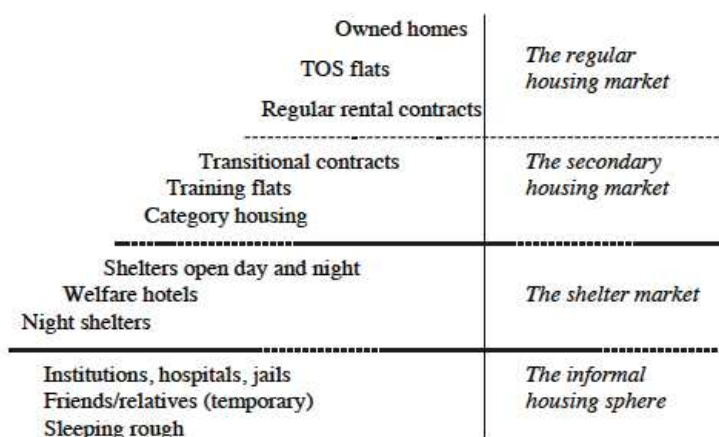


Figure 17 - "The staircase of transition"²²⁵, from Ingrid Sahlin (Sahlin, 2005, p. 118)

3.1.2 Les « grands exclus » victimes du « dualisme du réseau d'hébergement »

Des logiques d'exclusion ou d'éviction sont également observées en France dans le cas de l'accès aux dispositifs d'hébergement. Suivant sa métaphore du jeu de l'oie, J. Damon indique

²²⁵ Dans la figure proposée par Ingrid Sahlin, l'abréviation « TOS » signifie « Tenant Owners' Societies ».

ainsi que si certaines personnes réussissent à atteindre la dernière case, d'autres restent bloquées aux premières (Damon, 2002a). Certaines « marches » sont plus difficiles à gravir que d'autres et la difficulté varie selon les publics. C'est notamment le cas dans la transition entre les dispositifs de l'urgence sociale et ceux du champ de l'insertion. La logique ascensionnelle n'est ainsi pas efficace pour l'ensemble des personnes sans-abri et conduit même à des pratiques d'éviction ou de rejet de la part de certaines structures. Les auteurs du rapport de la Conférence européenne de consensus soulignent ainsi qu'en France, « certains services ne sont pas très désireux de travailler avec des personnes sans domicile qui font preuve d'un comportement difficile, souffrent de maladie mentale et consomment de l'alcool ou des drogues » (Busch-Geertsema et al., 2010, p. 79). Nous avons pu voir précédemment que ce constat apparaissait déjà dans le « Rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des “sans domicile fixe” » (1990) ou dans le « Rapport sur la mise en œuvre du dispositif hivernal d'accueil et d'hébergement d'urgence » de Michel Thierry (1996). Ce dernier parlait alors d'une logique d'« écrémage » pour illustrer ces pratiques d'éviction des publics rencontrant les difficultés les plus importantes. J. Damon reprend cette expression à son compte quelques années plus tard et parle même d'un « effet Matthieu » dans le cadre de la prise en charge. Comme d'autres chercheurs avant lui²²⁶, il s'appuie sur une parole « paradoxale » du Christ relatée par Matthieu – « on donnera à celui qui a et il sera dans l'abondance ; mais à celui qui n'a pas, on ôtera même ce qu'il a ! ». Cette référence permet à l'auteur de faire le lien entre l'organisation des politiques de prise en charge des SDF et les constats de différents chercheurs montrant que les « moins pauvres » ou les « non pauvres » bénéficieraient plus des politiques sociales universelles, mais également, dans certains cas, des politiques ciblant « les plus pauvres »²²⁷. Dans le cadre des politiques liées aux sans-abri, cela s'incarne par le fait que les SDF « les plus en difficulté » bénéficient « plus faiblement des prestations » (Damon, 2002a, p. 232).

Le propos de J. Damon est une façon d'expliquer le phénomène de relégation des personnes les plus en difficulté aux premières marches de l'escalier. On parle ainsi des « portes tournantes » de l'hébergement d'urgence (« *revolving doors* ») pour décrire le fait que la

²²⁶ Le sociologue américain Robert K. Merton avait à l'origine employé cette image pour décrire comment les chercheurs ayant une notoriété importante accédaient plus facilement à des crédits, mais pouvaient aussi s'accaparer les travaux d'autres chercheurs moins reconnus (Merton, 1968). Le sociologue belge Herman Deleeck utilise également l'« Effet Matthieu » quelques années plus tard dans le cadre de ses travaux sur la sécurité sociale et les limites de son caractère universel et redistributif (Deleeck, 1978).

²²⁷ Julien Damon fait notamment référence à un ouvrage de Richard M. Titmuss, ou encore aux travaux de Robert E. Goodin et Julian Le Grand sur les relations entre les classes moyennes et l'État Providence (Goodin et Le Grand, 1987 ; Titmuss, 1968).

personne qui entre dans le dispositif en ressorte sans que sa situation n'ait évolué. Le rapport du jury d'audition de la Conférence de consensus « Sortir de la rue » organisée en décembre 2007 indique ainsi, en reprenant l'image des cases de J. Damon :

« Comme on l'a noté dans d'autres pays, le système fonctionne donc de manière inefficace ou même pire : en renforçant chez les personnes sans abri le sentiment d'impuissance et en diminuant leurs possibilités de s'en sortir. Ce sont les fameuses « revolving doors », les portes tournantes. On entre dans le dispositif et on en sort dans le même état, ou plutôt, comme on l'a indiqué lors de la Conférence, non pas dans la même case, mais à la « case d'en dessous » (perte de confiance...). À ce jeu de l'oie des pauvres, la grande majorité est perdante et avec elle, naturellement, les acteurs sociaux, qui s'essoufflent et se désespèrent. » (2007b, p. 22)

Le jury d'audition décrit la situation d'allers et venues chroniques pour une partie des personnes sans abri. Celles-ci peuvent ainsi multiplier les séjours ponctuels en hébergement pendant des années et continuer à être sans-abri, c'est ce que certains qualifient de « chronicisation de l'urgence » (Girard, 2006 ; Lévy, 2011 ; Rothé, 2017). Comme le rappelle le jury, cet état de fait conduit également à une forme d'épuisement des acteurs sociaux.

Sous l'angle du non-recours, on note ainsi la multiplication de situation de non-réception. La sociologue Carolyne Grimard parle de « barrières » ou de « contraintes » dans l'accès à l'offre pour questionner les conditions d'accès aux ressources pour les personnes itinérantes à Montréal en s'appuyant notamment sur le « modèle de Lombrail » concernant à l'origine l'accès aux soins (Lombrail, 2000)²²⁸ pour décrire les situations de non-accès à l'offre de façon subie. Mais on observe également des formes de non-recours par non-proposition quand les personnes qui demandent un hébergement ne se voient proposer que des prises en charge ponctuelles dans le meilleur des cas. Ces situations de non-recours par non-réception ou par non-proposition peuvent également conduire à des formes de non-recours par non-demande d'une offre limitée et incertaine.

Différents travaux permettent d'envisager la question du non-accès à l'offre sous l'angle de la délimitation de l'offre accessible aux sans-abri les plus en difficulté. Cécile Brousse, chercheuse à l'Insee, propose ainsi une analyse montrant l'inégal accès aux ressources en

²²⁸ Grimard marque par ailleurs une distinction entre les « barrières » et le « non-recours » en expliquant notamment que le « non recours aux services peut dépasser les barrières structurelles ou organisationnelles et prendre la forme d'un refus de demander des services pour des raisons personnelles inexplicables » (Grimard, 2006, p. 25). Le non-recours est alors envisagé sous l'angle de la non-demande.

fonction des différentes classes de sans-domicile²²⁹. Dans un premier temps, elle documente les caractéristiques des services d'hébergement ainsi que les prestations qu'ils fournissent (Figure 18).

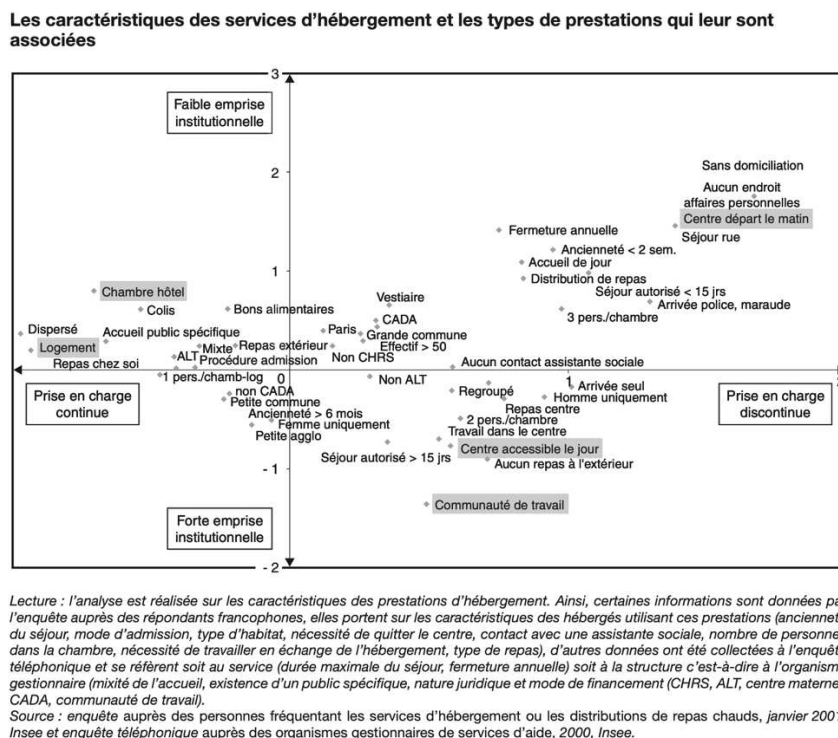


Figure 18 - "Les caractéristiques des services d'hébergement et les types de prestations qui leur sont associées" (Brousse, 2006a, p. 22)

Son schéma présente les conditions particulièrement variables d'accueil et de prestation au sein des différents services dans une organisation en escalier. C. Brousse superpose ensuite les différentes classes de sans-domicile et montre ainsi comment elles se répartissent selon les différents types de services (Figure 19).

²²⁹ C. Brousse distingue 5 classes de sans-domicile par une classification ascendante hiérarchique réalisée sur l'ensemble de la population sans-domicile identifiée dans le cadre de l'enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou les distributions de repas chauds réalisée par l'Insee en 2001, et l'enquête téléphonique auprès des organismes gestionnaires de services d'aide réalisée par l'Insee en 2000.

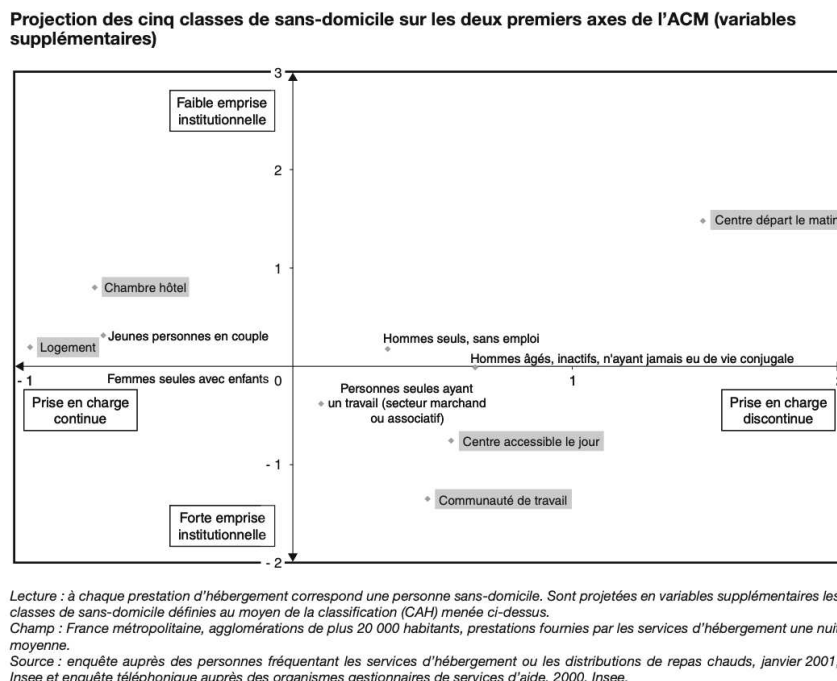


Figure 19 - "Projection des cinq classes de sans-domicile sur les deux premiers axes de l'ACM²³⁰ (variables supplémentaires)" (Brousse, 2006a, p. 24)

On remarque que les hommes seuls, sans emploi et les hommes âgés, inactifs, n'ayant jamais eu de vie conjugale se placent du côté des solutions proposant une prise en charge discontinuée, obligeant à quitter les centres le matin. C. Brousse souligne aussi « l'importance des effets de sélection à l'entrée dans le réseau d'hébergement ». Alors que les sans-domicile ayant des revenus bénéficient davantage de solutions d'hébergement durables et peu contraignantes, les personnes éloignées de l'emploi et du logement, et ayant un parcours de rue ont plus de probabilité d'être hébergées dans les « centres où l'accueil est le plus rudimentaire » (Brousse, 2006a, p. 28).

Charles Soulié parle du « dualisme du réseau d'hébergement » pour caractériser l'organisation de la prise en charge qu'il observe à la fin des années 1990 (Soulé, 1997, 2000). Il distingue « un secteur ouvert et faiblement sélectif » et « un secteur fermé contrôlant ses entrées » (Soulé, 2000, p. 216-217). À partir d'un terrain d'enquête réalisé à Paris entre 1995 et 1996, le sociologue décrit le champ de l'hébergement comme « un univers très hiérarchisé » au sein duquel la gamme des solutions est particulièrement variable avec d'un côté les grands foyers d'urgence, proposant des séjours de courte durée, disposant de (très) faibles moyens d'accompagnement social et qui accueillent les personnes qui « n'ont

²³⁰ « ACM » pour analyses des correspondances multiples.

généralement pas pu trouver place ailleurs », et à l'autre extrémité des associations spécialisées sur certains publics avec des effectifs plus réduits et un taux d'encadrement bien plus important (Soulié, 1997, p. 70-71).

« L'espace des centres d'hébergement pour personnes sans abri peut ainsi être conçu comme un marché (particulièrement segmenté), où en fonction de leur capital tant économique, physique que symbolique, les sans-abri pourront prétendre accéder à tel ou tel type de ressources. » (Soulié, 2000, p. 237)

La lecture de C. Soulié et celle de J. Damon se rejoignent assez largement (Figure 20).

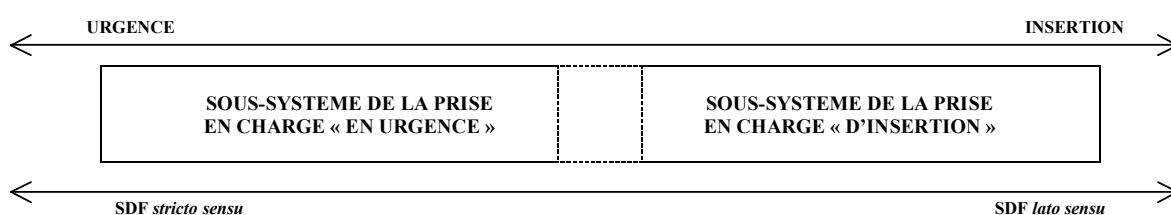


Figure 20 – « Deux sous-système de la prise en charge des SDF », Schéma de J. Damon (2001a, p. 536)

Si J. Damon prend la précaution d'indiquer que ce schéma « ne doit pas conduire à observer une prise en charge totalement dualisée » en précisant que les deux sous-systèmes présentés sont très liés, il décrit cependant une distribution vers les dispositifs d'urgence ou d'insertion en fonction des publics (ici, J. Damon parle de SDF *stricto sensu* ou de SDF *lato sensu*). Plus loin dans sa démonstration, et afin d'expliciter le ciblage dont sont l'objet les « très grands exclus », et les logiques « d'écramage » de la prise en charge, J. Damon propose un deuxième schéma pour illustrer la segmentation de l'offre de services et d'hébergement pour les SDF *stricto sensu*, mais également l'inégal accès aux différentes ressources selon les situations individuelles.

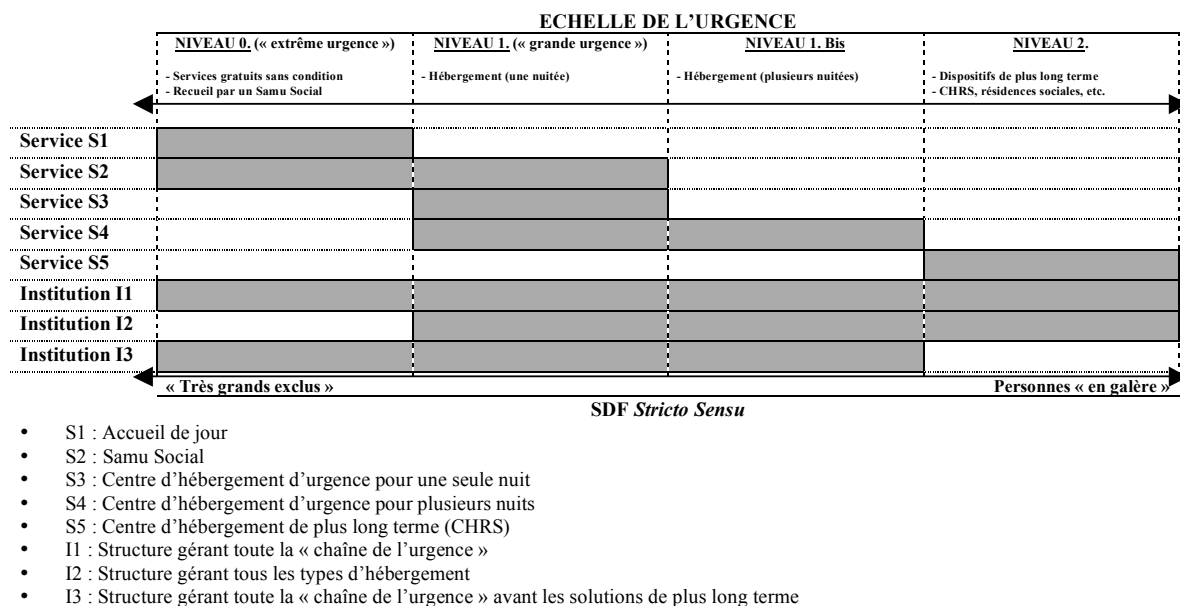


Figure 21 – « Urgence sociale et “grande exclusion” : des services de prise en charge différenciés », Schéma de J. Damon (Damon, 2001a, p. 624)

Cette représentation permet à J. Damon d'illustrer le fait que les « très grands exclus » ont généralement accès au plus bas niveau de son « échelle de l'urgence » tandis que les personnes rencontrant moins de difficultés (personnes « en galère »), accèdent aux dispositifs plus durables et plus qualitatifs.

Les analyses de C. Brousse, J. Damon et C. Soulié permettent ainsi de mettre en évidence le caractère segmenté de l'offre, mais aussi la restriction de l'offre accessible pour les « grands exclus » ou les sans-abri les plus en difficulté, refusés ou non recherchés par les structures proposant des prestations de meilleure qualité. La mobilité potentielle de ce public au sein du réseau assistantiel est ainsi considérée comme limitée aux dispositifs les moins sélectifs et proposant les prestations les plus pauvres en termes d'accueil et d'accompagnement social. Les « grands exclus » ne peuvent donc accéder qu'à une partie restreinte de l'offre, se limitant aux dispositifs précaires, et se trouvent ainsi dans des formes de non-recours par non-proposition. Les sans-abri « les plus en difficulté » se retrouvent ainsi dans la nécessité de multiplier les recours aux dispositifs de l'urgence sociale les moins sélectifs, proposant généralement des séjours ponctuels, sans pouvoir aspirer à des solutions d'hébergement pérennes.

3.1.3 La consolidation d'une catégorie de sans-abri chroniques

Dans une contribution dans le cadre de la Conférence Européenne de Consensus sur le sans-abrisme (2010), Volker Busch-Geertsema, chercheur allemand et actuel coordinateur du *European Observatory on Homelessness*, indique que les « personnes sans chez-soi chroniques représentent une fraction relativement limitée des utilisateurs des centres d'hébergement (environ 10%) mais occupent près de la moitié des lits de ces centres d'hébergement » (Busch-Geertsema, 2010). Il poursuit en indiquant que ces personnes « forment un petit groupe avec des besoins complexes et produisant des coûts relativement élevés ». Le propos de Busch-Geertsema s'appuie sur les travaux de deux chercheurs américains en santé publique de l'Université de Pennsylvanie, Randall Kuhn et Dennis P. Culhane. Ces deux chercheurs ont proposé une typologie du sans-abrisme, sur la base d'une étude fondée sur des données administratives issues de refuges pour sans-abri à New York et à Philadelphie (Kuhn et Culhane, 1998). Ils distinguent ainsi trois types de sans-abri : les personnes fréquentant de façon épisodique les refuges, celles les fréquentant de manière transitoire, et les usagers chroniques, qui ont tendance à être plus âgés, non blancs et à avoir un niveau plus élevé de problèmes de santé mentale, de toxicomanie et médicaux. Les deux premiers types représentent environ 90% des usagers des refuges. Mais les sans-abri chroniques, bien qu'ils ne représentent que 10% des usagers selon cette étude, « consomment la moitié du nombre total de jours d'hébergement » :

« The chronically homeless, who account for 10% of shelter users, tend to be older, non- White, and to have higher levels of mental health, substance abuse, and medical problems [...] Despite their relatively small number, the chronically homeless consume half of the total shelter days. Results suggest that program planning would benefit from application of this typology, possibly targeting the transitionally homeless with preventive and resettlement assistance, the episodically homeless with transitional housing and residential treatment, and the chronically homeless with supported housing and long-term care programs. » (Kuhn, Culhane, 1998)

Les auteurs suggèrent en conclusion que les programmes à destination des sans-abri devraient cibler (« *targeting* ») plus précisément certaines catégories de publics, et notamment les sans-abri chroniques dans une logique de réduction des coûts. Ces données ont été reprises par les personnes soutenant le développement de l'approche « Logement d'abord » consistant à faire accéder en particulier les sans-abri chroniques, directement de la rue à un logement au lieu de les faire transiter par différents services d'hébergement intermédiaire. Dans un ouvrage récent, la sociologue canadienne Dahlia Namian souligne également l'influence des travaux de R. K. Kuhn et D. P. Culhane. Elle explique comment ils ont participé à faire passer « l'itinérance

chronique » d'une catégorie « profane » à une catégorie « fondée scientifiquement » (Roy, Namian et Grimard, 2018, p. 194). D. Namian indique par ailleurs que dans la continuité du développement des politiques adoptant l'orientation « Logement d'abord » en Amérique du Nord, et ciblant particulièrement cette population, l'« itinérance chronique » (ou « sans-abri chroniques ») est devenue une catégorie administrative « autorisant le ciblage des personnes lui correspondant » (Namian, 2018, p. 196). Cette catégorie des « personnes sans abri de façon chronique » a été définie par la SPLI²³¹. Elle constitue l'un des deux publics ciblés par l'approche « Logement d'abord » avec « les personnes sans abri de façon épisodique » :

*« Les personnes sans abri de façon chronique sont celles qui, souvent atteintes d'affections incapacitantes (p. ex. des maladies physiques ou mentales chroniques, des problèmes de toxicomanie), sont actuellement sans abri et l'ont été pendant six mois ou plus au cours de la dernière année (c.-à-d. qu'elles ont passé plus de 180 nuits dans un refuge ou dans un endroit impropre à l'habitation). **Dans la mesure du possible, les collectivités devraient accorder la priorité aux personnes qui sont en situation d'itinérance chronique depuis longtemps. »²³²*

Par le biais de ces recherches et des définitions du « sans-abrisme chronique » qui en découlent, la situation des sans-abri de long-terme est envisagée sous l'angle des caractéristiques individuelles, mais aussi des relations institutionnelles. En France, s'il n'y a pas d'accord autour d'une catégorie administrative disposant d'une définition stricte, la catégorie des « grands exclus » va néanmoins servir, au tournant du 21^e siècle, à désigner la frange de public se trouvant dans des situations durables de sans-abrisme.

3.2 Réhabilitation des comportements des « grands exclus » à l'égard de l'offre sociale

La généralisation de l'appellation « grand exclu » s'observe à partir du début des années 2000. Elle coïncide avec la publication de la thèse de J. Damon et de l'ouvrage qui en est issu. Ces travaux mobilisent largement cette catégorie (Damon, 2001a, 2002a). Les travaux de J. Damon, bien que pouvant être clivants²³³, vont bénéficier d'un important écho. Ils diffusent aux

²³¹ La SPLI est la Stratégie de partenariats de lutte contre l'itinérance. Depuis 2018, on parle désormais de Stratégie canadienne de lutte à l'itinérance (SCLI). <https://www.mmfm.ca/la-spli-du-gouvernement-federal-devient-la-strategie-canadienne-de-lutte-a-litinérance-scli-vers-un-chez-soi/> consulté le 17 mai 2019

²³² Définition issue du site internet du Gouvernement du Canada, <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/sans-abri/ressources/logement-abord/approche.html> (consulté le 17 mai 2019)

²³³ Un temps d'échange avec la salle lors du Conseil social de l'habitat organisé à Grenoble en décembre 2012 donne une illustration de la réception contrastée des travaux de J. Damon. Dans un premier temps, une personne prend la parole et mobilise ses travaux pour soutenir l'idée que certaines personnes sans-abri n'acceptent pas ou

différents niveaux de la mise en œuvre des politiques de prise en charge des sans-abri mais leur influence s'observe tout particulièrement au niveau politique central. Ceci s'explique notamment par les postes successifs occupés par J. Damon au fil des années : au sein de la SNCF où il a participé à développer la Mission Solidarité à partir de 1993 qu'il a par la suite dirigée ; au ministère du Logement où il a été chargé de mission à l'époque où Pierre-André Périssol occupe le poste dans le gouvernement d'Alain Juppé (1995) ; ou encore à la Caisse nationale des Allocations familiales au sein de laquelle il a notamment été responsable du Département de la recherche, de la prospective et du réseau des chargés d'études entre 1999 et 2006. Homme de relations, J. Damon a eu une influence importante sur les décideurs politiques et on peut estimer que ses travaux sur les sans-abri en général, et les « grands exclus » en particulier, ont participé à une transformation de la perception de ce public. En effet, au-delà des logiques d'écramage et de l'effet Matthieu qu'il décrit, il consacre une section de sa thèse à la compréhension des comportements des sans-abri vis-à-vis de l'offre sociale d'hébergement.

3.2.1 Les « bonnes raisons » des sans-abri expliquant un non-recours volontaire actif

C'est notamment autour de la question du refus de l'offre que J. Damon mobilise la notion de non-recours dans le cadre de sa thèse de doctorat en sociologie, pour mettre en exergue « les bonnes raisons » des SDF (Damon, 2001a). J. Damon s'intéresse en particulier aux situations de recours et de non-recours aux dispositifs de l'urgence sociale, et notamment de l'hébergement d'urgence. Il considère que l'« approche en termes de non-recours aux droits, aux services et aux secours » est « particulièrement appropriée », notamment en tant que « critère d'efficacité », pour apporter des éléments de compréhension à la question du refus d'assistance de la part de certains SDF, en particulier les « grands exclus ».

J. Damon ayant été responsable du Département de la recherche, de la prospective et du réseau des chargés d'études à la Caisse nationale des Allocations Familiales (Cnaf) à partir de juin 1999, on peut supposer son intérêt pour la question du non-recours et sa mobilisation dans le champ du sans-abrisme ne sont pas sans lien avec le rôle pionnier de la Cnaf en France dans

plus d'aller vers les dispositifs d'hébergement. Sans lui laisser le temps d'aller au bout de son intervention, un administrateur d'une grande association iséroise saisit un micro pour souligner qu'il faut se méfier des références employées, expliquant que J. Damon est « un penseur de droite », « libéral », qui cherche à « flinguer purement et simplement le secteur de l'hébergement ».

l'importation du sujet. J. Damon s'appuie d'ailleurs sur la définition du non-recours proposée au sein du Département de la recherche par Antoine Math, qui parle de non-recours lorsqu'une personne « ne perçoit pas tout ou partie d'une prestation à laquelle elle a droit » (Math, 1996a).

Tableau 11 - "Effets du ciblage", tableau réalisé par J. Damon sur la base des travaux d'A. Math

	Ciblés	Non-ciblés
Atteints	Résultat attendu	Effet de type 1 1/a : Erreur 1/b : Fraude
Non-atteints	Effet de type 2 2/a : Non recours 2/b : Écrémage	Résultat attendu

Mais l'auteur propose un élargissement de la perspective du non-recours en dépassant le cadre des prestations, généralement entendues comme financières jusqu'alors, pour s'intéresser en outre aux services et aux secours. Il faut pourtant noter que Julien Damon, malgré cet élargissement thématique, envisage le non-recours dans une acception assez restreinte, comme un synonyme de la « non acceptation des secours » (p. 643) ou du « refus de prise en charge » (p. 638). Toujours en s'appuyant sur les travaux d'Antoine Math (Math, 1996a, 1996b), il propose un tableau visant à caractériser les effets du ciblage, parmi lesquels figure le non-recours (Tableau 11). Dans ce tableau récapitulatif, le non-recours correspond à l'une des deux manifestations de ce que l'auteur appelle « effet de type 2 », lorsque l'individu ciblé n'est pas atteint, l'autre étant l'« écrémage », lorsque l'individu « n'est pas admis dans un service alors qu'il est pourtant considéré comme faisant partie d'une sous-catégorie prioritaire pour ce dispositif ». On perçoit ainsi que l'auteur considère comme étant du non-recours ce qui est pour lui un comportement « actif », qu'il distingue de l'« écrémage », alors que l'on pourrait tout à fait considérer qu'il s'agit aussi d'une situation de non-recours, mais d'un non-recours d'origine institutionnelle. Surtout, dans partie intitulée « Les “bonnes raisons” des non-recours des SDF »²³⁴, J. Damon s'inscrit en faux vis-à-vis des discours qui résumeraient le comportement de refus à la manifestation de troubles psychiques caractéristiques d'une frange de la population SDF :

« Dans leurs non-recours aux prestations et dans leurs refus, total ou partiel, des secours il semble préférable, autant pour la compréhension que pour l'action, de

²³⁴ J. Damon mobilisera le non-recours dans plusieurs publications dans la continuité de sa thèse. Dans l'ouvrage issu de sa thèse, *La question SDF. Critique d'une action publique* (2002a) ; ou encore dans : « Les “bonnes” raisons des SDF », (2009) ; « Les SDF en France : difficultés de définition et de prise en charge » (2003a) ; « Les SDF face au complexe bureaucratique-assistanciel » (2003b). Par ailleurs, J. Damon emploie la notion dans l'une des fiches du rapport produit à l'occasion de la Conférence de consensus « Sortir de la rue les sans abri » de 2007 : Fiche n° 9 « Les relations entre les sans-abri et les services d'aide qui leur sont destinés ».

saisir les raisons qui orientent ces comportements. Notre objectif est ici, sans nier l'importante relative des troubles psychiques, de critiquer les analyses et les propositions qui ne voient là que maladie mentale ou réflexe culturel. Bien entendu les troubles et pathologies sont présents, mais ils ne peuvent être érigés en explication définitive de tous les comportements. » (Damon, 2001a, p. 644)

Il explique que les raisons de ces refus sont mal connues, mais que « la « désocialisation », la « désaffiliation » ou encore la « grande exclusion » sont érigées en explication de ces comportements. C'est notamment ce que l'on a pu constater au cours des chapitres précédents. Or J. Damon propose, en se référant aux travaux de Raymond Boudon (Boudon, 1992, 1999), de fonder son analyse sur « un postulat de rationalité ». Il précise alors que les SDF ont « des “bonnes raisons” de ne pas solliciter ou de ne pas accepter les services et prestations de prise en charge [ce qui] ne signifie pas qu'ils aient raison de le faire ». Son approche consiste à prendre en considération les contextes pour dépasser une vision qui, pour expliquer les refus, s'appuierait sur « des notions vagues et contestables telles que la “mort sociale”, la “maladie du lien”, la “crise de sens”, la “culture” ou la “grande exclusion” » (2001a, p. 641). Pour partie au moins, les notions auxquelles l'auteur fait référence renvoient à l'approche de la « grande exclusion » conceptualisée par les acteurs de la Maison de Nanterre.

J. Damon liste un certain nombre d'éléments de réponse aux questions « pourquoi refusent-ils la prise en charge ? » et « pourquoi n'acceptent-ils pas d'aller dans les centres ? ». Ses explications rejoignent pour partie celles qui étaient avancées par les acteurs de l'urgence sociale dans le cadre des enquêtes du Credoc. Cependant, elles insistent davantage sur la nature de l'offre et ses effets sur les personnes. J. Damon relève notamment les interdictions de consommation (alcool et drogues) dans les lieux ; la violence, l'insalubrité et la promiscuité qui peuvent y régner ; l'éventuelle séparation des couples ou le risque de placement des enfants ; la volonté de maintenir son espace privé « bricolé » dans l'espace public ; la non acceptation des animaux domestiques dans les lieux d'accueil ; les sentiments de honte, d'humiliation ou de stigmatisation qui peuvent être ressentis dans le cadre de la prise en charge en tant qu'« assistés » ; les « expériences traumatisantes » antérieures ; et en enfin les situations juridiques et sociales particulières qui peuvent conduire certaines personnes à chercher à ne pas être « repérées » (p. 642-643).

« Le non recours (ou la non acceptation des secours) peut s'expliquer par des raisons qui n'ont rien à voir avec des troubles psychiques. A la question « pourquoi refusent-ils la prise en charge » ou « pourquoi n'acceptent-ils pas d'aller dans les centres » ?, une série d'éléments de réponse peut être repérée. On peut citer, dans le désordre :

(i) L'alcool et/ou la drogue qui ne peuvent être consommés dans ces lieux, alors que la personne considérée a besoin de ces substances durant la nuit.

(ii) Le degré de violence, d'insalubrité et de promiscuité dans certains centres.

(iii) Le fait que certains SDF sont en couple et ne souhaitent pas être séparés. De la même manière certains sont avec des enfants et ne souhaitent pas qu'ils soient placés.

(iv) Des personnes sans-abri se sont bricolées un espace privé dans l'espace public et ne souhaitent pas en être écartés au risque de perdre ce qu'elles y ont caché. Elles peuvent y bénéficier de ressources dégagées sur ce territoire qu'elles ne trouveraient pas dans un centre, par exemple de la sécurité avec la proximité d'un commissariat de police, de l'affection avec des contacts réguliers avec des habitants compatissants, de revenus avec des activités diverses qui permettent de subsister ou d'améliorer l'ordinaire.

(v) La vie avec des animaux domestiques qui ne sont pas acceptés.

(vi) La honte, l'humiliation de la prise en charge sont des sentiments à ne pas négliger pour comprendre les attitudes et réactions de SDF qui souhaitent conserver leur dignité en ne bénéficiant pas de services pour « assistés ». La prise en charge est, de facto, stigmatisante. Certains SDF, en phase de fragilisation comme en phase de sédentarisation, peuvent très raisonnablement ne pas vouloir correspondre à une image qu'ils repoussent.

(vii) Des expériences traumatisantes dans les centres peuvent également être des raisons tout à fait compréhensibles pour refuser d'y retourner.

(viii) Des situations particulières au regard de la situation juridique et sociale (sans papiers, personnes recherchées, personnes surendettées) peuvent expliquer le fait que des SDF ne veulent pas être repérés. »

Encadré 4 - Les raisons du non-recours des sans-abri selon J. Damon (Damon, 2001a, p. 642-643)

J. Damon classe ces différentes raisons en trois « familles de facteurs ». La première porte sur « la particularité de certaines situations » et renvoie notamment aux personnes en couple, avec des enfants, accompagnées d'un animal, en situation irrégulière, dans des situations d'endettement importantes, ne souhaitant pas être retrouvées, *etc.* La deuxième famille concerne les « préférences individuelles », et le fait que certaines personnes ne veulent pas être assimilées à d'autres sans-abri, ne souhaitent pas se retrouver en hébergement collectif, refusent les contraintes imposées par les règlements, *etc.* La troisième concerne « l'inadaptation de la prise en charge », qui renvoie au fait que des centres d'hébergement sont perçus comme insalubres ou violents, mais également à « l'opacité du système de prise en charge » et « l'inadaptation des circuits d'information » qui conduisent des personnes à ne pas recourir par découragement, ou par manque d'une information actualisée sur les conditions de prise en charge dans certains centres.

Dans l'analyse de J. Damon, différentes « bonnes raisons » expliquent le refus d'aller vers les centres d'hébergement, et donc les formes de non-recours par non-demande où les personnes ne sollicitent pas les centres ou refusent de s'y rendre pour les différents motifs. Il précise toutefois que les raisons qui fondent cette non-demande résultent parfois d'une « mauvaise connaissance » de l'offre, notamment dans les cas où l'information sur les éventuelles améliorations des conditions d'accueil ne sont pas nécessairement connues des personnes concernées. Dans ce cas, la non-demande peut s'expliquer par un défaut d'actualisation de la connaissance sur l'offre, voyant perdurer un non-recours fondé sur des raisons obsolètes.

L'usage de la notion de non-recours permet à J. Damon de proposer un contre-point particulièrement critique à l'encontre de certains discours évoqués au cours des chapitres précédents, et encore très puissants au moment où il publie sa thèse, qui envisagent le refus comme la manifestation symptomatique d'une situation sociale, sanitaire et psychologique très dégradée. C'est notamment ce que l'on comprend lorsque J. Damon invite à ne pas « plaquer des explications en terme catégoriel » sur le refus des sans-abri :

« Des SDF refusent des secours, mais rien ne permet de plaquer des explications en terme catégoriel qui distingueraient une sous-population particulière parmi les SDF, en l'occurrence les « très grands exclus. » (Damon, 2001a, p. 645)

La question du non-recours des sans-abri et en l'occurrence des raisons du refus de l'offre, est abordée par J. Damon dans une courte section d'une dizaine de page, dans l'une des parties finales de sa thèse. Son propos déconstruit les thèses pathologisantes des acteurs de la clinique de la désocialisation. La mobilisation des travaux de Boudon pour soutenir la rationalité du non-recours dans sa forme volontaire et active vise à mettre fin à une présomption d'irrationalité qui pèserait sur les « grands exclus ». Mais elle permet également de nourrir la réflexion sur la réception des politiques publiques par les personnes sans abri. En effet, la prise en considération des critiques « formulées par les SDF à l'encontre du système de prise en charge » conduit à prendre avec précaution les discours des acteurs de la prise en charge qui imputeraient à la pathologie ces comportements, dans une volonté conservatiste :

« Pour le dire très nettement, la question n'est pas tant de savoir ce qui tourne mal dans l'esprit des sans-abri, mais plutôt d'entendre, dans leur propos, les critiques du système de prise en charge de leurs difficultés. Pour le dire encore plus clairement, il est probable que le fait d'imputer à des pathologies mentales les refus de prise en charge peut traduire un refus de la part de certains acteurs de la prise en charge de remettre en question leurs pratiques. » (Damon, 2001a, p. 646)

Le propos de J. Damon sur la prise en considération des opinions des personnes sans abri sur les services qui leurs sont proposés et sur leurs comportements vis-à-vis de ceux-ci va provoquer un déplacement dans la prise en considération de la situation des sans-abri « les plus en difficultés ». D'autres travaux prolongeront cette réflexion, comme l'enquête « sans-domicile » de 2001 conduite par l'Insee et l'Ined.

3.2.2 Prolongement de la prise en considération des personnes ne fréquentant pas les structures d'hébergement ou de restauration dans le cadre de l'enquête SD 2001

L'enquête « sans-domicile » réalisée par l'Insee au cours de l'hiver 2001²³⁵, ainsi que d'autres enquêtes corollaires, ont permis de poursuivre la réflexion sur le non-recours des personnes sans abri et sans domicile. Ces enquêtes apportent différents éléments permettant d'affiner les connaissances sur les situations de non-recours. C'est notamment le cas de l'étude ayant conduit au rapport réalisé par l'Ined pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale en 2002, s'intéressant au « cas des personnes sans domicile n'utilisant pas les services d'hébergement et de restauration » (Marpsat, Quaglia et Razafindratsima, 2002). Elle fait partie d'une série de trois « enquêtes pilotes » conduites par l'Insee et l'Ined afin d'obtenir des renseignements sur les sans-domicile « qui ne seraient pas ou seraient mal atteints » par l'enquête initiale de 2001. Ces enquêtes complémentaires se sont intéressées aux usagers des accueils de jour, mais également aux personnes non-francophones, ainsi qu'aux sans-domicile rencontrés par les dispositifs mobiles (« services itinérants »). On retrouve un certain nombre de résultats dans un numéro de la revue Insee-Méthodes d'août 2006 consacré à l'enquête sans-domicile de 2001 (Arduin et al., 2006).

L'une des intentions des chercheurs est d'obtenir une estimation de la proportion de personnes n'utilisant pas les services afin d'identifier les limites de couverture de l'enquête « sans-domicile ». L'enquête complémentaire réalisée auprès des personnes rencontrées par les « équipes itinérantes » laisse ainsi apparaître une proportion de personnes ne faisant pas appel aux services d'hébergement ou de restauration. Cette enquête s'appuie sur 96 entretiens réalisés

²³⁵ Sur la genèse de l'enquête « sans-domicile » de l'Insee, voir notamment les articles de Maryse Marpsat (2008) et de Marie-Thérèse Join-Lambert (2006).

avec des personnes à Paris (et sa banlieue), Nantes et Nice. L'enquête révèle que 17 d'entre elles déclarent ne jamais avoir utilisé les services d'hébergement ou de restauration. La plupart sont sans logement depuis au moins une année, et bien plus pour 6 d'entre elles, avec des durées dans la rue allant de 10 à 40 ans. Une partie intitulée « Les raisons de non recours aux centres d'hébergement » indique que parmi les 75 « personnes qui ont dormi au moins une fois au cours de la semaine passée dans un abri de fortune ou un lieu public », 57 l'ont fait parce qu'elles refusent de dormir dans les centres d'hébergement. 4 personnes déclarent qu'elles ont dû quitter le centre d'hébergement dans lequel elles dormaient précédemment et 7 personnes n'ont pas pu accéder à la structure qu'elles souhaitaient. On peut relever ici différentes formes de non-recours. Quant à celles n'ayant pu accéder au centre qu'elles voulaient, il s'agit d'une forme de non-recours par non-réception. Dans le cas des personnes refusant d'aller vers les centres d'hébergement, il s'agit d'un non-recours par non-demande. En ce qui concerne les personnes n'ayant pu rester dans les structures où elles étaient précédemment hébergées, la qualification est plus délicate puisqu'elle mêle deux types de non-recours. On peut estimer qu'il s'agit d'une forme de non-recours par non-réception si les personnes ont émis le souhait d'y rester. Mais on peut également considérer que l'on se trouve face à une manifestation particulière de non-recours par non-proposition puisque les personnes ne se voient pas proposer la possibilité d'accéder à une offre d'hébergement durable.

Au travers des entretiens réalisés, l'enquête de l'Ined cherche à comprendre plus spécifiquement pourquoi les personnes refusent de recourir aux centres d'hébergement. Les différentes raisons évoquées par les personnes interrogées sont rassemblées ci-dessous :

Raisons de refus du recours aux centres (plusieurs réponses possibles)	N=
À cause du manque de sécurité	18
À cause du manque d'hygiène	21
À cause du manque d'intimité	7
Vous ne souhaitez pas être avec les personnes qui fréquentent les centres	8
Vous préférez la vie dans la rue	19
Les animaux ne sont pas acceptés	3
Il y a une mauvaise organisation	10
Vous préférez votre liberté	10
Autres raisons	6

Tableau 12 – « Raisons de refus du recours aux centres » (Arduin et al., 2006, p. 201)

Un certain nombre de précisions concernant les motifs sont rapportées par les auteurs qui citent les propos de personnes enquêtées, parmi lesquels : « je veux être libre » ; « je préfère la

rue avec mes chiens » ; « je veux mon indépendance » ; « pour la liberté, j'aime pas c'est tout. C'est comme une prison là-bas, 6 heures du soir ils ferment » ; « ils sont bourrés, se bagarrent entre eux, à coups de bouteille, moi j'en ai déjà pris » ; « j'ai vécu dans les collectivités depuis l'âge de 11 ans, j'aime mon indépendance » ; « il faut passer la nuit entière à téléphoner au 115 » ; « c'est le bordel les centres, c'est l'enfer » ; « à cause des problèmes de drogue et d'alcool » ; « c'est trop strict car on sépare hommes et femmes, on sépare les familles » ; « trop de contraintes » ; « n'aime pas car il faut remplir des papiers et ne sait pas bien écrire » (Arduin et al., 2006, p. 201). Ces différentes explications renvoient pour une bonne part à des désaccords avec les principes de l'offre ou ses modalités, notamment les conditions d'accueil, qu'il s'agisse des conditions matérielles, des conditions et règles, ou des modes d'organisation. D'autres éléments relèvent d'une volonté d'indépendance ou de liberté. Un autre registre renvoie à la promiscuité avec les autres personnes fréquentant ces structures.

L'enquête complémentaire réalisée auprès des personnes rencontrées par les « équipes itinérantes » caractérise la population ayant échappé à l'enquête initiale de l'Insee et de l'Ined conduite au sein des dispositifs d'hébergement et des services de restauration en 2001. Elle prolonge et corrobore la réflexion engagée par J. Damon au sujet du non-recours aux dispositifs de l'urgence sociale. En s'attachant notamment à comprendre les raisons des refus de prise en charge, ses résultats nourrissent une position alternative à celle qui dominait jusqu'alors. L'éloignement ou le refus de l'offre ne sont plus seulement perçus comme les symptômes visibles d'une irrationalité qui caractériserait les sans-abri « les plus en difficulté », mais comme des actes motivés par différentes raisons. Dit autrement, ces différents travaux se décalent franchement d'une lecture individualisante du non-recours.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre montre l'importante complexité du dispositif AHI et la difficulté à le mettre en œuvre de façon efficace pour l'ensemble des personnes sans abri. Il permet de saisir le sens des différentes critiques qui lui sont adressées, qui pointent les limites d'une organisation de l'offre par paliers. Le Référentiel national de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion de 2005 est ainsi fortement discuté en ce qui concerne sa capacité à présenter une solution efficace pour remédier au sans-abrisme. Au travers de ces différentes analyses critiques produites à partir de

la fin des années 1990 et au début des années 2000, l'organisation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement est questionnée dans sa rationalité. Les critiques soulignent notamment le fait que les sans-abri les plus en difficulté sont ceux pour lesquels cette organisation a les effets les plus néfastes. De façon plus large, c'est la persistance d'un système inefficace pour remédier au sans-abrisme qui est discutée plus ou moins directement.

Le développement de connaissances sur l'organisation de la prise en charge des sans-abri et de ses effets, mais également l'intérêt plus spécifique porté à la compréhension des refus de l'offre sociale vont participer à une transformation notable de la perception politique des « sans-abri chroniques » ou des « grands exclus ». Cela se traduit en particulier par un déplacement sensible des facteurs explicatifs du non-recours, de la dimension individuelle (le non-recours comme comportement) vers la dimension structurelle (le non-recours comme situation). D'individus vulnérables et désocialisés « qui ne demandent rien », les personnes vont alors être davantage considérées comme les victimes du système de prise en charge et de ses logiques sélectives. Les « grands exclus » incarnent les conséquences des dysfonctionnements du dispositif d'hébergement et d'accès au logement. Ils révèlent son caractère excluant, les sans-abri rencontrant les difficultés les plus importantes stationnant sur les premières marches de l'escalier de la prise en charge. Les deux formes de non-recours observées au cours de la première partie de la thèse sont à nouveau observables, mais trouvent des registres explicatifs différents. On note ainsi une accentuation du discours sur la non-réception ou sur le nonaccès envisagés comme les conséquences de processus d'écramage ou de relégation de certains publics. On voit également apparaître un discours sur les comportements des sans-abri « les plus en difficulté » se décalant de la vision pathologisante observée précédemment. Le fait de ne pas recourir de façon volontaire aux dispositifs d'hébergement d'urgence, ou de refuser les solutions proposées, n'est plus envisagé comme la manifestation symptomatique d'un trouble psychologique ou d'une incapacité des personnes à prendre les « bonnes décisions » pour remédier à leurs situations. Le discours se déplace sur les « bonnes raisons » de la non-demande. Et la non-demande est comprise comme une forme de renoncement face à l'incapacité de l'offre sociale à apporter une réponse valable. Des raisons institutionnelles maintiendraient durablement des personnes dans les circuits d'assistance de l'urgence sociale. Ces constats pour partie issus de différents travaux de recherche, vont progressivement diffuser au niveau politique et participer à une transformation de la problématisation politique de la « grande exclusion », conduisant à une remise en cause croissante de la structuration du dispositif d'hébergement et d'accès au logement.

Chapitre 6 : Le temps des critiques ou le recadrage politique du problème des « grands exclus »

Le début des années 2000 est le moment où la catégorie des « grands exclus » va véritablement prendre place parmi les catégories d'action reconnues par les pouvoirs publics. Cela s'explique par la diffusion au niveau politico-administratif d'un discours critique sur l'offre à destination des sans-abri, son organisation et ses effets. On en retrouve la trace dans un certain nombre de productions issues d'instances étatiques ou gouvernementales. Qu'elles soient produites dans le cadre de missions ministérielles, ou par des instances parlementaires (commission de l'Assemblée nationale ou du Sénat), des juridictions nationales (Cour des comptes), des institutions gouvernementales (HCLPD, Onpes), des services administratifs nationaux (IGAS, IGA), différentes contributions permettent de constater que la critique entre dans les institutions. Ce constat est important puisqu'il atteste d'une prise en considération des dysfonctionnements observables dans le système de prise en charge, qu'il s'agisse de la saturation des dispositifs liée à un manque de fluidité, de la limitation des durées de séjours, des conditions d'accueil inadaptées, *etc.* Ces critiques vont dépasser le strict cadre des acteurs directement impliqués. Par la mobilisation associative, ces critiques vont prendre place dans l'espace public, sous la forme d'actions contestataires fortement médiatisées. En particulier, l'instauration d'un rapport de force avec les pouvoirs publics par Médecins du Monde puis par les Enfants de Don Quichotte va permettre de porter les critiques au-delà des seuls initiés, et d'inscrire la question de la prise en charge des sans-abri sur l'agenda politique national. Ces deux mobilisations successives vont marquer la période allant de décembre 2005 à janvier 2007.

L'analyse de cette séquence politique où s'observe un accroissement des critiques avec en point d'orgue l'action des Enfants de Don Quichotte a déjà donné lieu à de nombreuses analyses (Bruneteaux, 2007a ; Gaboriau et Graeff, 2007 ; Gardella, 2014b ; Graeff, 2010 ; Lascoumes et Le Galès, 2007 ; Noblet, 2010, 2014)²³⁶. L'enjeu de ce chapitre n'est pas de revenir sur ces différentes contributions, mais d'observer plus spécifiquement comment la question du non-recours des « grands exclus » à l'offre sociale va être mobilisée au cours de cette séquence. Cet angle d'analyse permettra de constater la prise en considération politique d'une partie des

²³⁶ E. Gardella a consacré l'un des chapitres de sa thèse à la montée en puissance des critiques et contestations à l'égard des dispositifs de prise en charge. Il y décrit avec précision les différentes étapes conduisant à ce qu'il qualifie de « tournant de continuité » (Gardella, 2014b, p. 533 et suivantes).

travaux scientifiques évoqués au cours du chapitre précédent. Il permettra aussi et surtout de constater le traitement singulier réservé à la catégorie des « grands exclus » est l'objet au cours de cette période. Au travers de l'analyse des rapports publics et des mobilisations qui émaillent l'année 2006, nous verrons que se formule progressivement l'idée d'un dispositif spécifiquement dédié aux « grands exclus » : l'hébergement de stabilisation. Symbolisant l'échec des dispositifs de prise en charge des sans-abri et de ses limites et incohérence dans ce contexte de montée en charge des critiques, les « grands exclus » vont à nouveau être considérés comme nécessitant des solutions spécifiques et dérogatoires au cadre général de la prise en charge. Ainsi, si d'un point de vue *macro*, cette nouvelle séquence politique aboutit à une reconnaissance du droit au logement opposable, l'analyse par la catégorie des « grand exclus » permet d'observer une réalité plus contrastée, puisque le constat d'une incapacité à vivre dans un logement continue de peser fortement sur leurs conditions d'accès à l'offre sociale.

Dans une première partie de ce chapitre, je reviendrai sur l'affirmation progressive de la catégorie des « grands exclus » au niveau des sphères de décision politiques. Ceci permettra de voir que les critiques concernant la prise en charge des « grands exclus » ont progressivement pris de la consistance « en interne » des pouvoirs publics, indiquant une prise en considération politique de l'inadaptation des dispositifs. Cela se traduit par une actualisation de la « mise en récit » de la situation des sans-abri les plus en difficulté et une modification du « cadrage » du problème des « grands exclus » au cours de cette séquence (Neveu, 2015). Je m'intéresserai dans un second temps à la médiatisation de ces critiques par le biais des mobilisations associatives contestataires de Médecins du Monde et des Enfants de Don Quichotte. Ceci permettra de souligner que la mobilisation de la situation des sans-abri refusant les propositions d'aide ou d'hébergement dans l'argumentaire de ces deux associations a popularisé la situation des « grands exclus ». L'analyse de ces deux mobilisations permettra d'observer une forme de continuité entre les revendications portées par ces deux mouvements et les orientations politiques qui les précèdent. Cette séquence, sur fond de contestation, aboutit à une forme de consensus autour du développement de solutions d'hébergement durables, mais spécifiques, à destination des « grands exclus », alors qu'est affirmée en parallèle la dimension universelle du droit au logement par la reconnaissance de son opposabilité.

1. La catégorie des « grands exclus » au cœur de l'autocritique institutionnelle :
autour du 10^e rapport du HCLPD

Au début des années 2000, la consolidation d'un dispositif global de prise en charge des sans-abri unifié et cohérent va faire face à une intensification des critiques qui lui sont adressées. On l'a vu au cours du chapitre précédent, un certain nombre d'enseignements, notamment issus du champ académique, pointent les limites de cette organisation, notamment en ce qui concerne les sans-abri chroniques rencontrant les difficultés les plus importantes, victimes des effets liés à la logique ascensionnelle du *continuum* de prise en charge. Mais dès les années 2000, ces critiques diffusent au sein de différentes instances nationales, étatiques ou para-étatiques, ayant vocation à émettre des avis ou à évaluer les politiques publiques. Différents rapports pointent alors les dysfonctionnements observés dans la mise en œuvre des actions liées au dispositif Accueil, hébergement, insertion, et formulent des préconisations visant à modifier ou aménager son offre. Certaines de ces critiques étaient déjà identifiables dans différents rapports publiés dans les années 1990, lorsque le secteur de la prise en charge était en plein processus de structuration et d'institutionnalisation. Elles prennent une tonalité différente au milieu des années 2000 alors que l'architecture de l'organisation semble stabilisée.

Sans nier les problématiques individuelles, ces nouveaux rapports constatent les effets néfastes de l'offre d'hébergement et d'accès au logement sur les sans-abri « les plus en difficulté ». Qu'elles proviennent d'instances publiques ou parapubliques, ces contributions donnent à voir une transformation de la problématisation de la situation des « grands exclus ». On peut prendre pour exemple le rapport produit en 2004 par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD). En effet, parmi les différentes contributions, le 10^e rapport du HCLPD publié en 2004 et intitulé « L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personnes en danger » (2004) occupe une place particulière. De surcroît, ce rapport reçoit un important écho politique. Il est abondamment cité dans le Référentiel national AHI publié en 2005, y compris dans le propos introductif de la ministre déléguée Nelly Olin. C'est ce rapport qui est l'un des premiers à accorder une place conséquente à la question de la prise en charge des « grands exclus » sous l'angle des difficultés rencontrées avec les dispositifs. Je mobiliserai également d'autres sources, notamment issues de l'Inspection générale des affaires sociales ou de la Cour des comptes, pour montrer que les constats formulés par le HCLPD ne

sont pas isolés. Tous ces documents s'accordent autour de l'orientation politique à adopter afin de répondre à la situation de cette catégorie de public.

Encadré 5 - Le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

Le Haut Comité pour le Logement des Personnes défavorisées est une instance gouvernementale créée par un décret constitutif par François Mitterrand en décembre 1992²³⁷. La création du HCLPD résulte d'une demande de l'Abbé Pierre qui, quelques mois plus tôt, lors de la publication au Journal Officiel de la promotion du 14 juillet 1992 de la Légion d'Honneur, constate qu'un décret l'élève au grade de Grand Officier, et s'adresse alors par courrier au Premier ministre de l'époque, Pierre Bérégovoy, pour s'étonner de cette nomination et rappeler la situation des « dizaines de familles sans logement, réfugiées dans les églises, traquées par la police tandis que des locaux habitables étaient laissés vacants »²³⁸.

« Pourquoi le pouvoir de l'État ne remet-il pas en vigueur les dispositions qui existent depuis longtemps, nous disent les juristes, pour, d'autorité, en attendant d'avoir assez bâti, effectuer au nom de la loi, les "attributions d'office" des locaux vacants, habitables ou à peu de frais, aménageables ? »²³⁹

Il en appelle à des « attributions d'office » et précise que « l'honneur est là. Il exige que les plus souffrants soient servis les premiers ». En conséquence, il informe Pierre Bérégovoy qu'il ne peut accepter cette promotion, et renonce même à porter les précédentes, tant que ces attributions d'office n'auront été mises en œuvre. Suite à ce courrier, l'Abbé Pierre est reçu par le Premier ministre et demande à ce que le manque de logement soit déclaré « catastrophe nationale », et que soit institué un « Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées ». Si le premier point ne fut pas accepté, le HCLPD fut créé en décembre 1992. Le décret constitutif du HCLPD précise, dans son article 1^{er} :

« Il est institué auprès du Premier ministre un Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. Ce comité a pour mission de faire toute proposition utile sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées. Il donne son avis sur toute question dont le Gouvernement le saisit. Il élabore chaque année un rapport qu'il remet au Président de la République et au Premier ministre. »

Depuis 1993, le HCLPD publie ainsi un rapport annuel remis au Président de la République et au Premier ministre et émet des avis à la demande du Gouvernement, ou de sa propre initiative, sur les projets ou propositions de loi qui concernent le logement des personnes défavorisées. Dès son premier rapport, le HCLPD soulignait le fait qu'il s'appuyait sur « la diversité d'expériences et le pluralisme de ses membres, ainsi que sur les apports des intervenants dans le domaine du logement » et qu'il se proposait comme un « témoin libre, actif et vigilant des situations sociales et des fonctionnements, ou dysfonctionnements, des mécanismes et des pratiques mis en place par la législation et la réglementation » (HCLPD, 1993, p. 3). Le premier président du Haut Comité fut Louis Besson, ancien ministre du Logement à l'origine notamment de la Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement²⁴⁰. Par la suite, le Haut Comité a été présidé par Xavier Emmanuelli, notamment ancien secrétaire d'État à l'Action humanitaire d'urgence, puis actuellement par Marie-Arlette Carlotti, notamment ancienne ministre déléguée aux Personnes handicapées et à la Lutte contre l'exclusion. On trouve parmi les huit membres initiaux qui composent le HCLPD, des personnalités très diverses telles que Geneviève de Gaulle Anthonioz, présidente d'ATD-Quart-Monde ; André Chaudières, président de la Fondation Abbé-Pierre ; Hayette Boudjema, présidente de l'Association Logement Liberté ; René Lenoir, ancien secrétaire d'État à l'Action sociale et alors président de l'UNIOPSS ; Françoise Gaspard, maître de

²³⁷ Décret n° 92-1339 du 22 décembre 1992 portant création d'un Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées

²³⁸ Extrait de la section « Histoire » du site du HCLPD : <http://www.hclpd.gouv.fr/histoire-r19.html> (consulté le 2 novembre 2019)

²³⁹ Extrait de la lettre écrite par l'Abbé Pierre à Pierre Bérégovoy, 1992. Certains extraits de ce courrier ont été retranscrits dans un numéro spécial publié par la Fondation Abbé Pierre au lendemain du décès de l'Abbé Pierre (Fondation Abbé Pierre, 2007).

²⁴⁰ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite « Loi Besson ».

conférences à l'École des hautes études en sciences sociales ; Albert Jacquard, ancien directeur de recherche à l'INED et président de l'association « Un toit, un droit » ; ou encore Euzhan Palcy, réalisatrice ou Paul Virilio, urbaniste. Dès l'origine, les rapports du HCLPD ont une tonalité critique vis-à-vis de l'action publique en faveur de l'accès au logement des personnes en situation de précarité. Ainsi, si les deux premiers rapports formulaient différentes propositions pour le logement des personnes défavorisées et le respect du droit au logement, le troisième²⁴¹, publié en 1995, en appelle entre autres points à une « clarification du rôle, du financement et de la tutelle de l'accompagnement social » ainsi qu'à une « redéfinition du mode d'intervention de l'État » (HCLPD, 1995, p. 7).

D'année en année, les rapports du HCLPD donnent à voir de façon saillante les points de difficulté persistants dans le champ de l'accès au logement. Dans son 5^e rapport publié en mai 1995, le Haut Comité affirme un « besoin de cohérence dans la politique du logement » (HCLPD, 1995). Dans son 7^e rapport publié en 2001, il appelle à « un nouvel élan » dans la lutte contre les exclusions (HCLPD, 2001). Dans les 8^e, 9^e et 12^e rapports, le Haut Comité soutient l'opposabilité du droit au logement, considérant qu'il s'agit du seul moyen de garantir sa mise en œuvre (HCLPD, 2002, 2003, 2006).

1.1 La nécessité d'un dispositif d'hébergement d'urgence réactif et orienté vers le logement

Depuis sa création, le HCLPD avait principalement axé ses rapports annuels sur la question de l'accès au logement. Il consacre sa 10^e édition publiée en décembre 2004, à la question de l'hébergement²⁴². Ce rapport insiste sur le besoin de l'hébergement d'urgence « d'être profondément refondé sur des bases claires, tirant toutes les implications du passage d'une logique d'établissement à une logique globale de dispositif ». La question du logement demeure cependant en ligne de mire puisque selon les membres du HCLPD, la « question de l'hébergement d'urgence ne peut être dissociée de celle du droit au logement ». De façon générale, ce rapport ne propose pas de données inédites. Les constats qu'il formule s'appuient largement sur différents éléments présentés au cours du chapitre précédent²⁴³. Mais par la place qu'il accorde aux « grands exclus » et le décalage de la compréhension de leurs situations qu'il affirme en focalisant l'attention sur les facteurs institutionnels, permettent de constater une modification substantielle de la manière dont est problématisée la situation de ce public.

Ce rapport de 2004 invite les pouvoirs publics à engager une redéfinition du cadre de l'hébergement d'urgence et une clarification de sa mission. En ce sens, le HCLPD insiste sur la dimension subsidiaire de l'hébergement d'urgence et indique qu'il doit être envisagé comme

²⁴¹ HCLPD, « Droit au logement : du devoir de solidarité à l'obligation de résultats », 3^e Rapport, décembre 1995.

²⁴² La question de l'hébergement y était toutefois traitée mais elle n'était pas centrale, encore moins concernant l'hébergement d'urgence.

²⁴³ Le rapport cite l'ouvrage de J. Damon, *La question SDF* (2002a), ou encore différents résultats issus de l'enquête réalisée par l'Insee auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou les distributions de repas chauds en janvier 2001.

un « ultime recours et une brève étape permettant le retour ou l'accès à un logement décent et indépendant ». La priorité de l'action conduite à destination des personnes dépourvues de domicile personnel doit être un accès au logement le plus rapidement possible. Le rapport affirme à ce titre en préambule de la section consacrée aux propositions que le « Haut Comité considère plus que jamais que l'établissement d'un droit au logement opposable est indispensable » (p. 85). La redéfinition qu'envisage le HCLPD consiste à ce que toutes les capacités d'hébergement soient considérées comme faisant partie du dispositif d'hébergement d'urgence : « le dispositif d'hébergement doit intégrer toutes les formes d'hébergement dans leur diversité » (HCLPD, 2004, p. 85). Cela consiste à dépasser la distinction entre hébergement d'urgence et hébergement d'insertion, et à estimer que « l'urgence et l'insertion caractérisent l'une et l'autre un dispositif d'hébergement qui doit intégrer toutes les capacités d'accueil temporaires destinées à des personnes en difficulté sociale ». Il s'agit de permettre aux personnes sans abri ou sans domicile un accès ou un retour le plus rapidement possible vers un logement personnel. Partant de là, le HCLPD formule une définition de ce dispositif regroupant l'ensemble des capacités d'hébergement temporaire :

« Le dispositif d'hébergement d'urgence a pour mission d'assurer à toute personne en détresse, dans l'urgence, un hébergement et une aide à l'insertion » (HCLPD, 2004, p. 85)

Afin d'assurer cette mission, le Haut Comité formule 7 « principes directeurs » visant à cadrer l'organisation et le sens de la prise en charge au sein du dispositif d'hébergement d'urgence. Cette démarche n'est pas inédite puisque Michel Thierry proposait déjà plusieurs principes dans son rapport de 1996, tout comme le Référentiel national AHI en 2005, qui énonce différents principes devant cadrer les pratiques et l'organisation du dispositif²⁴⁴ (cf. Tableau 13). Premièrement, le Haut Comité propose, pour que le dispositif d'hébergement d'urgence satisfasse à sa mission « d'assurer à toute personne en détresse, dans l'urgence, un hébergement et une aide à l'insertion », de s'appuyer sur un principe d'« obligation d'agir ». Cela signifie que dans le cadre de l'urgence sociale comme pour « toute urgence de secours », la collectivité se doit d'intervenir. En conséquence, il n'est pas acceptable « que des personnes restent sans proposition d'hébergement et d'aide à l'insertion ». Le deuxième principe découle du premier, et concerne la « responsabilité ». Les membres du HCLPD indiquent que l'obligation d'agir

²⁴⁴ Les principes énoncés par le Référentiel national AHI tout comme la précision du cadre de fonctionnement du dispositif global de prise en charge des sans-abri et sans-domicile sont présentés comme une réponse à l'interpellation du 10^e rapport du HCLPD de 2004.

doit être « garantie par une responsabilité » qui « incombe naturellement à l'État ». Le troisième principe, la « priorité », s'inscrit dans la continuité du principe d'obligation à agir et implique qu'il faut avoir recours à « des moyens exceptionnels » à chaque fois que cela est nécessaire. Le HCLPD fait notamment le parallèle entre les mesures exceptionnelles mises en œuvre en cas de catastrophe naturelle et enjoignent l'État à faire de même « face à une catastrophe sociale ». Le quatrième principe, la « globalité », vise à préciser le périmètre du dispositif d'hébergement d'urgence. Selon le Haut Comité, ce dispositif « va de l'accueil de la demande jusqu'à l'accès au logement et intègre toutes les structures qui concourent à l'accueil temporaire de ménages en difficulté ». La définition de l'hébergement d'urgence que propose le HCLPD intègre l'ensemble des prestations du premier accueil jusqu'à l'accès au logement. Parmi les principes énoncés, on trouve également l'« adaptabilité » qui indique que le dispositif d'hébergement d'urgence doit être en mesure de répondre à la diversité des publics et à l'évolution des besoins. Le sixième principe formulé est celui de la « sécurité », qui insiste sur le fait que le dispositif d'hébergement d'urgence doit permettre aux personnes accueillies de « sortir de leur situation d'urgence » en apportant « une véritable prise en charge sociale d'insertion, hors de la précarité ». Enfin, le septième et dernier principe est la « rapidité ». Le dispositif doit être en capacité de permettre aux personnes qui y sont prises en charge, d'en sortir le plus rapidement possible « vers un logement décent et indépendant » (HCLPD, 2004, p. 85-86). Les deux derniers principes proposés par le HCLPD peuvent être résumés par la formule qui sert d'intitulé à l'une des sections du rapport et que son président de l'époque, Xavier Emmanuelli, emploiera en son nom quelques années plus tard : « l'urgence est une méthode pour sortir de l'urgence » (Emmanuelli et Malabou, 2009, p. 19 ; HCLPD, 2004, p. 24).

	<i>Rapport Thierry (1996)</i>	<i>10^e rapport du HCLPD (2004)</i>	<i>Référentiel AHI (2005)</i>
Principes et modalités de l'action	Obligation d'accueillir	Obligation d'agir	Un dispositif qui apporte une aide immédiate, digne et respectueuse des droits des personnes
		La rapidité dans la prise en charge et dans les solutions de sortie « vers un logement décent et indépendant »	Un dispositif transitoire orienté vers la mise en place de solutions pérennes
	Proposer un accueil digne et convivial	La sécurisation des personnes accueillies	Une aide globale, qualifiée et adaptée aussi longtemps que nécessaire (principe de non-abandon)
		Adaptabilité du dispositif à la diversité des publics et l'évolution des besoins	
Responsabilité / gouvernance / coordination	Sécuriser les opérateurs de l'urgence sociale	Un dispositif qui engage la responsabilité de l'État	Un dispositif dont les acteurs doivent fonctionner en partenariat, sous la coordination et le pilotage de l'État
	Complémentarité des prestations pour apporter des solutions aux besoins de l'urgence (dormir, se nourrir, se soigner, engager des démarches d'insertion)	Un dispositif « global » qui va de l'accueil de la demande jusqu'à l'accès au logement, intégrant toute les structures qui concourent à l'accueil temporaire	
		La « priorité » de cette action doit conduire à la mobilisation de « moyens exceptionnels »	

Tableau 13 - Comparatif des différents principes formulés dans le rapport Thierry de 1996, le 10^e rapport du HCLPD de 2004 et le Référentiel national AHI de 2005²⁴⁵

1.2 Les « grands exclus », une population chroniquement à la rue, caractérisée par une importante vulnérabilité sanitaire et sociale, et pour laquelle l'offre sociale est particulièrement inadaptée

« Beaucoup d'initiatives ont vu le jour et continuent de naître pour prendre en compte ce public : la distribution de repas, les accueils de jour, les accueils de nuit,

²⁴⁵ Les principes du référentiel AHI s'attachent surtout aux principes et modalités de l'action tandis que peu d'éléments sont affirmés en ce qui concerne la responsabilité, la gouvernance, mise à part la logique de coordination des acteurs sous le pilotage de l'État pour assurer la complémentarité des réponses à l'échelle des territoires (ce que demandait déjà le rapport Thierry de 1996). De façon générale, et même si les principes énoncés au sein de ces différents documents ne sont pas identiques, on observe une même volonté de cadrage des pratiques d'intervention et de prise en charge, de coordination des acteurs et d'affirmation du rôle de l'État dans la gouvernance des actions conduites dans le cadre de l'urgence sociale.

les hébergements de courte durée les Samu sociaux, les centres d'hébergement infirmiers...

Ce foisonnement d'actions nouvelles en faveur de la population la plus exclue a permis d'améliorer le quotidien des sans-abri, de les aider à préserver leur dignité et même, parfois, de leur ouvrir une perspective de sortie de la rue. Mais ce travail met aussi en lumière la profonde inadaptation de notre dispositif d'hébergement à la spécificité des besoins d'une population encore trop mal connue » (HCLPD, 2004, p. 49)

C'est dans ces termes que les auteurs du 10^e rapport du HCLPD abordent la situation des « grands exclus » vis-à-vis de l'offre d'accueil et d'hébergement. Si ce rapport est le premier que le Haut comité consacre spécifiquement à la question de l'hébergement, il constitue également un moment important en ce qui concerne la prise en considération politique de la catégorie des « grands exclus »²⁴⁶. Les difficultés spécifiques auxquelles est confrontée cette catégorie de public sont traitées dans une section au titre particulièrement éloquent : « Le dispositif d'hébergement n'est pas adapté à la grande exclusion ». Sur une dizaine de pages, les auteurs s'attachent à caractériser les singularités de cette population sans abri, puis reviennent ensuite sur l'inadaptation du dispositif de prise en charge, avant de conclure en formulant un certain nombre de préconisations spécifiques fondées sur différentes expérimentations.

Les auteurs du rapport expliquent « avoir souhaité distinguer les grands exclus parce que quelle que soit la cause initiale qui les a conduits un jour à la rue, le fait d'y vivre depuis longtemps crée une problématique spécifique. Ils rappellent que cette population « qui correspond à ceux que l'on qualifiait autrefois de “vagabonds” ou de “clochards” » est cependant très diverse. La question du temps passé à la rue est donc l'un des éléments centraux dans la caractérisation de cette population spécifique. Le rapport ébauche ainsi une définition de cette catégorie de public :

« La population dont nous parlons dans ce chapitre, que nous qualifions de “grands exclus” ou de sans-abri, ce sont les personnes qui vivent de façon durable dans la rue, qu'ils aient ou non recours à des séjours, toujours très courts, mais parfois très nombreux, dans des centres d'hébergement » (HCLPD, 2004, p. 50)

²⁴⁶ La présence de X. Emmanuelli, principal promoteur de cette appellation, en tant que président du HCLPD, n'est certainement pas sans lien avec l'attention accordée à cette catégorie et l'usage de cette terminologie au sein de ce rapport. On retrouve d'ailleurs un certain nombre d'indices qui permettent de percevoir son influence. C'est notamment le cas lorsqu'est mobilisé Vexliard pour décrire les quatre phases du « processus de désocialisation » (p. 52).

Le caractère durable des situations de sans-abrisme des « grands exclus » renvoie à ce que les auteurs du rapport qualifient d'« urgence installée », qu'ils distinguent de « l'urgence de rupture » qui concerne alors les personnes « brutalement confrontées au risque de se trouver à la rue » (p. 49). Ce sont aussi et surtout les conséquences de cette « urgence installée » qui sont soulignées dans le rapport. Le temps long passé à la rue concourt à l'accumulation de problématiques spécifiques, notamment en termes de santé. La catégorie des « grands exclus » se voit donc à nouveau caractérisée par une vulnérabilité sanitaire particulièrement importante, tant du point de vue somatique que psychologique. Mais le rapport du HCLPD insiste plus particulièrement sur les facteurs institutionnels et organisationnels qui favorisent ces situations de sans-abrisme durables. De ce point de vue, la définition des « grands exclus » que propose le HCLPD décale la lecture en ce qui concerne les relations institutionnelles de ces personnes. Ces personnes ne sont pas forcément à distance de l'offre, mais peuvent avoir recours, et parfois même de façon très fréquente, aux dispositifs d'hébergement. En revanche, la limitation des durées de séjour pour ce public les maintient dans des situations de sans-abrisme durables et participe à la difficulté de formuler une réponse pertinente. L'instabilité résidentielle entre « vie à la rue » ou « errance entre rue et hébergements précaires » n'offre pas les conditions nécessaires pour engager des soins pourtant nécessaires (p. 51). En conséquence, cette vulnérabilité sanitaire et le risque vital encouru par ces personnes conduisent les auteurs du rapport à formuler une « obligation d'agir "immédiate et inconditionnelle" ». La dimension sanitaire est ainsi posée comme un impératif, mais également comme un préalable à toute autre démarche visant à une éventuelle réinsertion.

Le déplacement dans les explications des situations des « grands exclus » et de leurs rapports à l'offre d'urgence s'observe également dans l'analyse que fait le rapport de la non-demande ou du refus de l'offre d'hébergement. En premier lieu, ces comportements sont envisagés ici sous l'angle de la « suradaptation à la rue ». La vie durable à la rue et l'ancrage territorial de certains sans-abri les conduiraient ainsi ne plus formuler de demandes ou à refuser les propositions d'hébergement « pour des motifs qui nous paraissent a priori incompréhensibles » (p. 52). Et les auteurs de préciser :

« Pour une personne insérée, n'importe quel hébergement paraît préférable au fait de dormir dans le froid, l'inconfort et l'insécurité de la rue, mais pour une personne qui dort ainsi depuis des mois, la rue peut être préférée à un hébergement d'une promiscuité non choisie, ou pendant lequel on pourrait perdre un territoire durement conquis » (p. 52)

Cette lecture du refus de l'offre ou de la non-demande laisse apparaître une prise en considération des raisons individuelles, mais également structurelles pouvant motiver ces comportements. D'un côté, est souligné l'effet de la chronicité de la vie à la rue et les adaptations qu'elle induit, de l'autre, la question de la promiscuité qu'imposent les centres d'urgence est également prise en considération. Les « bonnes raisons » des sans-abri de ne pas fréquenter les centres d'hébergement, formulées notamment par J. Damon ou par l'enquête SD 2001 de l'Insee, trouvent au sein de ce rapport un certain écho.

1.3 Paradoxes institutionnels dans la prise en charge des « grands exclus »

Au-delà du déplacement du regard sur les raisons individuelles qui conduisent les « grands exclus » à des situations de non-recours et à des formes chroniques de sans-abrisme, le rapport accorde une place conséquente à l'influence des facteurs institutionnels dans cet état de fait. Après s'être attaché aux caractéristiques individuelles des « grands exclus », il accentue son attention sur l'inadaptation structurelle de l'offre sociale pour répondre à ce public. Sont ainsi examinés certains des principes d'intervention qui soulèvent d'importants questionnements sur le sens de l'action conduite à l'égard de ce public. Selon les auteurs, « l'action publique en faveur des sans-abri » se heurte à deux difficultés principales. La première est le fait de vouloir héberger les personnes « à tout prix », à l'image de la tentation politique de s'orienter vers un hébergement contraint des sans-abri. Le HCLPD prend alors clairement position contre l'hébergement d'office ou le « ramassage » [...] au nom du danger encouru » en s'appuyant sur le droit et les conséquences d'une telle décision. Cette manière de procéder, illégitime depuis l'abrogation du délit de vagabondage, irait à l'encontre du droit des personnes, et risquerait également de « saper » la relation de confiance pouvant exister entre ces personnes et les intervenants des accueils de jour ou des équipes mobiles (p. 53). Cette prise de position s'inscrit dans un contexte particulier puisque quelques mois auparavant, les Préfectures de Paris et des Bouches-du-Rhône avaient demandé aux forces de police de mettre les personnes sans domicile fixe à l'abri, de force si nécessaire, dans les cas d'extrême urgence. La deuxième difficulté identifiée est le fait que l'offre sociale ne propose que des hébergements précaires de courte durée pour les « grands exclus », alors même que leur situation nécessiterait une prise en charge dans la durée. Dans un premier temps, c'est l'exemple de la gestion saisonnière de l'hébergement qui est mobilisé. Les auteurs s'appuient sur un rapport réalisé par l'Igas en 2003 sur l'application de la loi de lutte contre les exclusions. Celui-ci souligne les problèmes posés

par « le traitement saisonnier des capacités », les ruptures résidentielles et les flux de population que cette gestion provoque au moment des fermetures printanières de ces capacités supplémentaires (Barberye et al., 2003). Le HCLPD met également en exergue les logiques de sélection dont sont victimes les sans-abri les « personnes issues de la grande exclusion », notamment dans l'accès aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Ils indiquent ainsi que le « schéma en vigueur » qui envisage le passage par un hébergement de premier niveau de courte durée avant de rejoindre un hébergement de deuxième niveau plus durable, « principalement constitué de CHRS », se heurte à « la sélectivité des CHRS [qui] ne fait pas de place aux sans-abri » (p. 55) :

« L'ensemble du dispositif est fondé sur un modèle d'insertion qui est difficilement accessible aux personnes issues de la grande exclusion. Les structures de 2^e niveau pratiquent donc une sélection des personnes accueillies en fonction de leur proximité avec les critères usuels de l'insertion : capacité à entrer dans une démarche de formation professionnelle ou d'emploi, capacité à vivre dans un logement ordinaire, capacité à acquérir l'autonomie administrative, etc. »

Selon le rapport, si la sélection des publics peut se justifier à l'échelle de chaque structure, notamment dans une logique de spécialisation de l'accompagnement, elle ne peut s'entendre « au niveau global du dispositif ». Non sans rappeler l'Effet Mathieu, les auteurs du rapport indiquent que les « grands exclus » sont victimes d'un « double paradoxe » induit par cette logique sélective. Premièrement, « les moyens les plus importants sont consacrés aux personnes qui sont les plus proches de l'insertion alors que celles pour lesquelles « les besoins sont les plus lourds doivent se contenter du service minimum » avec des durées de séjour courtes, des locaux dont la qualité est parfois jugée très insuffisante, un faible ratio d'intervenants pouvant assurer l'accompagnement social nécessaire, etc. Deuxièmement, le parcours résidentiel tel qu'il est organisé fait passer des personnes « proches de l'insertion » par plusieurs niveaux d'hébergement ou de logement accompagné avant d'accéder à un logement ordinaire tandis que les « grands exclus » se voient cantonnés à un seul niveau d'hébergement, celui de l'urgence ponctuelle.

En définitive, le rapport souligne la position particulière dans laquelle se trouvent les « grands exclus » vis-à-vis de l'offre sociale alors que lorsqu'ils y recourent, celle qui se présente à eux se résume à des solutions précaires et ponctuelles. Ce n'est donc pas seulement la situation individuelle des « grands exclus » qui conduit à la perpétuation de leurs situations de sans-abrisme, mais aussi et surtout la logique structurelle et organisationnelle de l'offre

d'hébergement et d'accès au logement qui participe au maintien durable à la rue de ce public. Ainsi, au travers de ce rapport, les « grands exclus » se voient caractérisés par leurs situations singulières vis-à-vis de l'offre sociale, expliquée principalement par les logiques organisationnelles et les principes structurants du dispositif de prise en charge.

1.4 D'une errance à l'autre : le phénomène d'errance institutionnelle

Ce déplacement de l'individuel vers l'institutionnel s'observe notamment au travers de la transformation de l'usage du terme d'« errance » au sein de ce rapport. Ainsi, et malgré le flou définitionnel de ce terme (Pattegay, 2001), l'errance renvoie essentiellement à deux dimensions distinctes : une errance caractérisant la mobilité géographique plus ou moins étendue de certaines populations, notamment sans abri, telles que les clochards ou les vagabonds, ou plus récemment les « jeunes en errance » ; mais également une errance intérieure ou psychologique, concernant alors des populations très diverses telles que les jeunes de cités (Lagandré, 1995), les personnes sans domicile fixe ou les personnes en situation de précarité (Lazarus et Strohl, 1995). Dans le rapport du HCLPD, l'errance est entendue dans une acception différente puisque les auteurs l'envisagent sous l'angle « institutionnel ». Le caractère précaire des solutions vers lesquelles sont orientés les « grands exclus », proposant un accueil ponctuel (une nuit, parfois un peu plus), conduit ce public à multiplier les passages entre la rue et l'hébergement, passant d'une structure à l'autre en fonction des possibilités. Les auteurs du rapport indiquent :

« Cette précarité de l'offre d'hébergement ne résulte pas uniquement de l'insuffisance des moyens financiers qui lui sont consacrés. Elle provient aussi des principes mêmes qui sous-tendent l'organisation du dispositif d'hébergement et de la distinction qui est opérée entre deux catégories de structures : celles qui sont dites "d'urgence" et celles qui sont dites "d'insertion". Les structures qui accueillent les sans-abri [terme ici employé pour désigner les "grands exclus"] relèvent toutes de la première catégorie, laquelle est caractérisée par de courtes durées de séjour. »

Ce constat se retrouvera à nouveau quelques années plus tard dans le « Rapport public thématique sur les personnes sans domicile » publié par la Cour des comptes en 2007 (Cour des comptes, 2007), qui propose un bilan intermédiaire de l'organisation de l'offre telle qu'envisagée par le Référentiel national AHI de 2005. Les auteurs rappellent que le « développement des dispositifs durant les vingt dernières années a conduit la [Direction générale de l'action sociale] à engager à la fin de 2002 un travail de clarification et de classification des prestations offertes [qui] s'est traduit par un "référentiel national des

prestations du dispositif accueil, hébergement, insertion” ». Ils indiquent que ce Référentiel insiste sur la continuité des dispositifs destinés à l’insertion » (p. 46). Or, le rapport souligne la difficulté des dispositifs d’urgence en particulier à se proposer comme « première étape de la continuité » (p. 228). La situation parisienne est mise en exergue pour traiter de la question du 115 :

« La Cour des comptes fait le constat suivant sur Paris : “La saturation du 115 est liée à une gestion qui organise la rotation quotidienne des personnes sans abri sur un nombre insuffisant de places d’hébergement”.

La Fnars partage le constat fait sur le mode d’organisation instauré sur Paris, qui génère, en plus des effets négatifs identifiés par la Cour, une forme d’errance institutionnelle, c’est-à-dire des situations entrecoupées, chaotiques, sans que les personnes puissent disposer du temps nécessaire pour tirer profit de l’hébergement mis à disposition : se poser et entamer des démarches dans un objectif de sortie de l’urgence ». (Cour des comptes, 2007, p. 228)

Un an plus tôt, un rapport de l’IGA et de l’Igas²⁴⁷ sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d’hébergement d’urgence publié en 2006 soulignait également le caractère discontinu des prises en charge et le besoin de continuité dans la prise en charge pour la majeure partie des publics (Sanson, d’Autume et Fourcade, 2006). Si selon les auteurs de ce rapport, l’inadéquation quantitative du dispositif est un facteur important des difficultés qu’il rencontre pour répondre à la demande, ils pointent également son inadaptation qualitative. Selon le rapport, la majorité des personnes concernées par le dispositif de prise en charge relève de « solutions d’hébergement stables », alors que les solutions proposées sont généralement ponctuelles. La « mise à l’abri temporaire » ne devrait pas concerner l’ensemble des publics sans abri. Ils proposent une distinction des publics hébergés en urgence en trois catégories : « les publics en situation de rupture récente », « les grands exclus » et « les travailleurs pauvres ». L’hébergement d’urgence ne devrait s’adresser qu’à la première de ces catégories « relevant effectivement d’un besoin ponctuel de mise à l’abri temporaire »²⁴⁸. Pour les autres, des solutions durables doivent être envisagées. Ainsi, les « travailleurs pauvres » relèveraient davantage du logement temporaire ou du logement social²⁴⁹ tandis que pour les « grands

²⁴⁷ Ce rapport résulte d’une mission d’audit de modernisation concernant sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d’urgence a été établi par Gilles Sanson, inspecteur général de l’administration (IGA), Christine d’Autume, inspectrice des affaires sociales (Igas), et par Maryse Fourcade, inspectrice adjointe (Igas).

²⁴⁸ Selon les auteurs, ce public regroupant les personnes en ruptures récentes, qu’elles soient familiales ou conjugales, économiques, ou liées à des motifs divers (« sortants de prison, personnes en transit sur le territoire français... ») représenterait entre 10 et 15% de la population accueillie dans les hébergements d’urgence.

²⁴⁹ S’appuyant sur l’enquête « Une nuit donnée » réalisée par la Direction régionale des affaires sociales d’Ile-de-France (Drassif), la Fnars et la Mission d’information sur la pauvreté et l’exclusion sociale (Mipes), les auteurs

exclus », qui représenteraient entre 30 et 50 % des personnes hébergées dans les centres d'urgence, « la stabilisation de leur état nécessite un hébergement durable ».

« 30 à 50 % environ des hébergés des centres d'hébergement d'urgence seraient des "grands exclus", pour lesquels les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de la mission font unanimement le même constat : l'obligation quotidienne de quitter le centre au matin, de solliciter chaque jour le 115 pour obtenir un nouvel hébergement, et de passer la nuit dans la rue en cas de refus, contribuent à aggraver leur état de santé et leur désocialisation.

C'est pourquoi doivent être proposées des solutions prenant mieux en considération les besoins spécifiques des personnes très désocialisées accueillies dans le dispositif d'hébergement d'urgence. Le mode de prise en charge présenté vise à leur fournir un cadre de vie leur permettant de retrouver des repères et de bénéficier, le cas échéant, des soins nécessités par leur état sanitaire et psychique. » (Sanson, d'Autume et Fourcade, 2006, p. 9)

On observe au travers de ces différents éléments que les constats issus de la recherche (Brousse, 2006a ; Damon, 2001a ; Sahlin, 1997 ; Soulié, 1997) se trouvent, de façon directe ou indirecte, intégrés dans ces analyses et évaluations de l'offre sociale à destination des sans-abri. Inégal accès à l'offre d'hébergement selon les situations individuelles des sans-abri, renforcement des situations durables de sans-abrisme par l'organisation même de la prise en charge, *etc.*, sont autant de constats qui participent à accroître l'attention sur la situation des « grands exclus » envisagés comme les victimes de l'inadaptation systémique du dispositif global de prise en charge.

À partir de cette problématisation modifiée de la situation des « grands exclus », et donc de la modification du cadrage de ce problème public, les différents rapports évoqués formulent des préconisations afin de remédier à la situation de cette population.

1.5 Mettre fin à l'errance institutionnelle des « grands exclus » en créant une « marche » supplémentaire ou en fabriquant un second « escalier » ?

Ces rapports préconisent de remédier à la situation des « grands exclus » par la mise en œuvre d'un hébergement durable, qui se démarque des exigences en vigueur dans les dispositifs

estiment que le nombre de personnes en emploi représenteraient 21% des personnes hébergées en centres d'hébergement d'urgence en Ile-de-France.

à visée insertionnelle. En ce sens, le rapport du HCLPD souligne la difficulté pour les « grands exclus de se conformer aux attentes imposées dans le « modèle » de l'insertion :

« L'entrée dans les structures dites "d'insertion" exige actuellement des personnes prises en charge un certain nombre de démarches ou signes démontrant leur volonté d'entrer dans un parcours les conduisant au "modèle" normatif de l'insertion : emploi salarial, logement ordinaire... Or, d'une part ce modèle n'est pas adapté à tous et, d'autre part les personnes qui ont vécu plusieurs mois ou plusieurs années à la rue et expriment tout juste une demande de mise à l'abri, ne sont pas en mesure, en quelques jours, de se projeter dans un projet d'insertion. Les sans-abri ont besoin de temps. [...] » (HCLPD, 2004, p. 55-56)

Le temps nécessaire pour « se poser » ou « se soigner » est envisagé comme un préalable indispensable pour que les personnes puissent se réinscrire dans le temps du projet. Il ne s'agit donc pas de s'abstraire des logiques d'insertion, mais de permettre aux personnes de prendre le temps nécessaire pour se projeter à nouveau. Mais au-delà de ce consensus, deux logiques se distinguent. D'un côté, la position du HCLPD se résume à gros traits à créer une filière spécifique de prise en charge des « grands exclus ». De l'autre, différents rapports soutiennent une autre hypothèse consistant en la création d'un nouveau type de dispositif à mi-chemin entre l'urgence et l'insertion et proposant aux « grands exclus » de stabiliser leur situation avant de se réinscrire dans le *continuum* de prise en charge.

1.5.1 Vers les constructions d'une filière spécifique adaptée

Dans la perspective que propose le HCLPD, « sortir les personnes de la rue suppose à la fois l'existence, en amont, de structures d'hébergement offrant des étapes et le temps nécessaire et, en aval, de formes d'habitat adaptées » (p. 57). En ce qui concerne l'amont, et donc les dispositifs d'hébergement d'urgence, le rapport invite à un assouplissement des règles en vigueur. Cette orientation consiste à rompre avec la limitation des durées de séjour, mais également à admettre le caractère non linéaire du processus d'insertion des « grands exclus ». Pour illustrer la modification des règles concernant la limitation des durées de séjour, il s'appuie sur l'exemple d'un dispositif porté par l'Association baptiste d'entraide pour la jeunesse (Abej) à Lille, qui a décidé de ne plus limiter *a priori* la durée de séjour des personnes hébergées. Cette structure propose des conditions d'accueil très souples, permettant par exemple aux personnes hébergées de quitter temporairement la structure tout en conservant la possibilité d'y retrouver leur chambre à leur retour. Au vu de certaines craintes de voir l'hébergement se réduire « à une fonction asilaire et à l'hébergement à vie des mêmes personnes clochardisées », le rapport prend

soin de souligner, chiffres à l'appui, que cette « nouvelle règle n'a [...] pas empêché une rotation importante » (p. 57). Au-delà de cet assouplissement des règles temporelles dans l'hébergement envisagé comme une condition nécessaire pour permettre l'accueil des « grands exclus », le HCLPD insiste sur le caractère non linéaire de l'insertion de ce public, du fait de « conduites d'échec » et de « retours en arrière » faisant « partie des caractéristiques de cette population » (p. 56). Le rapport invite donc à plus de souplesse et d'adaptation de la part des dispositifs d'hébergement pour permettre aux « grands exclus » de sortir de la rue. On peut à ce titre rappeler que dans son 6^e rapport publié en 2000²⁵⁰, le HCLPD soulignait déjà que « l'orientation majeure souhaitée par de nombreux acteurs [était] la possibilité de créer des structures souples où la durée d'accueil n'est pas déterminée administrativement, mais dépend de la situation de la personne », ou encore de développer des « structures à taille humaine avec un encadrement qui ne serait pas normatif » (HCLPD, 2000, p. 35).

En ce qui concerne l'aval et les solutions d'habitat adaptées aux « grands exclus », le rapport affirme le besoin de renforcer certains dispositifs qui se sont développés au fil des années en ciblant spécifiquement ce public. C'est notamment le cas de ceux alliant hébergement et soins à l'image des « centres infirmiers » ou « lits-infirmiers ». Le rapport du HCLPD consacre un encadré à ce type de dispositif initié par X. Emmanuelli en 1993. Il souligne « l'avancée » que représentent ces « structures innovantes », tout en déplorant leur nombre insuffisant (HCLPD, 2004, p. 55). Mais ce sont surtout les pensions de famille, également développées par Xavier Emmanuelli en 1997, qui sont présentées comme la réponse adaptée à « la spécificité des personnes dont le parcours les a amenées à connaître la rue ou l'errance entre rue et courts hébergements ». Toutefois, le rapport prend le soin de souligner que les pensions de famille « ne constituent pas nécessairement la voie unique destinée à tous les grands exclus » en rappelant que le vieillissement « accéléré par les années de vie à la rue », tout comme les situations de « handicap psychique » de certaines personnes obligent à envisager d'autres types de solutions tels que l'accueil dans des établissements pour personnes âgées dépendantes ou des structures permettant des soins psychologiques.

On observe donc que dans la perspective du HCLPD, l'enjeu consiste finalement en une adaptation des dispositifs d'hébergement d'urgence permettant d'accueillir en première

²⁵⁰ HCLPD, « Le logement des personnes défavorisées à l'épreuve de l'application de la loi », 6^e rapport, 2000.

instance ce public avant d'envisager une orientation vers des solutions spécifiques d'habitat qui doivent se développer.

1.5.2 *L'ajout d'une nouvelle marche dans l'escalier de la prise en charge : l'hébergement de stabilisation*

Dans le courant de l'année 2006, l'idée d'un hébergement sans limitation de durée pour les « grands exclus » va prendre de la consistance au niveau politique. Il ne s'agit pas alors de modifier les règles de fonctionnement de l'ensemble des structures d'hébergement pour s'adapter à la prise en charge de ce public, mais de créer une nouvelle marche de l'escalier : l'hébergement de stabilisation. Cette idée circule déjà dans le champ depuis quelques années. On notera par exemple que dans le cadre de la préparation de la conférence nationale de lutte contre l'exclusion de juillet 2004²⁵¹, un groupe de travail sur le thème « sans abri et territoires »²⁵² inscrit parmi les différentes propositions visant à « établir le continuum hébergement-logement », le développement « des sas de stabilisation entre l'urgence et le logement pour les personnes les plus marginalisées ». Le document décrit les principes de ce type de structures :

« Le passage d'un hébergement d'urgence à une structure telle qu'une maison relais, une maison de retraite ou foyer logement, ou encore un logement autonome, si elle n'est pas impossible, est toutefois difficile pour les plus marginalisés : un sas de resocialisation, permettant la réappropriation des règles de vie dans une collectivité est parfois nécessaire pour éviter un refus ou une exclusion. Ces sas peuvent être conçus au sein des CHRS, ou comme des entités spécifiques, sur une courte durée, avec un objectif essentiellement axé sur l'accès au logement prévu dans le projet. Ils permettent, contrairement aux structures d'urgence, de se poser, de n'avoir plus l'obsession de recherche de logement et de nourriture chaque jour, pour se concentrer ainsi sur un objectif de sortie de l'hébergement vers un logement. » (Groupe de travail « Sans abri et territoires », 2004, p. 20)

En avril 2006, la question du développement des centres d'hébergement de stabilisation apparaît de façon concomitante ou presque dans la publication du rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence réalisé par l'IGA et l'Igas (Sanson, d'Autume et Fourcade, 2006), et au cours de l'annonce par la ministre déléguée à la Cohésion

²⁵¹ Cette conférence était organisée par le Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

²⁵² Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Rapport du groupe de travail n°3 « Sans abri et territoires » dans le cadre de la préparation de la conférence nationale de lutte contre l'exclusion, juin 2004.

Sociale, Catherine Vautrin, de la mise en œuvre d'un « plan triennal » visant à améliorer la prise en charge et l'hébergement des personnes sans domicile fixe. Au sein du rapport de l'IGA et de l'Igas, cette solution est présentée comme particulièrement adaptée aux caractéristiques spécifiques des « grands exclus ». À cette occasion, le rapport s'appuie sur la distinction des « urgences » proposée par le HCLPD :

« Parallèlement à “l'urgence de rupture” touchant des personnes brutalement confrontées au risque de se trouver à la rue, le rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD, 2004) évoque “l'urgence installée” des « grands exclus » qui y vivent depuis des mois ou des années.

Les problèmes de santé, mentale et physique, constituent une caractéristique forte de cette catégorie de publics : état dépressif et troubles psychiques pour près d'un tiers d'entre eux, maladies (respiratoires, digestives, cutanées) pour plus de la moitié²⁵³. Il faut également mentionner la fréquence des addictions, en particulier à l'alcool et au tabac. Une proportion importante de ces personnes nécessite donc une prise en charge sanitaire. » (Sanson, d'Autume et Fourcade, 2006, p. 10)

En conséquence de quoi, s'il est important qu'un volant de places d'urgence puisse être conservé pour accueillir ponctuellement ce public, en particulier la « minorité de grands exclus rejetant toute solution d'hébergement pérenne », il s'agirait de mettre en place à destination de ce public un dispositif d'« hébergement de stabilisation » (Sanson, d'Autume et Fourcade, 2006, p. 27-28) :

« C'est pourquoi doivent être proposées des solutions prenant mieux en considération les besoins spécifiques des personnes très désocialisées accueillies dans le dispositif d'hébergement d'urgence. Le mode de prise en charge présenté vise à leur fournir un cadre de vie leur permettant de retrouver des repères et de bénéficier, le cas échéant, des soins nécessités par leur état sanitaire et psychique. » (Sanson, d'Autume et Fourcade, 2006, p. 28)

Le développement de ces structures est envisagé par le « redéploiement partiel des capacités actuelles du dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun » (p. 28). Ces structures de stabilisation proposeraient « un accompagnement social, psychiatrique ou sanitaire adapté aux problématiques de santé des grands exclus : hébergement et soins infirmiers pour les personnes sortant d'hôpital et devant effectuer une période de convalescence, suivi psychiatrique régulier pour les personnes souffrant de troubles psychiques, accompagnement social permettant le démarrage d'un parcours de stabilisation ou de reconstruction » (p. 28). Le rapport de l'IGA et de l'Igas s'appuie, tout comme celui du HCLPD, sur des expériences de terrain afin de soutenir

²⁵³ Les auteurs font ici référence à la publication de Bernadette de la Rochère, de l'Insee, sur « la santé des sans-domicile usagers des services d'aide » (de la Rochère, 2003).

la pertinence de ce type de solution. En premier lieu, il se réfère à l'expérience du centre d'hébergement de Maison-Blanche géré par le Centre d'action sociale protestant et qui a transformé un centre d'hébergement d'urgence ne proposant qu'un accueil de nuit en un « lieu de vie » accueillant des « femmes vieillissantes très désocialisées » en chambres simples ou doubles sur des durées pouvant aller jusqu'à un an « au libre choix de l'hébergée ». Le rapport indique que l'accompagnement social qui y est mis en œuvre « ne vise pas l'insertion, mais la reconstitution du parcours et de l'histoire de chaque hébergée, avec pour objectif, un accès ultérieur à une maison de retraite, une maison relais, ou un logement autonome », et rappelle que le bilan de cette action « fait état de changements spectaculaires dans le comportement des personnes hébergées » (p. 28). Le deuxième exemple mobilisé pour soutenir cette préconisation est le même que celui présenté dans le rapport du HCLPD : le dispositif sans limitation de durée de séjour porté par l'Abej. Tout comme le HCLPD, les rapporteurs soulignent les éventuels « risques » d'« installation durable des hébergés au sein de ces structures » proposant un hébergement de long terme. Alors que le rapport du HCLPD soulignait la rotation existante au sein de ce dispositif, les auteurs relativisent toutefois le risque d'une installation durable des personnes en rappelant que ce phénomène de « chronicisation » s'observe d'ores et déjà au sein du dispositif global, mais avec une mobilité de centre en centre ne permettant pas aux personnes de se stabiliser. Selon eux, cette orientation n'aurait donc que peu d'impact sur la situation d'ensemble.

On constate une certaine continuité entre les préconisations de ce rapport et celles du HCLPD. Mais alors que ce dernier demandait une transformation globale de l'hébergement d'urgence et des règles en vigueur afin de permettre l'accueil des « grands exclus », ainsi que le renforcement de solutions spécifiques en sortie d'urgence, le rapport de l'IGA et de l'Igas envisage la création d'une étape spécifique s'adressant à ce public. C'est cette sera retenue au niveau politique puisqu'au cours de ce même mois d'avril 2006, est annoncée parmi différentes mesures concernant les sans-abri la création de places d'hébergement de stabilisation.

Le 10 avril 2006, à l'occasion de la deuxième Conférence nationale de prévention et de lutte contre l'exclusion, Catherine Vautrin, ministre déléguée à la Cohésion Sociale, annonce la mise en place d'un « plan triennal pour améliorer la prise en charge et l'hébergement des personnes sans domicile fixe »²⁵⁴. Ce plan, financé à hauteur de 50 millions d'euros par an, vise trois

²⁵⁴ « Déclaration de Mme Catherine Vautrin, ministre de la Cohésion sociale et de la Parité, sur la politique de lutte et de prévention contre l'exclusion et la pauvreté, Paris le 10 avril 2006 », discours prononcé à l'occasion de

objectifs principaux²⁵⁵. Le premier est de « pérenniser à l'année les places du niveau 1 du plan hiver », ce qui consiste à ce que sur trois ans, 5 000 places ouvertes au moment de l'hiver demeurent ouvertes tout au long de l'année. Catherine Vautrin indique ainsi vouloir sortir de la « logique des plans hiver » pour mettre en œuvre des solutions permettant une « insertion durable ». Le second objectif est de « poursuivre et intensifier l'humanisation des conditions d'hébergement ». Cela passe notamment par l'élargissement des horaires d'ouverture, la transformation de 3 000 places d'hébergement d'urgence en places de Centre d'hébergement et de réinsertion sociale offrant un hébergement adapté aux « personnes les plus désocialisées », ou encore par le fait de favoriser l'accès au logement temporaire, « notamment pour les personnes qui disposent d'un contrat de travail ». Le troisième objectif vise au renforcement de la veille sociale et des équipes mobiles. Les « moyens du premier accueil » — c'est-à-dire les accueils de jour, le 115, et les équipes mobiles — doivent être renforcés « afin d'assurer un meilleur repérage et une prise en charge adaptée des publics à la rue ». Ces différentes mesures semblent attester d'une prise en considération des critiques formulées à l'encontre des modalités de prise en charge des sans-abri, en particulier au sein des dispositifs d'hébergement d'urgence. Elles vont dans le sens d'une amélioration des conditions de prise en charge en proposant un assouplissement et une amélioration des conditions d'accueil. La question des centres de stabilisation apparaît au sein du second objectif et donc la transformation de 3 000 places d'hébergement d'urgence en places de CHRS pour accueillir les personnes « les plus désocialisées ». Le terme de « stabilisation » n'est pas employé directement, mais l'affirmation de la création de places d'insertion à destination des personnes sans abri « les plus désocialisées » semble faire écho au besoin de développement de solution d'hébergement de long terme pour les « grands exclus » pointé notamment au sein du rapport réalisé par l'IGA et l'Igas.

Ces différents documents et décisions politiques démontrent l'affirmation progressive d'un consensus politique concernant les limites de l'organisation de la prise en charge des « grands exclus ». Les différents constats formulés, sans nier les problématiques spécifiques auxquelles sont confrontés les « grands exclus », soulignent de façon nette les effets de l'organisation de

la deuxième conférence nationale de prévention et de lutte contre l'exclusion à Paris le 10 avril 2006 <https://www.vie-publique.fr/discours/161634-declaration-de-mme-catherine-vautrin-ministre-de-la-cohesion-sociale-et> ; « Catherine Vautrin annonce un plan en faveur de l'hébergement d'urgence », article publié sur *Lemonde.fr* le 11 avril 2006. https://www.lemonde.fr/societe/article/2006/04/11/catherine-vautrin-annonce-un-plan-en-faveur-de-l-hebergement-d-urgence_760447_3224.html

²⁵⁵ Ces différentes mesures seront reprises et précisées à l'occasion du Conseil interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) le 12 mai 2006.

la prise en charge qui placent ce public dans une situation d'« errance institutionnelle ». Se dessine ainsi un accord quant à la nécessité d'opérer une transformation profonde des modalités d'accueil dans les centres d'hébergement d'urgence. C'est en particulier le cas en ce qui concerne la limitation des durées de séjour, afin de remédier à la circulation des personnes de centre en centre, imposée par le principe de ponctualité des séjours et la rotation des places en vigueur dans le champ. Mais au-delà du consensus sur le diagnostic et la nécessité de changement, on observe que les transformations envisagées diffèrent sensiblement selon les cas. Ainsi, le HCLPD préconise dans son rapport une redéfinition de l'urgence et de ses principes, visant à répondre en urgence à l'ensemble des situations des sans-abri et à permettre un accès le plus rapidement possible à un logement, ou vers de l'habitat adapté en ce qui concerne les « grands exclus ». Dans le rapport de l'IGA et de l'Igas de 2006, c'est la création d'un nouveau dispositif dédié à ce public et à ses problématiques spécifiques qui est envisagée. Finalement, l'orientation choisie par l'État et annoncée par Catherine Vautrin consiste, plutôt qu'à transformer globalement l'offre d'urgence, à créer un nouveau dispositif spécifiquement destiné à ce public.

Si cette année 2006 marque l'affirmation progressive de l'hébergement de stabilisation comme réponse envisagée à la situation des « grands exclus », elle est également une année charnière dans le champ du sans-abrisme en France. Les annonces de la ministre déléguée Catherine Vautrin à l'occasion de la deuxième Conférence nationale de prévention et de lutte contre l'exclusion ou du Conseil interministériel de lutte contre l'exclusion en avril et mai 2006 s'inscrivent dans un contexte où les critiques adressées au système de prise en charge ont pris place dans l'espace public depuis plusieurs mois. Une première action d'envergure inaugurée à Paris par Médecins du Monde en décembre 2005 va s'inscrire dans la durée de l'année 2006 et va participer à déplacer la relation entre l'État et les associations sur le terrain de l'opposition et de la contestation publique. Cette première séquence de contestation associative va être suivie d'une seconde mobilisation qui va constituer un véritable événement médiatique en fin d'année 2006 : le campement des Enfants de Don Quichotte. Cette action retentissante a permis l'inscription au sommet de l'agenda politique de la situation des personnes sans domicile en France, et a ouvert la voie à une importante séquence de transformation des politiques en matière d'hébergement et d'accès au logement. Au travers de l'analyse de cette action, des constats qui la fondent et des revendications portées, on va observer la façon dont elle s'inscrit pleinement dans la continuité des propositions politiques que l'on vient de présenter. En ce sens, l'action du Canal Saint-Martin peut être observée comme un espace inédit de

médiatisation permettant de populariser (Neveu, 2015) des revendications d'ores et déjà soutenues par une partie des acteurs du champ. Dans la continuité de celle de Médecins du Monde, la mobilisation des Enfants de Don Quichotte se propose plus comme une caisse de résonance permettant aux critiques adressées au traitement des sans-abri de dépasser le cadre institutionnel pour occuper l'espace public, que comme un espace d'élaboration de revendications inédites ou révolutionnaires. Dans ce contexte, la situation des « grands exclus » ou des sans-abri considérés comme les plus en difficulté est intéressante puisqu'elle révèle une forme d'ambivalence du discours revendicatif porté par la mobilisation. En effet, derrière la bannière de « l'accès de tous à un logement »²⁵⁶ qui semble soutenir la volonté d'un droit universel à d'accéder à un logement, on constate que les « grands exclus » constituent à nouveau une exception pour laquelle des formes alternatives doivent être envisagées.

2 Le temps de la contestation : de la critique publique du système d'hébergement à l'avènement de la « stabilisation » pour les « grands exclus »

La prise en considération politique des critiques adressées à l'encontre de l'organisation de la prise en charge des sans-abri provient pour partie de l'influence de certaines productions scientifiques et de leurs mobilisations au sein de différents rapports produits par les instances para-étatiques. Le rôle des acteurs associatifs est également important et joue à plusieurs niveaux. On a ainsi pu voir au sein des différents rapports présentés que certaines initiatives jugées innovantes, ou encore des « expérimentations » localisées, pouvaient être mobilisées afin de soutenir l'orientation vers des transformations plus générales au sein du champ (par exemple le cas de l'Abej et la non-limitation des durées de séjour). Le soutien et la médiatisation par des organes nationaux d'initiatives locales considérées comme de « bonnes pratiques » ou encore comme des « pratiques inspirantes » participent d'une forme de diffusion de formes d'actions exemplaires. La mise en exergue de ces exemples situés peut ainsi apparaître comme une modalité souple de conduite du changement visant à une transformation progressive des pratiques par une forme d'essaimage. La présence des représentants associatifs dans les instances de pilotage locales, notamment dans le cadre des différents plans départementaux, permet également d'exercer une certaine influence quant aux évolutions de la réponse locale

²⁵⁶ On retrouve cette formule en intitulé du document qui va se proposer comme la plateforme de revendication du mouvement, la « Charte du Canal Saint Martin pour l'accès au logement de tous »

proposée au regard des besoins identifiés et de leurs évolutions. L'action associative peut également prendre d'autres formes. La mise en œuvre d'actions collectives contestataires peut ainsi permettre à des associations de peser sur les réponses publiques.

2.1 De l'affaiblissement de l'influence politique des associations « gestionnaires » à l'action contestataire des associations « militantes »

Les associations qui participent à ces différentes instances ou qui sont identifiées comme porteuses de « bonnes pratiques » sont des associations qui gèrent et portent majoritairement les différents dispositifs qui composent le secteur AHI. Dans le cadre de la séquence qui vient, ce sont des associations militantes qui vont chercher à influencer sur l'évolution de l'offre sociale à destination des sans-abri. Le géographe Loïc Aubrée, dans un article de 2004, interroge le rôle des associations dans l'évolution et la mise en œuvre des politiques sociales du logement (Aubrée, 2004). S'il constate l'implication croissante des acteurs associatifs au sein des instances visant à définir et organiser la réponse sociale locale et la reconnaissance de l'expertise de ces acteurs par les pouvoirs publics, il note également les limites de ce « partenariat ». En s'appuyant notamment sur les retours issus d'ateliers organisés à l'occasion de journées d'étude proposées par la Fnars en 2000 à Lille et portant sur le thème de la représentation des associations, Aubrée note la nature ambiguë et variable des relations entre les associations et les pouvoirs publics. Toutes les associations ne sont pas dans des positions équivalentes à l'égard des pouvoirs publics. Le géographe propose une typologie qui permet de caractériser leurs positionnements vis-à-vis des pouvoirs publics. Il distingue ainsi trois types d'associations. Le premier regroupe les « associations para-administratives », c'est-à-dire les associations créées par des collectivités territoriales afin de conduire des actions suivant leurs orientations, dans un cadre administratif plus souple. Le deuxième type rassemble les « associations gestionnaires » qui mettent en œuvre des actions pouvant être considérées comme des délégations de service public. Le troisième type rassemble les associations « militantes » ou « revendicatrices ». Ces associations ne sont pas gestionnaires de services, mais se donnent pour objectif de défendre « les intérêts collectifs d'un ensemble d'individus » et de représenter les « citoyens » face aux pouvoirs publics et aux services publics (Aubrée, 2004).

Ce sont les associations du deuxième type, c'est-à-dire celles assurant très majoritairement la mise en œuvre des actions à destination des personnes sans abri et fonctionnant par le biais de financements généralement publics, qui se trouvent dans des positions ambivalentes vis-à-vis des pouvoirs publics. Aubrée explique ainsi que « le terme de partenariat semble abusif pour qualifier une relation fortement marquée par l'inégalité des forces en présence » (Aubrée, 2004a). Les associations se trouveraient ainsi dans des rôles de « sous-traitants » agissant là où les pouvoirs publics « ne peuvent pas intervenir » et non en tant qu'« acteurs participant à la définition des politiques publiques » (Aubrée, 2004). Aubrée souligne même le risque d'« instrumentalisation » des acteurs associatifs par les pouvoirs publics — État et collectivités territoriales — ainsi que les effets néfastes de la mise en concurrence de ces acteurs mettant en péril l'organisation d'une réponse adaptée aux besoins des populations défavorisées. L'ancienne présidente de la Fnars²⁵⁷, Nicole Maestracci²⁵⁸, propose quant à elle une lecture historique de l'évolution des relations entre ces associations gestionnaires et l'État. À l'occasion des « Interventions du Centenaire » organisées par l'École Pratique de Service Social à Paris en 2013, elle explique :

« [...] 1956, la création de la FNARS qui s'est créée autour de l'idée qu'il fallait accueillir les sortants de prison et les prostituées et qui a amorcé toute une co-construction entre l'État et les associations, une co-construction d'un secteur qui était le secteur de l'hébergement et de la réinsertion sociale. Donc, pendant toutes ces années, au fond, les associations ont été très puissantes puisque l'État avait très peu de savoir-faire et il s'est appuyé sur les associations pour organiser les politiques publiques. Je dirais que c'est ce qui explique aussi une forme d'amertume des associations aujourd'hui, avec les systèmes de mise en concurrence, les appels d'offres, etc. [...] Qui fait que les associations qui ont été en situation de toute-puissance tout à coup ne se sont plus retrouvées en situation de toute-puissance après qu'on ait véritablement construit les politiques publiques. » (Maestracci, 2013)

Les propos de Maestracci s'accordent avec ceux de Robert Lafore qui rappelle que les associations ont été « présentes dans le champ de l'aide sociale bien avant que l'État ne s'y engage ». Le professeur de droit public indique qu'elles sont encore largement majoritaires parmi les structures gestionnaires, mais que leur fonction « historique » de médiation « tend à être inexorablement supplantée par la place d'opérateur » (Lafore, 2010). Ainsi, si les associations du secteur social ont pu jouer un rôle important pendant des décennies, leur

²⁵⁷ Les adhérents de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale sont en grande majorité des associations gestionnaires.

²⁵⁸ Au moment de cette conférence, Nicole Maestracci était membre du Conseil Constitutionnel. Elle a été la présidente de la Fnars, principale fédération des associations d'hébergement en France, de 2004 à 2012.

influence dans la définition des politiques sociales semble s'être largement amenuisée au fur et à mesure de l'institutionnalisation des politiques publiques à destination des sans-abri. Le début des années 2000 marque ainsi une période au cours de laquelle les acteurs associatifs ont le sentiment de ne pas être suffisamment entendus et pris en compte par les pouvoirs publics, alors même que les « têtes de réseau » interpellent de façon régulière l'État sur les difficultés et dysfonctionnements observés par leurs adhérents implantés sur l'ensemble du territoire national et que des instances locales de concertation et de régulation se sont démultipliées. Si le lien entre le secteur associatif et l'État n'est pas rompu, le pouvoir d'influence des acteurs associatifs gestionnaires apparaît alors très affaibli, au niveau local comme au national.

Dans ce contexte, la fin de l'année 2005 marque un tournant alors que l'une des grandes ONG françaises, Médecins du Monde (MdM), engage une action visant à attirer l'attention publique sur les dysfonctionnements dans la prise en charge des sans-abri. L'ONG occupe une position hybride, à mi-chemin entre les associations militantes et les associations gestionnaires, puisque MdM a affirmé dès sa création une volonté d'action (« aller là où les autres ne vont pas ») et de médiatisation (« témoigner de l'intolérable »)²⁵⁹. En lançant une action consistant à distribuer des tentes aux personnes sans abri à Paris, MdM cherche à agir de façon immédiate en leur proposant un abri minimal. L'ONG cherche aussi à accroître la visibilité des personnes dormant et vivant dans la rue. Cette action marque en quelque sorte l'amorce d'une séquence au cours de laquelle l'évolution des politiques publiques à destination des sans-abri va moins résulter des relations partenariales entre les acteurs associatifs et les pouvoirs publics que d'un rapport de force où des acteurs associatifs vont chercher à médiatiser les critiques adressées au système de prise en charge des sans-abri afin de l'imposer politiquement.

Si l'action initiée par MdM ouvre la voie à l'établissement d'un rapport de force avec l'État, c'est la mobilisation organisée lors de l'hiver 2006 par l'association Les Enfants de Don Quichotte qui va véritablement imposer la situation vécue par les personnes sans-abri au sommet de l'agenda médiatique et politique. L'action des Enfants de Don Quichotte (EDQ), sous la forme d'un campement de deux-cents tentes alignées le long du Canal Saint-Martin, a été l'une des images marquantes de la fin de l'année 2006. De façon plus générale, cette action constitue certainement l'une des mobilisations les plus médiatiques et retentissantes de l'histoire récente du champ du sans-abrisme en France, à l'image de l'appel de l'Abbé Pierre le

²⁵⁹ Voir notamment l'historique de l'association sur son site internet dans la section « Notre histoire » : <https://www.medecinsdumonde.org/fr/qui-sommes-nous/notre-histoire> (consulté le 26 juillet 2020)

1^{er} février 1954, prononcé sur Radio Luxembourg. Comme le rappelle J. Damon, les années 1990 ont connu un certain nombre de mobilisations concernant les sans-abri qui ont pu bénéficier d'un écho médiatique important (Damon, 2002b). Ce fut notamment le cas d'actions conduites par l'association Droit au logement (Dal) ou encore par le Comité des sans-logis. À la même époque que les actions de MdM ou des EDQ, on note par exemple l'action conduite par le « Collectif Jeudi noir » et son ouverture du « Ministère de la crise du logement » au 24 rue de la Banque sur la place de la Bourse dans le 2^e arrondissement parisien. À l'image de ce dernier exemple, ces mobilisations ont pu prendre la forme d'occupations de bâtiments vacants appartenant à de grands groupes industriels ou financiers, ou encore de campements dans l'espace public. Mais la résonance médiatique de ces différentes actions n'a jamais été aussi forte que celle obtenue par l'action conduite par les EDQ l'hiver 2006. La mobilisation des EDQ, tout comme celle de MdM, se distingue également de la majorité des autres mobilisations en faveur des sans-abri par l'objet de ses critiques et revendications. Généralement, ces actions se sont focalisées sur la question du logement (Damon, 2002b) : critique de la hausse du prix des loyers, dénonciation des difficultés d'accès au logement des personnes pour différents motifs, revendications de solutions pour loger les personnes sans domicile par le développement d'une offre accessible ou par la mise en œuvre de la loi de réquisition des logements vacants²⁶⁰. Dans le cas des deux actions conduites par MdM et les EDQ, si la question du logement est également présente, celle de l'hébergement, et notamment la critique de l'hébergement d'urgence, occupe une place particulièrement importante. Jusque-là, ces mobilisations ou manifestations dans l'espace public visant l'offre d'hébergement ont été beaucoup plus rares que celles concernant le logement (Gardella, 2014a). De façon générale, les critiques publiques à l'égard du champ des services qui composent le dispositif Accueil-Hébergement-Insertion, ont bien souvent été le fait des acteurs associatifs eux-mêmes, reprochant à l'État son manque d'implication, le manque de moyens dédiés afin de répondre à une problématique croissante, ou encore les difficultés pour que les personnes hébergées accèdent au logement. Mais elles ont rarement été critiques sur la nature et la qualité de l'offre proposée au sein du champ (Maestracci, 2015). En ce sens, l'action de MdM initiée en décembre 2005 inaugure une séquence où des associations vont contester publiquement l'organisation de la prise en charge

²⁶⁰ L'ordonnance du 11 octobre 1945 permet la réquisition de locaux (immeuble, maison, appartement) vacants depuis plus de six mois. À cela s'ajoute une disposition de la loi relative à la lutte contre les exclusions de 1998 qui stipule que peuvent être réquisitionnés les locaux appartenant à des investisseurs institutionnels (banques, assurances, entreprises, etc.) et vacants depuis plus de 18 mois. Sur la cohabitation des deux cadres juridiques de la réquisition, voir notamment l'article de synthèse publié dans le journal *Libération* en 2012 par Tonino Serafini (Serafini, 2012).

des sans-abri, en prenant notamment appui sur la situation des sans-abri chroniques qui refusent de se rendre dans les structures d'hébergement.

Les mobilisations de MdM et des EDQ sont particulièrement intéressantes en ce qui concerne les « grands exclus » puisqu'elles accordent une attention toute particulière aux personnes qui restent dans la rue de façon durable, et notamment à celles qui refusent de se rendre dans les structures d'hébergement. Les deux mobilisations cherchent à médiatiser les critiques au-delà de la sphère des initiés en insistant en particulier sur les raisons qui conduisent les personnes sans abri à refuser de fréquenter les centres d'hébergement d'urgence. Le caractère chronique des situations de sans-abrisme est alors largement renvoyé à la responsabilité du système de prise en charge et de ses principes de fonctionnement. Face à ces mobilisations successives, la réponse étatique va s'opérer par étapes et de façon graduelle. À gros traits, on peut estimer qu'elle est « à double détente ». Dans un premier temps, l'État va annoncer une série de mesures correctives visant à l'amélioration de la prise en charge, répondant pour partie aux revendications de MdM. À celles des EDQ, la réponse se voudra plus consistante et se caractérisera par une transformation profonde du cadre légal normatif et organisationnel du système de prise en charge des personnes sans domicile. Entre ces deux réponses successives, la question de la continuité de la prise en charge et celle de l'accès au logement des sans-abri vont être affirmées de manière forte, et finalement inscrites dans la loi. C'est en particulier le cas avec l'opposabilité du droit au logement qui semble ouvrir la voie à une universalisation du droit à accéder à un logement pour tous. Des revendications associatives aux réponses politiques formulées, nous verrons dans cette section que loin d'une tendance à l'universalisation du droit à accéder à un logement, on constate le maintien d'une organisation qui distingue les personnes jugées aptes ou en capacité d'accéder à un logement, et les autres, parmi lesquels les « grands exclus », pour qui des solutions alternatives spécifiques sont envisagées.

2.2 « À défaut d'un toit, une toile de tente » : l'interpellation critique de Médecins du Monde s'installe dans l'espace public

En l'espace d'un an, se succèdent deux mobilisations associatives visant à alerter l'opinion publique sur la situation des personnes sans domicile, en utilisant l'une comme l'autre la tente

comme support de l'action. C'est tout d'abord une grande ONG française, Médecins du Monde, qui s'engage dans une première action à partir de décembre 2005 consistant à distribuer des tentes aux sans-abri parisiens afin de proposer une solution de mise à l'abri et d'alerter l'opinion et les pouvoirs publics.

2.2.1 Le non-recours des sans-abri au cœur de la mobilisation contestataire de Médecins du Monde

Le 21 décembre 2005, Médecins du Monde lance une opération intitulée « À défaut d'un toit, une toile de tente » et distribue des tentes aux sans-abri parisiens. L'ONG occupe une place historique dans le champ de la prise en charge des sans-abri. Alors que l'association MdM a été créée en 1980 dans l'optique d'une intervention à dimension internationale visant à « parer aux situations d'urgence dans les délais les plus brefs, ce qui n'est parfois pas possible aux institutions internationales » (site de MdM), elle a rapidement décidé d'agir « sur l'exclusion à ses portes » en créant un premier centre d'accueil et de soins en 1986 à Paris. Cette action s'est poursuivie et amplifiée, pour devenir la « Mission France » de MdM. La création même de cette mission constitue en soi une forme d'interpellation politique. Le fait qu'une ONG « tiers-mondiste » estime nécessaire de mettre en œuvre une action au sein de son pays d'origine sonne comme un signal d'alarme sur la gravité de la situation vécue par les personnes sans domicile fixe en France. MdM va ainsi créer des Centres d'accès aux soins et d'orientation (Caso) sur différents territoires afin d'agir auprès des personnes en situation de précarité, et en particulier auprès des personnes sans domicile. Pour MdM, les Caso constituent de « véritables observatoires de la précarité en France, à même d'identifier les nouvelles formes d'exclusion et d'y apporter les réponses appropriées ». La « Mission France » de MdM s'inscrit ainsi en cohérence avec les prérogatives de l'ONG, cherchant simultanément à agir là où des besoins non pourvus sont identifiés et à médiatiser des situations inacceptables afin de susciter la prise de conscience publique et la mise en œuvre de réponses politiques.

L'action que MdM initie à la fin de l'année 2005 s'inscrit dans cette même logique, avec un double objectif d'intervention directe auprès des sans-abri en proposant une solution de mise à l'abri, et d'interpellation en soulignant la visibilité des personnes à la rue par la présence de ces tentes dans Paris. Dans un communiqué de presse publié en décembre 2006 et faisant le bilan

de cette action, MdM revient sur les raisons pour lesquelles cette distribution de tente a été mise en œuvre : « par devoir de protection », « pour rendre visible celles et ceux que l'on ne veut plus voir », « pour sortir des solutions d'urgence qui n'en sont pas » (Médecins du Monde, 2006). L'ONG indique que cette action de distribution de tentes a permis de « protéger un grand nombre de personnes du froid, de la pluie et du vent », mais qu'elle a également suscité de « vrais questionnements de la part des citoyens et des pouvoirs publics autour des personnes à la rue » (Médecins du Monde, 2006). L'interpellation des pouvoirs publics est un axe particulièrement important de cette mobilisation. Dans le dossier de presse publié lors du lancement de l'action en décembre 2005 par MdM, l'ONG reconnaît que des mesures ont été prises au cours des années précédentes afin d'accroître le nombre de places d'hébergement d'urgence, notamment en période hivernale. Mais elle déplore aussitôt que des personnes continuent malgré tout d'être contraintes de « dormir sur les trottoirs parisiens, au risque de leur vie ». Le constat formulé par MdM, au travers de ses différentes « missions », est que des personnes se voient quotidiennement refuser l'accès à un hébergement, faute de place.

Quelques jours avant le démarrage de l'action de MdM, le Premier ministre avait demandé à ce que les personnes sans domicile et salariées puissent bénéficier d'une durée d'hébergement prolongée de 30 jours consécutifs. Pour MdM, cette décision soulève de nombreuses interrogations sur le caractère méritoire de l'accès à l'hébergement et sur l'inégalité de traitement entre les personnes à la rue concernant l'accès à un hébergement durable. En effet, l'ONG rappelle que de façon générale, les personnes qui accèdent à une place ne bénéficient que d'un « répit [...] éphémère » de quelques jours avant de devoir réengager de nouvelles démarches pour espérer être hébergées à nouveau. Les constats sur les différentes formes de non-recours sont très fortement présents dans le discours de MdM. Non-réception alors que les personnes n'obtiennent pas de réponse, non-proposition alors que les solutions qui leurs sont éventuellement proposées sont particulièrement limitées et précaires, mais également non-demande. MdM explique ainsi que « devant cette perpétuelle quête, beaucoup finissent par renoncer » (Médecins du Monde, 2005). MdM interpelle de façon directe les pouvoirs publics afin qu'ils puissent garantir « un hébergement adapté, immédiat et durable à toute personne SDF qui le souhaite » (Médecins du Monde, 2005). Ainsi, la distribution de tentes ne constitue pas une fin en soi, mais se veut être une interpellation des pouvoirs publics quant à la nécessité de mettre en œuvre des « mesures concrètes et simples » afin d'améliorer les modalités de prise en charge des personnes à la rue :

« Pour se faire enfin entendre, Médecins du Monde se mobilise depuis le 21 décembre pour réclamer des mesures concrètes et simples :

- Nous demandons l'interdiction de remettre à la rue sans leur accord les personnes à qui un hébergement a été proposé.

- Pour cela, nous demandons la création de logements et d'hébergements en nombre suffisant et adaptés aux ressources et modes de vie des personnes.

- Nous demandons de sortir des solutions d'urgence, rythmées par des impératifs climatiques et médiatiques, pour mettre en place des solutions d'hébergement adaptées et permanentes.

Le 21 décembre au matin, nos équipes sont allées dans tous les arrondissements de Paris proposer une tente aux personnes qui dorment et vivent dans la rue, pour que, faute d'un toit, elles aient au moins un abri. Dans les jours et les semaines suivantes, Médecins du Monde continuera à distribuer des tentes, en attente d'une réponse des pouvoirs publics » (Médecins du Monde, 2005)

Cet extrait permet de souligner que cette stratégie d'action dans l'espace public décidée par l'ONG a pour objectif de « se faire entendre ». L'espace public devient ainsi la scène visible d'une opposition entre une grande association française et les pouvoirs publics. Car les critiques portées par MdM concernent très directement les principes de fonctionnement des services d'hébergement, en particulier d'urgence, et leur inadaptation aux besoins et situations des personnes sans abri. Deux axes principaux sous-tendent cette critique : l'inadaptation qualitative des dispositifs d'hébergement d'urgence ; l'inadéquation quantitative de l'offre de logements et d'hébergements correspondant aux ressources et aux besoins des personnes. D'un point de vue qualitatif, le point le plus saillant concerne le caractère discontinu des modalités de prises en charge proposées au sein des structures d'urgence. MdM demande ainsi à ce qu'il soit mis fin aux séjours ponctuels : « Nous devons refuser que le lendemain, trois jours, ou un mois après elle se retrouve à nouveau dans la précarité de la rue » (Médecins du Monde, 2005, p. 1). Mais ce sont également les conditions d'accueil et les restrictions en vigueur au sein des foyers d'urgence qui sont pointées par l'ONG. MdM explique ainsi que ces différentes raisons conduisent des personnes à refuser de se rendre dans ces structures d'hébergement.

Dans l'argumentaire de l'ONG, les situations de non-demande des personnes se trouvant de façon chronique à la rue et refusant pour diverses raisons de se rendre dans les structures d'hébergement, occupent une place importante. Dès le lancement de l'action en décembre 2005, MdM explique que ces situations de refus s'expliquent par la nature de l'offre et ses conditions. Le premier dossier de presse publié par MdM, en introduction d'une partie intitulée « Pour une modification profonde des dispositifs d'hébergement », commence ainsi :

« Pourquoi les personnes à la rue ne vont-elles pas dans les structures d'hébergement ?

- *Parce qu'elles ne seront acceptées que quelques jours*
- *Parce que les chiens ne sont pas acceptés*
- *Parce que les hébergements n'acceptent pas les couples*
- *Parce qu'elles sont confrontées à de nombreux dangers (vols, violence)*
- *À cause de la promiscuité, du bruit, des odeurs et du manque d'intimité*
- *Parce qu'il n'y a pas d'espace préservant l'intimité des femmes*
- *Parce que les structures ferment tôt chaque matin » (Médecins du Monde, 2005, p. 7)*

Le communiqué de presse de 2006 revient à nouveau sur la situation des personnes qui ne se rendent pas dans les structures d'hébergement. Ainsi, MdM indique avoir distribué environ 400 tentes en un an, « essentiellement aux personnes sans-abri refusant de se rendre dans les centres d'hébergement d'urgence ». Dans le discours de l'ONG, ces situations de non-recours par non-demande s'expliquent par la nature de l'offre proposée. Elles sont mobilisées comme un argument à charge à l'encontre de l'organisation de la prise en charge des sans-abri telle qu'elle s'organise alors. Cette critique vise moins le manque de places que la nature de l'offre proposée, ses restrictions, ses limites, et en définitive son inadaptation aux besoins des personnes sans abri.

2.2.2 Derrière la revendication d'une « modification profonde » de la prise en charge des sans-abri... le respect des principes du Référentiel AHI

Afin de remédier à ces situations de non-recours, MdM exige que soient mises en œuvre des solutions suffisantes quantitativement, mais aussi diversifiées, ouvertes tout au long de l'année, adaptées aux « besoins des personnes », permettant à toute personne d'être accueillie « quel que soit son état, de jour comme de nuit, sans limitation de durée » et dans des conditions « qui respectent la dignité des personnes ». On voit qu'au-delà de l'extension des horaires d'ouverture des centres d'hébergement et de la non-limitation des durées de séjour, MdM insiste sur l'accueil de toutes les personnes quel que soit leur état, renvoyant aux logiques de sélection observables à l'entrée de certaines structures. Par ailleurs, dans le prolongement de la non-limitation des durées de séjour, MdM demande à ce que soient revues les modalités de coordination entre les associations ainsi que les moyens qui leur sont alloués afin de ne plus

« laisser sortir les personnes sans avoir au préalable organisé avec elles une solution adaptée ». L'ONG demande également un renforcement des moyens du 115 afin que les personnes sans abri puissent obtenir un accès immédiat à « un hébergement correspondant à leur demande ». L'enjeu est ici de faire en sorte que le dispositif d'urgence soit réactif et en capacité de proposer une solution « immédiate ».

Par conséquent, MdM réclame « une modification profonde des dispositifs d'hébergement » passant en particulier par une « refonte des hébergements d'urgence » et par l'abolition des solutions d'urgence au profit de « solutions durables ». L'ensemble de ces constats et revendications sont très proches de ceux formulés par le HCLPD dans son 10^e rapport ou par l'IGA et l'Igas dans leur rapport de 2006. On peut même souligner que certaines de ces critiques, notamment concernant les conditions matérielles d'accueil « inégalement conviviales » et le besoin d'investissement pour y remédier, apparaissaient déjà en 1996 dans le rapport sur la mise en œuvre du dispositif hivernal d'accueil et d'hébergement d'urgence réalisé par l'inspecteur général des Affaires sociales Michel Thierry (Thierry, 1996). On note aussi et surtout que les revendications de MdM sont particulièrement proches du cadre et des principes affirmés au sein du Référentiel national Accueil, Hébergement, Insertion de 2005. Pour rappel, ce référentiel se proposant comme un cadre de fonctionnement du dispositif global de prise en charge affirme que son but est de proposer des solutions pérennes aux personnes, d'être réactif en proposant une aide immédiate, de respecter la dignité et les droits des personnes, et d'apporter une aide globale aux personnes « aussi longtemps que nécessaire » (Ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion, 2005). Les « modifications profondes » ou la « refonte » des dispositifs souhaitées par MdM ne s'opposent pas au cadre politique tel qu'il a été affirmé quelques mois auparavant. L'association ne remet par exemple pas en cause le principe d'un *continuum* de prise en charge qui structure le dispositif AHI, mais demande à ce qu'il fonctionne véritablement comme « une chaîne continue » permettant effectivement d'accéder à un logement :

« Il faut d'urgence organiser une chaîne continue d'offre d'accueil entre les hébergements d'urgence, les hébergements pour l'insertion à long terme et les logements, en repensant chaque dispositif et en s'assurant que personne ne puisse quitter l'un ou l'autre mode de « toit » sans pouvoir accéder à un autre. » (Médecins du Monde, 2005, p. 8)

En définitive, les demandes de MdM ne vont pas au-delà des principes formulés par le Référentiel AHI. En revanche, la mobilisation durable de MdM dans Paris atteste des décalages

observés entre les principes affirmés par le référentiel et la réalité quotidienne de l'organisation de la prise en charge en urgence, et donc la réalité vécue par les personnes sans abri. Ce n'est donc pas sur le fond que cette action marque une rupture, mais sur la forme, puisque la nature même de cette mobilisation consistant à distribuer des tentes aux personnes sans abri à Paris crée une mise en visibilité de la réalité du sans-abrisme dans la capitale qui va susciter des réactions politiques. Aussi, l'inscription dans le temps de cette action qui va-t-elle engendrer une forme de crispation de la part des pouvoirs publics, mais aussi conduire MdM à une certaine forme d'isolement sur la scène associative.

2.2.3 Une situation qui s'enlise, une action critiquée et la mise en place d'une médiation de sortie de crise

Au démarrage de l'action de MdM, comme le rapporte un article du journal *Libération*, différents élus locaux et maires d'arrondissement parisiens de tous bords²⁶¹ semblent plutôt prompts à soutenir, ou à tout le moins comprendre cette action. Il soutiennent notamment l'idée portée par MdM d'une « table ronde » pour parvenir à une « remise à plat totale » de l'organisation actuelle (Wallon, 2006). Au niveau gouvernemental, la réception de cette mobilisation est bien moins enthousiaste. Dès son lancement, on observe ainsi une passe d'armes par médias interposés entre les porte-paroles de Médecins du Monde et Catherine Vautrin, la ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité. Cette dernière a rapidement réagi en indiquant que cette action était « contre-productive » et qu'elle risquait de « pérenniser » la situation des sans-abri. MdM va cependant poursuivre la distribution de tentes pendant plusieurs mois et atteindre l'été.

La presse s'intéresse largement au lancement de l'action de MdM en décembre 2005 et janvier 2006²⁶², mais la couverture médiatique s'estompe progressivement. L'action bénéficie

²⁶¹ Sont notamment invités à s'exprimer au sujet de l'action de MdM au sein de cet article Clémentine Autain, élue apparentée communiste et adjointe au maire de Paris chargée de la jeunesse ; Gisèle Stievenard, élue socialiste et adjointe du maire de Paris ; Philippe Goujon, premier adjoint au maire du XV^e arrondissement de Paris et président de la fédération UMP de Paris ; Jacques Bravo, maire socialiste du IX^e arrondissement de Paris ; ou encore Jean-Pierre Lecoq, Maire du VI^e arrondissement de Paris.

²⁶² On note par exemple un article publié par *LeMonde.fr* le 23 décembre 2005 « Des tentes pour les sans-domicile-fixe » (Antoniol, 2005), ou encore différents articles publiés par *Libération.fr* entre décembre 2005 et janvier 2006 : « 150 “igloos” pour les sans-abri parisiens » (Serafini, 2005), « Des tentes igloos comme “cri de révolte” » (Wallon, 2005), « Les tentes de SDF en plein Paris font un peu ovnis » (Wallon, 2006).

d'un léger regain d'attention médiatique au moment de l'annonce de la série de mesures par la Catherine Vautrin. Les responsables de l'ONG, parmi d'autres acteurs associatifs et politiques, sont invités à s'exprimer sur la pertinence des mesures envisagées. Dans un article du journal *Libération*, Françoise Jeanson, présidente de MdM, estime ainsi que le nombre de places supplémentaires prévu n'est pas suffisant et que le financement alloué pour un plan sur trois ans n'est pas à la hauteur des besoins (Arnaud, 2006). Cette insatisfaction semble alors relativement partagée par les acteurs associatifs comme par différents responsables politiques. Cités dans le même article, le maire de Paris, Bertrand Delanoë, et son adjointe aux Affaires sociales, Gisèle Stievenard, estiment tous deux que si les annonces vont « dans le bon sens », il faudrait agir plus rapidement et de façon plus importante. Si les associations estiment, de façon générale, que les mesures sont insuffisantes, c'est également la méthode du gouvernement qui est critiquée : Catherine Vautrin a annoncé les mesures en amont d'un temps de concertation prévu avec les acteurs du champ.

La poursuite de l'action de MdM au cours de l'été va susciter des critiques. La situation « s'enracine », comme l'indique un article du journal *Libération* du 25 juillet 2006 (2006b). À la fin du mois de juillet 2006, l'ONG affirme vouloir poursuivre son action tant que des solutions d'hébergement durables ne sont pas proposées aux personnes sans abri. C'est ce qu'indique Graciella Robert, responsable de la mission SDF à Paris de MdM. Elle rappelle que le problème ne provient pas des tentes, mais des conditions d'hébergement qui sont proposées aux personnes et qui les conduisent à ne pas vouloir y recourir :

« Le problème n'est pas les tentes. [...] Les gens refusent d'aller dans les centres en raison de la promiscuité et parce qu'ils ne sont pas autorisés à y rester plus d'une journée » (propos de Graciella Robert, extraits d'un article du Monde, 2006b)

À nouveau, MdM pointe les situations de non-recours par non-demande des personnes sans abri, du fait des conditions d'hébergement d'urgence jugées inacceptables. Dans le même temps, des tensions apparaissent de plus en plus marquées. Différents articles font état de l'agacement des riverains²⁶³. Des associations s'expriment en défaveur de l'action de MdM. C'est notamment le cas du Cœur des Haltes au travers de sa secrétaire générale, Danielle

²⁶³ Voir par exemple l'article de Julia Tissier pour *Libération*, « Les riverains tiennent à leur vue » (Tissier, 2006) ; ou encore les deux articles de Cécilia Gabizon pour *Le Figaro*, « Les tentes sur les trottoirs de Paris agacent les riverains » (Gabizon, 2006a) et « Tentes de SDF : la révolte du boulevard Jules-Ferry » (Gabizon, 2006b)

Huèges²⁶⁴, qui explique alors que les tentes « représentent un vrai danger pour les SDF », et qu'elles empêchent parfois les intervenants de l'urgence sociale de rue à « avoir accès à eux ». L'association Emmaüs déplore quant à elle le fait que la distribution de tentes « a favorisé le regroupement des sans-abri » et qu'il est « plus difficile de convaincre huit SDF installés en campement d'aller en hébergement qu'une ou deux personnes isolées » (2006c). La mairie de Paris qui souhaite la dispersion des campements,²⁶⁵ interpelle le gouvernement sur le besoin urgent de moyens afin de proposer suffisamment de places d'hébergement. La question des tentes sur les trottoirs parisiens est ainsi l'objet d'une attention certaine, ce qui conduit MdM à estimer, avoir « atteint ses objectifs » en rendant « visible » la situation des personnes à la rue (2 006 c).

Alors que la situation semble bloquée, Catherine Vautrin maintient son discours sur le risque de « pérenniser » la précarité dans la rue en distribuant ces tentes. En cette période estivale, elle double ce risque d'un second, celui de la chaleur et de la canicule qui met en péril la vie des personnes vivant dans ces tentes. C'est ce qu'indique la ministre déléguée à l'occasion d'une entrevue accordée à RTL le 21 juillet 2006 :

« Ce qui est sûr, c'est qu'il y a six mois, quand Médecins du Monde a distribué ces tentes, j'ai salué, à l'époque, Médecins du Monde sur bon nombre de ces actions, comme beaucoup de nos concitoyens saluent le travail qui est fait, globalement, par Médecins du Monde. En revanche, sur les tentes, je dis : attention, il y a un risque ! Il y a un risque, parce que l'idée c'est d'accompagner des gens qui sont sans abri, qui sont dans une situation difficile. Et tout le concept de l'urgence c'est : comment peut-on aider les gens à s'en sortir ? Avec les tentes, on a un risque de pérenniser, finalement, cette précarité. Et c'est ce que nous voulons éviter. Alors, ce risque est encore plus fort en ce moment parce que, quand vous êtes sous une tente et qu'il fait 40 degrés, il y a un risque pour la vie de celles et ceux qui sont concernés. Donc, là-dessus, très concrètement, aujourd'hui, on a un problème de sécurité publique, et on a un problème d'hygiène et de salubrité publique. » (2 006 d)

Afin de surmonter cette situation de blocage où MdM ne souhaite pas interrompre son action, et où la ville de Paris tout comme le gouvernement souhaitent que les tentes soient évacuées, une « médiatrice » est désignée à la demande du cabinet de Catherine Vautrin. Il s'agit d'Agnès de Fleurieu, Haut fonctionnaire et alors présidente de l'Observatoire national de l'exclusion

²⁶⁴ Comme on a pu le voir au cours du chapitre 3, Huèges a réalisé différents rapports pour le secrétariat d'État à l'Action humanitaire d'urgence à l'époque où X. Emmanuelli était en poste.

²⁶⁵ Différents articles de presse relatent les intimidations policières subies par les personnes installées dans les tentes, ou encore la volonté de la mairie de Paris de disperser les campements qui se sont organisés afin notamment de mettre en œuvre des animations estivales telles que « Paris Plage. Voir notamment les deux articles de *Libération.fr* publiés par Ludovic Blecher en juillet 2006 : « “L'idée, c'est de virer les SDF d'ici la semaine prochaine” » (Blecher, 2006a), « A Paris, les SDF priés de sortir de la photo » (Blecher, 2006b).

sociale (Onpes), ancienne conseillère de Simone Veil au ministère des Affaires sociales dans le gouvernement d'Édouard Balladur entre 1994 et 1995. Comme le rapporte un article du journal *Le Monde*, l'objectif qui lui a été confié est de « convaincre MDM de ne plus offrir de nouvelles tentes et de ne plus en donner à ceux qui après avoir été hébergés retourneraient dans la rue » (2 006 b). De façon plus officielle, la lettre de mission adressée par la ministre déléguée à la Cohésion sociale en date du 21 juillet 2006 indique que le rôle d'Agnès de Fleurieu, épaulée par le docteur Laurent Chambaud de l'Igas, est « d'établir les conditions qui permettraient de parvenir à un enlèvement ou à un non-remplacement des tentes » :

« Par lettre du 21 juillet 2006, la ministre déléguée à la Cohésion Sociale et à la Parité a demandé à la présidente de l'Observatoire de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, Agnès de Fleurieu, présidente de la section Droit, Logement et Société du Conseil Général des Ponts et Chaussées, assistée du docteur Laurent Chambaud, membre de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, d'effectuer une mission de courte durée destinée à établir les conditions qui permettraient de parvenir à un enlèvement ou à un non-remplacement des tentes estimées aujourd'hui au nombre de 500 dans la ville de Paris et abritant des personnes n'ayant pu accéder à une autre forme d'hébergement. » (de Fleurieu et Chambaud, 2006)

La mission se veut courte et doit permettre de trouver une issue aux « problèmes posés par les tentes »²⁶⁶. Le rapport sera finalement rendu le 9 août 2006, soit moins de trois semaines plus tard. Agnès de Fleurieu et Laurent Chambaud avaient plusieurs objectifs sur leur feuille de route qu'ils rappellent en introduction de leur rapport (de Fleurieu et Chambaud, 2006, p. 1). En premier lieu, il leur avait été demandé d'effectuer le recensement complet des capacités immédiatement disponibles ou pouvant être potentiellement ouvertes. Ensuite, ils devaient recueillir les « propositions et réflexions » de l'ensemble des acteurs associatifs « sur la situation révélée par la multiplication des tentes » afin de travailler avec les administrations publiques, en particulier la mairie de Paris, pour formuler des solutions. Enfin, les deux rapporteurs devaient renouer le contact avec MdM afin d'« obtenir que le nombre de tentes soit contenu », notamment en faisant en sorte que « celles qui abritaient des personnes ayant accédé à une autre forme d'hébergement adapté ne soient remplacées ». Au terme de cette mission, le rapport rédigé par de Fleurieu et Chambaud brosse un état de la situation parisienne et formule différentes préconisations. Sur la base des éléments récoltés par le biais de divers entretiens avec les acteurs ainsi que quelques observations, les rapporteurs font dans une première partie du rapport un état de la situation que « le phénomène des tentes » a mis en lumière :

²⁶⁶ L'une des parties du rapport remis par de Fleurieu et Chambaud est intitulée « Les problèmes posés par les tentes ».

accentuation du nombre de sans-abri dans la capitale, manque de données permettant « d'en apprécier l'hétérogénéité », état de « saturation » de l'hébergement d'urgence malgré un renforcement « continu et progressif sur plusieurs années », inadaptation de certains dispositifs d'hébergement à des problématiques spécifiques (personnes vieillissantes ou handicapées par exemple), ou encore les effets du manque de logements accessibles qui conduit à une embolie de tout le système d'hébergement en amont²⁶⁷.

Face à ces constats, les rapporteurs formulent différentes propositions qu'ils distinguent en deux catégories : des « mesures à prendre à court terme », et d'autres « à expertiser dans les mois qui viennent ». Pour l'ensemble de ces propositions, les rapporteurs insistent sur différents principes parmi lesquels l'importance de porter attention tout autant à la dimension qualitative de l'hébergement, ou encore de veiller à garantir la fluidité du dispositif en agissant sur l'ensemble des dispositifs d'hébergement, mais également sur l'offre de logements accessibles. Ces différentes mesures ne reprennent pas spécifiquement les revendications portées par MdM, mais s'inscrivent dans le sens d'une amélioration de l'offre en termes de qualité d'accueil et de fluidité de fonctionnement. Parmi les différentes mesures « à court terme » proposées par les rapporteurs, on trouve notamment l'ouverture à la journée des structures d'hébergement « qui s'y prêtent » ; l'objectif de sortie « des CHRS vers le logement de droit commun pour les personnes dont la situation ne relève à l'évidence pas de ce type d'hébergement » ; l'organisation d'une meilleure coordination générale des maraudes ; ou encore la création de « quelques structures, de taille moyenne, à faible encadrement d'accueil », permettant « un travail de stabilisation » et « permettant un premier travail de réadaptation notamment pour des personnes sorties des tentes » (de Fleurieu et Chambaud, 2006, p. 8). Afin d'accompagner la mise en œuvre de ces actions à court terme, les rapporteurs estiment qu'un financement de fonctionnement en urgence de 7 millions d'euros apparaît nécessaire. Les mesures à plus long terme concernent différents aspects allant de l'accroissement des connaissances des publics pour proposer une palette de solutions plus adaptée, au fait d'accorder une priorité dans l'accès au logement dans le cadre des accords collectifs entre les départements et les bailleurs pour les ménages hébergés en CHRS et ne relevant pas de ces dispositifs. On trouve également

²⁶⁷ En ce qui concerne cette dernière situation, c'est en particulier le cas des personnes hébergées et qui travaillent qui est mis en exergue. Les auteurs s'appuient notamment sur un rapport de mission remis au Premier ministre en avril 2006 par X. Emmanuelli en qualité de président fondateur du Samusocial de Paris, et Bertrand Landrieu, préfet de la région Île-de-France et préfet de Paris (Emmanuelli et Landrieu, 2006).

différentes mesures concernant le développement de l'offre de logement à Paris, ou visant à améliorer la coordination globale des acteurs et des actions mises en œuvre.

Les différentes préconisations du rapport ne répondent pas directement aux « mesures concrètes et simples » demandées par MdM. On ne trouve ainsi pas trace parmi les propositions formulées par de Fleurieu et Chambaud d'éventuelles dispositions visant à interdire les remises à la rue des personnes hébergées. En revanche, les rapporteurs s'accordent avec MdM sur la nécessité d'une ouverture à l'année, 24 heures sur 24, des structures d'hébergement. Mais selon eux, cette évolution ne doit concerner que les lieux « qu'y prêtent », sans préciser ce que cela signifie concrètement. Un autre accord apparaît concernant l'amélioration qualitative de l'offre. Alors que MdM demandait des solutions « adaptées et permanentes », les rapporteurs souhaitent une amélioration des connaissances « quantitatives et qualitatives des personnes sans-abri en Île-de-France » afin de proposer une palette de solutions d'urgence adaptées.

Mesures à prendre à court terme	Mesures à expertiser dans les mois qui viennent
Ouvrir toute l'année et 24 heures sur 24 les lieux d'hébergement d'urgence qui s'y prêtent	Affiner les connaissances quantitatives et qualitatives des personnes sans abri à Paris et en Île-de-France pour améliorer la palette de solutions d'hébergement d'urgence adaptées
Permettre l'ouverture, en s'appuyant sur des projets déjà expertisés par les associations et la DASS, de quelques structures, de taille moyenne, à faible encadrement d'accueil, permettant un premier travail de réadaptation notamment pour des personnes sorties des tentes	Introduire dans les accords collectifs passés entre les préfets et les bailleurs, au moment de leur révision annuelle, une priorité permettant la sortie des CHRS des personnes qui ne relèvent pas de ce type d'hébergement, mais doivent accéder à un logement de droit commun
Se fixer un premier objectif réaliste de sortie des CHRS vers le logement de droit commun pour les personnes dont la situation ne relève à l'évidence pas de ce type d'hébergement afin d'amorcer un mouvement indispensable	Se doter des instruments (contractuels ou autres) permettant de développer les sorties de structures d'urgence ou de réinsertion vers les dispositifs adaptés pour certains publics
S'assurer que les places fermées par la rénovation d'une partie du CHAPSA de Nanterre sont compensées par les places ouvertes à la Boulangerie (notamment pour le travail de la BAPSA)	Utiliser toutes les possibilités offertes par la loi de cohésion sociale et la loi Engagement National pour le Logement pour l'implantation de logements en Île-de-France
Alléger l'activité téléphonique du 115 en le libérant des appels quotidiens des personnes qui cherchent un hébergement d'urgence tous les soirs	Dans le cadre du plan de santé mentale, renforcer un volet sur le suivi psychiatrique des personnes sans abri qui passent par un établissement de santé
Amorcer la coordination générale des maraudes notamment sur la base de l'expérience des actions financées par la DASS et la ville de Paris dans le 10ème et le 13ème arrondissement de Paris	Étudier la contribution patrimoniale des établissements de santé de la région francilienne dans la création de petites unités de stabilisation pour l'accueil des personnes en grande exclusion
Appliquer chaque fois que c'est possible le dispositif prévu dans l'espace de Schengen par les accords de Dublin pour les personnes qui en relèvent dans les arrondissements de l'Est parisien	Développer sur Paris et sur l'Île-de-France une meilleure coordination des actions des pouvoirs publics, des collectivités, des associations
Prévoir un financement en urgence de l'ordre de 7 millions d'euros pour accompagner ces mesures à court terme	

Tableau 14 - Liste des mesures proposées au sein du rapport d'Agnès de Fleurieu et Laurent Chambaud (de Fleurieu et Chambaud, 2006)

La majeure partie des autres orientations contenues dans le rapport proposent des transformations visant à améliorer la fluidité des parcours d'hébergement : en évitant la saturation du 115, en facilitant la sortie vers d'autres solutions des personnes hébergées en CHRS, ou encore en appliquant de façon plus systématique les accords de Dublin²⁶⁸ concernant les personnes réfugiées et demandeuses d'asile²⁶⁹. Par ailleurs, on note la proposition de création de structures de taille à faible taux d'encadrement visant à un premier travail de réadaptation (pour les personnes sorties de tentes). Cette proposition, qui ne fait pas écho aux demandes de MdM, renvoie en revanche à l'idée de plus en plus présente au sein du champ de la création de structures d'hébergement de stabilisation pour les sans-abri considérés comme les plus en difficulté.

2.2.4 L'affirmation politique de la « stabilisation » pour les « grands exclus » comme « conquête » de la mobilisation de MdM

Dans la foulée de la remise de ce rapport, différentes décisions gouvernementales vont être prises. Celles-ci figurent notamment au sein d'un dossier de presse publié dès le 9 août 2006 par le cabinet de la ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité et qui reprend « le détail des décisions du Gouvernement ». Parmi ces décisions, on retrouve une partie des propositions figurant dans le rapport. Une première série de décisions concerne l'intitulé « Insérer durablement les personnes sans domicile ». Y sont reprises deux propositions du rapport d'Agnès de Fleurieu et Laurent Chambaud : la création de structures d'hébergement de

²⁶⁸ Le règlement « Dublin » dont la première version a été signée en 1990 se propose comme un « guichet unique de la demande d'asile à l'échelle de l'Union Européenne. Il prévoit notamment que si une personne a fait une demande d'asile dans l'un des États membres de l'Union Européenne, ce pays reste responsable de l'examen de la demande d'asile. Pour plus d'informations sur le règlement Dublin, voir notamment la fiche thématique « existe-t-il une politique commune de l'asile ? » sur le site vie-publique.fr : <https://www.vie-publique.fr/fiches/20409-ue-existe-il-une-politique-commune-de-lasile> (consulté le 4 août 2020) ; l'article publié sur le site de la Cimade (Comité inter-mouvements auprès des évacués) « Dublin.e, vous avez dit dubliné.e ? Guide pratique et théorique du règlement Dublin » : <https://www.lacimade.org/dubline-vous-avez-dit-dubline> (consulté le 4 août 2020) ; ou encore la page consacrée à la procédure « Dublin » sur le site du Gisti (Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s) : <https://www.gisti.org/spip.php?article5153> (consulté le 4 août 2020).

²⁶⁹ Sur ce point, il faut noter que dans l'argumentaire de son action, MdM a peu mis en avant la question situation des personnes sans-abri étrangères. Dans son dossier de presse de décembre 2005, l'ONG aborde rapidement la situation des « demandeurs d'asile à la rue » qu'elle explique par le manque de places dans les structures leur étant normalement destinées (centres d'accueil pour demandeurs d'asile notamment). Mais elle n'aborde pas la question des personnes en situations irrégulières ou déboutées de la demande d'asile. Au regard de la proposition formulée par de Fleurieu et Chambaud, consistant en une application plus stricte des accords de Dublin, et donc en l'obligation de quitter le territoire pour les personnes ayant déposé une demande d'asile dans un autre pays que la France, on peut émettre l'hypothèse que la relative discrétion de MdM sur la situation de ces personnes visait certainement à éviter des mesures de ce type.

stabilisation et le fait de permettre aux personnes hébergées en CHRS d'accéder à un logement autonome. S'y ajoute une troisième mesure qui fait écho à l'une des problématiques mises en exergue par les rapporteurs, mais ne faisant pas l'objet d'une proposition en tant que telle : offrir des solutions d'hébergement adaptées aux personnes sans domicile âgées ou handicapées. Suite à cette première section, le Gouvernement annonce une deuxième orientation consistant à favoriser la coordination des maraudes, comme l'y invitait le rapport. Enfin, le dossier de presse du cabinet de Catherine Vautrin reprend dans une troisième section les annonces du Plan triennal présenté en avril 2006.

Toutes les propositions formulées par de Fleurieu et Chambaud ne sont pas reprises par le gouvernement, et même lorsqu'elles le sont, elles font l'objet de modifications. C'est notamment le cas en ce qui concerne la volonté de favoriser la sortie de CHRS des personnes ne relevant pas de ce type d'établissement. La tournure employée par le cabinet de la ministre est quelque peu différente puisque le dossier presse explique qu'il faut « favoriser résolument l'accès à un logement autonome des personnes hébergées en CHRS et qui sont devenues autonomes ». Dans la perspective gouvernementale, il ne s'agit pas de personnes qui ne devraient *pas* se trouver en CHRS faute de solution alternative, mais que ne devraient *plus* s'y trouver au terme d'un processus d'autonomisation. Par ailleurs, et alors que les rapporteurs préconisaient que ces personnes puissent sortir des CHRS pour aller vers des « logements de droit commun », la mesure adoptée par le gouvernement consiste à « permettre aux personnes hébergées dans les CHRS d'accéder à un logement autonome ou à une chambre en foyer ». Pour ce faire, est annoncée la mobilisation de places dans les foyers de la Sonacotra²⁷⁰ et de l'Aftam²⁷¹ d'Île-de-France. De cette mesure, il ressort deux points de décalage avec le rapport. Premièrement, et bien que le rapport ait mis en avant le fait que des personnes, notamment celles ayant un emploi, se trouvaient hébergées en CHRS faute de solutions de logements accessibles, le gouvernement considère qu'il s'agit de personnes arrivées au terme d'un processus d'autonomisation leur permettant désormais d'accéder à une autre solution. Deuxièmement, la nature des solutions proposées diffère puisque les rapporteurs préconisaient un accès au logement de droit commun tandis que le Gouvernement ajoute à cette orientation une seconde, celle en chambre en foyer. Tant du point de vue du diagnostic que de celui des

²⁷⁰ Sonacotra est l'acronyme de la Société nationale de construction de logements pour les travailleurs. A sa création en 1956, elle s'appelait la Société nationale pour la construction de logements pour les travailleurs algériens (Sonacotral). Depuis 2007, la Sonacotra est devenue Adoma.

²⁷¹ Aftam est l'Association pour la formation des travailleurs africains et malgaches. Elle a été créée en 1962 et a changé de nom pour Coallia en 2012.

réponses envisagées, le gouvernement ne reprend pas *in extenso* les propositions des deux rapporteurs.

C'est également le cas en ce qui concerne la création des places d'hébergement de stabilisation. Le rapport s'appuie sur les propos d'acteurs associatifs interrogés pour indiquer que les centres d'hébergement d'urgence et les CHRS « ne répondent pas aux besoins d'un public particulièrement désocialisé » et que des solutions adaptées devaient être créées, orientant le propos sur l'inadaptation de l'offre proposée à ce public :

« De nombreuses associations, s'appuyant sur leur contact quotidien avec les personnes sans abri, s'accordent pour dire que ces structures ne répondent pas aux besoins d'un public particulièrement désocialisé, pour lesquels doit se construire, au terme d'une relation de confiance établie dans la rue, une offre d'hébergement adaptée. C'est dans cette optique que des initiatives ont été prises par des associations pour créer de petites unités permettant un travail de stabilisation. » (de Fleurieu et Chambaud, 2006, p. 8)²⁷²

Le dossier de presse du cabinet de Catherine Vautrin souligne l'objectif partagé par le Gouvernement et les associations de « sortir de la rue des grands exclus et les conduire à l'autonomie », mais l'explication des raisons conduisant à la nécessité de créer un nouveau dispositif est sensiblement différente :

« Les personnes sans abri, comme le montre le rapport, constituent un public extrêmement diversifié et hétérogène. Beaucoup d'entre elles ne sont pas en mesure de passer directement de la rue à un logement "classique". Certains ne veulent pas sortir de la rue, d'autres occasionnellement et d'autres encore ne veulent changer de centre chaque soir, nuit après nuit, d'autres encore ne sont pas à même d'intégrer un CHRS. C'est pourquoi le Gouvernement propose de compléter le dispositif actuel en mettant en place des structures ouvertes 24h/24h : l'hébergement de stabilisation. » (Cabinet de Catherine Vautrin, 2006, p. 5)

Quelques pages plus loin, le dossier de presse poursuit son explication sur ce « nouvel échelon dans le dispositif d'hébergement des personnes sans-abri », « entre le dispositif d'hébergement d'urgence de nuit et les CHRS » :

« Nous créons un hébergement de stabilisation ouvert 24h/24h avec un accompagnement social. Jusqu'à présent, il n'y a rien entre les hébergements pour

²⁷² Les deux rapporteurs précisent à la suite de cet extrait que cette orientation politique apparaissait d'ores et déjà quelques mois plus tôt au sein du plan triennal de renforcement et d'amélioration du dispositif d'accueil et d'hébergement. On note toutefois que la description qui en était faite était alors sensiblement différente puisque le Plan prévoyait la conversion de places d'hébergement d'urgence en places de CHRS pour accueillir les sans-domicile « les plus désocialisés ». Dans le rapport d'Agnès de Fleurieu et Laurent Chambaud, comme dans les décisions gouvernementales qui en découlent, apparaît désormais de façon explicite le terme de « stabilisation ».

une nuit et les CHRS. Les associations sont favorables à un accueil plus qualitatif que l'hébergement d'urgence, sur de moyennes durées (il ne s'agit pas d'installer les SDF à demeure) avec un dispositif d'insertion adapté pour des populations qui ne souhaitent pas intégrer un CHRS, mais qui refusent l'hébergement pour une nuit. » (Cabinet de Catherine Vautrin, 2006, p. 8)

La description faite dans cet extrait – notamment au travers de l'emploi de différentes formules telles que « ne veulent pas », « ne sont pas en mesure », « ne sont pas à même de », « ne souhaitent pas » ou « refusent » – permet de constater que ce sont moins les dimensions institutionnelles qui sont pointées comme problématiques (et conduisant à des situations de non-recours), que les comportements individuels. Cette lecture se retrouve quelques mois plus tard à l'occasion de la publication le 10 octobre 2006 de la circulaire signée par la ministre déléguée concernant l'organisation du dispositif pour la période hivernale 2006-2007²⁷³. Celle-ci précise, à l'attention des services déconcentrés de l'État, les conditions de mise en œuvre des services et capacités d'hébergement à mettre en œuvre en prévision de la période hivernale qui s'annonce. Dans cette circulaire, les places d'hébergement de stabilisation sont présentées comme s'adressant explicitement au public en « grande exclusion », entendu ici comme les « personnes qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas être accueillies en CHRS ».

Malgré ce point de décalage notable sur les raisons rendant nécessaire la mise en œuvre des places de stabilisation, cette décision est centrale dans les annonces gouvernementales et est présentée comme la « création d'un nouvel échelon dans le dispositif des personnes sans-abri : l'hébergement de stabilisation » (Cabinet de Catherine Vautrin, 2006, p. 5). La création de 1 100 places de stabilisation est alors fixée, et ces places doivent être créées d'ici la fin de l'hiver 2007 (dont 600 avant la fin de l'année 2006) en complément des 103 déjà existantes²⁷⁴. Alors que les rapporteurs proposaient que 7 millions d'euros soient mobilisés pour accompagner la mise en œuvre des différentes mesures à prendre à court terme, le Gouvernement chiffre à cette même somme le budget nécessaire au fonctionnement de ce nouveau volant de places de stabilisation en année pleine. L'idée était en gestation depuis plusieurs mois. La remise du rapport d'Agnès de Fleurieu et Laurent Chambaud servira à officialiser la création de l'hébergement de stabilisation. Bien que ce dispositif soit mis en

²⁷³ Circulaire DGAS/LCE1A n° 2006-448 du 10 octobre 2006 relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion – Période hivernale 2006-2007.

²⁷⁴ Le dossier de presse précise ainsi qu'au début du mois d'août, 103 nouvelles places d'hébergement de stabilisation ont été créées dans des locaux vacants des groupes hospitaliers : 48 places à Maison Blanche à Neuilly-sur-Marne (94) et 55 places à Perray Vacluse (91).

œuvre à titre expérimental et soumis à évaluation, le gouvernement n'hésite pas à parler de la « création d'un nouvel échelon dans le dispositif d'hébergement des personnes sans-abri ». Le dossier de presse propose même une description détaillée des modifications engendrées par l'ajout de ce nouveau dispositif à mi-chemin entre l'urgence et l'insertion, dédié à la prise en charge des « grands exclus » (voir Figure 22).

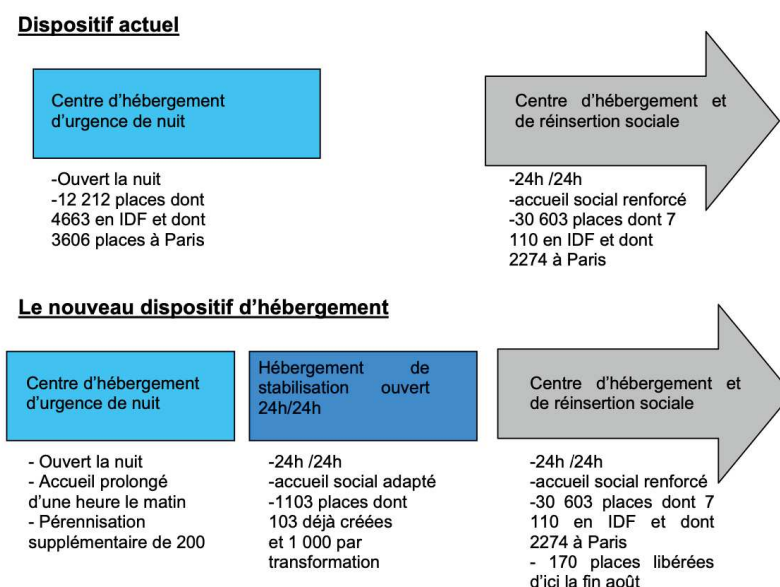


Figure 22 – « Schéma de présentation de l'hébergement de stabilisation », extrait du Dossier de presse du cabinet de Catherine Vautrin (Cabinet de Catherine Vautrin, 2006, p. 8)

La mission visant à trouver une issue à la situation de crise provoquée par l'installation des tentes distribuées par MdM dans Paris débouche sur la mise en place des dispositifs d'hébergement de stabilisation. Cette orientation politique apparaissait en creux dans le Plan triennal présenté par Catherine Vautrin en avril 2006. Cette fois, l'affirmation gouvernementale de la création d'un nouvel échelon dans le dispositif d'hébergement est bien plus explicite : le nouveau dispositif est présenté comme une solution d'hébergement de moyen terme offrant un cadre adapté pour les « grands exclus ».

2.2.5 La mobilisation de MdM, une « opération réussie » ?

La remise du rapport d'Agnès de Fleurieu et Laurent Chambaud va résonner pour certains comme la réussite de la mobilisation de plusieurs mois de MdM. Au lendemain de la remise du rapport, Tonino Serafini, enthousiaste, qualifie d'« opération réussie » l'action de Médecins du

Monde qui a « obligé le gouvernement à une remise à plat des politiques publiques d'accueil des SDF » (Serafini, 2006a). Selon le journaliste de *Libération* spécialiste des thématiques de l'exclusion et du logement, le fait que la ministre déléguée s'accorde avec la « nécessité d'un "hébergement de stabilisation" [...] revient à admettre que, dans son fonctionnement actuel, l'hébergement de première urgence maintient les SDF dans l'errance » du fait des limitations des durées de séjour.

Mais peut-on réellement parler d'une mobilisation réussie ? MdM s'était félicité, dès la fin du mois de juillet 2006, de la réussite de son action ayant permis d'attirer l'attention publique et politique sur la situation des personnes à la rue. De ce point de vue, on constate effectivement que la distribution des tentes de MdM a créé une situation politique problématique nécessitant même une mission de médiation pour sortir de la crise. En revanche, il est difficile de mesurer l'influence directe qu'a pu avoir cette action sur la transformation de l'offre sociale à destination des sans-abri. Cette difficulté tient pour partie aux limites du matériau à ma disposition. Mais elle tient aussi à la grande proximité entre les revendications défendues par MdM et les orientations politiques formulées par les pouvoirs publics au préalable. Comme on l'a vu, la modification radicale ou la refonte de l'organisation de l'hébergement d'urgence revendiquée par MdM s'avère en fait relativement proche des principes d'ores et déjà formulés au sein du Référentiel national AHI. C'est le cas en ce qui concerne la dimension qualitative de l'offre d'hébergement alors que le Référentiel de 2005 indiquait déjà que l'aide apportée par les dispositifs devait être « digne et respectueuse des droits des personnes ». Il précisait ainsi que le « respect de la dignité des personnes exige des conditions matérielles d'accueil décentes », en termes de propreté, d'entretien des locaux, de sécurité, ou encore de respect de l'intimité.

Cette mobilisation de MdM coïncide avec deux annonces gouvernementales successives visant à réajuster l'organisation, la programmation de l'offre d'hébergement, et les orientations politiques établies dans la Loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005²⁷⁵. Cette loi fixait les lignes directrices en termes de créations de places d'hébergement et de logements adaptés pour les trois années à venir. 1 800 nouvelles places d'hébergement de réinsertion devaient ainsi être créées en trois ans : 800 en 2005, puis 500 par an les deux années suivantes. Par ailleurs était programmée la création de 4 000 places en CADA (2 000 en 2005

²⁷⁵ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

puis 1 000 par an en 2006 et 2007), et de 4 000 places en maisons relais (1 000 places en 2005 puis 1 500 places par an les deux années suivantes). La circulaire relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion pour le plan hivernal 2005-2006 publiée en octobre 2005²⁷⁶ confirme globalement ces chiffres²⁷⁷.

Le Plan triennal de renforcement et d'amélioration du dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence présenté par Catherine Vautrin en avril 2006 présente des objectifs modifiés en ce qui concerne la création de places d'hébergement d'urgence et de réinsertion. Alors que la loi de programmation n'abordait pas la question des capacités d'hébergement d'urgence, le Plan triennal annonce la création de 5 000 places d'hébergement d'urgence sur trois ans (500 places en 2006, 2 000 places par an en 2007 et 2008, et 500 places en 2009). En parallèle, le Plan indique vouloir transformer 3 000 places d'hébergement d'urgence en places d'hébergement d'insertion en l'espace de trois ans. L'évolution concerne ici le développement de nouvelles places d'hébergement d'urgence avec une capacité prévisionnelle augmentée de 2 000 places au terme du plan (5 000 nouvelles places d'urgence moins les 3 000 places transformées en hébergement d'insertion). En ce qui concerne les places d'hébergement et de réinsertion sociale, l'évolution est plus délicate à mesurer puisque la Loi de programmation de 2005 prévoyait la création de 500 places en 2006, et autant en 2007, tandis que le Plan triennal annonce 3 000 nouvelles places entre 2006 et 2009. On peut toutefois estimer que le Plan propose également une révision à la hausse en ce qui concerne la création de places d'insertion puisque si on lisse l'objectif annoncé sur les quatre années, cela représente la création de 750 places par an en moyenne au lieu des 500 initialement programmées.

Enfin, la circulaire publiée en octobre 2006 et faisant suite à la remise du rapport de de Fleurieu et Chambaud, marque une volonté d'accélérer l'augmentation des capacités d'hébergement. 3 000 places d'hébergement supplémentaires seront créées en 2006, dont 500 en CHRS. Cette évolution semble représenter une nouvelle augmentation massive du nombre de places d'hébergement pour l'année 2006, alors que le Plan triennal prévoyait la création de 5 000 places d'urgence sur trois ans. Mais la circulaire précise plus loin que « 2 500 places ouvertes le 1^{er} novembre 2006 ne fermeront pas le 31 mars 2007 (500 au titre de 2006 et 2 000

²⁷⁶ Circulaire DGAS/1A n° 2005-459 du 11 octobre 2005 relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, plan hiver 2005-2006.

²⁷⁷ On constate un léger décalage puisque la Loi de programmation prévoyait la création de 3 800 places tandis que la circulaire en annonce 4 000. Par ailleurs, la circulaire annonce une révision à la hausse de la création de places en CADA pour l'année en cours, passant de 1 000 à 2 000 places.

au titre de 2007) ». La création de places d'urgence annoncée pour 2006 concerne donc en réalité les années 2006 et 2007, ce qui constitue malgré tout une évolution notable au regard des annonces faites en avril. En parallèle, et conformément aux annonces de Catherine Vautrin en avril, la circulaire d'octobre indique que 1 000 places d'hébergement d'urgence seront converties en places de CHRS en 2007. En revanche, l'hébergement de stabilisation qui apparaissait parmi ces places en conversion dans le Plan triennal figure dans la circulaire d'octobre comme une ligne d'action spécifique, conformément aux annonces gouvernementales faites suite à la remise du rapport de de Fleurieu et Chambaud.

Par ailleurs, dans les annonces faites par le cabinet de Catherine Vautrin en août 2006 comme dans le cadre de la circulaire publiée en octobre 2006, l'accent est mis sur la dimension qualitative de l'offre d'hébergement qui doit être mise en œuvre. Cela s'observe en particulier par deux aspects. Premièrement, l'importance accordée à l'orientation de la prise en charge des personnes vers des solutions pérennes. Deuxièmement, par l'affirmation d'une accentuation des efforts en termes d'humanisation des structures d'hébergement. En ce qui concerne le premier point, la circulaire du 10 octobre 2006 affirme, dès ses premières lignes, que le dispositif hivernal 2006-2007 s'inscrit « dans une perspective d'accompagnement des publics vers un projet d'insertion par le développement d'une offre d'hébergement adaptée et ouverte à l'année et par une meilleure définition des prestations assurées ». Par la suite, elle rappelle que l'objectif du « renforcement du dispositif d'accueil et d'hébergement » est d'« apporter des solutions durables », allant « au-delà de la seule réponse à l'urgence ». L'enjeu d'une prise en charge dans la durée et orientée vers des solutions pérennes se retrouve à nouveau en différentes occasions au sein de cette circulaire : « apporter des solutions durables », « assurer [...] l'accompagnement [des demandeurs] dans la durée », « tout au long de l'année, une prise en charge immédiate et orientée vers la mise en place de solutions pérennes ». La continuité de la prise en charge, qui apparaissait brièvement dans la circulaire concernant le plan hiver 2005-2006²⁷⁸, occupe dans celle-ci une place bien plus conséquente. Concernant la démarche d'humanisation des conditions d'hébergement, et sa « poursuite » et son « intensification » affirmées dans le Plan triennal d'avril 2006, elle est également soulignée dans la circulaire

²⁷⁸ La circulaire du 11 octobre 2005 relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion pour le plan hiver 2005-2006 aborde la question de la continuité de la prise en charge en une seule occasion, concernant les perspectives de l'évolution de l'offre liées au plan de cohésion sociale : « D'ici 2007, les capacités d'hébergement seront portées à 100 000 places. Le dispositif ainsi mis en place offre tout au long de l'année une prise en charge immédiate orientée vers la mise en place de solutions pérennes. »

d'octobre 2006. Cette démarche vise à « rendre les centres plus attractifs » et à « adapter leurs règles de fonctionnements aux besoins des publics ».

Au fil de ces annonces gouvernementales, et alors que l'action de MdM est en cours, on observe des évolutions de la programmation des capacités d'hébergement, mais également de la nature des solutions proposées. Comme je l'ai déjà indiqué, il est difficile de mesurer l'influence directe de l'action de MdM, en particulier sur les décisions adoptées dans le Plan triennal²⁷⁹. L'influence de MdM apparaît cependant de façon plus nette en ce qui concerne les décisions prises suite à la remise du rapport de de Fleurieu et Chambaud. Mais cela reste tout de même relatif puisque si la mobilisation de MdM a déclenché la mission de médiation conduisant à la remise de ce rapport, son contenu ne se propose pas comme une réponse directe aux revendications de l'ONG. L'annonce de la création de l'hébergement de stabilisation en est une illustration intéressante puisqu'elle donne à voir le chemin complexe et sinueux de la prise de décision politique. Certes, la mobilisation de MdM provoque une situation qui impose une réaction politique et notamment la mise en œuvre d'une mission de médiation. Mais cette mission devient alors une opportunité pour les acteurs associatifs, au-delà de MdM, de porter une idée qui était déjà en voie d'élaboration, la stabilisation. La ministre déléguée à la Cohésion Sociale, Catherine Vautrin, soulignera d'ailleurs dans une entrevue télévisée sur *France 2* en décembre 2006, la dimension collective de l'élaboration de la stabilisation, créée par le Gouvernement « avec toutes les associations qui travaillent sur le sujet régulièrement » (2006a).

Au terme de cette séquence de mobilisation contestataire organisée par une grande association nationale, plusieurs points peuvent être mis en exergue. Tout d'abord, cette distribution de tentes afin d'attirer l'attention publique et politique sur les conditions d'hébergement d'urgence des personnes sans abri constitue une démarche qui rompt avec la logique de partenariat qui était alors en vigueur entre les grandes associations nationales et les pouvoirs publics. Si les effets directs de cette mobilisation peuvent être questionnés, l'ambition de MdM a été d'établir un rapport de force avec les pouvoirs publics afin qu'ils agissent dans le sens d'une amélioration de la prise en charge. Un autre point notable est la nature de l'argumentaire développé par l'ONG. Cette mobilisation a ainsi été l'occasion pour les différentes responsables ou porte-paroles de MdM de médiatiser un discours expliquant le refus d'hébergement des sans-abri par les conditions d'accueil proposées dans les dispositifs

²⁷⁹ D'autant que ce dernier a été présenté aux associations nationales sans qu'un temps de concertation ne soit organisé en amont.

d'hébergement d'urgence. De ce point de vue, cette mobilisation a permis la diffusion d'un discours visant à faire prendre conscience à l'opinion publique des motifs valables du non-recours des sans-abri à l'offre sociale d'hébergement d'urgence²⁸⁰. Ce discours, tout comme les revendications portées par MdM, n'est pas nouveau. En revanche, sa médiatisation participe d'une actualisation du problème des sans-abri refusant les propositions d'aide ou d'hébergement dans un contexte d'évolution de l'offre sociale d'hébergement et d'accès au logement. Quelle que soit l'importance de son influence, l'action de MdM a été le déclencheur de l'affirmation politique de la création de l'hébergement de stabilisation à destination des « grands exclus ». L'action des Enfants de Don Quichotte qui s'est déroulée dans la continuité de celle de MdM va également créer une situation qui va aboutir à différentes évolutions des politiques à destination des sans-abri, et en particulier des « grands exclus ».

2.3 L'action spectaculaire des Enfants de Don Quichotte comme « catalyseur » politique

De par son écho médiatique et politique, mais également par son attention à la question de l'hébergement, l'action des Enfants de Don Quichotte (EDQ) présente d'ores et déjà un double intérêt. Différents chercheurs ou auteurs se sont déjà largement intéressés à cette mobilisation, à son caractère spectaculaire voire inédit et à la façon dont elle a réussi à imposer dans l'espace public, médiatique et politique la prise en considération de la situation des sans-abri. L'ouvrage collectif dirigé par Patrick Bruneteaux a rapidement proposé différentes analyses de cette mobilisation et de ses différentes séquences (mise en place du campement, son organisation, son « efficacité » médiatique et politique, la « sortie de crise ») sous plusieurs facettes (Bruneteaux, 2007a). La chronologie de l'action des EDQ a également été analysée et mise en comparaison avec d'autres au niveau international par Caroline Rozenholc et Yankel Fijalkow (Rozenholc et Fijalkow, 2016). Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès indiquent quant à eux que cette mobilisation a réussi à imposer une « conception politique » de la question du sans-abrisme (Lascoumes et Le Galès, 2007, p. 74). D'autres chercheurs analysent cette séquence passant d'une action militante et contestataire à un dialogue avec les associations et les pouvoirs publics pour gérer la « sortie de crise » comme un processus de « dépolitisation » (Louail, 2007). Cette conception politique de l'action a également été analysée à l'aune de ses effets sur

²⁸⁰ Les raisons du refus d'aller en structure d'hébergement sont l'objet de différents articles de presse. Cf. « Ce SDF parisiens qui préfèrent vivre "à la rue" que dans un foyer », article publié par Souhila Anza Hafsa et Bertrand Bissuel dans *LeMonde.fr* le 3 août 2006 (Anza Hafsa et Bissuel, 2006).

l'évolution des politiques publiques à destination des personnes sans abri. Patrick Bruneteaux observe que cette action a permis de « contraindre » les pouvoirs publics à engager une importante démarche d'« humanisation » des structures d'hébergement d'urgence (Bruneteaux, 2017). Pascal Noblet, haut fonctionnaire de la Direction générale de la cohésion sociale, rappelle l'enjeu qu'a constitué l'une des décisions politiques suscitées par l'action de EDQ, en l'occurrence la transformation de places d'hébergement d'urgence en places dites de « stabilisation » (Noblet, 2014). Les chercheurs Annamaria Colombo, Noémie Pulzer et Michel Parazelli, dressent un bilan finalement « assez mitigé » des décisions politiques, puisque selon eux, « les engagements pris par le gouvernement n'ont pas été entièrement tenus » (Colombo, Pulzer et Parazelli, 2016). En effet, la conversion de centres d'hébergement d'urgence existants en structures de stabilisation ne s'est pas accompagnée d'une augmentation quantitative de l'offre. La conséquence est que cette évolution de l'offre bénéficie principalement aux personnes qui étaient déjà hébergées en urgence.

Plusieurs chercheurs ne s'intéressent pas à la mobilisation des EDQ isolément, mais la réinscrivent dans une séquence politique plus vaste. C'est notamment le cas de Lucas Graeff ou encore Patrick Bruneteaux qui soulignent la proximité entre l'action des EDQ et celle conduite par Médecins du Monde que je viens de traiter. Ce dernier parle d'un alignement de ces deux mobilisations sur une dénonciation des modes de prise en charge dans les centres d'hébergement d'urgence :

« Il faut attendre le mouvement des Enfants de Don Quichotte (EDQ) en 2007, aligné comme l'ONG Médecins du Monde sur une dénonciation inaugurale très forte des CHU pour qu'une prise de conscience émerge et contraigne les pouvoirs publics à s'orienter vers une politique d'humanisation des centres qui avait commencé à titre expérimental » (Bruneteaux, 2017)

Selon lui, ces mobilisations ont permis une prise de conscience des conditions d'accueil au sein des CHU. Édouard Gardella parle de « tournant de la continuité » pour qualifier la séquence politique inaugurée par la distribution des tentes par Médecins du Monde en novembre 2005 place de la Bastille et dans laquelle s'inscrit la mobilisation des EDQ (Gardella, 2014b, p. 554). Comme l'indique le sociologue, « entre novembre 2005 et novembre 2009, il s'est passé “quelque chose” en regard de la régulation publique du sans-abrisme » (Gardella, 2014b, p. 553). Dans cette perspective, le campement des EDQ incarne certainement l'expression la plus éclatante de la « phase contestataire » de ce « tournant » conduisant à une autre conception politique de la temporalité de la prise en charge. L'heure est alors à

l'affirmation d'une prise en charge dans la durée (Noblet, 2015). Allant dans le sens de l'influence des EDQ dans la transformation du cadre politique à destination des sans-abri, Bernard Kouchner, ancien ministre de la Santé et co-fondateur de Médecins sans frontières et de Médecins du Monde, explique quant à lui que les EDQ, en actionnant la « loi du tapage » et ont réussi à « faire bouger la loi » :

« Ils ont actionné la loi du tapage et ils ont été, à un moment donné, un moment heureux qu'il ne faut pas trop maintenir, dans l'illégalité. C'est pas légal de mettre des tentes, comme l'avait fait Médecins du Monde, mais les tentes étaient bleues, de mettre des tentes rouges le long du Canal Saint-Martin. Ils l'ont fait, et ils ont bougé la loi » (extrait de Bernard Kouchner, dans le 20 heures de France 2, le 3 janvier 2007)

Dans la lignée de ces différents constats et au vu des éléments précédents, je propose une lecture quelque peu décalée de cette séquence et du rôle de l'action des EDQ. Le cas de la mobilisation de MdM a fait ressortir la difficulté à mesurer l'influence directe de cette action sur la transformation de l'offre sociale à destination des sans-abri. Sans nier ou minimiser l'impact de l'action des EDQ, sa dimension contestataire ou son caractère inédit et spectaculaire, je propose de l'envisager comme un espace de médiatisation et d'accélération du processus de transformation des politiques publiques et non comme un espace de conceptualisation et d'élaboration de solutions nouvelles. La problématisation de la situation des sans-abri, et notamment des sans-abri à la rue de façon chronique, a progressivement évolué et diffusé au niveau des pouvoirs publics à partir du début des années 2000. Pour autant, ceci n'a pas entraîné de modification structurelle importante à l'exception de quelques expérimentations largement valorisées au sein des rapports officiels. Par la suite, l'action au long court de MdM a ouvert un espace de négociation au travers de la mission de médiation lancée par le Gouvernement, qui a notamment permis l'annonce de la création de l'hébergement de stabilisation à titre expérimental. S'inscrivant dans cette continuité, l'action des EDQ va déclencher différentes mesures politiques particulièrement importantes dans le devenir de l'organisation de la prise en charge des personnes sans domicile. Mais elle va également perpétuer le clivage entre la population générale des sans-abri et les « grands exclus ». Ainsi, derrière un argumentaire fondé sur la citoyenneté des sans-abri, les revendications portées au niveau politique ne vont pas dans le sens d'une réponse « universelle » qui s'adresserait à l'ensemble des personnes sans-abri.

2.3.1 Une action citoyenne pour « faire la révolution avec les SDF et casser les idées reçues sur les sans-abri »

Initié par des personnes non identifiées dans le champ et se revendiquant comme de simples citoyens²⁸¹, ce campement s'inscrit dans une volonté de « frapper l'attention du public » par une action « au croisement du ludique et du spectaculaire » (Bruneteaux, 2007b, p. 39)²⁸², et de créer un « buzz » médiatique afin d'attirer l'attention publique sur la situation des personnes vivant à la rue. Cette stratégie de publicisation s'observe dès les prémices de l'action, plusieurs semaines en amont de la mise en place du campement, par la diffusion de différentes vidéos « un peu sensationnelles »²⁸³, à l'image de l'une d'entre elles montrant Augustin Legrand, l'un des leaders du mouvement, se jeter à moitié nu dans le canal Saint-Martin²⁸⁴. À l'origine, l'ambition d'Augustin Legrand et de ses acolytes Ronan Denécé et Pascal Oumaklouf²⁸⁵ était de médiatiser la situation vécue par les SDF. L'idée initiale était de réaliser un documentaire et pour ce faire, Augustin Legrand décide de passer six semaines dans la rue avec une caméra pour vivre le quotidien des personnes sans abri. Comme il l'expliquera par la suite dans un article du journal *Le Parisien*, il souhaitait alors « faire la révolution avec les SDF et casser les idées reçues sur les sans-abri » (Cazi et Dubois, 2007). L'idée d'une mobilisation coup de poing visant à attirer les projecteurs sur la situation des SDF prend progressivement forme. Dans la foulée de l'action de MdM et alors que de différentes tentes parsèment encore les trottoirs parisiens, l'idée des EDQ est d'organiser un campement réunissant des personnes à la rue et des personnes logées en un même endroit²⁸⁶. Alors que différents lieux ont été envisagés pour

²⁸¹ L'association Les Enfants de Don Quichotte a été officiellement créée en octobre 2006 et rassemble à l'origine des personnes extérieures au champ de l'action en direction des sans-abri. Il faut tout de même préciser que certains acteurs ont vu dans cette mobilisation une action « téléguidée » par le Secours Catholique du fait de la présence de Martin Choutet, l'un de ses travailleurs sociaux, dans le « noyau dur » des organisateurs du campement.

²⁸² Patrick Bruneteaux inscrit l'action des EDQ dans la lignée d'autres mobilisations, actions ou *happenings* conduits par des groupes minoritaires comme Act'up ou Droit au logement.

²⁸³ Les termes « buzz » et « un peu sensationnels » sont ceux employés par Jean-Baptiste Legrand, l'un des Enfants de Don Quichotte, dans une entrevue mobilisée dans un article de Clea Chakraverty, « Les Enfants de Don Quichotte, une fratrie citoyenne », publié sur le site internet *L'imprévu* (2016).

²⁸⁴ Pour une analyse plus détaillée de l'action des Enfants de Don Quichotte au cours de l'hiver 2006-07, se référer notamment à l'ouvrage coordonné par Patrick Bruneteaux, *Les Enfants de Don Quichotte. Sociologie d'une improbable mobilisation nationale* (2007b). Ou encore, voir la thèse de doctorat en ethnologie de Lucas Graeff qui s'intéresse aux parcours de différentes personnes « sans-logis » à Paris qu'il suit entre mai 2006 et avril 2008. Certaines d'entre elles s'impliquent dans la mobilisation des Enfants de Don Quichotte. L'analyse qu'il propose permet ainsi de bénéficier d'un regard décalé sur le déroulé de l'action du Canal Saint-Martin (Graeff, 2010).

²⁸⁵ Ronan Denécé est le beau-frère d'Augustin Legrand. Il coréaliserait avec lui le documentaire intitulé *Enfants de Don Quichotte - acte 1* (Legrand, Legrand et Denécé, 2009). Pascal Oumaklouf est comédien et metteur en scène.

²⁸⁶ Finalement, le canal Saint-Martin a été majoritairement investi par des personnes sans abri qui l'ont rejoint pour des raisons diverses, qu'elles soient politiques ou pratiques. Certains ont pu voir dans ce campement un lieu sécurisant, d'autres une opportunité pour sortir de la rue, etc. Sur la vie du campement au quotidien et la régulation mise en place par les organisateurs pour que le campement conserve une image publique et médiatique présentable

installer un campement, et après deux tentatives avortées au début du mois de décembre²⁸⁷, c'est finalement le long du Canal Saint-Martin que les tentes vont être posées le 16 décembre 2006.

Comme la mobilisation de MdM, l'action des EDQ suscite différents questionnements ou critiques. La ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité, Catherine Vautrin, déjà très critique lors de la mobilisation de MdM, l'est à nouveau avec la mobilisation des EDQ. Comme rapporté par le journal *Libération*, la ministre déléguée « condamne ces initiatives, qui pourraient paraître généreuses, mais qui sont de la poudre aux yeux et un leurre pour résoudre le problème de l'exclusion » (Serafini, 2006a ; Merchet, 2006). Interrogée sur *France 2* le 20 décembre 2006, elle déclare :

« Pour moi, c'est une opération politico-médiatique, probablement, à la base, avec un peu de générosité que je ne conteste pas. Par contre, toutes les associations professionnelles le disent : la difficulté c'est qu'on ne règle rien, et c'est en cela que c'est un leurre : on donne une impression de solution qui n'a aucune solution. On les laisse au bord de l'eau, sans accompagnement. Si on veut qu'ils s'en sortent, il faut avoir des accompagnements massifs. » (2 006 d)

C'est également l'affirmation d'une action à dimension collective qui inquiète. Des interrogations classiques émergent sur la place des personnes sans abri ou sans domicile au sein des mouvements ayant vocation à alerter sur leur situation ou à défendre leurs intérêts : quelle est la portée politique du message adressé ? Qui agit pour qui ? Les sans-abri sont-ils instrumentalisés ? Sont-ils associés ou invités à rejoindre une démarche initiée par de tiers extérieurs ?²⁸⁸ Dans le cas présent, la réponse apparaît relativement claire : l'action est initiée par des personnes n'étant pas des sans-abri et n'étant majoritairement pas impliqués professionnellement ou politiquement sur ces questions au préalable²⁸⁹. Certains chercheurs ont

et soit un lieu sécurisé et apaisé, voir notamment la thèse de Lucas Graeff. Il y décrit notamment, au travers d'un extrait d'entretien avec l'un des campeurs la vigilance partagée à faire en sorte que le campement se passe bien, notamment en évitant que les personnes ne boivent trop, se battent ou autre (Graeff, 2010, p. 286).

²⁸⁷ Graeff rappelle que les EDQ ont tenté le 2 décembre 2006 d'implanter le campement place de la Concorde, puis place de la Bastille (Graeff, 2010, p. 239). Les forces de l'ordre ont empêché ces deux installations. Édouard Gardella souligne les avantages procurés par l'installation le long du Canal Saint-Martin, et notamment le fait que les forces de l'ordre n'ont pas osé intervenir de peur qu'une personne ne tombe dans le canal glacé à cette période de l'année (Gardella, 2014b, p. 557).

²⁸⁸ Julien Damon a consacré un article publié en 2002 à la question des mobilisations collectives de SDF. Il y revient sur l'implication et l'engagement des sans-abri dans des « actions collectives entreprises et soutenues par des associations particulières ». Il explique ainsi que de façon générale, on a affaire à des actions en faveur des sans-abri que rejoignent ces derniers, et que de façon plus minoritaire, on observe aussi des actions organisées ou co-organisées avec des personnes sans abri (Damon, 2002c).

²⁸⁹ À l'exception de Martin Choutet rattaché au Secours Catholique et qui rejoint rapidement le noyau dur des EDQ.

également pu pointer des décalages entre la communication médiatique de la « famille Legrand »²⁹⁰ et la réalité quotidienne du campement, et notamment les différentes règles imposées par les leaders du mouvement pour maintenir l'ordre et ne pas entacher l'image médiatique du rassemblement (Gaboriau et Graeff, 2007 ; Graeff, 2007, 2010). Mais au-delà de ces interrogations légitimes, cette action représente un véritable modèle de mobilisation réussie, notamment par l'« efficacité symbolique » de cette « improbable mobilisation » (Bruneteaux, 2007c). Cette action, par sa forme « spectaculaire », s'est offerte comme un cadre propice à la médiatisation, mais a aussi cherché à se distinguer d'une vision caritative du problème du sans-abrisme. L'aspiration du mouvement est éminemment politique et vise à la reconnaissance de la pleine citoyenneté des personnes sans abri conduisant à une transformation radicale de l'offre sociale dans sa forme et dans ses rationalités. Cette volonté s'inscrit pleinement dans la lignée de la mobilisation de MdM quelques mois auparavant. Et tout comme cette dernière, l'action des EDQ se distingue de la majorité des mobilisations en faveur des sans-abri observables au cours des années 1990, qui ont accordé « une place décisive à la question du logement » (Damon, 2002b). L'action des EDQ s'intéresse, dans ses critiques comme dans ses revendications, au logement et à l'hébergement. C'est en particulier ce que donne à voir la « Charte du Canal Saint-Martin pour un accès de tous à un logement » qui se propose comme la plateforme de revendications de cette mobilisation. Alors que le campement des EDQ occupe l'espace médiatique et impose un dialogue politique, cette Charte va être le support central des négociations.

2.3.2 *La Charte du Canal Saint-Martin, une plateforme de revendications révolutionnaires ?*

Le 2 janvier 2007, Augustin Legrand, porte-parole de l'association des EDQ sort d'une rencontre avec Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement, et Catherine Vautrin. À l'ordre du jour, une discussion autour des mesures qui vont être prises par le Gouvernement en réponse aux revendications portées par les EDQ et inscrites

²⁹⁰ Parmi les organisateurs et les leaders de l'action des EDQ le long du Canal Saint-Martin, on note la forte implication de la famille Legrand. Le noyau dur de l'association est composé d'Augustin Legrand, figure médiatique du mouvement et porte-parole de l'action, de son frère Jean-Baptiste et de son beau-frère, Ronan Dénécé. L'implication plus ou moins importante d'autres membres de la famille Legrand dans la mobilisation est rappelée dans un article du journal *Leparisien.fr* paru en janvier 2007 (Cazi et Dubois, 2007). Par la suite, Armelle Legrand prendra la présidence de l'association Les enfants du Canal, issue de l'action des EDQ, tandis que Jean-Baptiste deviendra président de l'association des Enfants de Don Quichotte.

au sein de la « Charte du Canal Saint Martin pour l'accès au logement de tous »²⁹¹. Ce document remis au ministère le 25 décembre 2006 va ainsi se trouver au cœur de la négociation entre les « campeurs » et les pouvoirs publics. Augustin Legrand, qui apparaît manifestement fatigué à l'issue de cette rencontre, est interrogé en duplex dans le journal *Soir 3* par le présentateur Francis Letellier :

« Francis Letellier (présentateur du journal) : Alors en direct, nous rejoignons Augustin Legrand. Bonsoir. Vous êtes le porte-parole de l'association des Enfants de Don Quichotte. Vous sortez de la réunion il y a quelques instants au ministère de la Cohésion Sociale avec Jean-Louis Borloo et Catherine Vautrin. Ça s'est passé comment avec les ministres ?

Augustin Legrand : Ben écoutez, c'est en cours. Je crois que ça se passe bien. Je crois que oui, il y a eu un tsunami médiatique. Les gens sont sensibilisés maintenant, il y a une forte volonté d'agir. Médiatiquement aussi, je crois que c'est important que les gens soient sensibilisés. Et Monsieur Borloo veut utiliser ça pour agir vite et bien. Alors maintenant, c'est des... Voilà, on travaille, sur la charte. Je crois que tous les points de la charte sont acceptés. C'est historique. À priori, la charte du Canal Saint-Martin va, va exister dans les annales et va révolutionner le paysage français au niveau du logement.

FL : Donc, quand vous voyez la mobilisation du gouvernement, et des politiques, de droite comme de gauche, autour des sans-abri, vous estimez, vous, que vous avez déjà gagné votre pari ?...

AL : Non, pas encore, je crois que maintenant il faut appliquer tout ça. Donc là, on réfléchit aux décrets d'application avec Monsieur Borloo qui nous expose un petit peu lui, comment il veut avancer. Je crois qu'il y a deux choses différentes. Il y a les décrets d'urgence à prendre au niveau des centres d'hébergement, pour changer complètement la politique d'urgence qui est mise en cours aujourd'hui, et puis, et puis aller vers la longue durée. Ça, c'est accepté, et ça va être décrété très rapidement. Maintenant, je crois que oui, sur le droit au logement opposable, il y a un rapport, qu'il faut étudier, qui je pense, est plutôt bon, de Monsieur Emmanuelli. Il l'a pas fait tout seul. Et voilà. Et ça, ce rapport-là, le droit au logement opposable, il faut le passer en projet de loi à l'Assemblée. Il faut l'unanimité autour de ce projet, évidemment.

FL : Malgré tout, des tentes de sans-abri sont toujours le long du Canal Saint-Martin à Paris, d'autres ont été installées dans d'autres villes : Toulouse, Lille, Nice par exemple. Quelle est l'utilité maintenant de ces nouveaux campements ?

AL : Écoutez, je crois que tant que les choses ne sont pas appliquées, il faut continuer à camper. L'idée, c'est que ces gens sortent de ces campements avec la loi, voilà. La loi qui devrait être appliquée très vite. À priori, s'il y a urgence, il faut agir urgemment, pour les sans-abri en l'occurrence, et surtout pour eux. Et puis les bien-logés, euh, les mal-logés je veux dire, en France, eux, vont pouvoir bénéficier de la loi sur... [il bafouille] le logement opposable. Voilà, je crois, la loi va les sortir de là, et il faut l'appliquer très vite, et il faut que ces gens partent, grâce à l'État. C'est ce qu'ils [il bafouille] sont en train de faire. Pardon, je suis un petit peu fatigué...

²⁹¹ Voir en annexe

FL : Merci beaucoup Augustin Legrand d'avoir accepté notre invitation ce soir en direct. »²⁹²

Si Augustin Legrand fait preuve d'une certaine prudence lorsque le journaliste lui demande s'il a gagné son « pari », il semble en revanche particulièrement optimiste en ce qui concerne l'issue des négociations et la mise en application de mesures rapides et concrètes issues de la Charte. Il importait donc d'analyser plus en détail cette « charte du Canal Saint-Martin » qui va, selon Augustin Legrand, « exister dans les annales et va révolutionner le paysage français au niveau du logement ».

2.3.2.1 La « Charte du Canal Saint-Martin pour l'accès de tous à un logement »

Le 25 décembre 2006, les EDQ publient la « Charte du Canal Saint Martin pour l'accès au logement de tous ». Le document est court puisqu'il tient sur une page recto verso. Il comprend un préambule et une conclusion d'une dizaine de lignes chacun tandis que le cœur de la Charte est constitué de six articles renvoyant à une revendication spécifique. Sur les 6 articles, 2 concernent spécifiquement la question de l'hébergement, tandis que les quatre autres traitent du logement, entendu dans une définition large, j'y reviendrai par la suite.

Les six articles de la « Charte du Canal Saint-Martin pour l'accès de tous à un logement »

Article 1 : Ouvrir les structures d'hébergement 24h/24h, 365 jours par an, et humaniser les conditions d'accueil

Article 2 : Fini le renvoi à la rue ! Tout accueil en hébergement doit mener à une solution stable

Article 3 : Créer immédiatement une offre de logements temporaires

Article 4 : Créer plus de logements sociaux, accessibles aux ménages les plus pauvres

Article 5 : Développer des formes alternatives d'habitat

Article 6 : Rendre le droit au logement opposable sur tout le territoire

Encadré 6 - Les six articles de la « Charte du Canal Saint-Martin pour l'accès de tous à un logement »

²⁹² « Soir 3 journal », sur *France 3*, le 2 janvier 2007. Entrevue en duplex depuis le ministère de l'emploi à Paris, avec Augustin Legrand, qui vient d'être reçu au ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du logement par Jean-Louis Borloo et Catherine Vautrin. Visible sur le site de Ina.fr : <https://m.ina.fr/video/3251282001002/duplex-augustin-legrand-droit-au-logement-opposable-video.html>

Au travers de ces 6 articles, les auteurs en appellent à « rompre avec les solutions provisoires, les logiques d'urgence qui aggravent la précarité et condamnent tant de personnes à une souffrance insupportable, et même certaines à une mort prématurée ». Il y a donc une continuité importante entre les revendications de MdM et celles des EDQ, même si la forme employée est plus directe. Ces deux premiers articles concernent spécifiquement les structures d'hébergement, mais le document ne précise pas le type de structure d'hébergement visé. Cependant, la nature des demandes formulées laisse clairement apparaître que ce sont les centres d'urgence qui sont principalement pointés. Le premier article en appelle à d'importantes modifications en termes de conditions d'accueil, et rappelle que l'inadaptation des structures conduit de nombreuses personnes sans domicile à refuser de s'y rendre. Parmi les aménagements demandés, outre l'ouverture à la journée et tout au long de l'année, différentes mesures visent à améliorer qualitativement les conditions d'accueil et d'hébergement : proposer « des locaux décents et à taille humaine », permettre un accueil en chambre individuelle ou « double si désiré », accueillir les couples ou encore les personnes accompagnées de chiens. Deux autres points mentionnés concernent l'implication des personnes à « la vie et l'organisation du centre » et le « renforcement de l'accompagnement social ». Les auteurs indiquent par ailleurs que les « locaux ne permettant pas de répondre à ces exigences doivent être fermés et remplacés par des structures adéquates », et que le « nombre de places doit être ajusté à la demande, pour que nul ne reste sans hébergement ». Les revendications contenues dans cet article s'inscrivent dans la droite lignée de celles portées par MdM, et l'on constate que les situations de non-recours par non-demande du fait d'une offre d'hébergement inadaptée sont également mobilisées dans l'argumentaire des EDQ.

Le deuxième article concerne le caractère épisodique des séjours en hébergement d'urgence et ses effets néfastes. Il commence en affirmant que le « système actuel d'urgence porte atteinte à la dignité des personnes » et marque ainsi une opposition nette entre l'organisation de la prise en charge en urgence telle qu'elle se propose alors, et le respect de la dignité des personnes sans domicile. La Charte en appelle ainsi à rompre avec les pratiques consistant à proposer des séjours de quelques nuits seulement avant que les personnes ne retournent à la rue. Elle affirme que le « système actuel d'urgence porte atteinte à la dignité des personnes lorsqu'on les envoie d'hébergement en hébergement, pour des périodes arbitraires, de quelques jours, entrecoupées de passages à la rue ». Selon la Charte, cette pratique entretient l'errance, « décourage », « casse » les personnes, « ruine leur santé et les met en danger ». En conséquence de quoi la Charte demande l'abolition immédiate de la limitation des durées de séjour au sein des

dispositifs d'hébergement afin de permettre la « stabilité » et les « liens durables » dont « tout être humain a besoin ». Tout comme dans le précédent article, on constate une grande proximité avec les revendications défendues par MdM quelques mois plus tôt et qui dénonçaient déjà les effets de l'organisation du système de prise en charge en urgence sur l'errance institutionnelle des personnes sans-abri.

Les quatre articles suivants concernent les enjeux liés à l'accès au logement. L'article 4 demande ainsi que soient créés davantage de logements sociaux « accessibles aux ménages les plus pauvres ». L'article 5 réclame le développement de formes alternatives d'habitat pour certaines personnes pour lesquelles des structures adaptées sont jugées nécessaires, notamment afin « de maintenir les liens sociaux et d'éviter l'isolement ». Enfin, l'article 6 demande à ce que les pouvoirs publics rendent opposable le droit au logement sur l'ensemble du territoire national. Le troisième article de la Charte propose, dans l'attente de l'application de ces trois mesures, de « créer immédiatement une offre de logements temporaires » qui se proposerait comme une alternative à des « maintiens en foyer au-delà de la durée nécessaire », ou des hébergements en hôtel, ces deux solutions étant jugées coûteuses et inadaptées. Cette offre temporaire serait constituée grâce à la « location de logements dans le parc locatif privé », par « l'application de la loi de réquisition », ainsi que par la mobilisation de « logements sociaux vacants notamment ceux voués à la démolition ». Les revendications portées au sein de la Charte et concernant le logement envisagent non pas une résolution immédiate de la situation, mais plutôt un processus visant à « l'accès de tous à un logement ». Ici, la définition du logement est entendue dans une acception plus large que le logement individuel de droit commun puisque le cinquième article de la Charte en appelle au développement de formes alternatives d'habitat. Dans le cas de la mobilisation de MdM, la question était également présente parmi les différentes revendications. Celle-ci indiquait ainsi qu'il fallait « d'urgence organiser une chaîne continue d'offre d'accueil entre les hébergements d'urgence, les hébergements pour l'insertion à long terme et les logements » (Médecins du Monde, 2005, p. 8). L'ONG envisageait la création d'un « Couverture Logement Universelle » consistant notamment en l'accroissement de logements accessibles aux personnes aux faibles revenus ou sans revenus, et en priorisant l'affectation des logements pour les « mal logés et les sans logement ». Dans le même temps, les différentes annonces gouvernementales en 2005 et 2006 affirmaient une relance du logement passant par la « création de 500 000 logements sociaux d'ici 2009 » ainsi qu'une « meilleure fluidité entre le dispositif d'hébergement et de logement [...] favorisée au travers de la priorité reconnue aux personnes hébergées ou logées

temporairement pour accéder à un logement social ainsi que la présence de représentants associatifs dans les commissions d'attribution »²⁹³. En dépit de ces annonces qui semblaient se proposer comme une réponse aux attentes concernant l'accès au logement, les EDQ réaffirment ces différentes revendications. En ce qui concerne la question de l'opposabilité du droit au logement, les demandes de MdM et celles des EDQ sont relativement proches. Dans son dossier de presse de 2005, MdM demandait au Gouvernement de « fixer les échéances qui permettent d'arriver rapidement à un droit au logement opposable », passant notamment par l'annonce d'un « calendrier, avec objectifs intermédiaires, menant à ces échéances ». MdM indiquait alors :

« L'État doit marquer une volonté forte pour une mobilisation de tous sur une obligation de résultat en matière de production d'offre de logements avec des loyers accessibles pour tous. » (Médecins du Monde, 2005, p. 8)

Si le style de la revendication des EDQ est plus direct, la proximité avec celle de MdM est saisissante. Ainsi, les EDQ demandent à ce que le droit au logement soit rendu opposable sur tout le territoire. Ils indiquent que les « pouvoirs publics doivent avoir [pour le logement] une obligation de résultat, comme pour le droit à l'éducation et aux soins ». Enfin, ils concluent en affirmant qu'« il est temps de marquer une volonté politique pour prendre cette décision, et mettre en place un calendrier de mise en œuvre ». L'appel à la volonté politique, à l'obligation de résultat, et à la mise en place d'un calendrier prévisionnel de mise en œuvre de l'opposabilité du droit au logement est commun dans ces deux revendications. Si celle de MdM n'a pas obtenu d'écho de la part des pouvoirs publics, l'action des EDQ va finalement conduire à sa mise en œuvre rapide.

L'analyse de cette Charte permet ainsi de constater que les différentes revendications qu'elle contient s'inscrivent dans la stricte continuité des évolutions politiques attendues par une partie des acteurs associatifs et institutionnels. Certaines ont fait l'objet d'annonces gouvernementales censées y répondre, tout du moins partiellement. Mais tout comme l'action de MdM, celle des EDQ se fonde sur la situation vécue par les sans-abri et non sur les annonces politiques formulées. Ainsi, et bien que le gouvernement ait formulé différentes annonces allant dans le sens des attentes des EDQ, et ce en amont du démarrage de leur action, ces différentes revendications font à nouveau l'objet d'une interpellation publique des représentants

²⁹³ C'est notamment ce qu'indique la circulaire DGAS/LCE1A n° 2006-448 du 10 octobre 2006 relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion – Période hivernale 2006-2007.

gouvernementaux. Cette continuité entre les attentes présentes dans le champ depuis plusieurs mois ou années et la Charte ne doit rien au hasard. Si l'action des EDQ a été initiée par des acteurs extérieurs au champ de la prise en charge, certaines grandes associations nationales ont rejoint ce mouvement jouissant d'une exposition médiatique et politique inattendue. La Charte apparaît donc comme le résultat d'une alliance de circonstances entre un jeune mouvement militant et des acteurs présents dans le champ depuis de nombreuses années et cherchant à peser sur l'évolution des politiques de prise en charge des sans-abri.

2.3.2.2 L'influence des associations nationales

En indiquant de façon claire que la Charte a été réalisée « avec le concours de nombreuses associations intervenant dans les domaines du logement et de l'exclusion » qui ont « bien voulu [...] apporter leur expertise », les EDQ ne font pas de mystère sur la nature collective de ce document. Pourtant, les associations sociales ont eu des positions variables à l'égard de la mobilisation des Enfants de Don Quichotte au fil du temps. Certaines ont vu dans la mise en place des campements à Paris comme dans d'autres villes en France une critique ou un manque de reconnaissance à l'égard des actions qu'elles conduisent depuis de nombreuses années. C'est notamment ce qu'affirme lors d'une entrevue télévisée le responsable de la communication de l'association lyonnaise le Foyer Notre-Dame des Sans-Abri début janvier 2007, au moment où l'action des EDQ essaime dans différentes régions²⁹⁴ (2007a). D'autres associations sont relativement peu sensibles à cette action conduite par des « amateurs »²⁹⁵. Mais si cette mobilisation a pu, dans un premier temps, susciter certaines formes de réticences voire des critiques de la part d'acteurs associatifs, Pascal Noblet²⁹⁶ rappelle que la majeure partie d'entre eux s'est finalement ralliée au mouvement alors que l'ampleur médiatique croissait (Noblet, 2010, p. 131). Les médias se sont rapidement emparés de l'événement. Les responsables

²⁹⁴ Dans un reportage diffusé dans le *20 heures* de France 2 le 3 janvier 2007, le responsable de la communication de l'association le Foyer Notre-Dame des sans-abri exprime un certain agacement suite à l'installation de tentes à Lyon dans la continuité de l'action des EDQ à Paris. Il explique ainsi : « Le fait d'installer des tentes à Lyon, c'est un peu nier tout le travail qui est fait ici par exemple depuis plus de cinquante ans, et ça nous choque quand-même quelque part ». Cette réaction n'est qu'une illustration parmi d'autres de la façon dont a pu être perçue cette action conduite par des acteurs majoritairement extérieurs au milieu associatif agissant envers les sans-abri. <http://www.ina.fr/video/3253358001006>

²⁹⁵ P. Bruneteaux revient notamment sur cette position fluctuante des associations dans l'un des chapitres de l'ouvrage collectif qu'il a coordonné sur la mobilisation des Enfants de Don Quichotte, « De l'absence de ressources organisationnelles à la fabrication de soutiens » (Bruneteaux, 2007b)

²⁹⁶ Fonctionnaire de la DGCS notamment en charge des questions liées à l'hébergement des sans-abri.

politiques de tous bords ont été invités à s'exprimer à son sujet et à prendre position. Des personnalités publiques, artistes, se sont rendues le long du Canal Saint-Martin pour apporter leur soutien ou aller à la rencontre des campeurs. Ce fut également le cas de divers responsables politiques après une première séquence marquée par une certaine « frilosité »²⁹⁷. La médiatisation de ce mouvement et son caractère original, dans un contexte social et politique singulier, ont permis d'obtenir un écho important au niveau national et une attention politique que n'espéraient alors plus les acteurs associatifs du champ.

Dans son ouvrage consacré à la sociologie politique des problèmes publics, Erik Neveu distingue *a minima* trois agendas distincts : l'agenda des médias, l'agenda du public et l'agenda des politiques publiques. Le sociologue précise que l'inscription d'un problème à l'agenda médiatique ou « la polarisation des médias sur un problème », ne va pas nécessairement participer à « accélérer spectaculairement sa prise en charge, [à] imposer une action » (Neveu, 2015, p. 160). Dans le cas de l'action des EDQ, plusieurs ingrédients peuvent expliquer l'inscription de la question du sans-abrisme sur ces différents agendas. D'abord, la stratégie des EDQ visant explicitement à médiatiser des situations vécues par les sans-abri. Dès les prémices de l'action, différentes vidéos sont publiées sur internet. Cette production de contenus par les EDQ visant à toucher le grand-public continuera tout au long de l'action²⁹⁸ et à sa suite. On constate également l'important engouement des médias traditionnels à une période de l'année, l'hiver, où l'attention médiatique aux sans-abri est généralement plus marquée. Le caractère spectaculaire de ce campement en plein cœur de Paris offre des images saisissantes. Un autre point important est le contexte politique particulier puisque le dernier mandat présidentiel de Jacques Chirac touche à sa fin et que la période semble propice à quelques prises de décision hautement symboliques de « fin de règne »²⁹⁹. Enfin, l'installation du campement des EDQ s'inscrit dans la continuité de la mobilisation de MdM qui a engendré une situation conflictuelle

²⁹⁷ Un article du journal *Libération* intitulé « Politiques frileux au bord du canal » et publié le 27 décembre 2006 indiquait que les responsables politiques se montraient plutôt réticents à se rendre sur le campement. Au moment de la publication de cet article, seuls Cécile Duflot et José Bové y étaient passés. Au final, différentes personnalités publiques, politiques ou autre, se sont rendues sur le campement, parmi lesquelles Jean Rochefort, Mouss Diouf, Arno Klarsfeld, François Hollande, Bertrand Delanoë, Christine Boutin, ou encore François Bayrou.

²⁹⁸ Différentes capsules vidéo proposent des entrevues de personnes sans abri et/ou de « campeurs ». D'autres font apparaître les différentes célébrités en visite sur le campement, à l'image de Jean Rochefort. Par ailleurs, les EDQ produiront à la suite de cette action un documentaire vidéo qui sera diffusé dans certaines salles de cinéma et en DVD : Legrand, Augustin, Jean-Baptiste Legrand, et Ronan Denecé. *Les enfants de Don Quichotte - acte 1*. Bodega Films, 2009.

²⁹⁹ Jacques Chirac annoncera d'ailleurs sa décision de rendre le droit au logement opposable à l'occasion de ses vœux aux français diffusés à la télévision le 31 décembre 2006. <https://www.vie-publique.fr/discours/164813-declaration-de-m-jacques-chirac-president-de-la-republique-sur-les-pr> (consulté le 27 octobre 2018)

s'étalant sur plusieurs mois et aboutissant à la mise en place d'une mission de médiation pour trouver une issue à la crise. Cela laisse à penser que les membres du Gouvernement ont souhaité agir vite afin d'éviter l'installation d'une crise durable le long du Canal Saint-Martin. Sans entrer dans une discussion sur l'éventuelle influence de l'agenda médiatique sur l'agenda politique, on peut toutefois estimer que ces différents éléments de contexte ont tous concourus à des degrés variables au succès de cette mobilisation, et à l'attention politique à l'égard des revendications portées par les EDQ au sein de la Charte. Alors que MdM a pu apparaître relativement isolé au cours de sa mobilisation, l'attention politico-médiatique des EDQ a conduit une partie des grandes associations nationales à se rallier à ce mouvement initié par un petit noyau de personnes non identifiées dans le champ.

Se constitue alors une forme d'alliance de circonstance qui s'apparente à un ralliement « de raison ». Mais en réalité, le mouvement opéré par ces grandes associations, principalement « gestionnaires » selon la typologie proposée par Loïc Aubrée (Aubrée, 2004), dépasse le simple rapprochement ou encore l'adhésion. Au fil de l'évolution de la mobilisation, les associations vont occuper une place de plus en plus importante et leur influence va être identifiable en différentes occasions. Cela s'observe notamment à la fin de la mobilisation alors que la Fnars Île-de-France va être mandatée par la Préfecture afin d'organiser la sortie du campement (Louail, 2007). Mais cette influence des « têtes de réseau » nationales se retrouve également dans le contenu des revendications finalement portées par les EDQ au travers de la Charte soumise aux responsables gouvernementaux³⁰⁰. Les différentes revendications formulées s'inscrivent visiblement dans le prolongement des orientations autour desquelles un consensus semble s'être progressivement opéré parmi les grandes associations nationales comme au sein des instances officielles. En ce sens, la Charte présente une opportunité pour les grandes associations nationales de porter au plus haut niveau de l'État, et dans un contexte particulièrement favorable, des revendications préexistantes.

La revendication de la mise en œuvre du droit au logement opposable en est une illustration manifeste. Elle a été portée et réclamée par le HCLPD dès 2002 afin de garantir l'application de la Loi dite « Besson » du 31 mai 1990³⁰¹. Un an plus tard, sous l'impulsion d'ATD Quart-

³⁰⁰ On peut également estimer que du point de vue des pouvoirs publics, la présence des grandes associations nationales au côté des EDQ a pu participer à accroître la crédibilité des revendications contenues au sein de la Charte.

³⁰¹ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Monde, était créée une « plateforme pour le droit au logement opposable » visant à interpeller collectivement l'État pour exiger sa mise en œuvre. À l'origine, cette plateforme rassemblait six associations nationales. Lors de son appel « Le logement, une urgence et un droit : Rendre le droit au logement opposable »³⁰² de novembre 2006, elle réunissait plus d'une vingtaine d'associations parmi lesquelles Emmaüs, l'Amicale du Nid, la Fondation Abbé Pierre, la Fnars, Droit au logement, ou encore la Confédération générale du logement. Par la suite, et comme on l'a vu, la revendication de la mise en œuvre de l'opposabilité du droit au logement a été portée par Médecins du Monde. Le 12 mai 2006, à l'occasion du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), le Premier ministre a annoncé « ouvrir la possibilité aux collectivités territoriales volontaires la mise en œuvre locale du droit au logement opposable » (HCLPD, 2006, p. 19). Un mois plus tard, il confiera au HCLPD la mission consistant à étudier avec les élus locaux les conditions de mise en œuvre de ces expérimentations locales³⁰³. Mais c'est l'espace de dialogue politique imposé par la mobilisation des EDQ et sa médiatisation qui ont finalement permis aux associations nationales de mettre à l'ordre du jour gouvernemental cette proposition datant de plusieurs années. C'est d'ailleurs ce que rappelle Christophe Robert, alors directeur général adjoint de la Fondation Abbé Pierre, dans une entrevue qui figure dans les suppléments du DVD retraçant l'action des Enfants de Don Quichotte (Legrand, Legrand et Denecé, 2009).

« L'issue du Canal, ça a été notamment ce vote sur le droit au logement opposable. Et c'était une revendication des associations depuis plusieurs années, qui étaient constituées dans un groupe de pression pour faire valoir ce droit au logement opposable. Pour dire "il y a une étape supplémentaire à faire passer dans notre pays pour que le droit le droit au logement soit davantage une réalité que ça ne l'est aujourd'hui". Donc on peut déjà avoir un premier élément d'analyse. C'est-à-dire, se dire que ce projet, c'est pas les Enfants de Don Quichotte qui l'avaient dans leurs cartons. C'était bien le secteur associatif. Parce qu'il a été inscrit dans la Charte du Canal, et bien il a fait l'objet d'une négociation, au moment où les Enfants de Don Quichotte, pour la sortie du Canal, la sortie de crise, sont allés négocier devant les pouvoirs publics, les responsables de l'époque, et en particulier Jean-Louis Borloo qui était ministre du Logement à ce moment-là. Donc c'est intéressant. Alors, à la fois c'est positif, puisqu'on se dit quelque chose que nous attendions depuis plusieurs années a été obtenu, adopté. Quasi-unanimité des parlementaires. Mais finalement, comment fonctionne notre démocratie ? Les associations qui revendiquaient ce droit au logement opposable depuis plusieurs années l'avaient porté devant les Premiers ministres successifs, devant le Président de la République, ou plusieurs Présidents de la République, et n'avaient pas obtenu gain de cause. Alors c'est une question de démocratie. Est-ce qu'il faut nécessairement mener des

³⁰² On retrouve ce document sur le site d'ATD Quart Monde : <https://www.atd-quartmonde.fr/plate-forme-pour-un-droit-au-logement-opposable/> (consulté le 19 avril 2020)

³⁰³ Lettre de mission adressée le 14 juin 2006 par le Premier ministre Dominique de Villepin à Xavier Emmanuelli en qualité de Président du HCLPD. Cette lettre de mission est annexée au 12^e rapport du HCLPD daté de décembre 2006 (HCLPD, 2006).

actions citoyennes, coup de poing, j'allais dire coup d'éclat, pour pouvoir obtenir des réponses, des lois, des dispositifs, des mesures saines, importantes du point de vue du respect de nos concitoyens. Et puis qui vont aussi dans le respect de la loi. Pour pouvoir les obtenir, est-ce qu'il faut passer par des étapes comme ça ? Et ça, je crois que c'est une question fondamentale qui traverse toute l'histoire récente, des Enfants de Don Quichotte, en partenariat ou en décalage avec le secteur associatif. » (extrait d'une entrevue de Christophe Robert, Fondation Abbé Pierre, 2009)

La séquence que retrace Christophe Robert s'apparente en plusieurs points à celle ayant conduit à la création de l'hébergement de stabilisation. On a pu observer au cours de ce chapitre comment l'idée d'une offre d'hébergement spécifiquement dédiée aux « grands exclus » a germé puis s'est progressivement imposée au sein du champ comme une réponse crédible pour ce public. Cette solution est alors envisagée comme un échelon manquant dans le dispositif AHI, dont les conditions permettraient notamment de remédier aux situations de non-recours à l'hébergement de ce public. L'annonce début août 2006 par le Gouvernement de la création de ce nouveau dispositif constituait déjà une première avancée en ce sens pour les acteurs portant cette nouvelle idée. Ne figurant pas dans les revendications de MdM, la création de l'hébergement de stabilisation avait alors été portée par les acteurs interrogés dans le cadre de la mission d'Agnès de Fleurieu et Laurent Chambaud, au-delà de l'ONG. Et dans la foulée de la remise du rapport, c'est la décision politique d'une mise en œuvre à titre expérimental en Île-de-France de ce dispositif qui apparaissait comme la transformation la plus notable de l'organisation du dispositif de prise en charge. Il a ainsi fallu attendre la situation de blocage induite par la mobilisation de MdM pour que le Gouvernement décide de mettre en œuvre ce nouveau dispositif. L'écho national de l'action des EDQ constitue une nouvelle occasion pour les défenseurs de l'hébergement de stabilisation de porter cette idée avec l'ambition de voir son développement s'opérer sur l'ensemble du territoire national et non seulement dans le cadre francilien. Si Christophe Robert interroge la dimension démocratique de l'évolution des politiques sociales et du droit dès lors qu'il est nécessaire de passer par des actions citoyennes ou « coup de poing » pour que les associations obtiennent gain de cause, son propos révèle de façon claire la manière dont ces dernières ont su saisir l'opportunité créée par l'action des EDQ, tout comme elles avaient avant cela su profiter de la mission de médiation d'Agnès de Fleurieu, pour pousser certaines idées. Alors directeur général de la Fondation Abbé Pierre, Patrick Doutreligne abonde dans le même sens :

« L'action de l'association des Enfants de Don Quichotte et le soutien populaire en cette saison des fêtes jouent dans la pression politique. Le secteur associatif, surpris dans un premier temps par cette initiative prise par des inconnus des acteurs

traditionnels, va vite emboîter le pas de la dynamique en leur permettant de relayer les combats menés depuis des années, enkystés face à l'impuissance affichée des pouvoirs publics et de l'administration sur cette problématique des sans-abri et des très mal logés. Le saut qualitatif semble possible : humanisation des structures d'accueil, maintien des personnes dans des structures d'urgence en attente de solutions plus pérennes, développement de petites unités d'accueil à dimension humaine, comme les expérimentations des pensions de famille. » (Doutreligne, 2010)

Pour les associations nationales, la médiatisation et l'attention politique suscitées par le mouvement des EDQ constituent une véritable « fenêtre d'opportunité » ou *Policy Window* (Kingdon, 1984, p. 173-204) pour porter, notamment au sein de la Charte, un certain nombre de revendications qu'ils estimaient alors ne pas être suffisamment entendues par les pouvoirs publics ou suivies d'effet. On peut également formuler l'hypothèse selon laquelle la place prise par les grandes associations nationales dans cette mobilisation portée à l'origine par des personnes hors du champ a permis de crédibiliser l'action du point de vue des pouvoirs publics. Ainsi, si l'on change de perspective, on peut estimer que pour l'État, la présence et l'influence de grandes associations nationales parmi les contributeurs de la Charte ont participé à rendre ce document crédible et légitime en tant que plateforme de négociation.

Ainsi, si Augustin Legrand estime que la Charte du Canal Saint-Martin va « exister dans les annales » et « révolutionner le paysage français au niveau du logement », force est de constater que les préconisations qu'elle contient ne s'inscrivent pas en rupture avec les évolutions du champ. On a d'ailleurs constaté que ces revendications étaient relativement proches de celles portées avant cela par MdM, mais également des éléments formulés dans les rapports officiels produits au cours de la même période. En d'autres termes, les EDQ n'apportent en définitive aucune solution ou idée nouvelle, mais sont un vecteur de revendications portées par d'autres. On peut ainsi considérer la mobilisation des EDQ comme un « catalyseur politique ». Sans considérer que l'analogie avec le processus chimique décrit parfaitement l'action des EDQ, celle-ci permet toutefois d'illustrer le rôle d'accélérateur qu'a pu jouer la mobilisation sans pour autant apporter d'éléments nouveaux en termes de revendications ou de propositions. La résonance médiatique et l'intérêt public suscité par la mobilisation des EDQ ont permis d'obtenir une attention politique particulièrement importante ainsi que l'ouverture d'un espace de négociation avec les pouvoirs publics. Cette lecture permet de se décaler d'une lecture séquentielle idéale typique « mobilisation sociale - écho médiatique et/ou social - réponse politique » afin d'analyser cette action non pas comme un tournant dans l'évolution des

politiques publiques à destination des sans-abri, mais plutôt comme le point d'orgue d'une critique à l'égard de l'organisation de la prise en charge telle qu'elle s'est instituée au fil des années. Comme nous le verrons au cours du prochain chapitre, cette mobilisation a permis de déclencher une série de mesures politiques allant dans le sens d'une modification importante du cadre de la prise en charge des sans-abri, attendue par différents acteurs du champ depuis plusieurs années.

2.3.3 De l'affirmation de l'accès de tous les citoyens à un logement à la réaffirmation de la distinction entre les publics

Si l'on resserre la focale sur la situation des « grands exclus », on constate que l'action des EDQ participe à la popularisation d'un cadrage modifié de leur situation. C'était le cas de l'action de MdM qui insistait déjà sur les raisons légitimes des sans-abri refusant d'être pris en charge, en particulier dans les hébergements d'urgence. Mais la résonnance médiatique de l'action des EDQ permet de diffuser largement une compréhension de la problématique des sans-abri chroniques se recentrant davantage sur les critiques institutionnelles que sur les incapacités individuelles. Avec la demande de mise en œuvre de l'opposabilité du droit au logement comme revendication phare, on pourrait penser que l'orientation politique souhaitée par les EDQ est claire : face à l'inadaptation de l'offre d'hébergement, la résolution passe par l'accès au logement de tous. C'est d'ailleurs ce que laisse à penser l'intitulé de la Charte. Pourtant, le cas des « grands exclus » permet de constater que cet agrégat entre les revendications citoyennes originelles des EDQ et les propositions portées finalement au sein de la Charte a quelque chose de paradoxal.

La Charte des EDQ constitue une illustration particulièrement intéressante de la logique d'exception qui demeure en ce qui concerne cette catégorie de public. L'un des axes principaux de la communication des EDQ, dès les prémisses de l'action, a été l'affirmation de la citoyenneté des sans-abri. Le fondement même de l'installation du campement était de réunir en un même espace des citoyens logés et non logés, afin de sensibiliser les premiers à la situation des seconds. La Charte du Canal Saint-Martin affirme s'inscrire dans la même logique. Dès son préambule, les auteurs se présentent comme des « citoyens et citoyennes » qui se mobilisent, car ils refusent « la situation inhumaine que vivent certains d'entre nous, sans

domicile fixe ». Par cette tournure, ils insistent sur la reconnaissance d'une commune citoyenneté de tous, que les personnes soient logées ou à la rue. Le préambule poursuit en faisant référence à la Constitution qui « garantit le droit à la dignité, à des moyens convenables d'existence » et au devoir d'assistance en danger qui incombe à tout citoyen. La Charte des EDQ met ainsi en tension cette commune citoyenneté avec l'indignité et la situation « inhumaine » vécues par les sans-abri en France, et demande à ce que « soit mis fin à ce scandale, à la honte que cela représente dans un pays comme le nôtre ». Cette dénonciation de la situation « inhumaine » des citoyens et citoyennes sans domicile fixe fait écho au concept de « scandalisation » de Michel Offerlé (1994). Julien Damon a employé ce concept pour décrire les mobilisations visant à pointer le sort « scandaleux » des sans-abri, leur situation inacceptable, et l'obligation d'agir, de « faire quelque chose » (Damon, 2002b, p. 13). Dans le cas des EDQ comme d'autres actions s'appuyant sur le levier de la scandalisation, la médiatisation dans la sphère publique de situations indignes vise alors à toucher des valeurs communément partagées de dignité et d'humanité afin d'inciter à une réaction. Mais derrière cette affirmation d'une commune citoyenneté et cette ambition d'une politique garantissant que chaque personne puisse accéder à un « vrai logement », la Charte marque une distinction entre les publics sans-abri. On retrouve ainsi la distinction classique entre les personnes considérées comme étant en capacité d'accéder à un logement, et les autres. Ces autres, ce sont ceux pour lesquels la Charte demande, au sein de son cinquième article, que soient développées « des formes alternatives d'habitat » ou des « structures adaptées de logement » :

« Pour certaines personnes, il convient de proposer des structures adaptées de logement, permettant de maintenir des liens sociaux et d'éviter l'isolement, tout en permettant à chacun d'avoir son propre espace personnel. Les structures de type "pension de famille" ont montré tout leur intérêt. Des projets novateurs doivent être davantage développés et soutenus, compte tenu de la diversité des besoins et des choix de vie (Maisons relais, auberges, auto construction, habitats semi-collectifs, structures autogérées...). » (Les Enfants de Don Quichotte, 2006)

Alors que dans l'article suivant, les rédacteurs de la Charte demandent à ce que « tout citoyen ne pouvant se loger décemment par ses propres moyens » puisse « obtenir une proposition de logement, et à défaut saisir un juge », cette revendication ne concerne finalement pas l'ensemble des sans-abri de façon universelle. Ce constat peut légitimement être contesté. En premier lieu, le logement peut être entendu dans une définition extensive intégrant le logement ordinaire de droit commun au même titre que les maisons relais, les auberges, ou encore les habitats semi-collectifs. Une autre objection pourrait être que le fait d'envisager des formes plurielles d'habitat est une manière de prendre en compte la diversité des aspirations et des

choix des personnes sans abri. La question du choix apparaît d'ailleurs au sein de cet article qui affirme la prise en compte des « choix de vie ». L'article précise également que ces « structures adaptées de logement » doivent permettre de « maintenir des liens sociaux », « d'éviter l'isolement », ou encore de prendre en compte la « diversité des besoins ». Si l'on peut en effet estimer que la constitution d'une offre diversifiée de solutions d'habitat peut se proposer comme une manière de s'adapter à la pluralité des choix et des besoins, ces solutions alternatives semblent cependant s'adresser de façon assez nette aux « grands exclus ». L'exemple des pensions de famille mis en exergue dans le cinquième article nous donne un indice fort, puisque ces structures ont été explicitement développées à destination de ce public. L'argument du respect du choix se heurte à la logique historique du champ ayant jusqu'alors privilégié le développement d'actions spécifiques et/ou dérogatoires pour cette catégorie de public. Au-delà des éventuelles divergences autour de ce qui peut effectivement relever du logement ou non, il semble donc important de souligner que cette Charte qui accorde une place centrale à la commune citoyenneté et à l'accès de tous à un logement, et qui demande à ce que le droit au logement soit rendu opposable pour « tout citoyen », envisage au sein même de ses revendications une voie dérogatoire à cette revendication pour une partie des sans-abri. Alors que les EDQ portent haut et fort un discours sur la commune citoyenneté de tous, sans-abri ou logés, la Charte affirme un statut d'exception pour une partie des personnes à la rue. Dans la lignée des évolutions politiques des décennies précédentes, les « grands exclus » sont à nouveau l'objet, dans la Charte des EDQ, d'aménagements particuliers. Ainsi, si la forme de cette mobilisation est spectaculaire et inédite, le fond et les revendications portées s'inscrivent dans la continuité des constats et préconisations qui se sont progressivement affirmés au cours des années précédentes.

Conclusion du chapitre

Dans le cadre de cette séquence où la critique s'affirme au travers de différents canaux, la situation des « grands exclus » se trouve mobilisée comme l'un des exemples paroxystiques du caractère dysfonctionnel et inadapté de l'organisation de la prise en charge. Les situations de sans-abrisme chroniques des personnes qui constituent cette catégorie de public sont présentées comme les conséquences d'une organisation qui favorise la succession de mises à l'abri ponctuelles au détriment d'une approche qualitative visant à des solutions durables. Envisagées

sous l'angle du non-recours, ces différentes critiques donnent à voir différentes situations. En premier lieu, les différentes critiques formulées font état d'un déficit de places qui expliquent au moins pour partie des situations de non-recours par non-réception. Des personnes sans abri demandent à être hébergées, notamment par le 115, mais n'y accèdent pas soit parce que le numéro de téléphone de l'urgence sociale est saturé, soit parce qu'aucune place n'est disponible. C'est notamment ce que pointe MdM dans son dossier de presse de décembre 2005 en indiquant que des personnes sans abri se voient quotidiennement refuser l'accès à une solution d'hébergement faute de place disponible (Médecins du Monde, 2005). Le rapport d'Agnès de Fleurieu et Laurent Chambaud appuie ce constat d'une « saturation » des dispositifs d'hébergement d'urgence (de Fleurieu et Chambaud, 2006). Au-delà de cette première forme de non-recours, c'est aussi et surtout les formes de non-demande qui se voient mobilisées au sein de cette séquence. Comme on a pu le voir au cours des chapitres précédents, le refus d'aide ou d'hébergement est un comportement historiquement lié à la catégorie des « grands exclus » ou des « sans-abri chroniques ». Mais dans le cadre de cette séquence, et dans la continuité de différents travaux de recherche au tournant des années 2000, l'explication de cette non-demande s'oriente davantage vers des raisons institutionnelles que vers des raisons individuelles ou comportementales. Deux explications principales sont mobilisées afin d'expliquer ces non-recours par non-demande. C'est tout d'abord la nature de l'offre et des solutions proposées qui est envisagée pour expliquer le refus d'aller vers les structures d'hébergement d'urgence. Sans remettre en question les problématiques spécifiques rattachées à cette catégorie de public, l'explication du refus de prise en charge est renvoyée à l'organisation de la prise en charge ne proposant pas de solutions adaptées ou durables. Ainsi, ces sans-abri refuseraient des solutions de mise à l'abri peu qualitatives et « éphémères » pour reprendre les termes de MdM. En second lieu, les comportements de non-demande sont aussi envisagés comme des formes de renoncement suite à la multiplication de séjours épisodiques ponctués de retour à la rue. En ce sens, la non-demande résulte alors d'une expérience répétée de l'offre sociale conduisant un certain nombre de personnes à ne plus souhaiter y recourir. C'est d'ailleurs ce qu'affirme la Charte du Canal Saint-Martin lorsqu'elle indique qu'« il faut rompre avec les solutions provisoires, les logiques d'urgence qui aggravent la précarité et condamnent tant de personnes à une souffrance insupportable, et même certaines à une mort prématurée » (Les Enfants de Don Quichotte, 2006).

Mais au-delà de ces constats et explications des situations de non-recours, il est intéressant d'observer que la réorganisation que propose l'offre sociale pour y remédier consiste en la

construction d'une solution *ad hoc* pour les « grands exclus ». Alors que MdM tout comme les EDQ revendique des transformations radicales de l'organisation de la prise en charge, on constate qu'en ce qui concerne les « grands exclus », c'est par la création d'un nouvel échelon dans le dispositif AHI, ou d'une nouvelle marche de l'escalier, qu'est envisagée la résolution de leur situation problématique. La catégorie des « grands exclus », exemple des dysfonctionnements du dispositif global, se voit ainsi renvoyée à sa singularité. Et alors que va être promulguée l'opposabilité du droit au logement à l'issue de l'action des EDQ, c'est l'hébergement de stabilisation et l'habitat adapté qui apparaissent comme solutions leur étant destinées. On observe ainsi la consolidation d'une filière spécifique destinée aux « grands exclus » notamment constituée de l'hébergement de stabilisation et des pensions de famille. Cette orientation politique laisse apparaître en creux une autre forme de non-recours présente en filigrane tout au long de l'institutionnalisation progressive du secteur AHI, mais qui apparaît ici de façon plus nette : le non-recours par non-proposition. Selon l'Odenore, ce type de non-recours décrit les situations où « l'offre n'est pas activée par les agents prestataires malgré l'éligibilité du demandeur, que celui-ci connaisse ou pas l'offre » (Warin, 2016a). En d'autres termes, dans le cadre d'une interaction entre un usager et un agent ou un intermédiaire social, ce dernier ne propose pas ou n'active pas une offre sociale à laquelle la personne pourrait prétendre. Ce type de non-recours peut s'expliquer par différentes raisons. La non-proposition peut être liée au fait que l'offre en question est contingentée et qu'elle ne puisse ainsi être allouée à l'ensemble des personnes potentiellement éligibles. Dans ce cas, l'intermédiaire ne proposera cette offre qu'à une partie des personnes pouvant y prétendre, sur la base de critères définis de façon collective (institutionnelle) ou individuelle (subjective). La non-proposition peut renvoyer de façon encore plus directe aux pratiques des intermédiaires sociaux. La non-proposition peut ainsi s'expliquer par la non-connaissance de l'offre par l'agent. Si ce dernier ne connaît pas l'offre, il n'est pas en mesure de la proposer à l'usager. Mais elle peut aussi résulter d'une action délibérée de la part de l'agent. Philippe Warin identifie ainsi deux raisons conduisant les agents à ne pas proposer une offre à l'usager : la protection de l'usager, de l'agent ou du service ; et la discrimination (Warin, 2016b, p. 43). Ainsi, l'agent peut considérer que proposer une offre à un usager pourrait le mettre en difficulté, ou placer un dispositif, un service ou un agent dans une situation délicate. Dans le cas des « grands exclus », cette logique de non-proposition dépasse le cadre de l'interaction entre usager et agent, et se présente comme une modalité organisationnelle du dispositif global. La construction d'une filière spécifique leur étant destinée renvoie dans les faits à une orientation dérogatoire à la logique générale mise en œuvre. Les explications du non-recours par non-proposition proposées par P. Warin peuvent ici

trouver un écho. La création ou le renforcement d'une offre spécifique sont justifiés par le souci d'apporter une réponse adaptée aux problématiques spécifiques de ce public, pouvant renvoyer à une volonté de protéger l'usager. Mais on peut également lire cette situation comme relevant d'une logique discriminatoire fondée sur des critères difficilement objectivables, tels que le cumul de problématiques ou la capacité à habiter un logement autonome. Alors que se consolide un droit au logement opposable, les « grands exclus » semblent ainsi en être exclus et renvoyés à des solutions de substitution sous la forme d'habitats ou d'hébergements adaptés. Sur la base de critères s'inscrivant en dehors du droit, l'accès au logement de droit commun ne fait pas partie du panel de solutions leur étant destiné ou proposé.

Cette analyse par le non-recours permet de souligner que si cette séquence a été l'occasion de médiatiser un discours sur la responsabilité de l'institution dans les situations de non-recours des sans-abri chroniques, on constate au final la persistance des jugements et diagnostics qui pèsent sur la destinée des personnes qui constituent la catégorie des « grands exclus ». Alors que l'heure est à la reconnaissance de la citoyenneté des sans-abri et à l'affirmation du droit au logement, le fait que l'on envisage une voie alternative au droit pour ce public sur la base de critères subjectifs et extra-légaux laisse apparaître une régularité dans le traitement des sans-abri considérés comme les plus en difficulté.

Au terme de cette année 2006 fortement teintée par la contestation à l'égard de l'offre de prise en charge des sans-abri, l'année suivante est marquée par l'amorce d'un processus important de refondation du dispositif AHI. L'action des EDQ a ainsi permis d'accélérer et d'accentuer un certain nombre de décisions politiques qui vont finalement engendrer d'importantes modifications normatives et organisationnelles au sein du champ. On va observer l'amorce d'un important processus de juridicisation qui va renforcer le droit au logement par l'affirmation de son opposabilité, mais également la consolidation juridique d'un droit à l'hébergement. Dans ce contexte, et alors que l'année 2006 a marqué l'affirmation d'une solution nouvelle pour les « grands exclus » avec la création des centres de stabilisation, le développement de solutions alternatives dédiées à cette catégorie de public va se poursuivre et s'intensifier, consolidant son statut singulier au sein du champ.

Chapitre 7 : La démarche de Refondation : la catégorie des « grands exclus » à l'épreuve du droit

Après une année 2006 marquée par l'intensification des discours et mobilisations contestataires à l'égard de l'offre de prise en charge des sans-abri, l'année 2007 ouvre une nouvelle séquence politique qui s'amorce dès la gestion de la « sortie de crise » du campement des Enfants de Don Quichotte. Dans un premier temps, les accords négociés sur la base de la Charte du Canal Saint-Martin vont conduire à une série de mesures annoncées et prises entre la fin de l'année 2006 et le début de l'année 2007. Mais la séquence qui s'ouvre se poursuit au cours des années suivantes. Suite au processus d'institutionnalisation du dispositif AHI tout au long des années 1990 et jusqu'au début des années 2000, l'année 2007 marque le début d'une séquence visant la transformation de l'organisation de l'offre d'hébergement et d'accès au logement. Si des tensions sont toujours observables³⁰⁴, les décisions politiques prises au cours de 2007 préfigurent une démarche de « refondation » qui va s'amorcer l'année suivante. Début 2008, le Premier ministre François Fillon annonce la mise en œuvre d'un « grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ». Cette période de cinq ans va être marquée par une intensification des décisions politiques et autres mesures visant à transformer l'organisation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement. Parmi ces décisions, certaines s'inscrivent dans la continuité des orientations d'ores et déjà affirmées au sein du Plan de cohésion sociale de 2005 ou du Plan Triennal de mai 2006. C'est notamment le cas de la démarche d'humanisation des structures d'hébergement, ou encore du renforcement de l'offre de pensions de famille.

L'un des axes notables de l'évolution du dispositif AHI au cours de cette nouvelle période est la place prise par le droit. Dans la lignée du Plan d'action renforcé pour les sans-abri et du Droit au logement opposable, et les principes qu'ils formulent, on observe l'amorce d'un processus de juridicisation du champ. Au-delà des principes formulés, c'est par un cadrage

³⁰⁴ C'est notamment autour du démantèlement des campements des EDQ à Paris et en province que vont s'observer des tensions. La levée du campement le long du Canal Saint-Martin aura finalement lieu au début du mois d'avril 2007. Voir l'article de *Liberation.fr* du 19 février 2007, « Augustin Legrand replante sa tente au bord du canal » (*Libération.fr*, 2007) ; celui publié par *LaCroix.fr* du 20 février 2007, « Tension entre les Enfants de Don Quichotte et le gouvernement » (*LaCroix.fr*, 2007) ; ou encore celui publié par *LExpress.fr* le 20 février 2007 dans lequel la ministre déléguée répond aux interpellations des EDQ, « Vautrin répond aux Don Quichotte » (*LExpress.fr*, 2007).

juridique que l'État souhaite agir sur la transformation de l'organisation du dispositif global de prise en charge. Le sociologue Pierre-Édouard Weill rappelle que le vote de l'opposabilité du droit au logement marque le passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultats. On peut considérer que ce constat formulé sur le droit au logement apparaît également valable, même si de façon plus diffuse, en ce qui concerne l'accès à l'hébergement. On l'a vu précédemment, notamment au travers de la publication du Référentiel national AHI, un certain nombre de principes ont été affirmés afin de régir l'organisation du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'accès au logement. Les critiques formulées par MdM puis par les EDQ ont permis de mettre en exergue les décalages observés entre ces principes affirmés politiquement, notamment au sein du Référentiel national AHI de 2005, et la réalité concrète de la mise en œuvre de l'offre destinée aux personnes sans domicile. L'ambition politique, au travers de l'affirmation du droit, semble alors consister en un passage des principes à la réalité. Cette restructuration du champ est menée dans le cadre du Grand chantier prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri. L'objectif affirmé par le Gouvernement, notamment au travers de son secrétaire d'État au Logement et à l'Urbanisme Benoist Apparu³⁰⁵, est la création d'un véritable « service public de l'hébergement et de l'accès au logement » (Secrétariat d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme, 2009). Nous verrons comment cette orientation va marquer la réaffirmation politique de l'autorité de l'État dans les politiques de prise en charge des sans-abri, et la volonté d'inscrire les acteurs du secteur AHI dans une « culture du résultat ».

Au cours de la séquence qui s'ouvre en 2007, la catégorie des « grands exclus » va voir évoluer les réponses qui lui sont proposées. Dans un premier temps, le développement des centres de stabilisation apparaît comme la solution privilégiée pour ce public. Dans un contexte marqué par l'affirmation du droit à l'hébergement et au logement, les « grands exclus », ne semblent concernés que par le droit à l'hébergement et exclus du second. C'est notamment leur manque d'autonomie et leurs problématiques multiples qui nourrissent le diagnostic d'une « incapacité à habiter » en logement, les excluant de fait d'un recours à ce droit. Mais dans un deuxième temps, l'affirmation politique d'une orientation du dispositif AHI dans une logique « Logement d'abord » semble augurer d'un renouvellement des possibilités d'accès à l'offre

³⁰⁵ Notons qu'entre 2005 et 2007, Benoist Apparu a été conseiller puis directeur adjoint du cabinet de Catherine Vautrin lorsqu'elle était ministre déléguée à la Cohésion sociale. Il est notamment l'un des rédacteurs du dossier de presse précisant les décisions gouvernementales à la suite de la remise du rapport de médiation d'Agnès de Fleurieu et Laurent Chambaud (Cabinet de Catherine Vautrin, 2006).

pour les « grands exclus ». Alors que l'accès au logement des « grands exclus » semblait jusqu'alors inenvisageable, le « Logement d'abord » consiste justement à ce que l'accès direct de la rue au logement soit privilégié, et devienne même le préalable de l'accompagnement des personnes sans abri. Cette nouvelle approche s'appuie sur des expériences internationales qui soutiennent son efficacité, en particulier pour les sans-abri chroniques et/ou rencontrant les difficultés sanitaires ou sociales considérées comme les plus importantes. Nous verrons que dans l'adaptation française de cette approche, la question de la prise en charge des « grands exclus » atteste d'une forme d'ambivalence et de réserve quant à la généralisation de cette approche à tous les publics.

L'enjeu de ce chapitre est d'observer cette séquence particulière et la manière dont va progressivement évoluer la réponse publique à destination des sans-abri, avec une orientation qui semble vouloir agir dans le sens d'une amélioration qualitative de l'offre au bénéfice des usagers. Marquée par la prise en considération du droit et des choix des personnes sans abri, et par la volonté politique de constituer un service public de l'hébergement et de l'accès au logement, la période allant de 2007 à 2012 donne à voir une variation sensible dans la manière d'envisager la prise en charge des sans-abri. Cela s'observe en particulier pour les « grands exclus » ou « sans-abri chroniques ». Jusqu'alors, étaient envisagées pour eux des solutions d'hébergement ou d'habitat spécifiques et/ou dérogatoires. Désormais, l'accès au logement est envisagé comme une solution pertinente pour leur permettre de sortir durablement de la rue.

Dans une première partie de ce chapitre, je reviendrai sur les mesures politiques qui se déploient à partir de 2007 et qui inaugurent le chantier national prioritaire. Deux d'entre elles vont en particulier marquer le début de l'année 2007 : l'annonce d'un plan renforcé pour les sans-abri (Parsa), puis le vote par l'Assemblée Nationale de la Loi sur le droit au logement opposable (Dalo). Ces deux premières mesures ouvrent la voie au Chantier national prioritaire où le droit va occuper une place nouvelle dans le cadrage normatif du dispositif. Dans une seconde partie, je m'intéresserai plus particulièrement à la « stratégie nationale » annoncée à l'automne 2009, et aux différentes ruptures qu'elle semble marquer dans l'organisation du secteur de la prise en charge des sans-abri. Enfin, je reviendrai plus spécifiquement sur la situation des « grands exclus » et sur la variation des solutions envisagées les concernant, ainsi que sur la persistance d'une forme d'ambivalence dans leur traitement.

1. Le Parsa et le Dalo : entre rupture et continuité, l'affirmation d'un cadre juridique pour l'hébergement et l'accès au logement

L'action des EDQ a eu pour effet d'accélérer un certain nombre de transformations politiques au sein du champ. Certaines avaient déjà été initiées et prennent alors une dimension différente, à l'image de l'hébergement de stabilisation. D'autres, comme l'opposabilité du droit au logement, faisaient l'objet d'un important lobbying de la part de différents acteurs sans pour autant aboutir à une décision politique.

1.1 L'élaboration progressive d'une réponse gouvernementale

Dès la fin du mois de décembre 2006, différentes annonces politiques répondent à la mobilisation le long du canal Saint-Martin. Alors que la « Charte du Canal Saint-Martin pour l'accès de tous à un logement » est présentée le 25 décembre 2006, le gouvernement semble avoir des difficultés à adopter une position unie. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, ministre d'État et candidat à la future élection présidentielle, mandate le 27 décembre 2006 Arno Klarsfeld³⁰⁶ comme « médiateur » en charge d'une mission sur le droit à l'hébergement et au logement pour le sans-abri³⁰⁷. Le même jour, la ministre déléguée à la Cohésion Sociale, Catherine Vautrin, annonce une série de mesures élaborées en concertation avec le Président de la République Jacques Chirac, le Premier ministre Dominique de Villepin, et le ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement, Jean-Louis Borloo. Après avoir dans un premier temps critiqué l'action des EDQ en la qualifiant de « poudre aux yeux » et de « leurre », la ministre déléguée reçoit finalement le 26 décembre une délégation de l'association afin d'échanger sur la Charte. Dans un article du *NouvelObs.com*, Vautrin dit partager « le même constat » que les EDQ sur l'hébergement d'urgence. En revanche, elle insiste sur le bilan gouvernemental des mois précédents qu'elle estime en cohérence avec les revendications de la Charte. Revenant sur le temps d'échanges

³⁰⁶ Arno Klarsfeld est avocat. Proche de Nicolas Sarkozy, il a réalisé pour lui différentes missions à partir de 2005. Il est chargé de faire des propositions sur l'Histoire et le devoir de mémoire en décembre 2005, puis sur la prévention de la délinquance des mineurs en mai 2006. Il est nommé médiateur national auprès des sans-papiers parents d'enfants scolarisés en juin 2006. En décembre 2006, il est donc désigné comme médiateur pour répondre à la situation du campement des EDQ le long du canal Saint-Martin. Suite à cela, il effectuera encore différentes missions, avant de rejoindre le cabinet du Premier ministre François Fillon entre 2007 et 2010. Il sera nommé conseiller d'État en octobre 2010.

³⁰⁷ Sur ce point voir notamment l'article de Patrick Gaboriau et Lucas Graeff, « Une lutte collective "Les enfants de Don Quichotte". Neuf tentatives de construction narratives » publié en 2007 (Gaboriau et Graeff, 2007).

avec la délégation des EDQ, elle indique qu'ils ont ensemble « commenté la Charte », et elle poursuit :

« Et commenter la charte, c'est commenter une grande partie des actions menées par le gouvernement. [...] Nous avons également pris point par point l'action du gouvernement parce que, finalement, le constat nous le connaissons. Et l'association a reconnu que le gouvernement depuis 2002 a fait beaucoup de choses. Nous avons créé des places d'urgence. Il y a eu 30% d'augmentation, c'est-à-dire que nous en avons créé 30.000 supplémentaires » (NouvelObs, 2006)

Au lendemain de sa rencontre avec la délégation des EDQ, Catherine Vautrin est l'invitée du journal de 20 heures de France 2. Interrogée par le journaliste et présentateur du journal, Laurent Delahousse, elle fait un point sur la situation actuelle de l'hébergement, sur l'ambition du Gouvernement, et annonce une série de mesures. L'entrevue de la ministre déléguée est précédée d'un reportage qui pointe en particulier l'insuffisance du nombre de places d'hébergement et l'ouverture seulement la nuit des structures, en mettant en comparaison un grand foyer d'hébergement d'urgence et un centre d'hébergement de stabilisation pour souligner l'intérêt de ces derniers. Le reportage se conclut par l'annonce du décès d'une femme sans abri à la Rochelle la veille. Dans la foulée, l'entrevue s'engage. Le journaliste questionne Vautrin sur le nombre de sans-domicile-fixe en France mais cette dernière, après avoir répondu en s'appuyant sur les chiffres de l'Insee, en profite pour revenir sur l'annonce du décès de la femme sans abri à La Rochelle. Alors que Vautrin s'est exprimée en plusieurs occasions au cours de l'année écoulée sur la dangerosité que constituait la distribution de tentes aux personnes sans abri, elle profite de ce fait divers pour indiquer que la femme décédée était « dans une tente » et avait refusé un hébergement qui lui avait été proposé. Selon la ministre, cet exemple démontre la « nécessité de convaincre ». Mais il lui permet également d'accréditer la position de défiance qu'elle a adoptée dès les premières distributions de tentes par MdM en décembre 2005³⁰⁸. Au cours de cette entrevue, la ministre adopte un ton ferme et semble relativement crispée. Cette posture est accentuée par les relances de Laurent Delahousse. Ce dernier tente de confronter Catherine Vautrin à ses déclarations précédentes alors qu'elle avait qualifié l'action des EDQ de « poudre aux yeux », mais il cherche aussi à savoir si les décisions politiques qu'elle annonce lui ont été imposées par le Président de la République ou le Premier ministre³⁰⁹. Ces mesures présentées par la ministre, et prises en concertation avec le Président

³⁰⁸ Voir les propos de la ministre repris dans deux articles publiés en 2005 dans le journal *Libération* par Tonino Serafini et Gille Wallon (Serafini, 2005 ; Wallon, 2005).

³⁰⁹ Le journaliste conclura d'ailleurs l'entrevue en indiquant que la ministre déléguée avait effectivement confirmé que c'était « le Président de la République qui [l'] avait, en tout cas, sollicitée pour accroître ces mesures ».

de la République, le Premier ministre, et le ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement, consistent principalement en une accentuation des orientations adoptées au cours de l'année 2006. Le premier axe d'action est l'ouverture des centres de 17h le soir à 9h le matin, et 24h/24h pendant les week-ends, permettant « d'avoir des plages horaires qui seront plus longues ». Le deuxième axe établi par le gouvernement concerne l'augmentation du nombre de places d'hébergement de stabilisation passant à 4 000 dans les deux mois (1 100 au moment de l'entrevue) avec un objectif de 10 500 places sur tout le territoire d'ici la fin de l'année 2007. Cette augmentation des capacités d'hébergement est envisagée par la création de nouvelles places et par la transformation de places d'hébergement d'urgence en places de stabilisation. Le troisième axe concerne le développement de l'offre en maisons relais (ou pensions de famille), passant de 3 000 places à 12 000 en fin d'année 2007. À l'exception de l'extension des horaires d'ouverture des centres d'hébergement d'urgence, les annonces de la ministre déléguée visent principalement à accentuer les mesures prises à l'occasion du Plan triennal présenté en avril 2006 ou encore celles adoptées dans la foulée du rapport d'Agnès de Fleurieu et Laurent Chambaud en août 2006.

Au-delà de ces annonces, l'entrevue de Catherine Vautrin donne également l'occasion de voir comment elle envisage ces transformations de l'offre ainsi que sa perception des relations avec les acteurs associatifs. En ce qui concerne les évolutions du champ, elle présente le développement de la stabilisation tout comme l'extension des horaires d'ouverture des centres d'urgence comme participant d'une nouvelle conception de la prise en charge des sans-abri qui engage ces derniers à s'impliquer pleinement dans des démarches d'insertion et à se saisir de la « nouvelle chance » qui leur est offerte :

« Mais je crois que ce qu'il faut bien que l'on explique, c'est que là nous sommes dans une logique qui est une logique de gagnant-gagnant avec les personnes que nous hébergeons. L'idée c'est que, elles sont hébergées, elles consacrent tout leur temps dans un programme de réinsertion et elles s'engagent. C'est-à-dire qu'au-delà de la simple mise à l'abri, on les accompagne. C'est une nouvelle chance. C'est la République fraternelle qui tend la main. » (2006e)

À écouter Catherine Vautrin, les mesures annoncées ne sont pas envisagées comme venant corriger ou rectifier une offre inadaptée, mais plutôt comme une modification de la rationalité de l'offre assortie d'une contrepartie comportementale de la part de ses usagers. Dans une entrevue précédente, également accordée à la chaîne *France 2*, Catherine Vautrin avait déjà insisté sur la question de l'engagement et de l'implication des personnes dans des démarches

d'insertion. Interrogée par le journaliste Roland Sicard sur les raisons expliquant que des places d'hébergement demeurent vacantes alors que des personnes dorment dans la rue, Catherine Vautrin explique :

« Je vais vous raconter une histoire très précise : j'ai ouvert en hébergement de stabilisation, à Paris, boulevard Ney, 50 places le 9 novembre. Au moment où je vous parle, il y a 20 places qui sont disponibles. [le journaliste la relance en demandant "Pourquoi les SDF n'y vont pas ?"] Parce que certains refusent de s'engager. Le cas du boulevard Ney est très clair, certains disent : "moi, je ne veux pas m'engager dans un programme de réinsertion". Et pourtant, c'est comme ça qu'ils vont s'en sortir. Autre exemple : j'ai, en banlieue parisienne, 50 places de résidence sociale disponibles ; au moment où je vous parle, sept seulement sont occupées, parce qu'on nous explique que 30 minutes de RER de Paris, c'est trop loin ! Moi, je pense à tous les Franciliens qui tous les jours font une heure et demie de transport matin et soir ; eux, ils le font ».

Si le secteur associatif a eu tendance à s'accorder autour d'une critique de l'offre sociale pour expliquer le non-recours à l'offre d'hébergement, la ministre déléguée insiste en revanche sur le comportement des personnes sans-abri qui refuseraient de « s'engager » dans des démarches d'insertion et n'accepteraient pas de faire les efforts nécessaires pour s'en sortir. Interrogée sur les règlements des centres d'hébergement qui seraient trop stricts, Catherine Vautrin poursuit dans le même sens :

Roland Sicard (France 2) : « Est-ce qu'il n'y pas des règlements qui sont trop stricts pour les sans-abri, dans ces centres d'accueil ? »

Catherine Vautrin : « Des règlements... Quand on dit, par exemple, que l'on ne peut pas apporter d'alcool, que les chiens ne sont pas forcément acceptés, cela nécessite un minimum de règles qui sont les règles de vie en commun. Je crois que sortir de l'exclusion, c'est aussi réfléchir aux règles minimums de la vie en commun dans une société. »

Les annonces faites par la ministre semblent aller dans le sens des attentes des associations nationales et de celles des EDQ, pourtant la tonalité de son discours marque un décalage important sur les raisons qui fondent ces orientations, ainsi que sur les principes envisagés pour remédier aux situations d'exclusion et aux situations de non-recours à l'hébergement. La position de la ministre ne semble pas être partagée unanimement au sein du Gouvernement. Les questions répétées de Laurent Delahousse à Catherine Vautrin, lors de l'entrevue du 27 décembre 2006, sur l'influence du Président de la République ou du Premier ministre sur les annonces qu'elle présente alors, laissent transparaître la position délicate dans laquelle elle semble se trouver. Signe d'une certaine confusion gouvernementale, Arno Klarsfeld, dans le

cadre de la mission qui lui a été confiée par Nicolas Sarkozy, indique à la même période que la Charte des EDQ lui paraît « raisonnable et faisable », et soutient l'idée d'un développement de structures à dimension humaine de 20 ou 30 personnes implantées dans les quartiers où les sans-abri ont leurs habitudes (L'Express.fr, 2006).

La réponse des EDQ à l'annonce de ces mesures ne se fait pas attendre. Jean-Baptiste Legrand, président de l'association, explique dans un article de *L'Express.fr* en date du 28 décembre 2006 :

« Soit Catherine Vautrin n'a pas compris le fond du problème et il faudrait qu'elle démissionne, soit elle a compris et nous envoie de la poudre aux yeux. Elle veut que le mouvement s'essouffle » (L'Express.fr, 2006)

Au-delà de la joute verbale et de la « poudre aux yeux » retournée à l'envoyeur, les EDQ pointent surtout, au lendemain des annonces de Catherine Vautrin, l'insuffisance que constitue l'extension des horaires d'ouverture pour améliorer les conditions d'accueil en centres d'hébergement d'urgence. Selon eux, il faut « réhumaniser les centres » et affirmer l'opposabilité du droit au logement. Dans le même temps, d'autres associations estiment, à l'image du Secours Catholique, que ces mesures représentent « une avancée » ou encore « un bon premier pas » (L'Express.fr, 2006).

Trois jours après l'annonce de Catherine Vautrin, Jacques Chirac déclare à l'occasion de ses vœux aux français diffusés à la télévision le 31 décembre 2006, vouloir rendre le droit au logement opposable. Il affirme ainsi :

« En donnant toute sa place au dialogue social, des réformes importantes sont devant nous [...] pour mettre en place un véritable droit au logement opposable, c'est-à-dire faire du droit au logement une réalité. Et je demande au gouvernement d'avancer sur ce point dans les toutes prochaines semaines » (Déclaration de Jacques Chirac, le 31 décembre 2006)³¹⁰

Cette annonce présidentielle est une victoire importante pour les EDQ. En répondant favorablement à la revendication-phare des EDQ, Jacques Chirac invalide aussi indirectement la posture de Catherine Vautrin. Jean-Baptiste Legrand avait demandé sa démission, ce qui ne

³¹⁰ Discours de Jacques Chirac, Président de la République, sur les priorités de la politique gouvernementale, à Paris, le 31 décembre 2006 : <https://www.vie-publique.fr/discours/164813-declaration-de-m-jacques-chirac-president-de-la-republique-sur-les-pr> (consulté le 27 octobre 2018)

se produira évidemment pas. Mais à la suite de l'entrevue du 28 décembre 2006, Catherine Vautrin ne s'exprimera plus seule sur ce dossier, voyant Jean-Louis Borloo occuper une place bien plus centrale dans la négociation. Dans la continuité des vœux du Président, s'amorce une intensification des échanges entre les représentants de l'association et ceux du gouvernement, qui va aboutir dans un premier temps à l'annonce, le 8 janvier 2007, du Plan d'action renforcé pour les sans-abri. Ce Plan constitue une première étape décisive dans la démarche de refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement.

1.2 L'inscription juridique d'un droit à l'hébergement et au logement

Deux actes politiques importants inaugurent et préfigurent les transformations à venir dans le secteur de l'hébergement. Dans un premier temps, il s'agit de l'annonce du Plan d'action renforcé pour les sans-abri (Parsa) en janvier 2007. Dans un second temps, c'est le vote de la loi Dalo qui, au-delà de l'opposabilité du droit au logement, va permettre l'inscription dans la loi de nouveaux principes structurants pour le secteur de l'hébergement.

1.2.1 Le Plan d'action renforcé pour les sans-abri, un premier tournant vers le logement

« La gestion des crédits du programme "prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables" a été profondément renouvelée depuis 2005 afin d'assurer un meilleur pilotage de la dépense au bénéfice des publics prioritaires (sans domicile fixe, travailleurs pauvres, jeunes en errance...). Pour autant, la politique d'accueil de ces publics dans des structures d'hébergement temporaire ou d'urgence ne répond encore qu'imparfaitement au besoin de réinsertion durable des personnes sans domicile stable.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement a décidé, le 8 janvier 2007, d'engager un plan d'action renforcé pour les sans-abri. Ce plan vise à restructurer en profondeur le dispositif d'hébergement pour permettre un accueil plus durable et adapté, intégrant la préoccupation de réinsertion des publics. Il s'agit par là de mettre en œuvre le principe de continuité de la prise en charge inscrit dans la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

Ce plan prévoit notamment l'extension des horaires des centres d'hébergement d'urgence pour un accueil de 17 heures à 9 heures du matin et vingt-quatre heures sur vingt-quatre les week-ends, la transformation de places d'hébergement d'urgence en places de stabilisation, la transformation de places d'hébergement

d'urgence en places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale, et l'accélération du programme de création de maisons-relais. »³¹¹

Le Parsa est adopté dès le début du mois de janvier 2007. Le 8 janvier 2007, un relevé de décisions fait office de protocole d'accord entre les EDQ et le ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement, Jean-Louis Borloo. Issu directement de ce relevé de décisions, le « plan d'action renforcé 2007 » est présenté conjointement par Jean-Louis Borloo et Catherine Vautrin. Il comporte trois axes principaux. Premièrement, la mise en œuvre du droit au logement opposable. Deuxièmement, la poursuite et l'amplification des efforts sur l'offre de logement social. Enfin, le changement « radical » de l'accueil dans les centres d'hébergement d'urgence. En ce qui concerne le premier axe, les deux ministres indiquent que conformément aux déclarations du Président de la République du 31 décembre 2006, et suite à la remise du rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées au début du mois de janvier 2007, « le Gouvernement présentera au conseil des ministres du 17 janvier 2007 un projet de loi intitulé diverses mesures de cohésion sociale instituant le droit au logement opposable ». L'objectif est de l'inscrire à l'agenda du Sénat fin janvier et de l'Assemblée Nationale en février 2007. Le développement de l'offre de logements sociaux, second axe du Plan, passe par une augmentation de la programmation pour l'année en cours, ciblant en particulier les logements accessibles aux ménages les plus modestes. Le gouvernement annonce qu'au-delà des logements déjà programmés et financés (160 000 logements sociaux en 2007 dont 120 000 dans le parc social), « un effort plus particulier sera fait sur les PLAI et les PLUS », faisant passer la programmation de 63 000 à 80 000 pour l'année 2007.

Quelques repères sur le logement social

Si l'on s'appuie sur une définition générique du logement social, on peut considérer qu'il s'agit de logements dont la construction et la gestion sont conventionnées avec l'État afin de permettre aux ménages ayant les revenus les plus modestes de pouvoir se loger à un prix accessible. La construction de logements sociaux bénéficie de subventions et de prêts à des taux préférentiels dans le cadre d'une convention avec l'État. Le financement de ces logements sociaux se réalise généralement par des fonds provenant de l'État, des collectivités locales, des bailleurs sociaux, auxquels s'ajoutent différentes aides fiscales et subventions. Les logements sociaux se divisent en trois grandes catégories qui dépendent des modalités de financement pour leurs constructions. Selon le financement, le loyer sera plus ou moins élevé, rendant ainsi les logements plus ou moins accessibles aux ménages selon leurs niveaux de ressources. Le Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLAI) s'adresse aux ménages les plus modestes (entre 4,68 et 5,34 euros par m² selon les zones). Le Prêt Locatif à Usage Social (PLUS) s'adresse aux ménages ayant des revenus « moyens » (entre 5,27 et 6 euros par m² selon les zones). Le Prêt Locatif Social (PLS) s'adresse aux ménages faisant partie des plus aisés des publics pouvant prétendre au logement social (entre 7,90 et 9,57 euros par m² selon les zones).

Encadré 7 - Quelques repères sur le logement social

³¹¹ Extrait du Rapport relatif au décret n° 2007-524 du 6 avril 2007 portant ouverture et annulation des crédits à titre d'avance, publié au Journal officiel de la République française le 7 avril 2007.

C'est sur le troisième axe, portant sur la transformation de l'accueil dans les centres d'hébergement d'urgence, que le Plan est le plus détaillé et le plus fourni. L'intitulé de la section consacrée à ces mesures est sans ambages : « Changer radicalement l'accueil dans les centres d'hébergement d'urgence ». Il s'agit de faire en sorte que « toute personne accueillie dans un Centre d'hébergement d'urgence » se voit « 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 LogiRelais, une Maison relais ou un hébergement de stabilisation ». Selon cette logique, l'hébergement d'urgence est envisagé comme une interface de premier accueil permettant une orientation vers une solution adaptée aux besoins de la personne. Par une augmentation de 27 100 places, Jean-Louis Borloo et Catherine Vautrin estiment que le dispositif global de prise en charge doit « permettre de répondre à toute demande d'hébergement de façon adaptée ». L'hébergement doit proposer un « accompagnement vers une solution durable et librement choisie de prise en charge sans interruption pour les personnes s'inscrivant dans un parcours d'insertion ». Par cette formule, le Plan d'action renforcé pour les sans-abri affirme la reconnaissance d'un « principe de continuité » de la prise en charge dans l'hébergement, dès l'hébergement d'urgence. L'hébergement d'urgence ne doit alors plus consister en un accueil de quelques jours ponctué par une remise à la rue, mais doit assurer une continuité de la prise en charge des personnes en attendant qu'une solution adaptée leur soit proposée.

Afin de réaliser ce changement « radical » de l'organisation du dispositif, le Gouvernement annonce donc la création de places ventilées sur différents types de solutions. Sont ainsi annoncés le développement et la mise à disposition d'un contingent de logements principalement dédiés aux personnes hébergées en CHRS ou dans les structures d'insertion : mise à disposition de 3 000 logements sociaux destinés spécifiquement aux « publics sortant de CHRS et aux autres structures d'insertion », de 1 600 places sur le programme LogiRelais³¹², et de 4 000 logements dans le parc privé conventionné pour les bénéficiaires de la nouvelle

³¹² LogiRelais est une marque commerciale déposée par le ministère du Logement et qui désigne un dispositif de résidence hôtelière à vocation sociale. Comme le rappelle le guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté publié par la DGAS et la DGALN, il s'agit d'une « modalité sociale d'hôtel meublé, à la frontière de l'hôtellerie et du logement locatif [qui] a pour vocation d'offrir, notamment aux personnes en difficulté, une solution d'hébergement de qualité à coût maîtrisé ». Il s'agit d'une solution temporaire, se proposant comme une alternative aux hôtels meublés classiques. (DGAS et DGALN, 2008).

Garantie des risques locatifs³¹³. L'enjeu de ces mesures est de favoriser les sorties vers le logement pour libérer des places et recréer de la fluidité au sein du dispositif. Un autre axe des mesures visant à transformer le secteur AHI consiste à développer et diversifier l'offre existante. 9 000 places supplémentaires en maisons relais sont annoncées pour 2007, ainsi que 4 500 places de CHRS, ou encore de 5 000 places d'hébergement de stabilisation (dont 3 000 d'ici avril 2007, en plus des 1 100 déjà installées en Île-de-France). Le Plan précise également que « 3 000 places d'hébergement d'urgence généraliste en collectif seront maintenues ».

La comparaison entre les annonces du Parsa et celles de Catherine Vautrin quelques jours plus tôt, permet de constater une évolution notable de l'orientation politique adoptée :

Types	Annonces du 28 décembre 2006	Parsa janvier 2007	Écarts
Urgence		3 000 places pérennisées en 2007	+ 3 000
Stabilisation	Objectif à deux mois : 4 000 places (dont les 1 100 en Île-de-France) Objectif fin 2007 : 10 500 places	Objectif à deux mois : 4 100 places (dont les 1 100 en Île-de-France) Objectif fin 2007 : 6 100 places	- 4 500
CHRS		4 500 places supplémentaires	+ 4 500
Pensions de famille	Objectif fin 2007 : 9 000 places supplémentaires	Objectif fin 2007 : 9 000 places supplémentaires	=
Logement sociaux		3 000 logements sociaux dédiés + 4 000 logements dans le parc privé	+ 7 000
LogiRelais		1 600 places dédiées	+ 1 600

Tableau 15 - Comparaison entre les annonces gouvernementales du 28 décembre 2006 et du 8 janvier 2007

L'objectif de création de places d'hébergement de stabilisation est revu à la baisse, alors que le nombre de places en CHRS augmente, tout comme celui des logements dédiés aux ménages hébergées en structures d'insertion ou précaires. Ainsi, le Plan se démarque des évolutions annoncées au cours des mois précédents qui s'orientaient principalement autour du développement de l'offre d'hébergement. Cependant, une attention toute particulière est accordée aux mesures concernant l'hébergement et au strict respect de leur mise en œuvre. C'est ce que rappelle le courrier adressé aux Directions régionales et départementales de l'action sociale par Jean-Jacques Trégoat, Directeur général de l'action sociale, pour préciser les modalités du Parsa. Ce dernier insiste sur la création des places de stabilisation et à la modification des horaires d'ouverture des centres d'urgence, en indiquant qu'il s'agit d'un objectif prioritaire et que « le phasage doit être impérativement respecté » (Trégoat, 2007). Par

³¹³ Cette garantie des risques locatifs concerne les personnes en contrats à durée déterminée ou ayant de faibles ressources. Elle a été signée avec les partenaires sociaux en fin d'année 2006 et doit être mise en œuvre avant la fin du mois de janvier 2007. Elle permet « d'apporter une garantie de loyer sans caution ».

ailleurs, il confirme que la réussite de ces mesures, ainsi que les autres inscrites au sein du Parsa, repose sur « l'accentuation de la fluidité du dispositif, rendue possible par une nouvelle offre de logements sociaux et très sociaux au bénéfice des usagers ». Selon lui, l'accroissement des capacités d'hébergement et de logement dans le cadre du Parsa ne doit pas conduire à une diminution des capacités d'hébergement permanentes actuelles. En d'autres termes, l'offre doit se développer quantitativement afin de respecter la continuité de prise en charge affirmée dans le cadre du Parsa.

« La mise en œuvre de ce plan ne doit se traduire, à aucun moment du processus, par une diminution de l'offre globale de capacités d'hébergement et de logements ainsi dégagés par rapport aux capacités d'hébergement permanentes actuelles. C'est pourquoi, dans chaque département, un pilotage conjoint DDASS-DDE est souhaitable pour organiser la montée en charge coordonnée des opérations. Ainsi, le principe selon lequel "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", devrait pouvoir s'appliquer pleinement. » (Trégoat, 2007)

Par l'affirmation du rôle d'interface de l'hébergement d'urgence devant assurer la continuité de l'hébergement, et par l'accentuation des solutions de logements priorisant les usagers de structures d'hébergement, le Parsa marque une première étape importante dans le processus qui deviendra par la suite la Refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement. L'adoption de la loi Dalo, quelques mois plus tard, va accentuer poursuivre cette dynamique de modification du cadre de la prise en charge des sans-abri.

1.2.2 La loi Dalo du 5 mars 2007, ou l'affirmation d'un droit au logement et à l'hébergement³¹⁴

Tout comme l'image des deux rangées de tentes alignées le long du canal Saint-Martin, ce que l'on retient généralement de l'issue de la mobilisation des EDQ est le fait qu'elle a abouti au vote de la loi sur le droit au logement opposable. En effet, l'une des conséquences politiques de leur action a été l'annonce par le Président Chirac de sa volonté de mettre en œuvre cette opposabilité, suivie d'une présentation rapide devant l'Assemblée Nationale du projet de loi

³¹⁴ Cette section s'appuie sur le chapitre écrit avec David Laumet, « Le DALO ; la "fraude morale" de l'État » (Lévy et Laumet, 2012), dans l'ouvrage collectif de l'Observatoire des non-recours aux droits et aux services, publié aux éditions La Découverte en 2012, *L'envers de la fraude sociale. Le scandale du non-recours aux droits sociaux* (Odenore, 2012).

instituant le droit au logement opposable qui sera finalement voté le 5 mars 2007. Historiquement en France, et comme le rappelle Patrick Doutreligne alors délégué général de la Fondation Abbé Pierre, « les avancées législatives se sont progressivement effectuées sur le droit du logement (qui s'adresse à ceux qui en ont un) mais pas sur le droit au logement (à destination de ceux qui n'en ont pas) » (Doutreligne, 2010). En effet, et contrairement à ce que l'on entend régulièrement, le droit au logement n'apparaît ni dans le préambule de la Constitution de 1946, ni dans la Constitution de 1958. Outre les différents plans d'amélioration de l'habitat ou d'urbanisation qui apparaissent dès le milieu du 19^e siècle, les politiques publiques faisant du logement un moyen de lutter contre l'exclusion apparaissent depuis le début des années 1980. Il faut attendre la Loi Quillot en 1982 pour que l'habitat soit considéré comme « un droit fondamental »³¹⁵, puis 1990 et la Loi Besson pour que soit affirmé le fait que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation » et que « toute personne éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité [...] pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir »³¹⁶. Ces deux lois ont permis d'ériger le droit au logement au rang de droit fondamental et d'engendrer des transformations notables en termes d'accès au logement (via la transformation des conditions d'attribution des logements ou encore la mise en place du Fond de Solidarité Logement notamment) ou encore pour favoriser le maintien dans le logement par des procédures permettant d'éviter les expulsions. Plus tard, dans la continuité notamment de la Loi Besson, le droit au logement sera également inscrit comme droit fondamental dans la Loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, faisant alors le lien entre la problématique de l'exclusion et la question du logement.

De nombreux acteurs nationaux se sont exprimés, au fil des années, pour réclamer la mise en œuvre d'une opposabilité du droit au logement qui rende enfin ce droit effectif. C'est en particulier le cas du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées. Dès 1999, le HCLPD indiquait, tout en soulignant les avancées apportées par la Loi d'orientation du 29 juillet 1998, que des « normes juridiques précises et contraignantes » devaient « être édictées pour rester dans le droit positif, donc opposable » (HCLPD, 1999, p. 54). En 2002, le rapport

³¹⁵ Article 1er de la Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs dite « Loi Quillot ».

³¹⁶ Article 1er de la Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement dite « Loi Besson ».

annuel du Haut Comité a pour titre « Vers un droit au logement opposable » et affirme qu'il faut « faire du droit au logement un droit opposable et établir les conditions de sa mise en œuvre » (HCLPD, 2002, p. 35). Selon le HCLPD, cette mesure est la seule qui puisse garantir l'application de la Loi dite « Besson » du 31 mai 1990. On retrouve une préconisation semblable à l'occasion du rapport annuel suivant, demandant à « rendre opposable le droit au logement pour garantir sa mise en œuvre » (HCLPD, 2003)³¹⁷. Le 10^e rapport publié en 2004, bien qu'il s'intéresse majoritairement à la question de la transformation de l'organisation de l'hébergement d'urgence, souligne l'importance de la mise en œuvre de l'opposabilité du droit au logement et l'interconnexion entre l'hébergement et le logement (HCLPD, 2004). L'année suivante, le Haut comité consacre la première partie de son rapport à l'opposabilité et affirme qu'il faut « construire un droit au logement opposable pour vaincre les processus d'exclusion ». Y sont notamment détaillées les différentes formes d'exclusion liées au logement ainsi que les conditions de mise en œuvre de l'opposabilité du droit en France, en prenant notamment exemple sur l'Écosse qui a engagé une démarche consistant à rendre le droit au logement opposable progressivement à l'ensemble de la population (HCLPD, 2005). Le rapport suivant daté de décembre 2006 est en fait présenté en début d'année 2007. Intitulé « Droit au logement opposable : le temps de la décision ? », ce 12^e rapport est structuré en deux parties distinctes (HCLPD, 2006). La première partie du rapport prend la forme d'un plaidoyer en faveur de la mise en œuvre d'un droit au logement opposable. Différents éléments historiques et de contexte y sont mobilisés afin de soutenir l'idée que l'heure est venue de rendre opposable le droit au logement opposable. S'appuyant notamment sur des éléments issus la mission engagée quelques mois plus tôt auprès des élus locaux afin d'envisager avec eux les conditions d'une mise en œuvre expérimentale de l'opposabilité sur les territoires volontaires, le HCLPD formule différents constats.

La question de l'accès au logement est une difficulté prégnante à l'échelle de nombreux territoires. Les élus sont intéressés par la démarche portée par le HCLPD mais expriment différentes craintes. Le HCLPD en conclut que l'opposabilité du droit au logement n'est envisageable qu'à la condition d'un « engagement fort de l'État ». En d'autres termes, si le droit au logement devient opposable, l'État doit en être le responsable et le garant. La deuxième partie du rapport est consacrée spécifiquement à la mission conduite par le HCLPD auprès des élus sur la mise en œuvre de l'expérimentation locale du droit au logement opposable. En

³¹⁷ En 2003, l'association ATD Quart-Monde crée une « plate-forme pour le droit au logement opposable » visant à interpeller collectivement l'État pour exiger la mise en œuvre de l'opposabilité.

novembre 2006, soit quelques semaines avant la publication du 12^e rapport du HCLPD et quelques jours avant que les EDQ ne mettent en place leur campement, la « plate-forme pour le droit au logement opposable » initiée par ATD Quart-Monde lance un appel « Le logement, une urgence et un droit : Rendre le droit au logement opposable »³¹⁸ réunissant plus d'une vingtaine d'associations. Le discours du Président de la République annonçant vouloir rendre opposable le droit au logement, bien que s'apparentant à une réponse directe à l'action des EDQ, est en réalité l'aboutissement d'un travail de promotion de cette idée portée depuis plusieurs années par des acteurs associatifs nationaux. Il aura donc fallu attendre le 5 mars 2007 pour que soit promulguée l'opposabilité du droit au logement par le vote à l'Assemblée Nationale de la « loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale »³¹⁹.

Si la Loi Dalo affirme l'opposabilité du droit au logement, elle institue aussi l'opposabilité du droit à l'hébergement (Daho) également appelé « Dalo hébergement ». Pour faire valoir l'opposabilité de son droit à l'hébergement ou logement, il faut en première instance déposer un recours amiable auprès d'une commission de médiation départementale créée à cet effet. Comme le rappelle la loi, cette commission, présidée par une personnalité qualifiée désignée par le Préfet de département, est composée de représentants de l'État, du Département, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des communes, des organismes bailleurs, des acteurs en charge de la gestion de structures d'hébergement ou de logement adapté, d'associations de locataires et d'associations « dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ». Chacune de ces composantes est représentée à part égale au sein de la commission qui a vocation à instruire les recours déposés. Les conditions permettant de formuler un recours pour faire valoir l'opposabilité au droit à l'hébergement et au logement ne sont pas les mêmes. Dans le cadre d'un Daho, le recours peut être effectué par toutes les personnes ayant demandé à être hébergées et n'ayant pas obtenu de réponse favorable, quelle que soit leur situation administrative. Cela signifie que le recours Daho est également possible pour les personnes ne résidant pas régulièrement sur le territoire national.

« La commission de médiation peut également être saisie, sans condition de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa

³¹⁸ On retrouve ce document sur le site d'ATD Quart Monde : <https://www.atd-quartmonde.fr/plate-forme-pour-un-droit-au-logement-opposable/> (consulté le 19 avril 2020)

³¹⁹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

demande. La commission de médiation transmet au représentant de l'État dans le département la liste des demandeurs pour lesquels doit être prévu un tel accueil.

Dans un délai fixé par décret, le représentant de l'État dans le département propose une place dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale aux personnes désignées par la commission de médiation. » (Article 7)

En ce qui concerne le Dalo, les conditions sont plus strictes. Peuvent recourir au droit au logement opposable les personnes en situation régulière, qui ne peuvent accéder par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir, et disposant d'une demande de logement social enregistrée auprès d'un organisme HLM ou d'une collectivité territoriale. Si dans le cadre du Daho, le seul fait de ne pas avoir obtenu de place d'hébergement malgré une demande suffit à motiver le recours³²⁰, les motifs pour le Dalo sont plus cadrés. Ainsi, la loi prévoit-elle six critères d'éligibilité permettant une saisine sans délai de la commission de médiation :

- être dépourvu de logement ;
- être menacé d'expulsion sans relogement ;
- être hébergé ou logé temporairement ;
- être logé dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux ;
- être logé dans des locaux sur-occupés ou non décents, s'il y a au moins une personne mineure ou handicapée ;
- ne pas avoir reçu de proposition adaptée de logement dans les délais fixés par arrêtés préfectoraux, suite à une demande de logement sociale.

La commission de médiation a donc pour rôle d'étudier les recours Dalo et Daho, et de confirmer la validité des recours et le caractère prioritaire des situations. Si la privation de droit est confirmée, le préfet a l'obligation de proposer un logement dans le parc social adapté à la composition familiale et aux ressources du ménage (pour un recours Dalo), ou une place d'hébergement (pour un recours Daho) dans un « délai raisonnable »³²¹. Au-delà de ce délai,

³²⁰ Toute personne, y compris ne résidant pas régulièrement sur le territoire, ayant fait des démarches préalables pour accéder à une structure d'hébergement ou en structure adaptée (en logement temporaire, en logement-foyer ou en résidence hôtelière à vocation sociale) et dont la ou les demandes n'ont pas abouti favorablement, et qui sollicite une structure d'hébergement, peut saisir la commission de médiation pour déposer un recours au droit à l'hébergement opposable.

³²¹ Ce délai, défini par arrêté préfectoral, est de trois mois pour les recours Dalo dans la majorité des départements, ou de six mois dans les départements comportant une agglomération de plus de 300 000 habitants ainsi que dans les départements d'outre-mer. Pour les recours Daho ce délai est de six semaines pour les orientations en structure d'hébergement et de trois mois vers les autres types de structure sur l'ensemble du territoire.

les personnes n'ayant pas reçu de propositions en adéquation avec leur demande initiale pourront saisir le Tribunal administratif dans le cadre d'un recours contentieux. L'État pourra alors se voir condamné à verser des astreintes.

La Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable inscrit donc la reconnaissance d'un droit au logement opposable sous certaines conditions, mais également un droit à l'hébergement concernant toutes les personnes ayant engagé des démarches pour accéder à un hébergement d'urgence ou d'insertion, et même à certaines formes de logement adapté. La loi Dalo formule ainsi le cadre d'un droit à l'hébergement et au logement, opposable devant la loi, et dont l'État est le garant. On peut toutefois noter qu'une disposition inscrite dans la loi donne pouvoir à la commission de médiation de requalifier un recours pour une demande de logement en demande d'hébergement.

« Lorsque la commission de médiation est saisie d'une demande de logement dans les conditions prévues [...] et qu'elle estime que le demandeur est prioritaire mais qu'une offre de logement n'est pas adaptée, elle transmet au représentant de l'État dans le département cette demande pour laquelle doit être proposé un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale. » (Article 7)

Cette subtilité de la loi maintient donc une forme d'ambivalence à l'égard du droit au logement puisqu'elle permet aux membres de la commission d'exercer un jugement sur la pertinence de l'accès au logement d'un ménage, fondé sur des critères difficilement appréciables de façon objective. Un rapport du Comité de suivi de la loi Dalo publié en 2017 souligne d'ailleurs que « la notion très subjective de “la capacité à habiter” [entraîne] de nombreuses requalifications de recours logement vers l'hébergement » (Comité de suivi de la loi Dalo, 2017, p. 16). La loi Dalo, en même temps qu'elle affirme l'opposabilité du droit au logement, entérine également de façon indirecte l'inégale « capacité à habiter » des personnes et donc la nécessité de passer par d'autres étapes préalables avant d'accéder à un logement. Cette disposition n'est pas sans conséquences sur l'éventuelle mobilisation de ce droit par les « grands exclus » ou « sans-abri chroniques ». Le développement des différentes réponses spécifique les concernant s'est justement fondée sur leur incapacité à habiter et donc à accéder à un logement autonome. Bien que cette disposition de la loi Dalo ne les affecte pas

exclusivement³²², elle semble hypothéquer la possibilité d'un recours au droit au logement pour ce public.

Malgré la persistance de cette appréciation subjective de la « capacité à habiter » qui conditionne le recours effectif au droit d'accéder à un logement, le Parsa, mais aussi et surtout la loi Dalo, marquent la consolidation d'un cadre légal de l'hébergement et de l'accès au logement qui amorce un processus de juridicisation du champ. Ceci s'observe notamment, dans le champ de l'hébergement, au travers de l'affirmation légale du principe de continuité dans ces deux textes.

2. Principes d'inconditionnalité et de continuité, ou l'amorce d'un processus de juridicisation

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 prises en charge dérogatoires, sous la férule étatique » (Rullac, 2011), deux principes viennent formuler un cadre juridique de fonction à l'hébergement d'urgence à partir de 2007. Les principes de continuité de la prise en charge et d'inconditionnalité de l'accueil trouvent progressivement place dans les textes réglementaires, et participent à redéfinir les modalités de fonctionnement traditionnelles de l'hébergement d'urgence.

2.1 De la mise à l'abri ponctuelle à la continuité de la prise en charge

Le principe initialement inscrit dans le relevé de décision signé le 8 janvier 2007 par les ministres Jean-Louis Borloo et Catherine Vautrin, formule que « toute personne accueillie dans

³²² Nous avons pointé, avec David Laumet, au travers de l'analyse des décisions de la commission de médiation de l'Isère en 2009, les appréciations éminemment subjectives de certaines situations conduisant à des requalifications. Ce constat était en particulier observable pour les recours déposés par des jeunes femmes seules avec enfants. En 2009, les 11 recours logement déposés par ce profil de ménage se sont vus convertis en demandes d'hébergement. Les membres de la commission estimaient alors qu'il était préférable qu'une jeune femme seule avec des enfants soient hébergée en CHRS pour bénéficier notamment d'un soutien à la parentalité. Dans les faits, ces requalifications conduisent dans un certain nombre de cas à un refus de proposition de la part du demandeur. En 2011, toujours au sein de la commission de l'Isère, parmi les 45 demandes de logement requalifiées en hébergement, 25 ont été refusées par les ménages (Lévy et Laumet, 2012, p. 93).

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 LogiRelais (résidence hôtelière à vocation sociale), une maison relais ou un hébergement de stabilisation ». Par la suite, le principe sera inscrit dans l'article 4 de la loi Dalo du 5 mars 2007 (article 4).

« 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, adaptés à sa situation. »

Enfin, le « principe de continuité » sera repris dans la Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions dite « Loi Molle » du 25 mars 2009³²³, avant d'être inscrit dans le Code de l'action sociale et des familles en 2009³²⁴. Dans la formulation définitive, les personnes accueillies dans une structure d'hébergement d'urgence doivent « pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé » en plus de pouvoir y demeurer :

« Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et 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, adaptés à sa situation. » (Article L. 345-2-3 du CASF)

Par l'inscription de ce principe dans la loi, le secteur de l'hébergement d'urgence qui fonctionnait jusqu'alors généralement sur un principe d'accueil ponctuel avec des durées de séjours limitées à quelques nuits, est enjoint à transformer ses pratiques. C'est d'ailleurs ce que précise la circulaire relative à la mise en œuvre du principe de continuité publié le 17 mars 2007³²⁵. Elle indique que le respect de ce principe implique :

« 1 - Que cesse toute notion de durée maximale de séjour dans les structures d'hébergement d'urgence, qu'il s'agisse de places dédiées dans des centres conventionnés ou de places dédiées dans des CHRS. Seule la proposition d'orienter vers une structure pérenne commandera désormais la durée de séjour en hébergement d'urgence.

2 - Qu'un entretien d'évaluation/orientation soit organisé systématiquement avec la personne concernée. Cet entretien pourra être mené par une équipe pluridisciplinaire permettant, le cas échéant, la prise en compte de la situation de santé. Si besoin, il pourra être complété par des examens propres à détecter des

³²³ Article 73 de la Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

³²⁴ Article L. 345-2-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles

³²⁵ Circulaire DGAS/1A/LCE n° 2007/90 du 19 mars 2007 relative à la mise en œuvre d'un principe de continuité dans la prise en charge des sans-abri.

difficultés de santé qui nécessitent une prise en charge appropriée en lien avec les structures spécialisées. Il doit permettre l'orientation vers une solution d'hébergement stable, une structure de soins ou un logement, adaptée à sa situation. Tant que cette orientation n'a pas eu lieu, la personne concernée doit pouvoir rester hébergée dans le même centre d'accueil, dans le même lit. L'accompagnement engagé lors de cet entretien peut utilement être concrétisé dans un document écrit, sous une forme appropriée.

3 - Que la structure n'est affranchie de cette exigence que si la personne décide de son plein gré de quitter la structure ou ne s'y présente pas pendant une période fixée par le règlement intérieur de la structure, refuse l'entretien, adopte des comportements dangereux envers les personnes accueillies ou le personnel. Cette disposition pourra utilement être retranscrite dans le règlement intérieur.

Que pour toute orientation, temporaire ou permanente, un suivi social adapté soit assuré avec l'accord de la personne. Ce suivi doit pouvoir être coordonné avec le suivi social de droit commun. Il doit pouvoir s'étendre également aux problématiques de santé, notamment aux soins psychiatriques. »

Cette circulaire est on ne peut plus claire sur la conduite que doivent désormais adopter les hébergements d'urgence, allant même jusqu'à préciser que les personnes doivent pouvoir « rester hébergées dans le centre d'accueil, dans le même lit ». À l'image de ce point, on constate qu'au-delà de la dimension temporelle, la circulaire accorde une grande importance au respect des droits des usagers. Les personnes accueillies dans les structures d'hébergement d'urgence doivent pouvoir y demeurer, si elles le souhaitent, jusqu'à ce qu'une autre solution plus adaptée à leur situation leur soit proposée. Ce principe est une réponse directe au phénomène de chronicisation de l'urgence et à celui des « portes tournantes ». Ainsi, le retour à la rue d'une personne après un séjour en hébergement d'urgence doit relever de l'exception et se justifier par une volonté de l'utilisateur ou par des comportements dangereux ou inappropriés. Le principe de continuité affirme donc une rupture avec les logiques de mise à l'abri ponctuel largement exercées jusqu'alors.

2.2 La reconnaissance légale de l'inconditionnalité de l'accueil

L'accueil sans condition des personnes sans abri dans l'hébergement d'urgence est une idée qui s'est progressivement consolidée dans le secteur AHI. E. Gardella rappelle les différentes étapes qui ont conduit à la reconnaissance juridique de « l'inconditionnalité » (Gardella, 2014b, p. 311-316). Il rappelle le rôle précurseur du Samusocial et de son action d'aide sans condition, « au nom des principes démocratiques », ou encore la préconisation d'un « accueil en urgence

[devant] être sans condition » dans le rapport réalisé par Michel Thierry à la demande de Xavier Emmanuelli (1996). Dans ce document, le haut fonctionnaire en appelle au développement d'une « éthique » de l'urgence sociale, passant notamment par une « obligation d'accueillir »³²⁶. Par la suite, la notion d'inconditionnalité est introduite dans une circulaire relative à la mise en œuvre du plan hivernal en octobre 1998. E. Gardella consacre un encadré de sa thèse à un chargé de mission de la DGAS ayant joué un grand rôle dans l'inscription de ce terme au sein de cette circulaire (Gardella, 2014b, p. 314). Ce chargé de mission, Pascal Noblet, a par la suite raconté cet épisode dans un ouvrage revenant sur sa vie personnelle et professionnelle. L'extrait ci-dessous donne à voir comment le fonctionnaire en charge de la rédaction des circulaires hivernales a procédé, non sans une certaine malice, pour introduire la notion d'accueil inconditionnel au sein d'un document officiel :

« En 1998, j'introduisis dans la circulaire hivernale un mot dont je n'ignorais pas l'enjeu dont il était porteur mais dont je ne me doutais pas qu'il ferait couler autant d'encre par la suite. Année après année, la circulaire martelait que l'accès à l'hébergement d'urgence ne devait souffrir d'aucune restriction. Nous disions qu'en aucune manière le fait d'avoir ou non des papiers en règle sur le plan du séjour devait être pris en compte. Nous disions aussi que l'accès à l'hébergement ne devait pas non plus être refusé en vertu d'exigences formulées par les travailleurs sociaux. Dans beaucoup de centres d'hébergement, notamment dans ceux qu'on appelle les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les équipes de travail social conditionnent l'accès à une certaine forme d'engagement des personnes qui demandent à être accueillies (c'est la démarche de projet). Nous disions que ce type de préalable devait être, lui aussi, banni dans l'hébergement d'urgence. Seul l'état de détresse devait être pris en compte. Pour résumer cela, il y avait une expression qui circulait dans les milieux associatifs : l'accueil inconditionnel. Pour les pouvoirs publics, l'expression sentait le soufre car les associations la brandissaient surtout dans le contexte de la défense des sans-papiers. Je pris l'initiative d'inclure le terme dans la circulaire mais en prenant garde à ce que son emploi ne soit pas directement connoté « aide aux sans papiers ». La circulaire disposait sobrement qu'il convenait de "veiller à ce que l'accueil soit immédiat, inconditionnel et anonyme si tel est le souhait de la personne".

Cette année-là, le froid tomba brutalement. La ministre des Affaires sociales, Martine Aubry, voulut signer la circulaire séance tenante. J'ignore si quelqu'un de son cabinet suffisamment au parfum de ces subtilités, lui signala l'enjeu qui se cachait derrière l'emploi, pour la première fois dans un document à caractère officiel, de la notion d'accueil inconditionnel. Les associations exultèrent. Presque immédiatement, l'inconditionnalité de l'accueil, désormais légitimée par les pouvoirs publics, devint la référence cardinale de l'ensemble des actions se réclamant de l'urgence sociale. » (Noblet, 2016, p. 159-160)

Suite à cette première inscription officielle de l'accueil inconditionnel, la notion va continuer à être portée et défendue par les acteurs associatifs au travers du HCLPD. Elle sera à nouveau

³²⁶ Voir chapitre 3.

inscrite dans un document officiel en 2005, en l'occurrence dans le Référentiel national AHI. Ce dernier affirme un principe d'accessibilité du dispositif, signifiant « l'universalité de l'accueil » et le fait que « le seul critère » à prendre en compte est celui de la « détresse sociale ». Concernant plus spécifiquement l'hébergement d'urgence, le Référentiel précise :

« Collectif ou individuel, groupé ou éclaté, cet hébergement a un caractère inconditionnel dans la mesure où l'accueil en urgence doit être immédiat et non subordonné à l'engagement de la personne à s'inscrire dans une démarche d'insertion. » (Ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion, 2005, p. 37)

Plus loin, le Référentiel ajoute que l'hébergement d'urgence s'adresse à « toute personne ne disposant pas, à un instant donné, d'un toit (mise à l'abri) ». Le principe d'accueil inconditionnel est également présent, de manière indirecte, dans la loi Dalo. La section de l'article 7 de la loi, traitant du droit à l'hébergement opposable, affirme que ce recours est valable pour « toute personne » ayant sollicité l'accueil dans une structure d'hébergement ou de logement accompagné et n'ayant pas obtenu de réponse favorable dans un délai déterminé. Quelques mois plus tard, à l'occasion de la Conférence de consensus organisée par la Fnars en novembre 2007, le rapport du jury d'audition³²⁷ réaffirme l'importance de ce principe :

« Toute personne démunie, quelle que soit sa situation administrative, doit pouvoir être accueillie sans discrimination, et sans aucune condition, dans les dispositifs d'hébergement d'urgence et de stabilisation, y compris les étrangers déboutés de leur demande d'asile, les sans-papiers, ou les toxicomanes. Il en va de la santé publique et d'une approche humaine de la question des personnes sans abri. » (2007b, p. 58)

Le rapport précise « avoir pris bonne note du soutien apporté par le Président de la République », Nicolas Sarkozy, « à l'idée d'accueil inconditionnel ». Le jury s'appuie sur des

³²⁷ Un jury d'audition a été constitué à l'occasion de cette conférence de consensus. Son rôle était notamment de produire un rapport au terme des interventions et échanges, formulant un état de la situation et ouvrant vers de nouvelles perspectives. Ce jury, présidé par Jean-Marie Delarue, conseiller d'État, était composé de différentes personnalités issues du monde politique, du milieu académique, ou encore du secteur social. Il réunissait ainsi Bernard Antoniol (psychiatre et responsable d'un pôle psychiatrie hospitalier à Bordeaux), Christine Boubet (directrice du CCAS de Versailles), Jean-Claude Bouvier (juge d'application des peines et membre du syndicat de la magistrature), Marie Gaille (philosophe, CNRS et membre du Centre d'éthique clinique de l'Hôpital Cochin), Pierre Gaudreai (coordonnateur du Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal), Luc Gwiazdzinski (géographe), Anousheh Karvar (secrétaire nationale de la CFDT), Marc Loriol (sociologue, CNRS, à Paris I), Fabrice Ollivet (directeur de l'association Auto-support et usagers de drogues), Jean-Luc Outin (économiste, CNRS, Paris Sorbonne), Pascale Riche (rédacteur en chef de *Rue89*), Yves Rousset (administrateur civil hors classe du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Marie-Christine Sarre (directrice adjointe au pôle solidarité du Conseil Général de l'Hérault), Michel Thierry (ancien directeur de l'Action sociale) et Gérard Tonnelet (directeur de la Sauvegarde du Nord).

déclarations du Président à l'occasion de l'abandon d'un projet d'amendement à la loi Dalo déposé par le député Thierry Mariani, qui visait à refuser l'accueil en hébergement pour les personnes étrangères sans titre de séjour et sans-abri. Nicolas Sarkozy avait alors déclaré aux représentants des associations en octobre 2007 : « Vous n'êtes pas les substituts de la police ni de la justice, vous n'êtes pas obligés de demander leurs papiers aux gens que vous accueillez » (2007b, p. 59). Bien qu'il soit certainement quelque peu abusif de considérer cette déclaration comme un soutien formel au principe d'inconditionnalité de l'accueil, les membres du jury d'audition de la Conférence de consensus indiquent que cette « déclaration d'intention doit être suivie d'acte ». Il faudra finalement attendre quelques mois pour voir effectivement ce principe inscrit dans la loi. C'est dans la Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions (Loi Molle) de mars 2009³²⁸ que l'accueil inconditionnel va trouver place dans la loi, au côté du principe de continuité de la prise en charge. À cette occasion, et tout comme le principe de continuité, l'accueil inconditionnel va être inscrit dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF). L'article L. 345-2-2 du CASF indique ainsi :

« Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et 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. »
(Article L. 345-2-2 du CASF, version mars 2009)

C'est la notion de « détresse » qui est retenue pour désigner la situation des personnes sans abri pouvant légitimement avoir accès à un dispositif d'hébergement d'urgence. Comme on l'a vu dans le chapitre 4, le terme de détresse apparaît en différentes occasions dans l'histoire de l'institutionnalisation du champ de la prise en charge des sans-abri : dans la circulaire du 23 octobre 1984 relative à la mise en place de dispositifs d'urgence³²⁹, dans la Loi relative à la

³²⁸ Article 73 de la Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

³²⁹ Circulaire du 23 octobre 1984 relative à la mise en place de dispositifs d'urgence pour les personnes en situation de pauvreté et de précarité, citée par J. Damon (2001b). Il rappelle que la circulaire du 23 octobre 1984 stipule que les actions mises en œuvre dans le cadre des dispositifs d'urgence « doivent viser aussi bien à prévenir les situations de détresse qu'à les traiter en répondant au mieux aux besoins les plus urgents ».

lutte contre les exclusions de 1998³³⁰, mais aussi et surtout dans le Référentiel national AHI de 2005³³¹ qui l'érige comme l'un des principes du dispositif de prise en charge. Dans le cadre du référentiel AHI, la détresse était envisagée dans sa dimension sociale, tandis que dans la formulation inscrite dans le CASF, la détresse est entendue dans une triple acception : médicale, psychique et sociale. Par ailleurs, le texte précise aussi les prestations qui doivent être liées à cet hébergement. Cet article, au-delà de l'inconditionnalité de l'accueil, affirme une fonction de l'hébergement d'urgence qui dépasse largement la mise à l'abri ponctuelle. Dans la lignée des annonces politiques concernant l'humanisation des structures de prise en charge, l'article précise que les « conditions d'accueil doivent être conformes à la dignité de la personne humaine ». Les différentes prestations que doivent désormais proposer les centres d'urgence sont également déclinées. En plus du l'hébergement, de la nourriture et de l'hygiène, les structures d'hébergement d'urgence doivent être en mesure de procéder à une première évaluation sociale, sanitaire ou encore psychique, permettant d'orienter les personnes accueillies vers des dispositifs adaptés à leurs situations.

Ces différentes évolutions participent donc à dessiner un cadre juridique qui prend progressivement forme. Inconditionnalité de l'accueil, principe de continuité, opposabilité du droit à l'hébergement et au logement, ont défini les contours juridiques de ce qui apparaît comme un véritable droit à l'hébergement et au logement. Si les critères de recours au Dalo demeurent restrictifs (être de nationalité française ou disposer d'un titre de séjour en cours de validité) et soumis à l'appréciation de la « capacité à habiter » des requérants, l'inconditionnalité de l'accueil en hébergement doit permettre à toute personne de sortir de la rue. À l'exception de la Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médicosociale³³² qui accordait une place centrale à la question du droit des usagers, la majeure partie des évolutions juridiques observables dans le champ depuis les années 1990 ont majoritairement visé à la constitution d'un dispositif global de prise en charge articulé et cohérent. Dans la lignée de la Loi 2002-2, les avancées juridiques mises en œuvre à partir de l'année 2007 vont dans le sens d'un renforcement du droit des usagers. L'opposabilité du droit

³³⁰ La loi de 1998 décrit les dispositifs d'urgence comme les « structures et services comportant ou non un hébergement assurant, avec le concours de travailleurs sociaux et d'équipes pluridisciplinaires, l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active et l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en détresse ».

³³¹ Le Référentiel national Accueil, hébergement, insertion de 2006 indique l'accessibilité du dispositif « signifie l'universalité de l'accueil » et que « le seul critère ici est celui de la détresse sociale » (Ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion, 2005, p. 10).

³³² Dite « Loi 2002-2 ».

au logement constitue une avancée juridique notable censée rendre réellement effectif un droit déjà inscrit dans la loi depuis plus d'une dizaine d'années. Mais l'affirmation d'un droit à l'hébergement d'urgence, de surcroît inconditionnel, ainsi que d'un droit à la continuité de la prise en charge si les personnes le souhaitent, constitue une nouveauté juridique visant effectivement à une transformation radicale des pratiques généralement en vigueur dans les centres d'hébergement d'urgence.

3. Des évolutions juridiques à l'épreuve d'un secteur sous pression

Ces différentes avancées juridiques vont recevoir un accueil mitigé de la part des acteurs du champ. Si tous semblent se réjouir de l'affirmation étatique à vouloir prendre à bras le corps la question des mal-logés et des sans-abri, les nouveaux principes formulés dans la loi semblent placer les acteurs de l'hébergement, en particulier d'urgence, dans une situation paradoxale. Dans un article publié en 2005, le sociologue Pierre A. Vidal-Naquet traitait de l'un des paradoxes de l'urgence sociale. Il opposait alors l'impératif légitime de l'action d'urgence notamment au regard du risque vital encouru par les personnes, à un mode d'intervention limité et très dépendant de « l'existence de sentiments compassionnels ». Selon lui, ce paradoxe confinait à la perversité lorsque l'intervention, « au lieu de servir de passerelle vers l'insertion, [...] oriente vers des espaces de relégation » (Vidal-Naquet, 2005). Les évolutions juridiques concernant l'urgence sociale adoptées à partir de 2007 semblent placer les intervenants face à un autre paradoxe. L'affirmation du principe de continuité, dans un contexte de saturation du dispositif global d'hébergement, met les acteurs de l'hébergement l'urgence dans une situation insoluble. C'est à nouveau la question de la « fluidité » du dispositif qui pose problème. Pour que les deux principes cadrant l'hébergement d'urgence puissent être respectés, il faudrait que les personnes qui s'y trouvent hébergées puissent accéder à l'étape suivante, notamment aux CHRS. Or, ces derniers formulent également le constat d'une grande difficulté à trouver des solutions de sortie vers le logement pour leurs hébergés. Dans ces conditions, le respect du principe de continuité conduit à une embolie de l'hébergement d'urgence, ne pouvant plus accueillir de nouveaux usagers.

Cette situation est pointée dans le rapport du jury d'audition de la Conférence de consensus organisée par la Fnars en novembre 2007. Au regard d'une situation où la demande

d'hébergement est supérieure à l'offre d'hébergement, « deux manières de gérer la politique d'aide aux personnes sans abri » ont pour l'instant coexisté. Dans un premier cas, le maintien d'une fluidité entretenue artificiellement par la rotation forcée des publics, en limitant les durées de séjours. Selon le jury, cette solution « ne règle rien sur le fond [et] rend difficile toute démarche d'insertion durable ». Dans un second cas, l'hébergement d'urgence privilégie des séjours plus longs permettant une prise en charge plus qualitative et l'engagement dans des démarches d'insertion. Selon les rapporteurs, la réussite de cette orientation est conditionnée au fait que les centres d'hébergement « se vident par le haut, c'est-à-dire que ces démarches d'insertion parviennent jusqu'au point où des relogements plus personnels et plus durables peuvent être définis ». Ils concluent ainsi :

Dans un cas comme dans l'autre, en l'état des choses, on doit donc porter un diagnostic sévère. Comme on l'a noté dans d'autres pays, le système fonctionne donc de manière inefficace ou même pire : en renforçant chez les personnes sans abri le sentiment d'impuissance et en diminuant leurs possibilités de s'en sortir. Ce sont les fameuses "revolving doors", les portes tournantes. On entre dans le dispositif et on en sort dans le même état, ou plutôt, comme on l'a indiqué lors de la Conférence, non pas dans la même case, mais à la "case d'en dessous" (perte de confiance...). À ce jeu de l'oie des pauvres, la grande majorité est perdante et avec elle, naturellement, les acteurs sociaux, qui s'essoufflent et se désespèrent. » (2007b, p. 39-40)

Le principe de continuité qui est affirmé se heurte à la situation de saturation et de pénurie dans laquelle se trouve le dispositif global, qui s'explique pour partie par la difficulté des ménages à pouvoir « sortir par le haut » des structures de prise en charge, notamment vers le logement. Si le Parsa est perçu de façon plutôt favorable par les acteurs associatifs, ces derniers estiment en revanche qu'il ne permet de remédier au contexte de tension dans lequel se trouve le dispositif. Ils attendent des transformations en profondeur dépassant le strict cadre du secteur AHI, notamment au travers de la création d'une offre logements accessible, pour que les mesures adoptées puissent réellement engager une transformation durable de la prise en charge des sans-abri. La présentation de la Conférence de consensus, signée par Nicole Maestracci, alors présidente de la Fnars, se propose comme une synthèse du ressenti d'une part importante³³³ des acteurs associatifs :

³³³ Quelques semaines après la Conférence de consensus, près d'une vingtaine d'associations d'aide aux sans-abri ou impliquées dans la lutte contre l'exclusion ou le mal-logement vont se réunir dans le Collectif des associations unies. Ce collectif est créé à la suite de la tentative d'installation d'un nouveau campement par les Enfants de Don Quichotte, devant la cathédrale Notre-Dame en janvier 2008. Le Collectif réunit aujourd'hui 35 associations. Pour plus d'informations, voir le site du Collectif des associations unies : <https://collectif-associations-unies.org>

« La conférence de consensus sur les sans abri est une histoire en parties : un problème récurrent jugé inacceptable, mais pas suffisamment pour être définitivement réglé ; une intervention spectaculaire et généreuse qui met cette question au centre de l'émotion médiatique ; une tentative de mise en perspective pour que l'émotion se transforme en réflexion et permette de poser les jalons d'une politique publique durable. » (2007b, p. 5)

Nicole Maestracci estime ainsi que l'heure est désormais à l'ouverture d'une « quatrième partie », en fonction de « l'appropriation ou de la non-appropriation », par les pouvoirs publics, du consensus qui a émergé. Le consensus concerne dans un premier temps la situation du sans-abrisme en France et l'état du dispositif de prise en charge. Le jury d'audition indique être conduit à porter un « constat sévère » : « Les principes du dispositif sont irréprochables, mais le système ne fonctionne pas ». Il va même plus loin en affirmant que le dispositif met en œuvre « des principes inverses de ceux qui sont proclamés » (2007b, p. 81) :

« [...] au lieu d'une route vers l'insertion définitive par l'attribution d'un logement, le retour à l'indépendance et le recouvrement de soi, [le système ou le dispositif] propose, en dépit des efforts remarquables faits sur le plan des méthodes et des crédits, ce que le jury a appelé un dispositif de "portes tournantes", dans lequel la personne sans abri, un temps secourue, hébergée, soignée, repart à la rue, plus durement encore qu'elle n'y était, puisqu'entre-temps davantage d'espoir et de désir s'en sont allés. Si pour reprendre les termes de la Conférence, "sortir de la rue", c'est sortir par le haut, alors cette sortie-là est clairement minoritaire aujourd'hui, à l'inverse de ce qu'un certain nombre de pays européens sont parvenus à réaliser. » (2007b, p. 81)

La référence à d'autres pays européens en fin de cet extrait n'est pas anodine. Nous verrons plus loin dans ce chapitre que l'évolution des politiques françaises de prise en charge des sans-abri vont être influencées par des orientations prises à l'étranger, en Europe et en Amérique du Nord. Cet extrait montre que les constats formulés en amont du Parsa et du Dalo demeurent d'actualité. Comme il le reconnaît lui-même, le jury d'audition ne formule pas de constats nouveaux³³⁴. Selon lui, la difficulté particulière que connaît la France n'est pas la conséquence d'une singularité de la population sans abri, ni d'un manque de volonté ou « d'imagination » des travailleurs sociaux, ni même d'un effort budgétaire insuffisant. Elle provient de la « confusion des rôles », de la « séparation des fonctions », de « l'absence de souplesse » ou encore de « l'obscurité des objectifs » qui caractérisent la politique française selon les membres du jury. Et de conclure :

³³⁴ Le jury explique qu'il n'est pas le premier à formuler ce constat, « mais qu'il voudrait être le dernier ».

« En ce sens, on peut affirmer que les plus déshérités d'entre nous – puisque les personnes sans abri sont bien nôtres... – sont celles auxquelles s'appliquent peut-être la plus déshéritée des politiques. » (2007b, p. 82)

L'issue envisagée par le jury pour sortir de cette situation est d'adopter des principes fondamentaux, au nombre de cinq, permettant d'envisager de façon réaliste la diminution durable du nombre de sans-abri. Si les constats des membres du jury ne sont pas nouveaux, la résolution qu'ils proposent, par la mise en œuvre de principes, ne semble pas l'être non plus. Le premier de ces principes concerne la manière dont les personnes sont traitées, et insiste sur la considération et la dignité dues aux personnes sans abri dans le cadre de la prise en charge. Selon le deuxième principe, il faut que le dispositif de prise en charge prenne en compte la diversité des situations et problématiques des sans-abri pour agir au mieux dans le sens d'une insertion durable et sans rupture. Le jury en appelle à « être patient et volontaire » et plaide pour plus de souplesse de la part des dispositifs, en termes de règles de fonctionnement courantes et de temporalité de la prise en charge. Le troisième principe formulé renvoie à la mise en œuvre d'une politique de lutte contre le sans-abrisme « unifié », c'est-à-dire qui agit en prévention des situations de sans-abrisme autant que dans le sens de l'insertion pour que les personnes sortent de la rue. Le quatrième principe, s'appuyant sur la situation des « personnes sans abri sans demande » est la mise en œuvre d'un accueil inconditionnel. Selon le jury, « le comportement de personnes depuis longtemps à la dérive pose problème à une collectivité » mais « c'est précisément par l'inconditionnalité de l'accueil que passe la resocialisation ». La situation de ces personnes est présentée à l'aune des épreuves institutionnelles qu'elles ont pu connaître au fil des années passées à la rue : « Combien de personnes sans abri ont été rejetées et donc découragées de se réinsérer, au motif qu'elles étaient en famille, ou qu'elles avaient un animal, ou qu'elles étaient sous l'emprise de l'alcool ? ». Si ce constat n'est pas nouveau, il est intéressant de noter que la Conférence de consensus accorde une place importante aux effets qu'engendrent les refus, rejets et ruptures engendrés par le système de prise en charge sur les personnes durablement sans abri. Enfin, le dernier principe du jury vise à une meilleure efficacité de l'offre par une adaptation pensée à l'échelle des bassins de vie ou agglomérations.

Les conclusions des membres du jury d'audition de la Conférence de consensus n'apportent pas de nouveautés en termes de constats ou de propositions. En revanche, et alors que le Parsa devait se formuler comme une réponse à ces différentes critiques formulées au cours des mois et années précédentes, force est de constater que les difficultés demeurent. À l'issue de la

Conférence de consensus « Sortir de la rue les sans-abri », Nicole Maestracci tout comme les membres du jury d'audition en appellent à une réaction des pouvoirs publics. Celle-ci intervient à peine quelques jours plus tard.

4. Le Chantier national prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement, ou la tentative d'une refondation du dispositif

Par le biais d'une circulaire adressée aux préfets le 22 février 2008³³⁵, François Fillon, alors Premier ministre, annonce la mise en œuvre du « Grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ». Cette circulaire fait suite aux conclusions provisoires d'Étienne Pinte, député des Yvelines, auquel le Premier ministre a confié la réalisation d'un rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement quelques semaines auparavant. Pinte doit formuler une proposition de plan d'action opérationnel « pour répondre au défi qui nous est lancé » (Circulaire du 22 février 2008). Le défi en question concerne une transformation importante de l'offre sociale telle qu'elle se propose jusqu'alors, pour permettre, comme s'y est engagé le Président de la République, Nicolas Sarkozy, le 11 décembre 2007, à l'occasion d'un discours à Vandœuvre-lès-Nancy, de « faire en sorte que tout Français ait accès à un logement décent, à un toit ». Dans ce discours, le Président brosse un état de la situation et annonce vouloir prendre ses responsabilités pour surmonter ce « défi immense ». Concernant « l'accueil des personnes à la rue », il insiste tout particulièrement sur trois points distincts : l'inconditionnalité de l'accueil au sein des centres d'hébergement d'urgence ; le fait que des personnes soient contraintes de rester dans les structures d'insertion à défaut d'une offre suffisante de logements abordables ; et plus généralement, la volonté de s'orienter vers la mise en œuvre de réponses durables plutôt que de solutions d'urgence plus coûteuses et qui maintiennent les personnes dans des conditions de survie :

« Derrière cette crise, il y a le sentiment désespérant que la volonté de s'en sortir est entravée et que la promotion sociale est devenue pas difficile mais impossible.

Je veux commencer par le début : l'accueil des personnes à la rue.

J'attache une importance particulière à cet accueil dont je précise qu'il doit être inconditionnel. Quand quelqu'un est dans la rue, qu'il est dans une situation

³³⁵ Circulaire 2008-5279 du 22 février 2008 relative à la mise en œuvre du grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri. Publiée dans le BO Santé – Protection sociale – Solidarités n° 2008/6 du 15 juillet 2008 p. 311-312.

d'urgence et de détresse, on ne va tout de même pas lui demander ses papiers ! C'est un être humain, qu'il soit français ou étranger. Dans les centres d'urgence, on doit accueillir tout le monde. Justement parce que ce sont des centres d'urgence et parce que chaque homme, quelle que soit la couleur de sa peau, a le droit à un minimum de considération et de dignité. Et quand on voit mourir quelqu'un sur le trottoir, peu importe sa nationalité, son âge, son sexe, la couleur de sa peau, c'est un être humain dans la détresse qui a mis un genou à terre. Cela pourrait être n'importe quelle personne d'une famille que nous connaissons.

Les conditions d'hébergement doivent donc être dignes d'un pays civilisé.

[...]

Actuellement plus de 30% des personnes logées en centres d'hébergement et de réinsertion sociale sont obligées d'y rester, pas parce qu'elles ont des difficultés d'insertion, mais parce qu'elles n'arrivent pas à se loger.

Dans le même temps, tenez-vous bien, l'État dépense 1 million d'euros par jour pour loger les gens dans l'urgence, dans des conditions où ils survivent plus qu'ils ne vivent. Les réponses d'urgence sont plus coûteuses que les réponses durables.

C'est pour mettre fin à cet échec que j'ai proposé la loi sur le droit au logement opposable. Je la mettrai en œuvre, car je ne veux pas d'une politique du renoncement. Je la mettrai en œuvre, parce que je ne veux pas d'une France dans laquelle on accepte en 2007 qu'on puisse mourir de froid sur un trottoir. Chacun peut mettre un genou à terre.

Alors je sais les difficultés, je sais le défi immense que cela représente. Mais, il est des maux que la politique peut guérir si l'on s'en donne collectivement les moyens. Pour y parvenir, il ne faut plus soustraire mais additionner les contributions des uns et des autres. Il faut en finir avec l'hypocrisie, il faut en finir avec l'immobilisme. Je vais prendre mes responsabilités. »³³⁶

Un an après l'action des EDQ le long du Canal Saint-Martin, et quelques jours après la tenue de la Conférence de consensus « Sortir de la rue » organisée par la Fnars³³⁷, Sarkozy tient un discours qui s'inspire largement des positions tenues par les « têtes de réseau » associatives et des principes qui émergent depuis plusieurs mois : accueil inconditionnel³³⁸, dignité des conditions d'accueil, mise en œuvre de solutions durables ou encore difficulté à sortir des dispositifs pour accéder au logement. Le Président pointe également le coût journalier du dispositif d'hébergement d'urgence, formulant un constat particulièrement sévère sur ces

³³⁶ Discours de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur la politique en faveur du logement et de l'aménagement urbain, à l'Hôtel de Ville de Vandœuvre-lès-Nancy, le 11 décembre 2007.

³³⁷ Cette Conférence de consensus s'est déroulée à Paris les 29 et 30 novembre 2007.

³³⁸ En ce qui concerne l'inconditionnalité de l'accueil, le jury d'audition de la Conférence de consensus soulignait déjà le soutien du Président à cette « l'idée » suite à ses déclarations d'octobre 2007 (voir plus haut). Dans son discours du 11 décembre 2007, Nicolas Sarkozy est particulièrement clair sur son soutien à un accueil sans conditions des personnes à la rue, quelles que soient leurs situations administratives. Il précise toutefois que cet accueil inconditionnel s'adresse aux personnes « en situation d'urgence et de détresse ».

structures dans lesquels les gens « survivent plus qu'ils ne vivent ». Le message adressé par la Conférence de consensus semble avoir été pleinement entendu au plus haut niveau de l'État.

4.1 Le rapport d'Étienne Pinte, point de départ du Chantier national prioritaire

La mission confiée à Pinte s'inscrit dans la continuité des déclarations de Sarkozy qui affirme vouloir « rompre avec l'immobilisme » et « prendre ses responsabilités ». Au vu de la succession de décisions politiques prises concernant les sans-abri au cours des mois précédant la prise de fonction du Président Sarkozy, le terme d'« immobilisme » peut sembler sévère. En revanche, ces différentes mesures n'ont pas su remédier à la situation du sans-abrisme en France ou répondre aux attentes des associations qui continuent de pointer des difficultés structurelles et organisationnelles qu'elles rencontrent au quotidien. Etienne Pinte rappelle ce contexte dès les premières lignes de son rapport :

« En décembre 2007, le Premier ministre François Fillon m'a confié une mission parlementaire sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri et mal logées. Cette mission intervenait alors que de nombreuses associations avaient une fois de plus tiré la sonnette d'alarme sur le manque de places disponibles pour accueillir tous ceux qui sont temporairement ou plus durablement sans domicile et sur leurs difficultés d'accès au logement. Elle prend un relief tout particulier alors que la loi créant le Droit au logement opposable (DALO) votée en mars 2007 au Parlement, est progressivement mise en place et que ses premiers effets se ressentiront à la fin de l'année 2008. » (Pinte, 2008, p. 2)

Dès la fin du mois de janvier, soit quelques semaines seulement après le démarrage de sa mission, Etienne Pinte remet au Premier ministre un premier rapport intermédiaire contenant de mesures urgentes à mettre en œuvre. Il conclut son préambule avec gravité et clarté :

« Au terme de cette première étape, il me semble indispensable que le gouvernement modifie fondamentalement son approche et assume toutes ses responsabilités dans le domaine de l'hébergement et de l'accès au logement. En partenariat avec les autres acteurs de l'insertion, comme les collectivités territoriales et les associations. » (Pinte, 2008, p. 110)³³⁹

La circulaire du 22 février 2008 annonce la mise en œuvre du Chantier national prioritaire et reprend pratiquement mot pour mot les trois objectifs soumis par Etienne Pinte : « ne plus

³³⁹ Cette partie du rapport Pinte intitulée « Propositions pour une relance de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement » a été remise au Premier ministre le 29 janvier 2008.

condamner à la rue », « offrir des solutions adaptées à tous ceux qui veulent sortir de la rue » et « se donner plus de moyens pour appliquer la Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable ». Ces trois axes se déclinent opérationnellement sous la forme de 6 « chantiers » qui concernent la prévention des expulsions locatives, la lutte contre l'habitat indigne, la prévention de l'errance pour les sortants d'établissements (de soins, prison et pour les jeunes), l'humanisation et la rénovation des centres d'hébergement, la mobilisation du parc de logements existants (en particulier le parc social), et le respect des objectifs fixés dans le cadre du Plan de cohésion sociale et du Parsa. Par cette circulaire, le Premier ministre réaffirme, un an après l'annonce du Parsa et le vote de la loi Dalo, des objectifs qui semblent s'inscrire dans la droite ligne des accords négociés suite à l'action des EDQ. Cette circulaire marque également l'affirmation politique d'une inscription durable à l'agenda de la question du sans-abrisme. Si le plan d'action annoncé se présente comme une « nouvelle stratégie de lutte contre l'exclusion », il n'affiche finalement qu'assez peu d'éléments nouveaux à proprement parler. Il affirme néanmoins la mise en œuvre d'une action globale agissant sur le sans-abrisme en amont et en aval : d'un côté, des mesures « préventives », qui visent à prévenir les situations qui conduisent les personnes à la rue, qu'il s'agisse des expulsions locatives, des situations d'habitat indignes et/ou inadaptées, des sorties d'institutions sans solution d'hébergement ou de logement ; de l'autre, des actions « curatives » agissant devant permettre aux personnes de sortir de la rue. La troisième dimension concerne le logement dont le difficile accès pour les ménages précaires est pointé de façon récurrente comme un frein par les acteurs associatifs notamment³⁴⁰.

Le Chantier se veut donc global et affiche clairement l'objectif de rapprocher les secteurs de l'hébergement et du logement pour aboutir à une action cohérente et coordonnée. Signe de cette volonté de rapprochement, l'annonce de la nomination d'un « préfet délégué général pour la coordination des politiques de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées [qui] mettra en œuvre la nouvelle stratégie de lutte contre l'exclusion ». C'est Alain Régnier, ancien préfet délégué à l'Égalité des chances auprès du préfet de la région Rhône-Alpes, et ancien membre des cabinets de Dominique de Villepin, de Jean-Louis Borloo ou encore de Nelly Olin, qui sera nommé « délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées » à la fin du

³⁴⁰ Notamment à l'occasion de la Conférence de consensus de novembre 2007 (voir plus haut).

mois d'avril 2008³⁴¹. Rattaché directement au Premier ministre, le délégué général a vocation à rapprocher les « organismes placés sous l'autorité des ministres chargés du logement, de la lutte contre l'exclusion et de la lutte contre la pauvreté ». Cette fonction de coordination, et donc d'articulation entre le champ du logement et celui de l'action sociale, et de l'hébergement en particulier, est l'une des ambitions centrales de la création de ce poste de délégué général³⁴². Un peu plus de deux ans plus tard, le délégué général deviendra délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, institué par le décret du 14 juillet 2010.

4.2 La Dihal, acteur central de la démarche de Refondation

Le délégué interministériel, et donc la délégation dont il a la responsabilité (la Dihal), sont rattachés directement au Premier ministre. La Dihal est en charge de « la coordination et du suivi de la mise en œuvre des priorités de l'État en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées »³⁴³. Dans les faits, la création de cette délégation interministérielle s'inscrit dans une volonté de rapprocher le ministère du Logement et le ministère des Affaires sociales, et d'assurer une articulation entre les deux administrations centrales liées à ces ministères que sont la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) et la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP). Un fonctionnaire de la DGCS m'explique au cours d'un entretien la manière dont la création de la Dihal a été perçue par son administration :

« Comme souvent quand le gouvernement prend l'initiative de créer une mission dite « légère » sur un sujet donné, bon, ça ne fait pas plaisir aux gens qui sont en place, déjà. Donc la création de la Dihal n'a pas été bien perçue du tout par la DGCS, qui a vu ça comme une façon de... un peu de... ben voilà, de monter sur leurs plates-bandes. L'idée de la Dihal, ben tu le sais, c'était... C'était une bonne idée d'ailleurs, de rapprocher le ministère du Logement et le ministère des Affaires sociales, et un peu de contraindre ces deux administrations, la DHUP et la DGAS donc, de les contraindre à travailler ensemble, voilà. »³⁴⁴

³⁴¹ Décret n° 2008-406 du 28 avril 2008 instituant un délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Publié dans le Journal Officiel n° 0101 du 29 avril 2008.

³⁴² Comme l'avait recommandé Pinte dans son rapport.

³⁴³ C'est ce qu'indique la présentation de la Dihal sur son site internet : <https://www.gouvernement.fr/presentation-de-la-dihal>

³⁴⁴ Entretien avec un fonctionnaire de la DGCS, février 2017.

Ce rapprochement est teinté d'un sentiment de contrainte pour ces deux administrations. Le fonctionnaire interrogé insiste sur les relations tendues entre son administration de rattachement et la Dihal :

« Il y a eu une tension un peu permanente, qui demeure d'ailleurs entre la Dihal et la DGCS aujourd'hui. C'est toujours un peu la bagarre...Disons, l'atout principal qu'a la DGCS sur la Dihal, c'est que c'est la DGCS qui a la mainmise sur les circuits financiers, voilà. Mais en même temps, bon, ben, la DGCS ne peut rien faire sans l'aval de la Dihal en termes un peu d'orientations, etc. »

La création de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, par sa fonction de rapprochement entre les ministères de Affaires sociales et du Logement, est venue troubler une organisation administrative qui n'a pas forcément bien perçu l'apparition, voire l'intrusion, de ce nouvel acteur au niveau central³⁴⁵. Au-delà de la perturbation provoquée par son apparition, la Dihal a pour rôle de porter la transformation des politiques publiques à destination des sans-abri en rapprochant notamment les secteurs de l'hébergement et du logement.

Avant même que la création officielle de la Dihal ne soit officielle en 2010, Alain Régnier est déjà à l'œuvre en tant que Délégué général pour la coordination des politiques de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Comme le précise la lettre de mission du Premier ministre concernant son poste, il doit réaliser un diagnostic détaillé de la situation, et élaborer une nouvelle stratégie pluriannuelle de l'hébergement et de l'accès au logement :

« Je vous demande d'assurer un pilotage effectif des mesures à destination des sans-abri et mal logés, interministérielles par nature. Pour cela, je souhaite que vous établissiez un diagnostic clair et chiffré de l'offre existante et des besoins en matière d'hébergement comprenant l'hébergement sous toutes ses formes, qu'il relève du droit commun ou de l'exercice du droit d'asile.

Vous ferez apparaître notamment les caractéristiques des zones faisant l'objet de tensions particulières au sein de ce diagnostic national. Il vous appartiendra de

³⁴⁵ Un rapport d'information de la commission des finances du Sénat en décembre 2016 sur les dispositifs d'hébergement d'urgence et réalisé par le Sénateur Philippe Dallier, consacre une partie à la question du pilotage de la politique d'hébergement d'urgence et à « l'accueil des personnes pas ou mal logées ». Le rapport réaffirme les craintes sur le déficit de pilotage d'ores et déjà affirmées dans un rapport de la Cour des Comptes datant de 2011, pointant notamment le pouvoir limité de la Dihal, ne gérant aucun crédit d'intervention et dont le travail interministériel « est exclusivement fondé sur la négociation et le pouvoir de persuasion ». Dans son rapport, Dallier indique qu'au-delà des difficultés budgétaires, « le manque de pilotage de cette politique publique interministérielle est globalement patent. Des efforts de coordination entre les ministères concernés sont relevés, mais il n'existe pas véritablement de pilotage interministériel, compétence que la [Dihal] ne semble pas en mesure de pouvoir exercer complètement ».

mettre en place des outils de suivi opérationnels permettant de dégager une stratégie pluriannuelle de l'hébergement et de l'accès au logement. »³⁴⁶

Cette démarche d'élaboration doit se faire dans une logique partenariale forte avec les acteurs du secteur. La lettre de mission indique à ce propos que le Délégué général devra veiller « à associer à [ses] travaux les partenaires de l'État, les collectivités territoriales, les associations d'aide aux sans-abri et les principaux acteurs du logement ». Alain Régnier a ainsi, dans la foulée de sa nomination, engagé un important travail de concertation impliquant notamment les différentes « têtes de réseaux » du secteur hébergement-logement et les services de l'État concernés afin de dessiner les lignes directrices de la mise en œuvre opérationnelle du Chantier national prioritaire 2008-2012 pour les personnes sans-abri ou mal-logées. Une importante démarche de réflexion sur la modernisation du dispositif s'est notamment déroulée tout au long du premier semestre 2009. Une note de présentation datée de juin 2009 reprend les différentes étapes ayant concouru à ce travail de réflexion « pour une modernisation de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées ». Elle revient sur les actions conduites jusqu'alors et trace les lignes directrices de la démarche de refondation qui s'annonce. Parmi les actions engagées, différentes rencontres et temps de travail ont été organisés au cours du premier semestre 2009 afin de contribuer à la définition du plan d'actions du chantier national qui sera annoncé en plusieurs occasions à partir de septembre 2009. Dans cette logique de concertation, est menée une « Réflexion pour une modernisation de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées ». Cette démarche vise, au travers de la contribution de quatre groupes de travail, à « élaborer un texte commun qui pose le cadre de travail d'une modernisation ». Chacun de ces groupes de travail s'intéresse à une thématique donnée : « Définition des publics et des missions » ; « Restructuration et simplification de l'offre d'hébergement et de prestations » ; « Renforcer l'accompagnement individualisé des personnes de la rue vers le logement dans la logique du guichet unique » ; « Placer le dispositif d'hébergement dans une logique de "Logement d'abord" »³⁴⁷. Après cette première démarche de réflexion sur le premier semestre 2009, s'ensuit une seconde qui se déroule au cours du mois d'octobre 2009 visant à la formulation de mesures concrètes. Ce vaste travail consistant à envisager la refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement implique des représentants associatifs au niveau national

³⁴⁶ Lettre de mission adressée par le Premier ministre François Fillon au préfet Alain Régnier, le 4 avril 2008.

³⁴⁷ Note de présentation du Chantier national prioritaire 2008-2012 pour les personnes sans-abri ou mal logées, « Pour une modernisation de la politique d'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées », publiée par le Gouvernement le 16 juin 2009.

ou local, ou des fédérations ou fondations (Emmaüs, Fnars, European Anti Poverty Network, Uniopss, Fondation Abbé Pierre, Croix Rouge, Secours Catholique, Armée du Salut, Collectif des Morts de la Rue, Fapil, *etc.*), des acteurs institutionnels (DGAS, DHUP), des représentants des usagers, ou encore des acteurs de l'observation et de l'analyse des politiques sociales, et notamment de celles de l'urgence sociale, de l'hébergement et de l'accès au logement (Observatoire du Samusocial de Paris et Onpes). Cette démarche va se conclure par l'annonce d'une série de propositions par le gouvernement en novembre 2009.

Si chacun de ces acteurs a certainement apporté sa contribution à cette démarche collective, on peut toutefois relever le rôle d'un autre acteur dont l'influence va être notable dans ce processus visant à définir le cap de la Refondation : Julien Damon. Le rapport que ce dernier réalise sur « les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union Européenne » va jouer un rôle important dans les orientations politiques qui vont être adoptées par la suite.

4.3 L'influence du rapport de Julien Damon sur « les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union Européenne »

L'influence des rapports ou des chercheurs sur le devenir des politiques publiques est généralement difficile à identifier de façon claire. Le rapport remis par Julien Damon sur les politiques européennes laisse peu de place au doute. La note de présentation datée de juin 2009 présentant la démarche de « modernisation de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées »³⁴⁸ indique dès ses premières lignes l'importance dans le processus de réflexion, de la remise du rapport du « Professeur Damon » à Christine Boutin, alors ministre en charge du Logement³⁴⁹ :

« Après avoir reçu le rapport du Professeur Damon sur les politiques de prise en charge des sans-abri au sein de l'Union européenne, le ministre du logement a demandé au préfet délégué général d'engager une réflexion sur la modernisation du dispositif d'hébergement, en s'appuyant sur ce rapport ainsi que sur tous les travaux réalisés au cours des dernières années. »

³⁴⁸ Note de présentation du Chantier national prioritaire 2008-2012 pour les personnes sans-abri ou mal logées, « Pour une modernisation de la politique d'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées », publiée par le gouvernement le 16 juin 2009.

³⁴⁹ Christine Boutin est ministre du Logement du 18 mai 2007 au 25 juin 2009. Le Logement sera par la suite directement sous la responsabilité de Jean-Louis Borloo, ministère d'État à la tête d'un ministère réunissant l'écologie, l'énergie, ou encore le développement et l'aménagement durables.

Le rapport Damon est présenté comme le point de départ de la démarche de modernisation³⁵⁰. Ce rapport intitulé « Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union Européenne », officiellement publié mai 2010, sera mis en circulation plus d'un an avant³⁵¹. L'auteur propose une mise en perspective de la situation du sans-abrisme et des réponses qui y sont apportées en France, avec différents pays européens. Julien Damon, que j'ai eu l'occasion d'interroger au sujet de ce rapport, m'a donné quelques précisions sur le contexte de la commande de ce rapport et ses conditions de réalisation³⁵². Comme cela lui est arrivé en diverses occasions au fil des années, il a été sollicité par les collaborateurs du cabinet de Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville. J. Damon est un homme aux multiples « casquettes ». Expert de ces sujets en tant que chercheur, c'est également un habitué des arcanes de l'administration centrale pour avoir notamment été lui-même membre du cabinet de Pierre-André Périssol lorsqu'il était ministre délégué au Logement (1995-1997). Le cabinet de Boutin sollicite donc son regard expert, dans le contexte de fin d'année 2007 que nous venons de voir, au travers de la Conférence de consensus. Alors qu'Étienne Pinte amorce son rapport sur l'urgence sociale et l'accès au logement, l'équipe de Boutin est à la recherche d'idées neuves pour faire évoluer les politiques de prise en charge des sans-abri. Au cours de ces échanges, J. Damon cherche à dépasser la situation française et à mettre en avant la dimension européenne de la question du sans-abrisme. Selon lui, « dans un espace politique et géographique ouvert, il y a des mouvements de population » et il était donc important de « prendre en compte la dimension européenne du phénomène » et les différentes manières dont le phénomène du sans-abrisme pouvait être perçu et traité politiquement selon les pays de l'Union Européenne (UE). Ce que cherche à défendre J. Damon, c'est la « dimension pleinement européenne, essentielle dans la prise en charge du sans-abrisme », comme il me le confirme lors de notre échange. Du fait des flux migratoires, des enjeux frontaliers, il estime que la question ne peut être pensée dans un cadre strictement franco-français. Par ailleurs, il est très proche de l'équipe de la Feantsa et en particulier de son directeur Freek Spinnewijn, avec lequel il entretient des échanges réguliers,

³⁵⁰ J. Damon raconte pour l'anecdote, qu'au cours de la conférence de presse de présentation de son rapport, Christine Boutin avait expliqué, devant les journalistes, qu'il s'agissait d'un rapport important, et qu'elle allait d'ailleurs le lire !

³⁵¹ Il est difficile d'établir avec précision le moment où le rapport a été effectivement mis en circulation. Les contributions écrites de différentes associations s'appuyant notamment sur le rapport de J. Damon laissent à penser qu'il a été diffusé aux acteurs associatifs aux alentours du mois d'avril 2009. C'est en particulier le cas de la contribution de l'Unipss à la démarche de réflexion sur la modernisation de la politique d'hébergement et d'accès au logement qui mentionne le document. J. Damon m'a indiqué que la remise du rapport pour discussion avec les administrations et le cabinet de la ministre du Logement se situe aux alentours de la fin d'année 2008 ou du début d'année 2009.

³⁵² Entretien réalisé avec Julien Damon, septembre 2020.

notamment autour des politiques mises en œuvre à travers l'UE. J. Damon a donc déjà une certaine idée des initiatives qui se développent ailleurs. Il cherche à pousser l'idée auprès du cabinet de Christine Boutin de l'intérêt d'observer la manière dont fonctionne les autres pays membres de l'UE. La démarche semble séduire la ministre puisque celle-ci lui commandera finalement ce rapport.

Une première partie de ce rapport est consacrée à l'analyse de données quantitatives européennes, issues de différentes bases de données (Eurostat et différents Eurobaromètres de la Commission européenne). Elles permettent à J. Damon d'observer les variations d'opinions et représentations sur le sans-abrisme et la pauvreté, et sur différents éléments de contextes (logement, migration, budget, *etc.*) dans différents pays de l'UE. La suite du rapport consiste en une série de « monographies des politiques nationales » présentant divers éléments relatifs au sans-abrisme et aux politiques nationales mises en œuvre. Ces monographies se résument dans les faits à des notes synthétiques donnant pour chaque pays une estimation du nombre de sans-abri et un aperçu de l'organisation de la réponse publique et sociale. Une troisième partie de ce rapport propose en synthèse une typologie des publics s'appuyant notamment sur la grille « ETHOS », développée par la Feantsa³⁵³. Enfin, le rapport est conclu par une série de 25 recommandations sous formes de propositions « structurelles » et « paramétriques » concernant le niveau national et le niveau communautaire.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU NATIONAL	
Propositions structurelles	
1	Fixer des objectifs quantifiés et d'extinction du sans-abrisme
2	Rationaliser l'offre sur trois types d'hébergement
3	Envisager la décentralisation de la politique de prise en charge des sans-abri
4	Prévoir l'adaptation du secteur de l'hébergement à une logique « logement d'abord » d'ici 2012
5	Faire progressivement entrer le système de prise en charge dans une logique de service public
6	Établir une autorité unique à Paris.
7	Accélérer la réforme pour la création d'un système de collecte de données permettant aux services d'agir conjointement et efficacement.
8	Réaliser un chiffre annuel des personnes à la rue et dans les centres.
9	Faire systématiquement évaluer les services par les usagers
10	Réorienter le 115 et le Samu Social
Propositions paramétriques	
11	Organiser une journée nationale technique annuelle, avec les opérateurs, les financeurs, les associations
12	Établir un barème de participation financière des usagers en fonction des services
13	Impliquer davantage l'armée dans les campagnes hivernales
14	Renseigner annuellement la grille ETHOS avec les données françaises
15	Intégrer un module sur les situations et les pratiques européennes dans la formation des travailleurs sociaux

³⁵³ Grille ETHOS, typologie européenne de l'exclusion liée au logement, développée par la Feantsa et proposée depuis 2005 comme cadre européen « pour des débats, des initiatives de collecte de données, des recherches, l'élaboration de politiques de lutte contre l'exclusion liée au logement ». <https://www.feantsa.org/fr/resource/toolkit/2012/07/12/ethos-typologie-europeenne-de-l-exclusion-liee-au-logement>

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE	
Propositions structurelles	
16	Créer une agence européenne.
17	Établir des standards européens minimaux de qualité de service.
18	Intégrer une partie spécifique sur les sans-abri dans les rapports nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale
19	Organiser une conférence annuelle des capitales
20	Envisager une conférence des ministres (nationaux et/ou régionaux) en charge du sans-abrisme
Propositions paramétriques	
21	Rassembler et communiquer le nombre de morts dans la rue dans l'Union chaque année
22	Refaire l'enquête Eurobaromètre sur l'exclusion et le sans-abrisme
23	Élargir la perspective
24	Organiser un échange de stratégies et de bonnes pratiques avec le Canada, les États-Unis, l'Australie et le Japon
25	S'intéresser aux gares

Tableau 16 - Recommandations issues du rapport de J. Damon sur les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union Européenne

Alors que dix de ces recommandations concernent le niveau communautaire, ce rapport, au-delà d'observer la situation des autres pays de l'UE, cherche aussi à placer les politiques françaises dans une perspective européenne : création d'une agence européenne, établissement de standards européens minimaux de qualité de service, ou encore organisation d'une conférence annuelle des ministres en charge du sans-abrisme. À la même période, le traité de Lisbonne³⁵⁴ s'apprête à entrer en vigueur.

Modernisation de la protection sociale européenne et élimination de la pauvreté

Le traité de Lisbonne fait suite au traité de Rome de 1957 et au traité de Maastricht de 1992. Ce traité modificatif signé en 2007 par les 27 États membres rénove le cadre institutionnel de l'Union en reconnaissant la Commission Européenne comme institution à part entière, ou encore en affirmant la personnalité juridique de l'UE. Au préalable, le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000¹ avait défini différents objectifs constituant la feuille de route des membres de l'UE pour les dix années à venir parmi lesquels on trouve la modernisation du « modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en créant un État social actif ». Cela passe notamment, selon le Conseil européen, par une modernisation de la protection sociale au niveau communautaire, et par le fait de favoriser « l'intégration sociale » avec pour objectif « l'élimination de la pauvreté ». Dans les conclusions de Conseil européen de Lisbonne, est ainsi indiqué :

« Les politiques de lutte contre l'exclusion sociale devraient reposer sur une méthode ouverte de coordination combinant les plans d'action nationaux et une initiative favorisant la coopération dans ce domaine, que la Commission présentera d'ici à juin 2000. »

La Méthode ouverte de coordination (Moc) est envisagée par la Conseil européen de Lisbonne comme l'un des outils non contraignants (*soft law*) pouvant permettre le rapprochement des législations des États de l'UE en matière de politique publique en particulier. Par le développement du *benchmarking*¹, la mise en place d'indicateurs de performance, ou encore l'évaluation, l'enjeu est de tendre vers une harmonisation européenne.

Encadré 8 - Modernisation de la protection sociale européenne et élimination de la pauvreté

³⁵⁴ Le Traité de Lisbonne a été signé par les 27 États membres de l'UE le 13 décembre 2007 et est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

Dans ce contexte, le rapport Damon semble très clairement s'inscrire dans une dynamique de rapprochement et de mise en comparaison des différentes politiques publiques communautaires et de mise en place d'outils ou indicateurs communs européens. Mais selon l'auteur du rapport, la question européenne est à cette époque très lointaine pour les administrations françaises en charge des questions relatives à l'hébergement et à l'accès au logement. Pour le cabinet de Christine Boutin, l'intérêt de ce rapport réside davantage dans le fait qu'il donne des illustrations des politiques adoptées ailleurs et dont la France pourrait s'inspirer, que dans une perspective de dialogue communautaire sur une stratégie européenne de lutte contre le sans-abrisme.

Au-delà de la mise en perspective que propose ce rapport, on peut souligner que différentes recommandations qu'il contient correspondent aux thèmes des groupes de « réflexion pour une modernisation de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées » organisés par Alain Régnier en 2009. Il ressort de la comparaison entre les propositions formulées par J. Damon et les thèmes des groupes de réflexion, que deux des quatre groupes concernent très directement certaines de ces recommandations.

Thématiques des groupes de réflexion	Recommandations du rapport Damon
Définition des publics et des missions	Accélérer la réforme pour la création d'un système de collecte de données permettant aux services d'agir conjointement et efficacement.
	Réaliser un chiffrage annuel des personnes à la rue et dans les centres.
	Renseigner annuellement la grille ETHOS avec les données françaises
Restructuration et simplification de l'offre d'hébergement et de prestations	Rationaliser l'offre sur trois types d'hébergement
	Réorienter le 115 et le Samu Social
Renforcer l'accompagnement individualisé des personnes de la rue vers le logement dans la logique du guichet unique	Faire progressivement entrer le système de prise en charge dans une logique de service public
Placer le dispositif d'hébergement dans une logique de « Logement d'abord »	Prévoir l'adaptation du secteur de l'hébergement à une logique « logement d'abord » d'ici 2012

Tableau 17 - Comparaison entre les thématiques des groupes de « réflexion pour une modernisation de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées » et des recommandations du rapport de J. Damon sur « les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union Européenne »

Alors que J. Damon propose de rationaliser l'offre sur trois types d'hébergement (urgence, CHRS et résidences alternatives) ou encore d'engager une réorientation du 115 et du

Samusocial³⁵⁵, le deuxième groupe de travail a pour thème la « restructuration et [la] simplification de l'offre d'hébergement et de prestations ». Il est plus délicat d'opérer un rapprochement direct entre le premier groupe de réflexion portant sur la définition des publics et des missions, et les diverses recommandations de J. Damon qui visent à une systématisation et une clarification du recensement des personnes sans-abri. Il en va de même pour le lien entre le groupe de réflexion sur la mise en place d'un guichet unique et la proposition d'une orientation du système de prise en charge vers une logique de service public. Enfin, concernant la quatrième proposition du rapport qui recommande de « prévoir l'adaptation du secteur de l'hébergement à une logique “logement d'abord” d'ici 2012 »³⁵⁶, le lien avec le quatrième groupe est particulièrement clair alors que celui-ci a pour thème : « Placer le dispositif d'hébergement dans une logique de “Logement d'abord” ».

Le parallèle entre les recommandations du rapport Damon et les thématiques des groupes de réflexion permet de soutenir l'idée d'une influence importante de ce rapport dans la démarche de réflexion conduite autour de la modernisation du secteur hébergement-logement. Mais au-delà de sa mise en débat avec les acteurs associatifs, l'influence de ce rapport va être très clairement observable dans les annonces gouvernementales qui vont conclure ce processus de réflexion, et annoncer l'amorce de la Refondation du secteur AHI. Parmi les 25 propositions formulées, en particulier celles concernant le niveau national, certaines vont occuper une place de choix parmi les axes structurants la « stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées 2009-2012 » annoncés quelques mois plus tard par Benoist Apparu.

J. Damon m'explique que durant la réalisation de son rapport, il a constaté au fil des échanges avec les membres du cabinet de Boutin et avec différents membres de l'administration centrale que ces acteurs étaient à la recherche de formules claires permettant de porter la dynamique de refondation. Parlant du rôle d'Alain Régnier, il m'explique :

« Alors là, on lui dit : “Oui, en effet, toi, Alain Régnier, tu vas t'occuper de tout ça. Tu vas régler un peu tous ces problèmes”. Il crée progressivement la Dihal. Et en gros, tout ce monde a besoin d'idées... particulières, enfin d'idées claires. D'une formule claire, de slogans. Enfin pour moi, Housing First, [...] c'est une forme de

³⁵⁵ Cette réorientation consisterait en la simplification des missions allouées à ces deux dispositifs. Dans cette perspective, le 115 n'aurait plus qu'une mission d'information sur les droits, et le Samusocial n'assurerait que des maraudes.

³⁵⁶ Ce rapport est le document à caractère officiel le plus ancien au sein duquel figure la préconisation d'une orientation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement vers une approche « logement d'abord ».

slogan. Un slogan qui a accompagné ce qui a été baptisé Refondation et qui n'a pas été une totale refondation. »

Au terme de la démarche de réflexion portée par Régnier et le gouvernement, c'est effectivement par le biais de formules claires et de slogans, largement inspirés des termes importés par Julien Damon, que sont annoncés les axes de la démarche de Refondation : créer un « service public de l'hébergement et de l'accès au logement » et orienter le dispositif de prise en charge dans un logique « Logement d'abord ».

4.4 L'annonce de la Refondation, ou la réaffirmation du rôle de l'État dans les politiques de prise en charge des sans-abri

Le 10 novembre 2009, Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme, annonce la « stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri et mal logées 2009-2012 ». Le dossier de presse qui décline les mesures de cette stratégie est intitulé « Pour un service public de l'hébergement et de l'accès au logement » (Secrétariat d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme, 2009). La stratégie est présentée comme s'inscrivant dans la continuité des actions conduites dans cadre du Chantier national prioritaire. Elle prolonge les actions engagées suite au rapport d'Etienne Pinte et à la nomination du préfet Alain Régnier.

4.4.1 « Pour un service public de l'hébergement et de l'accès au logement », 20 propositions pour refonder le dispositif d'hébergement et d'accès au logement

Par cette stratégie nationale, le gouvernement annonce une « refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement » repensant « les principes mêmes d'organisation du dispositif d'accueil et d'hébergement ». Quatre objectifs principaux sont déclinés :

« - réduire significativement le nombre de personnes à la rue

- replacer les personnes au cœur du dispositif, de façon à mieux prendre en compte leurs besoins dans une logique globale d'accès aux droits fondamentaux (logement, santé, emploi...) et à leur apporter la solution la plus adaptée, en privilégiant chaque fois que possible celle du logement

- renforcer le pilotage du dispositif, en renovant les rapports entre l'État et les opérateurs

- optimiser et rationaliser les moyens »

Ces objectifs, comme l'ensemble de la stratégie, suivent deux « principes directeurs ». Le premier est la volonté de mettre en place un « service public de l'hébergement et de l'accès au logement ». Le second principe directeur est « la priorité accordée à l'accès au logement, y compris pour les publics les plus vulnérables (le "logement d'abord") ». Je reviendrai plus loin sur ces deux principes. En s'appuyant sur l'ensemble de ces objectifs et principes, le secrétaire d'État Benoist Apparu liste une série de 20 propositions, pour partie issues des groupes de travail pilotés par Alain Régnier en lien avec la DGAS et la DHUP, et dont l'objectif est l'engagement d'une transformation en profondeur des modalités d'organisation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement (voir tableau 18).

Tableau 18 - Les "20 propositions partagées" de la Stratégie nationale de 2009 (Secrétariat d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme, 2009, p. 6-7)

	Description	Objectif recherché
Proposition 1	Mettre en place un service intégré de l'accueil de l'évaluation et de l'orientation des personnes sans-abri ou risquant de l'être dans chaque département	Mieux accueillir et mieux orienter
Proposition 2	Assurer un maillage territorial par les équipes mobiles en lien avec le secteur sanitaire	
Proposition 3	Mettre en place un référent personnel pour chaque usager tout au long de son parcours	
Proposition 4	Améliorer les processus d'admission dans les hébergements et le logement, vers plus de transparence et de mutualisation	
Proposition 5	Mettre en place un outil informatique pour recenser les demandes et les offres d'hébergement	
Proposition 6	Mettre en œuvre une organisation et une programmation territoriales dans le cadre des Plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion	Mieux adapter le dispositif d'hébergement aux besoins des personnes et l'orienter « Logement d'abord »
Proposition 7	Harmoniser les prestations et les coûts dans les structures	
Proposition 8	Produire des référentiels nationaux définissant les objectifs et les modalités de l'accompagnement social vers et dans le logement et de la gestion locative adaptée des logements	Offrir un accompagnement social adapté à toute personne en ayant besoin pour accéder au logement
Proposition 9	Renforcer l'accompagnement vers et dans le logement	
Proposition 10	Clarifier les responsabilités des acteurs locaux dans l'accompagnement vers et dans le logement et dans la gestion locative adaptée	
Proposition 11	Poursuivre la territorialisation de la production dans le cadre des dialogues de gestion avec les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal)	Développement d'une offre de logements accessibles aux ménages les plus modestes
Proposition 12	Poursuivre le développement de l'offre de logement d'insertion et le soutien à la maîtrise d'ouvrage d'insertion	
Proposition 13	Réaliser une étude à visée opérationnelle, en lien avec les opérateurs concernés, sur les freins et les leviers de l'intervention des bailleurs sociaux et des associations agréées sur des petites opérations diffuses	
Proposition 14	Mettre en place l'ensemble des commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions	Prévenir les expulsions locatives
Proposition 15	Mener des expérimentations d'intermédiation locative dédiées à la prévention des expulsions	
Proposition 16	Mettre en place un groupe de travail pour prévenir le plus en amont possible les expulsions locatives	
Proposition 17	Sécuriser la relation bailleur/logeur/locataire	
Proposition 18	Réaliser une étude à visée opérationnelle, en lien avec les opérateurs concernés, sur les freins à l'accès au logement	Garantir l'accès prioritaire au logement social des personnes sans abri ou mal logées
Proposition 19	Mobiliser de manière effective le contingent préfectoral et celui du 1%	
Proposition 20	Mobiliser le contingent propre des collectivités locales et des bailleurs sociaux	

Ces différentes propositions couvrent un large spectre d'actions en direction des personnes sans abri ou risquant de l'être : amélioration de l'accueil et de l'orientation ; adaptation du dispositif d'hébergement aux besoins des personnes ; proposition d'un accompagnement adapté aux personnes en ayant besoin pour accéder au logement ; développement d'une offre de logements accessibles pour les ménages les plus modestes ; prévention des expulsions locatives ; garantie d'un accès prioritaire au logement social pour les sans-abri et les mal-logés. Cette approche globale du sans-abrisme semble ainsi s'inscrire en cohérence avec le troisième principe formulé par le jury d'audition de la Conférence de consensus de la Fnars qui souhaitait « l'unité des politiques mises en œuvre », articulant prévention et insertion durable.

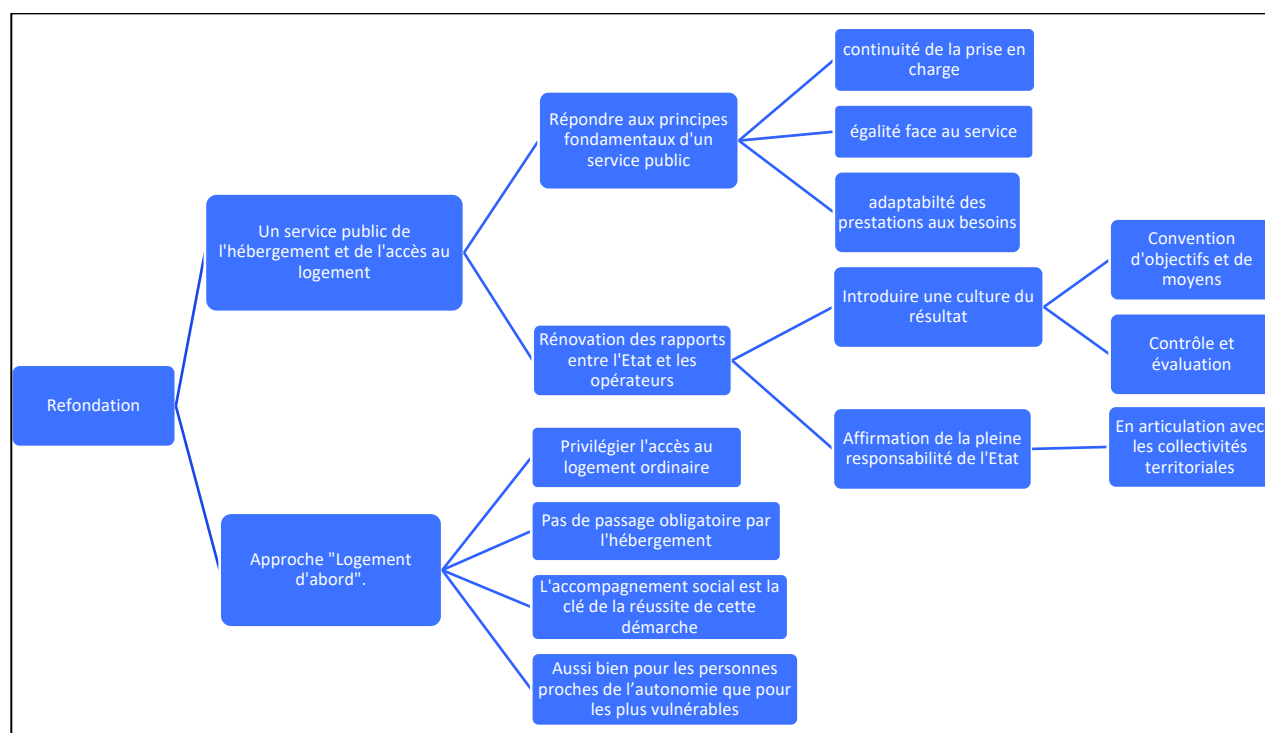


Figure 23 – Représentation schématique des axes de la Refondation annoncée en novembre 2009

Ces différents principes directeurs et propositions sont autant de déclinaisons opérationnelles censés orienter la stratégie nationale et engager concrètement la Refondation du secteur hébergement-logement à partir de la fin d'année 2009. Quatre ans après la publication du Référentiel national AHI, et un peu moins de deux ans après l'annonce du Chantier national prioritaire, une nouvelle orientation politique est donnée à l'organisation générale du dispositif.

4.4.2 La reprise en main par l'État des politiques de prise en charge des sans-abri

Revenons plus précisément sur les deux principes directeurs de la stratégie nationale que sont l'orientation vers un « service public de l'hébergement et de l'accès au logement », et l'orientation du dispositif dans une logique « logement d'abord ». Ces deux axes, qui constituent la réelle nouveauté de cette stratégie, semblent marquer une forme de rupture dans le fil des mesures politiques prises au cours des années précédentes. Leur objectif est de répondre à une offre sociale considérée par le gouvernement comme particulièrement hétérogène et « pas toujours satisfaisante » (Secrétariat d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme, 2009, p. 10).

La mise en place d'un « service public » figurait dans le rapport Damon. Il présentait cette recommandation comme la transition vers une « logique moderne de délégation et d'évaluation des opérateurs sur des objectifs de résultats », passant notamment par l'établissement de conventions pluriannuelles d'objectifs et de gestion entre financeurs et opérateurs. Par ailleurs, l'auteur préconisait de décentraliser ces politiques à l'échelle départementale (Damon, 2010). Les annonces gouvernementales de 2009 rejoignent largement les recommandations de son rapport, mais s'en distinguent sur un point central : le rôle de l'État. Loin d'une décentralisation départementale, l'affirmation de la création d'un service public est l'occasion pour l'État de réaffirmer sa responsabilité. Tout en insistant sur les nécessaires articulations avec les collectivités territoriales, il confirme sa compétence en ce qui concerne les politiques de prise en charge des sans-abri, et son rôle de garant et de pilote en la matière. Le Gouvernement insiste également davantage sur le fait que ce « véritable service public » nécessite de clarifier les missions du dispositif, d'accorder une place plus centrale aux usagers, et de gagner en efficacité :

*« Créer un service public de l'hébergement et de l'accès au logement dans un contexte de modernisation des services publics suppose de préciser les **missions d'intérêt général, de replacer l'utilisateur au cœur du dispositif, en tant que citoyen disposant d'un ensemble de droits, de créer les conditions d'une meilleure efficacité.** »*³⁵⁷ (Secrétariat d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme, 2009, p. 2)

Les annonces de Benoist Apparu rejoignent largement les propositions de J. Damon. Le gouvernement annonce ainsi des modifications importantes dans les relations entre l'État et les

³⁵⁷ Les éléments en gras dans l'extrait sont soulignés tels quels dans le dossier de presse.

associations. Ce service public implique une « rénovation des rapports avec les opérateurs ». Ceci passe notamment par la mise en œuvre de conventions « fixant les objectifs à atteindre, les moyens et les modalités de contrôle et d'évaluation, sécurisant les opérateurs, et introduisant une culture du résultat ». Apparu souhaitait même aller plus loin en proposant que les associations en charge de l'hébergement et du logement deviennent délégataires de service public, mais il s'est heurté au refus des fédérations parmi lesquelles l'Uniopss³⁵⁸, comme l'indique le courrier ci-dessous :



Figure 24 - Courrier de l'Uniopss, adressé au cabinet de Benoist Apparu.

Si ces mesures peuvent être vues comme cherchant à « préciser les missions d'intérêt général », elles visent aussi à répondre à l'objectif d'une meilleure efficacité du dispositif. C'est ce qu'Apparu appelle l'introduction d'une « culture du résultat » dans le

³⁵⁸ L'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniopss) est une association d'utilité publique qui rassemble différentes fédérations nationales, fondations, structures et organismes non-lucratifs intervenant dans le secteur social et médico-social. Elle compte environ 20 000 structures adhérentes.

secteur de l'hébergement et de l'accès au logement, consistant à dépasser la seule obligation de moyens pour tendre vers une obligation de résultats. Cette orientation renvoie à des questionnements présents dans le champ depuis de nombreuses années. Pendant longtemps, l'enjeu a été l'affirmation de l'obligation de moyens, ou de « l'obligation de faire ». On en trouve trace dès le milieu des années 1990, dans les rapports de Bernard Quaretta (Quaretta, 1995) et de Michel Thierry (Thierry, 1996)³⁵⁹. Selon eux, l'impératif était alors d'assurer la prise en charge de tous les publics, et d'éviter les pratiques d'éviction à l'encontre de certains publics (« grands exclus », mais aussi étrangers en situation irrégulière). Pour sortir des pratiques arbitraires en ce qui concerne les admissions dans les structures d'hébergement Bernard Quaretta, alors vice-président de la Fnars, proposait que celles-ci soient investies d'une mission de service public assortie d'une « obligation de faire ». Mais alors que l'inconditionnalité de l'accueil est désormais inscrite dans les textes, et que les structures doivent assurer la continuité de la prise en charge jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée, l'enjeu politique n'est plus seulement l'obligation de moyen mais aussi celle de résultat, pour assurer la fluidité du dispositif de prise en charge.

Dans l'argumentaire gouvernemental, faire du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement un service public signifie aussi s'assurer d'un meilleur respect des droits des usagers. Il s'agit de « replacer l'usager au cœur du dispositif, en tant que citoyen disposant d'un ensemble de droits ». Respect du droit au logement, du droit des usagers, égalité dans le traitement des demandes, ou encore harmonisation des conditions d'accueil et des prestations, sont présentés comme allant dans le sens d'un dispositif plus respectueux et équitable pour ses usagers. L'enjeu est de faire en sorte que le dispositif accueille toutes les personnes sans discrimination, et leur apporte les prestations correspondant à leur attentes et besoins, en accord avec elles. Sont ainsi formulés trois principes allant dans ce sens : la continuité, l'égalité et la mutabilité. Selon Benoist Apparu, le respect du principe de continuité « s'impose face à l'existence d'un besoin social impérieux à satisfaire ». Partant de là, un service public ne peut « fonctionner par à-coups, ni connaître des interruptions brutales ». Le principe d'égalité concerne notamment la dimension territoriale de l'offre, et vise à ce que chaque usager puisse être « dans une position égale en face du service », et qu'aucune discrimination ou aucun avantage particulier n'interfère dans l'accès à l'offre. Enfin, le principe de « mutabilité »

³⁵⁹ Cf. chapitre 3

consiste à ce que les « prestations » fournies aux usagers correspondent toujours à leurs besoins et leurs attentes.

Ce premier « principe directeur » de la stratégie nationale, et donc cette orientation vers un « service public », au-delà du slogan, a donc des implications importantes en termes de modification des rapports entre l'État et les acteurs associatifs. Si ces derniers indiquent leur refus de devenir délégataires de service public pour conserver une forme de liberté d'action, l'intention de l'État est clairement de reprendre une position d'autorité bien plus affirmée à l'égard de ces acteurs. Au cours des années précédentes, les associations ont interpellé l'État selon des modalités plus ou moins diplomatiques pour exiger des améliorations du dispositif passant en particulier par une augmentation des moyens et des places. Par l'affirmation de ce service public et des principes qui le cadrent, s'opère un renversement de situation puisque les transformations du champ et l'amélioration du dispositif ne sont pas pensées en termes d'efforts supplémentaires de la part de l'État, mais dans une logique de rationalisation du champ et de cadrage des pratiques³⁶⁰. L'effort et le changement doivent ainsi venir des associations sous le contrôle renforcé de l'État. Les annonces de cette stratégie, bien que résultant d'un travail partenarial avec les acteurs associatifs, peuvent également être vues comme un renforcement de leur lien de subordination à l'égard de l'État, en qualité « opérateurs » de ce service public.

Le second principe directeur de la stratégie nationale, l'orientation « Logement d'abord », peut également être vu comme un point de modification important. Celui-ci affirme que désormais, « la priorité [est] accordée à l'accès au logement, y compris pour les publics les plus vulnérables ». L'importation du concept de « Logement d'abord » constituait l'un des principaux apports du rapport Damon. C'est d'ailleurs avec l'idée d'introduire cette idée en France qu'il avait présenté aux membres du cabinet de Christine Boutin l'intérêt d'une observation des politiques européennes concernant la prise en charge des sans-abri. Le rapport Damon est ainsi le premier document français à caractère officiel dans lequel on trouve le terme « Logement d'abord » (traduction de « *Housing First* »)³⁶¹. Cette approche y était présentée comme le fait d'envisager prioritairement l'accès à un logement permanent et d'« avoir un

³⁶⁰ Pour souligner le décalage de la position gouvernementale, rappelons qu'en 2005, soit quatre ans auparavant, Nelly Olin se montrait particulièrement précautionneuse quant au caractère contraignant du Référentiel national AHI. La ministre déléguée indiquait que ce document ne présentait « pas de caractère normatif » et n'entendait « pas gommer la diversité des pratiques et des actions de terrain » (2005). Cf. Chapitre 4.

³⁶¹ Ce constat est confirmé par Noémie Houard dans l'article "The French Homelessness Strategy: Reforming Temporary Accommodation, and Access to Housing to deliver "Housing First": Continuum or Clean Break?" publié dans le *European Journal of Homelessness* en décembre 2011 (Houard, 2011).

système d'hébergement aussi résiduel que possible ». Par ailleurs, J. Damon indiquait que l'adoption d'une orientation « Logement d'abord » serait cohérente avec la mise en œuvre du droit au logement opposable. Au moment de la rédaction de son rapport, le *Housing First* est une idée qui commence à se répandre en Europe, comme il me l'explique :

« Le terme qui émergeait d'une comparaison internationale, c'était Housing First. Et le fait que, du côté finlandais déjà bien sûr, du côté scandinave plus généralement, et de l'autre côté de l'Atlantique, cette idée était mise en avant, comme, pas l'alpha et l'oméga tel qu'on nous le présente aujourd'hui, de la question du sans-abrisme [...], mais était une nouvelle orientation des politiques. »

Le rapport Damon souligne le rôle « pionnier » de la Finlande dans la mise en œuvre de la logique « Logement d'abord », dont l'objectif à 5 ans est « la disparition de son système d'hébergement, rendu inutile par ses performances attendues en matière d'extinction du sans-abrisme » (Damon, 2010, p. 58). Le principe est de permettre aux personnes sans abri d'accéder directement à un logement, sans avoir à passer par un dispositif d'hébergement au préalable. En conséquence de quoi, l'adoption de cette orientation conduit, du moins en théorie, à la disparition de l'offre d'hébergement au profit d'un accès au logement³⁶².

³⁶² J. Damon indiquait dans son rapport que le Royaume-Uni, ou encore l'Autriche, s'inscrivaient dans une logique de ce type puisque ces deux pays mettaient alors en œuvre des politiques consistant prioritairement à orienter les sans-abri vers des solutions d'habitat autonome plutôt que vers des dispositifs dédiés. Ce constat est discutable car la vision « de loin » de J. Damon sur ces pays ne permet pas d'observer finement comment se mettent concrètement en œuvre les politiques publiques. Une observation selon une méthode de récolte de données similaire concernant la France pourrait également conduire à penser que la France se trouvait d'ores et déjà dans une logique « Logement d'abord », puisqu'en diverses occasions, et notamment dans le Référentiel national AHI, le caractère subsidiaire du dispositif d'hébergement a été affirmé de façon officielle (Ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion, 2005).

L'approche « *Housing First* »

Le « *Housing First* » ou « Logement d'abord » se démarque de l'approche séquentielle et ascensionnelle habituellement observable dans le champ de la prise en charge des sans-abri. Le Logement d'abord consiste, comme son nom l'indique, à fournir un logement aux personnes sans-abri qui le souhaitent, dès le démarrage de l'intervention. Ce logement constitue un point d'ancrage stable et un préalable à un accompagnement médico-social s'inscrivant dans la durée et devant s'adapter aux souhaits et besoins identifiés par la personne. Par ailleurs, les dispositifs Logement d'abord n'exigent pas l'arrêt des consommations d'alcool ou de stupéfiants, ou encore l'engagement de soins ou de traitements médicaux. Cette approche a été initiée à partir du début des années 1990 dans le cadre du projet Pathways to Housing à New-York. Ce projet ciblait en priorité les personnes sans abri atteintes de troubles psychiatriques importants et a fait l'objet d'une expérimentation comparant les personnes bénéficiant de cette approche avec d'autres fréquentant les services habituels. Cette expérimentation a obtenu des résultats jugés probants. Elle a ensuite été répliquée dans d'autres villes et pays (en Amérique-du-Nord et en Europe), en ciblant généralement les « sans-abri chroniques », en particulier ceux atteints de troubles psychiatriques et/ou aux prises avec des addictions. Quelques mois après que la France annonce vouloir orienter le dispositif AHI, la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme organisée à Bruxelles par la Feantsa en 2010 concluait que l'approche Logement d'abord était plus efficace que les approches dites « en escalier » pour la prise en charge des « sans-abri chronique » (Conférence Européenne de Consensus sur le Sans-Abrisme, 2010). Pour plus d'informations sur l'approche *Housing First* et son contexte d'émergence, voir notamment le numéro de la revue *Vie Sociale* consacrée à ce sujet en 2018, en particulier les articles de Christian Laval ou encore celui de Sam Tsemberis et Kristen Gurdak (Laval, 2018a; 2018b; Tsemberis et al., 2018)

*Encadré 9 - L'approche « *Housing First* »*

Selon le discours gouvernemental de novembre 2010, l'orientation « logement d'abord » implique effectivement de privilégier autant que possible l'accès au « logement ordinaire de droit commun » sans qu'un passage par l'hébergement ne soit obligatoire. Est également précisé que ce principe devra s'appliquer « aussi bien aux personnes qui sont proches de l'autonomie qu'aux plus vulnérables ». Le dossier de presse insiste sur le fait que l'accompagnement social est « la clef de la réussite » de cette nouvelle orientation, et que « les expériences étrangères, notamment aux États-Unis ou au Canada, montrent que cette logique est gagnante, tant en termes d'insertion des personnes concernées que de coûts pour la collectivité ». Si le document prend le soin (ou la précaution) d'insister sur l'importance de l'accompagnement social – et donc des travailleurs sociaux – l'adoption de l'orientation « Logement d'abord » pour tous, y compris les « plus vulnérables », marque une rupture profonde avec les principes qui ont jusqu'alors structuré le champ de la prise en charge des sans-abri. Elle remet ainsi en question les notions de « capacité à habiter » et de « prêt à habiter » autour desquelles se sont jusqu'alors articulés tous les services et dispositifs du secteur AHI, dans la logique séquentielle et ascensionnelle de la prise en charge. La mise en œuvre de l'approche « Logement d'abord » est d'ailleurs régulièrement présentée, y compris par des représentants de l'État et de ses administrations comme un « changement de paradigme »³⁶³.

³⁶³ Notamment à l'occasion des Assises interrégionales à Lyon en 2010. Mais cette formule a été utilisée en de très nombreuses occasions, généralement par les promoteurs de cette approche. Voir l'article de Christian Laval et

Dès la réflexion dans les groupes de travail conduits par Alain Régnier, les acteurs réunis se montraient réservés sur la mise en œuvre du « Logement d'abord », craignant qu'elle ne conduise à « une stabilisation, voire une diminution du dispositif d'hébergement ». Selon eux, elle ne devait pas consister en « une dynamique de sortie de l'hébergement impulsée par une stricte logique budgétaire » (Groupe « Placer le dispositif d'hébergement dans un logique de “Logement d'abord” », 2009). En juin 2009, la Fnars, partie prenante de cette démarche de réflexion, marquait une certaine prudence vis-à-vis de l'importation de cette approche en France. Pour la fédération indiquait, il semblait préférable d'engager une réflexion autour du « chez soi », permettant de repenser les dispositifs d'accueil, avant de faire le choix de s'orienter vers une logique « logement d'abord » pas forcément transposable dans le modèle français :

« La FNARS souhaite lancer une réflexion autour du “chez-soi”, pour repenser les dispositifs d'accueil à partir de ce concept essentiel : un lieu pour se poser, un lieu qui sécurise, un lieu à soi, un lieu d'où il redevient possible de se projeter sur l'avenir. Il paraît indispensable de s'emparer de ces questions avant de choisir de s'orienter vers des logiques de “logement d'abord” qui, certes, semblent efficaces ailleurs en Europe, mais dans des acceptions du logement et de l'hébergement sans doute propres à chaque pays, et qui nécessitent d'être éclairées dans leurs composantes historiques, sociologiques et culturelles. » (Contribution de la Fnars, 16 juin 2009)

Malgré les réserves associatives, le gouvernement annonce que c'est désormais autour de ce principe directeur que va s'articuler le secteur AHI. L'État n'a pas attendu les annonces de Benoist Apparu pour inscrire le terme dans des textes officiels puisqu'il figure pour la première fois dans une circulaire adressée aux préfets datée du 16 septembre 2009³⁶⁴. Au-delà de la remise en cause du principe de « capacité à habiter » dans le parcours d'accès au logement, l'affirmation de l'orientation « Logement d'abord » est également présentée comme « gagnante, tant en termes d'insertion des personnes concernées que de coûts pour la collectivité ». En d'autres termes, cette approche est plus efficace et moins chère que celle actuellement en vigueur. La crainte des acteurs associatifs trouve quelques fondements dans la circulaire de septembre 2009 mentionnée ci-avant, qui affirme « poursuivre tous les efforts nécessaires pour augmenter l'offre de logements sociaux » et demande en conséquence que ne

Pascale Estecahandy (Laval et Estecahandy, 2019). La formule est également employée en anglais, « *paradigm shift* », notamment dans cette publication impliquant le fondateur de l'approche *Housing First*, Sam Tsemberis (Padgett, Henwood et Tsemberis, 2015)

³⁶⁴ Circulaire du 16 septembre 2009 relative à l'accès au logement des personnes.

soient plus créées de nouvelles places d'hébergement (sauf en période hivernale). Si l'État affirme une position d'autorité dans l'organisation des politiques de prise en charge des sans-abri, il entend aussi rétablir une certaine maîtrise budgétaire passant par une stabilisation voire une réduction du nombre de places d'hébergement.

À nouveau, et comme pour l'orientation vers un « service public », cette perspective semble rompre le fil conducteur des mesures gouvernementales qui se sont succédées jusqu'alors. Face à la demande associative de disposer de plus de moyens ou de plus de places d'hébergement, la réponse gouvernementale pointe en creux une organisation qui n'est pas optimale et coûteuse. Alors que depuis des années, les décisions politiques ont majoritairement suivi, sans forcément répondre à toutes leurs attentes, les orientations souhaitées par le milieu associatif, les deux principes qui guident la stratégie nationale annoncée à l'automne 2009 semblent marquer un changement de cap fort dans l'évolution des politiques publiques de prise en charge des sans-abri. Ces deux principes directeurs s'inscrivent ainsi clairement dans une volonté de « refonder » le secteur AHI, et donc, selon la définition de ce terme dans le Larousse, de le « reconstruire sur des bases, des valeurs nouvelles ».

5. La catégorie des « grands exclus » à l'heure du « Logement d'abord » ?

À première vue, ces orientations qui affirment une transformation radicale de l'organisation de la prise en charge des sans-abri semblent augurer des modifications importantes en ce qui concerne les « grands exclus ». Incarnation de la victime des principes de la prise en charge du modèle « en escalier », la catégorie des « grands exclus » se trouverait désormais face à un service public prônant l'égalité de traitement et l'adaptabilité du dispositif, et permettant l'accès au logement « aussi bien aux personnes qui sont proches de l'autonomie qu'aux plus vulnérables ». Alors que cette catégorie semblait être restée à la marge de l'opposabilité du droit au logement qui accordait encore une place importante à l'évaluation de la « capacité à habiter »³⁶⁵, l'affirmation du « Logement d'abord » semble élargir de façon notable leurs perspectives résidentielles. Cette perspective semble d'autant plus crédible que la majeure partie des pays ayant précédé la France dans le développement de l'approche « Logement d'abord » (États-Unis, Canada, Finlande, Écosse, Danemark, Irlande) ont généralement fait des

³⁶⁵ Par le biais des requalifications des recours logement en orientations vers l'hébergement.

« sans-abri chronique » leur cible prioritaire. L'heure serait-elle désormais à l'accès au logement des « grands exclus » ?

L'analyse des différents textes publiés en amont et en aval des annonces gouvernementales de novembre 2009, et se référant au « Logement d'abord », montre que l'orientation « Logement d'abord à la française » suit une voie quelque peu différente des autres pays qui l'ont précédé. Derrière le slogan, la priorité gouvernementale n'est pas l'accès de tous au logement mais plutôt deux objectifs principaux : l'accroissement de fluidité dans le dispositif d'hébergement et la réduction des coûts liés à l'hébergement. Plus précisément, les premières mesures opérationnelles prises dans le cadre de cette orientation vont consister à inciter les acteurs locaux à faire accéder au logement les ménages remplissant les « conditions pour habiter un logement » et à annoncer l'arrêt du développement du nombre de places d'hébergement (à l'exception du renfort hivernal). L'enjeu du « Logement d'abord » à la française n'est pas, en première instance, de permettre l'accès au logement de ceux qui en étaient considérés comme éloignés, mais de « vider par le haut »³⁶⁶ les structures d'hébergement pour accueillir les sans-abri qui ne pouvaient pas y accéder jusqu'alors.

Par ailleurs, les annonces gouvernementales pouvaient laisser penser que la « capacité à habiter » des personnes ne constituait désormais plus un critère valable pour décider de l'accès ou non à un logement. L'accompagnement et son ajustement en fonction des besoins devait permettre à tous d'y accéder, sans préjuger d'un manque d'autonomie. En réalité, ce critère conserve toute sa validité. Le document de présentation de la « Refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement »³⁶⁷ publié le 30 octobre 2009, qui reprend les conclusions issues des groupes de travail préparatoires, fournit une illustration de l'ambivalence entretenue autour de la mise en œuvre de cette approche « Logement d'abord ». Il affirme ainsi :

« Le “logement d'abord” s'adresse aussi bien aux personnes qui sont proches de l'accès au logement mais qui présentent encore certaines difficultés pour un accès autonome au logement que des personnes en situation de plus grande exclusion (personnes à la rue, qui ont eu un parcours de vie marqué par des ruptures très lourdes...). L'accompagnement social est alors défini par un mode de prise en charge globale qui aborde toutes les difficultés des personnes liées à la santé, l'emploi, le logement, la parentalité. Cette prise en charge globale est une condition

³⁶⁶ Pour reprendre la formule employée par les membres du jury d'audition de la Conférence de consensus de novembre 2007.

³⁶⁷ Ce document est publié par le cabinet du Premier ministre au titre du « Chantier national prioritaire 2008-2012 pour les personnes sans-abri ou mal logées ».

de réussite de l'insertion des personnes dans le logement. » (Cabinet du Premier ministre - Chantier national prioritaire, 2009)

À première vue, ce paragraphe semble clairement inclure les « grands exclus » parmi les publics du « Logement d'abord ». Si le document ne mentionne pas la catégorie sous cette appellation, il parle toutefois de « personnes en plus grande exclusion » et précise qu'il s'agit de « personnes à la rue, qui ont eu un parcours de vie marqué par des ruptures très lourdes... ». Mais dans la foulée de ce paragraphe, cette première affirmation est fortement nuancée :

« Néanmoins, un certain nombre de personnes ne sont pas prêtes à accéder au logement, ou rencontreront vraisemblablement des difficultés pour s'y maintenir une fois relogées. Dans certains cas, un accès au logement ordinaire direct et sans accompagnement est envisageable. Dans d'autres cas, un accompagnement est nécessaire pour faciliter l'accès ou le maintien dans un logement décent et permettre, dans un premier temps au moins, de démontrer que le ménage est effectivement en capacité de gérer le logement de manière autonome et par voir de conséquence d'éviter aux bailleurs de prendre des risques excessifs » (Cabinet du Premier ministre - Chantier national prioritaire, 2009)

Tout comme dans le cas de la mise en œuvre du droit au logement opposable, une « clause » spécifique vient maintenir la distinction entre les personnes qui seraient « prêtes à accéder au logement » et les autres. Pour ces personnes, et « pour un premier temps au moins », il s'agirait de démontrer leur capacité à gérer un logement de façon autonome. L'enjeu de cette disposition serait de limiter les risques potentiels encourus par les bailleurs. Le risque reposant sur les bailleurs est également l'un des arguments mobilisés dans le cas des requalifications des Dalo en propositions d'hébergement. Au regard de ce premier éclairage, il n'est pas surprenant de constater que dans le dossier de presse de novembre 2009 présentant les annonces gouvernementales, les « grands exclus » sont mentionnés dans une section qui revient sur la nécessité de « mieux adapter le dispositif d'hébergement aux besoins des personnes ». Le fait que la catégorie des « grands exclus » se trouve mobilisée dans cette section finalement consacrée aux dispositifs d'hébergement semble confirmer qu'à l'heure de l'annonce de la mise en place du « Logement d'abord », cette catégorie de public n'est pas concernée par cette nouvelle orientation. Alors que « la priorité » est désormais « accordée à l'accès au logement, y compris pour les publics les plus vulnérables », les « grands exclus » restent confinés aux dispositifs d'hébergement.

Mais en réalité, les « grands exclus » ne sont pas les seuls pour lesquels l'approche « Logement d'abord » ne semble pas signifier l'accès direct à un logement. Entre novembre

2009 et le début 2012, un certain flou demeure autour de la définition politique du « Logement d'abord », tout comme sur l'éventuel ciblage des « grands exclus » par cette approche. Au fil des circulaires, la définition gouvernementale du « Logement d'abord » évolue, et avec elle le spectre des actions que cette approche réunit. Si les objectifs de sortie d'hébergement sont rappelés dans différentes circulaires, tout comme la nécessité de maîtriser les coûts du dispositifs³⁶⁸, différentes actions préexistantes viennent s'agréger à cette logique « Logement d'abord ». Un document de cadrage du champ publié à l'été 2010 fournit une illustration de la situation. Faisant suite au Référentiel AHI de 2005, est publié par le biais d'une circulaire en date du 16 juillet 2010 le Référentiel national des prestations de dispositif Accueil, Hébergement, Insertion³⁶⁹. Dans la circulaire, différentes actions sont listées comme relevant du « Logement d'abord ». Celle-ci fait référence, en premier lieu, à l'élaboration des plans départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (PDAHI) qui doivent permettre de « mieux évaluer les besoins à l'échelle des territoires et de programmer l'évolution de l'offre dans une perspective de “logement d'abord” ». Dans un deuxième temps, la circulaire rattache différentes actions et dispositions à l'approche Logement : prévention des expulsions, « fixation d'objectifs de sorties de l'hébergement vers le logement », développement des actions visant à mobiliser des logements, développement du logement adapté, programme des pensions de famille, *etc.* Au travers de cette longue liste, le « Logement d'abord » semble s'inscrire dans un périmètre plus large que le simple accès à un « logement ordinaire de droit commun » qu'annonçait la stratégie nationale de novembre 2009. La description de « Logement d'abord » proposée dans le nouveau Référentiel AHI confirme cet élargissement :

« Le dispositif “AHI” est un dispositif de prise en charge transitoire orienté vers l'accès au logement, selon le principe du “logement d'abord”.

Chaque fois que cela est possible, l'accès direct au logement ordinaire (le cas échéant avec le soutien d'un accompagnement social spécialisé) ou au logement intermédiaire (résidences sociales, maisons-relais, logements captés en intermédiation locative, résidences hôtelières à vocation sociale) doit être privilégié par rapport à une orientation vers l'hébergement. Le principe est qu'il n'y a pas de passage obligatoire par l'hébergement (structure collective ou statut hébergé), sauf à ce que la situation de la personne le justifie. Ce principe s'applique aussi bien aux personnes qui sont proches de l'autonomie qu'aux plus vulnérables.

³⁶⁸ C'est notamment le cas dans la Circulaire n° DGCS/DGALN/DHUP/USH/2010/247 du 19 juillet 2010 relative à l'accompagnement vers et dans le logement ; ou encore dans la circulaire n° DGCS/1A/5C/2012/86 du 20 février 2012 relative à la campagne budgétaire du secteur “accueil, hébergement et insertion” et à la contractualisation entre l'État et les opérateurs pour 2012.

³⁶⁹ Circulaire n° DGCS/1A/2010/271 du 16 juillet 2010 relative au référentiel national des prestations du dispositif d'accueil, d'hébergement, d'insertion.

La référence à la notion de “chez soi” prime également dans l'hébergement afin de placer les personnes hébergées dans les conditions les plus proches du logement ordinaire.

La priorité est également donnée à l'hébergement dans le diffus chaque fois que les capacités d'autonomie des personnes le permettent. » (Référentiel national AHI 2010)

Cette définition propose une acception du logement bien plus vaste que le logement individuel de droit commun dans le parc social ou dans le parc privé. Les dispositifs relevant du logement intermédiaire, tels que les pensions de famille, les résidences hôtelières à vocation sociale ou encore les résidences sociales, sont désormais à privilégier au même titre que le logement. En définitive, cette approche « Logement d'abord » consiste moins en l'accès au logement qu'au fait d'orienter autant que faire se peut les personnes vers des solutions durables alternatives aux dispositifs d'hébergement. En parallèle, le Référentiel réaffirme le devoir de respecter le cadre légal du champ, allant dans le sens de son orientation vers un « service public » :

« [Le dispositif AHI] respecte les principes d'un service public :

- 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

- l'égalité devant le service qui requiert l'organisation des territoires au travers des PDAH³⁷⁰, l'harmonisation des prestations et des coûts entre structures, la juste orientation des personnes par le SIAO³⁷¹ au regard de leurs besoins et l'application du principe de non-discrimination à l'égard des usagers. - l'adaptation des prestations à la demande sociale des publics accueillis pour suivre l'évolution des besoins et faire une place à l'innovation.

- la neutralité qui veut que le service public soit guidé par l'intérêt général et les valeurs qu'il impose aux différents acteurs. »

Un peu moins d'un an après les annonces de Benoist Apparu, c'est davantage le respect du cadre légal du secteur AHI et des principes qui ont été inscrits dans les textes au cours des années précédentes qui priment, que l'accès direct à un logement autonome de droit commun pour les personnes sans-abri en général, et donc pour les « grands exclus » également. Le nouveau Référentiel AHI, s'il décline les différentes prestations et principes du secteur, ne dit pratiquement rien au sujet des centres de stabilisation. Ils sont simplement listés parmi les dispositifs vers lesquels peuvent être orientées les personnes hébergées en urgence, au même

³⁷⁰ Plans départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion.

³⁷¹ Je reviendrai dans la troisième partie de la thèse sur les Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)

titre que les CHRS, les pensions de famille ou encore les établissements de santé spécialisés. La question de la prise en charge des « grands exclus », dans le logement ou dans l'hébergement, ne fait pas l'objet d'un traitement spécifique dans ce nouveau référentiel.

En parallèle, le développement du « Logement d'abord » suit un autre axe, bien plus proche de celui observable dans les pays ayant développé le « Logement d'abord » avant la France, et ciblant les « sans-abri chroniques ». Si le rapport Damon a joué un rôle important sur le cadre de la stratégie nationale de 2009, c'est ici un autre rapport qui va être décisif. En novembre 2009, Vincent Girard, Pascale Estecahandy et Pierre Chauvin rendent un rapport intitulé « La santé des personnes sans chez soi » à la ministre de la Santé et des Sports, Roselyne Bachelot (Girard, Estecahandy et Chauvin, 2009). Parmi les propositions qu'il contient, l'une d'entre elles préconise la mise en œuvre du « *Housing First* » pour remédier à la situation des personnes en grande précarité, vivant dans la rue et atteintes de troubles psychiatriques. Ceci consiste en la mise en œuvre d'une expérimentation sur plusieurs sites procédant, tout comme cela avait été le cas pour l'expérimentation *Pathways to Housing*, selon une méthode d'essai contrôlé randomisé. Cette préconisation aboutira quelques mois plus tard, en février 2010, suite à la validation par Roselyne Bachelot et Benoist Apparu, d'une expérimentation sur quatre sites (Paris, Marseille, Lille et Toulouse) du projet « Un chez soi d'abord » visant à loger sur la même modalité que les expériences nord-américaines, des « personnes en grande précarité et présentant des troubles psychiatriques », et mettant en place une comparaison entre un groupe expérimental et un groupe témoin³⁷². Alors que le « Logement d'abord » comme fil conducteur du secteur AHI semble tarder à s'affirmer, s'organise donc en parallèle une expérimentation visant à tester concrètement l'importation des expérimentations *Housing First* nord-américaines en France, et s'adressant aux « sans-abri chroniques » atteintes de troubles psychiatriques sévères. Alors que la question de la « capacité à habiter » semble persister dans le cas général du secteur AHI, le développement de cette expérimentation vise justement à tester l'inverse en proposant aux sans-abri considérés comme les plus en difficulté d'accéder directement à un logement.

En fin d'année 2011 et en début d'année 2012, ces deux approches parallèles semblent connaître une forme de rapprochement à l'occasion du lancement des « territoires pilotes » du « Logement d'abord ». Dans un communiqué de presse daté du 19 octobre 2011 émanant du

³⁷² Lettre du 10 février 2010 adressée par la ministre de la Santé et des Sports et le secrétaire d'État chargé du Logement, au préfet Alain Régnier pour la mise en œuvre du programme « *Housing First*/Chez soi d'abord ».

cabinet de Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, et co-signé par le secrétaire d'État chargé du Logement, Benoist Apparu, est annoncée la sélection de dix « territoires pilotes pour la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie nationale “Logement d’abord” à destination des personnes sans-abri ou mal logés » (Cabinet de la ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, 2011)³⁷³. Ce communiqué présente la stratégie nationale « Logement d’abord » comme « une nouvelle étape dans la mise en place du service public de l'hébergement et de l'accès au logement engagé en 2009 avec l'ensemble des associations ». Quelques jours avant cette annonce, le gouvernement a lancé des « Assises régionales du “Logement d’abord” » qui se tiendront au cours des semaines suivantes sur différents territoires et se concluront par une journée nationale en fin d'année. Ces rencontres ont vocation à échanger avec des acteurs associatifs et administratifs de différentes régions autour de cette nouvelle approche³⁷⁴. S'y succèdent les temps de présentation et de discussion. On note par exemple que la Feantsa y présente des illustrations européennes de mise en œuvre du « Logement d’abord », en particulier le cas Finlandais. L'enjeu de ces différentes rencontres est de présenter cette nouvelle approche, mais également d'amorcer un processus « d'acculturation » des acteurs du champ pour reprendre le terme employé entre autres par l'un des membres de la Dihal. Ces rencontres, ainsi que la désignation des territoires pilotes de mise en œuvre, constituent une nouvelle tentative gouvernementale pour diffuser l'approche « Logement d’abord » sur l'ensemble du territoire national. Les Assises sont également une occasion pour l'État de clarifier auprès des acteurs sa définition du « Logement d’abord ». En mai 2011, la Fnars pointait le flou définitionnel du gouvernement sur cette approche :

« Si le “logement d’abord” est le principe structurant de la “Refondation de la politique d’hébergement et d’accès au logement” engagée par le Secrétaire d’État chargé du Logement fin 2009, l’État n’en a jamais explicité sa vision d’ensemble. » (Fnars, 2011)

Le discours gouvernemental tenu par Nathalie Kosciusko-Morizet et Benoist Apparu le 19 octobre 2011 ne permet pas véritablement de clarifier cette approche alors qu'il insiste à nouveau sur la situation des personnes en structures d'hébergement. Selon les deux ministres, ces « territoires pilotes » devront accélérer le relogement de ces personnes hébergées, par la

³⁷³ Les 10 territoires désignés les Bouches du Rhône, la Bourgogne (Région et département de Côte d'Or), le Gard, la Gironde, la Haute Garonne, l'Île-de-France, l'Isère, le Nord (Communauté urbaine de Lille), les Pays de Loire (Loire Atlantique et Sarthe) et le Rhône (Grand Lyon).

³⁷⁴ J'ai assisté aux Assises régionales qui se sont tenues à Lyon en 2010.

mobilisation du parc de logements sociaux existants, mais également au travers du développement des pensions de famille.

Il faut attendre la circulaire du 13 janvier 2012 pour que le cadre de cette politique ainsi que ses modalités soient véritablement précisés. On y lit que « l'accès au logement peut légitimement être considéré comme un point de départ, et non d'arrivée, d'un parcours d'insertion ». La circulaire s'appuie également sur les conclusions de la Conférence de consensus organisée par la Feantsa : « Au regard des expériences étrangères et des conclusions de la Conférence de consensus Européenne sur le sans-abrisme de décembre 2010, il apparaît que cette stratégie du "logement d'abord" est plus efficace que les approches dites "en escalier" lorsque l'on veut, non pas gérer les situations de grande exclusion, mais y mettre un terme durable ». En conclusion, la mise en œuvre du « Logement d'abord » sur ces « territoires pilotes » a pour objectif la réduction du sans-abrisme. Les ministres ajoutent que cet objectif prime sur « la réalisation d'économies ». Cette circulaire de 2012 marque donc un rapprochement avec les orientations « Logement d'abord » observables au niveau international. Le logement peut être « légitimement considéré comme un point de départ » des parcours d'insertion, et l'approche « Logement d'abord » est jugée plus efficace pour remédier aux situations de « grande exclusion ». La mise en œuvre du « Logement d'abord » sur ces « territoires pilotes » constitue ainsi une forme d'expérimentation conduite en parallèle du « Un chez soi d'abord ».

La mise en œuvre du « Logement d'abord » en France suit ainsi deux axes sensiblement différents, qui se développent de façon concomitante. Le premier axe s'inspire directement du modèle nord-américain. Il s'agit du protocole expérimental « Un chez soi d'abord » visant à tester l'accès direct au logement pour des personnes en grande précarité et présentant des troubles psychiatriques. Le second axe, plus général, concerne plus directement le secteur de l'hébergement social, et vise au développement de cette approche au travers de la désignation de territoires pilotes de mise en œuvre amorçant l'implantation territoriale du « Logement d'abord ». Dans ce contexte, et après une période de flou entre 2009 et 2011, les « grands exclus » se trouvent finalement ciblés par cette orientation « Logement d'abord » en France, qu'il s'agisse des « territoires pilotes » ou du « Un chez soi d'abord ».

Conclusion du chapitre

Dans un contexte marqué par l'affirmation d'un cadre légal, opposable devant la loi, pour l'hébergement et le logement, la réponse politique formulée pour les « grands exclus » semblait demeurer l'hébergement de stabilisation, soit un nouveau dispositif d'hébergement leur étant spécifiquement dédié. Au fil des évolutions observées au cours de cette séquence démarrant dans la continuité de la mobilisation des EDQ, et que j'interromps volontairement en 2012, on note un déplacement progressif des solutions envisagées. Rétrospectivement, cette séquence donne à voir des évolutions politiques notables dans le champ de la prise en charge des sans-abri, qui visent à l'amélioration des conditions d'accès à l'offre et des prestations fournies. La constitution d'un cadre légal et sa réaffirmation entre 2009 et 2012 semblent aller dans le sens d'une transformation importante des relations potentielles entre l'offre sociale et les « grands exclus ».

Dans un premier temps, dans un contexte de développement du cadre légal de l'hébergement et de l'accès au logement qui affirme l'égalité entre les usagers et l'importance du respect de leurs droits, le traitement des « grands exclus » semble dérogatoire voire discriminatoire. Jugés incapables d'habiter de façon autonome, ils ne peuvent faire valoir leur droit au logement et se voient cantonnés aux dispositifs d'hébergement, en particulier de stabilisation. À l'origine caractérisés par des comportements de non-demande ou de refus à l'égard des dispositifs sociaux, l'affirmation progressive d'un cadre institutionnel et légal dans le champ permet de constater la mise en place d'un cadre parallèle pour la prise en charge de ce public. De ce point de vue, ce sont moins des comportements de non-recours par non-demande qui semblent ici caractériser ce public, que des situations dans lesquelles ils ne peuvent accéder à un certain nombre de droits et de services auxquels ils pourraient théoriquement prétendre, en premier lieu le droit au logement. Les différentes dispositions et adaptations inscrites dans les textes concernant les personnes jugées incapables de vivre de façon autonome conduit, dans le cas des « grands exclus », à une prise en charge qui se résume à une partie restreinte de l'offre, jugée adaptée à leurs situations. Cette organisation conduit *de facto* à des situations de non-recours par non-réception ou par non-proposition, qui s'expliquent par l'évaluation externe (de la part des intervenants sociaux) de l'autonomie et des capacités ou incapacités des personnes.

Dans un deuxième temps, la stratégie nationale de 2009 et ses principes directeurs semblent agir dans le sens d'une plus grande égalité de traitement entre les différentes personnes sans-abri. L'orientation du secteur AHI dans une logique de « service public » réaffirme le cadre légal qui s'est constitué jusqu'alors. Elle vise à clarifier l'accès à l'offre et à harmoniser les prestations pour une prise en charge inconditionnelle, respectant la continuité, dans des qualités d'accueil respectueuses de la dignité des personnes. L'adoption de l'approche « Logement d'abord » semble également aller dans le sens d'un possible recours au logement pour les « grands exclus ». Pendant environ deux ans après l'annonce de la stratégie nationale, une ambivalence est maintenue dans les textes en ce qui concerne les « grands exclus », et plus généralement les personnes pour lesquelles on estime qu'ils ne disposent pas des capacités ou de l'autonomie suffisante pour vivre en logement. Mais la clarification opérée en début 2012 à l'occasion de la circulaire de mise en œuvre opérationnelle du « Logement d'abord », ainsi que le développement de l'expérimentation « Un chez soi d'abord », semblent indiquer que l'accès au logement est désormais possible pour les « grands exclus ».

La conclusion de cette séquence politique, par l'affirmation (ou la réaffirmation) du droit, notamment du droit au logement et du droit des usagers, dans le champ de la prise en charge des sans-abri, semble permettre une nouvelle conception de l'action à destination des sans-abri en général, et des « grands exclus » en particulier. Par la reconnaissance d'un droit au logement pour tous, ou encore l'accueil continu et inconditionnel des sans-abri, les différentes évolutions du secteur AHI semblent dessiner un contexte favorable au renouvellement des relations entre l'offre sociale et les « grands exclus », leur permettant un accès potentiel à l'ensemble des prestations du dispositif AHI, y compris l'accès au logement.

La dernière partie de la thèse, s'inscrivant dans la période « post-refondation », permettra d'observer, à l'échelle des territoires et de la mise en œuvre des politiques à destination des sans-abri, comment s'organise effectivement ce nouveau service public de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion.

Conclusion de la deuxième partie

La séquence analysée au fil des chapitres de cette seconde partie permet de mettre en exergue plusieurs éléments. On observe d'abord la manière dont les critiques à vis-à-vis du dispositif de prise en charge se sont progressivement consolidées, notamment autour de différents travaux de recherche, études ou évaluations. Elles ont ensuite diffusé parmi les acteurs du champ, avant de se voir portées dans le cadre de mobilisations associatives contestataires dans l'espace public³⁷⁵. Les critiques pointent l'inefficacité du système de prise en charge, alors que de nombreuses personnes restent dans les rues. Mais cette inefficacité est envisagée dans une double perspective : le manque de places et l'inadaptation des solutions existantes conduisant notamment des personnes sans abri à s'en détourner. Alors que la première phase d'institutionnalisation du secteur AHI semblait avoir abouti à un système de prise en charge articulé et coordonné selon une logique séquentielle et ascensionnelle, formalisé notamment au sein du Référentiel national AHI de 2005, la séquence que l'on vient d'observer donne à voir une contestation de plus en plus marquée à l'encontre des principes qui le régissent. Le système de prise en charge, tel qu'il fonctionne, engendre différentes formes de non-recours qui sont pointées par ces critiques. En premier lieu, le manque de solutions d'hébergement conduit à ne pas pouvoir répondre favorablement à l'ensemble des demandes formulées. De ce point de vue, des personnes sans abri se retrouvent dans des situations de non-recours par non-réception qui peuvent de surcroît être quotidiennes puisque le dispositif d'urgence fonctionne généralement sur le principe d'une demande qui doit être faite au jour le jour. En second lieu, les solutions proposées en termes de conditions matérielles d'accueil et de durées de séjours très courtes, conduisent à des formes de non-recours par non-demande. Les personnes, par l'usure de demandes répétées qui n'aboutissent pas, ou bien permettent seulement une solution précaire, finissent dans certains cas par renoncer à solliciter l'offre d'hébergement d'urgence. Au-delà de ces formes de renoncement, la nature des solutions offertes conduit certaines personnes à ne même pas tenter d'y recourir, se détournant ainsi de l'offre sociale d'hébergement d'urgence pour « bricoler » par elles-mêmes des solutions qu'elles estiment moins précaires.

³⁷⁵ Soulignons toutefois que l'espace public en question est très situé. Ces actions sont mises en œuvre en plein cœur de la capitale, et leurs critiques ciblent la situation parisienne du dispositif d'hébergement. Mais l'action des Enfants de Don Quichotte et son importante médiatisation ont conduit à un élargissement cette mobilisation à d'autres villes françaises telles que Lyon, Toulouse ou encore Lille pour ne citer qu'elles.

Dans ce contexte, la situation des « grands exclus » se trouve alors mobilisée par les acteurs académiques et associatifs comme l'illustration paroxystique de l'inefficacité des politiques de prise en charge et de l'exclusion qu'elles génèrent. Les « grands exclus », « sans-abri chroniques » ou « sans-abri les plus désocialisés » étaient jusqu'alors envisagés sous l'angle de leurs problématiques individuelles lourdes ou cumulées, de l'inadaptation du système pour les prendre en charge, ou encore par leurs comportements de refus d'assistance. Mais au travers des chapitres, on observe un déplacement notable de la compréhension de cette catégorie de public et des représentations qui lui sont liées. Le « grand exclu », figure de la vulnérabilité et réfractaire à la prise en charge pour des raisons confinant à la pathologie, se trouve désormais envisagé comme la victime du système de prise en charge et des principes qui le régissent. Ainsi, les comportements de non-recours caractérisant cette catégorie de public ne sont pas remis en question, mais se trouvent davantage expliqués par les facteurs institutionnels que par les comportements individuels.

Les différentes annonces et décisions politiques qui se succèdent au cours de cette période proposent dans un premier temps des ajustements ou des modifications de l'offre de prise en charge. La réponse politique s'opère ainsi de façon graduelle, en réévaluant progressivement à la hausse les objectifs fixés, notamment dans le cadre du Plan de cohésion sociale de 2005, et en réaffirmant les principes formulés au sein du Référentiel national AHI publié en 2005 également. Ces décisions successives concernent l'augmentation des capacités d'hébergement mais également l'affirmation d'une amélioration qualitative de l'offre par le renforcement de la démarche d'humanisation des structures d'hébergement et la transformation de places d'hébergement d'urgence ponctuelles en places pérennes. Cette amélioration qualitative est ainsi envisagée sous l'angle des conditions matérielles, par la proposition d'une offre d'hébergement respectueuse de la dignité des personnes. Mais elle passe aussi par l'affirmation progressive de la nécessité d'une prise en charge dans la durée, dès l'urgence, permettant de passer d'une logique de gestion de l'urgence par la mise à l'abri ponctuelle, à un dispositif orienté vers l'hébergement durable permettant l'insertion de tous les sans-abri. On observe ainsi que ces différentes évolutions se proposent comme des moyens de remédier aux situations de non-recours par non-réception en tentant d'ajuster l'offre d'hébergement au volume de la demande. Elles cherchent aussi, par l'amélioration des conditions d'accueil et par l'affirmation d'une prise en charge dans la durée, à remédier aux formes de non-recours par non-demande, en proposant une offre d'hébergement allant au-delà de la simple mise à l'abri ponctuelle.

Le contexte de médiatisation des critiques à l'encontre du dispositif de prise en charge a constitué une fenêtre d'opportunité pour certaines grandes associations nationales, au-delà de celles portant les mobilisations, pour soutenir différentes revendications qui avaient été portées au cours des années précédentes sans nécessairement être suivies d'effet. Les différentes décisions politiques prises entre 2005 et 2007 vont largement dans le sens des revendications associatives. Cela ne signifie pas que l'ensemble des associations s'accordent avec ces décisions, mais qu'elles sont *a minima* portées par les « têtes de réseau » nationales. Cette influence s'observe à plusieurs moments, que ce soit à l'occasion de la décision gouvernementale de créer les centres d'hébergement de stabilisation, ou encore et surtout à l'occasion de la reconnaissance de l'opposabilité du droit au logement. La création des centres d'hébergement de stabilisation constitue l'une des évolutions importantes en ce qui concerne l'offre d'hébergement accessible aux « grands exclus ». Pour les personnes qui restent à la rue ou qui multiplient les séjours épisodiques en hébergement d'urgence, on envisage ainsi la création de petites structures proposant un cadre de fonctionnement souple et des durées de séjours longues. Cependant, la création d'une structure *ad hoc* pour ce public consolide de façon directe ou indirecte les représentations consistant à envisager que les personnes ne peuvent pas accéder aux dispositifs traditionnels d'hébergement d'insertion ou au logement. En ce sens, et alors que la tendance semble être à l'universalisation de l'accès à l'hébergement et à la reconnaissance du droit au logement, l'offre sociale accessible aux « grands exclus » se résume à des solutions spécifiques, dans la lignée des pensions de famille qui avaient à l'origine été créées à destination de ce public. C'est une autre forme de non-recours qui est identifiable ici : la non-proposition. Dans ce type de non-recours, « l'offre n'est pas activée par les agents prestataires malgré l'éligibilité du demandeur, que celui-ci connaisse ou pas l'offre » (Warin, 2016a). Dans le cas des « grands exclus », la non-proposition semble s'observer à un niveau structurel et organisationnel par la construction d'une filière dédiée à ce public, en parallèle de l'offre d'hébergement d'insertion classique. Par la création de cette offre, on considère que les « grands exclus » ne sont pas concernés, en tout cas en première instance, par les CHRS ou par l'accès au logement. On peut d'ailleurs noter que la disposition de la loi Dalo permettant la requalification en demande d'hébergement des recours pour faire valoir le droit au logement va également dans le sens d'une considération d'une « capacité à habiter » variable selon les publics, et influant sur l'accès effectif ou non à l'ensemble de l'offre de droits et de services à laquelle les personnes pourraient normalement prétendre.

La Conférence de consensus organisée par la Fnars en novembre 2007 est l'occasion de pointer l'insuffisance des différentes mesures adoptées jusqu'alors pour améliorer l'efficacité du dispositif de prise en charge. La séquence politique qui s'ouvre ensuite, au travers de l'annonce du Grand chantier national prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri, va aboutir à une série de décisions politiques qui vont chercher à transformer en profondeur l'organisation de la prise en charge des sans-abri en voulant en faire un service public de l'hébergement et de l'accès au logement. Les différents axes de cette Refondation peuvent être analysés comme des réponses formulées afin de remédier à différentes formes de non-recours. Dans la lignée des mesures prises précédemment, on peut considérer que la démarche d'humanisation, et donc d'amélioration de la qualité de l'offre, se présente comme une réponse aux situations de non-recours par non-demande fondées sur un désaccord avec la nature de l'offre. La réaffirmation du respect du droit à hébergement inconditionnel et durable va également dans le sens d'une réponse aux situations de non-recours par non-réception, mais aussi par non-demande s'expliquant par des formes de renoncement ou par des désaccords avec les principes d'une offre d'hébergement ponctuelle et précaire. Enfin, l'objectif politique de rationalisation de l'offre, caractérisé par la volonté d'aboutir à une organisation de l'offre clarifiée, simplifiée et où les prestations se trouvent harmonisées, est aussi une manière de favoriser le recours à l'offre. La rationalisation de l'offre, telle qu'elle apparaît, semble ainsi pouvoir agir sur quatre types de non-recours. En premier lieu, le non-recours par non-connaissance. La clarification et la simplification de l'offre, tout comme l'harmonisation des prestations et la mise en place d'un « guichet unique », vont dans le sens d'une offre plus lisible et plus compréhensible pour les usagers. Par l'affirmation du principe d'égalité des usagers, l'évolution du dispositif agirait sur le non-recours par non-réception. La clarification de l'offre pour les usagers semble aussi pouvoir agir sur la non-demande en favorisant une meilleure compréhension des différents dispositifs accessibles et les prestations qu'ils proposent. Enfin, l'affirmation d'un service public de l'hébergement et du logement, dans un contexte de réaffirmation du cadre légal affirmé, semble également pouvoir agir sur la non-proposition en permettant l'accès à l'ensemble des solutions offertes par l'offre. L'orientation du dispositif vers une logique « Logement d'abord » va dans ce sens.

L'adoption de cette approche « Logement d'abord » marque une volonté de transformation organisationnelle du champ mais également une modification des principes structurant de l'offre de prise en charge susceptible d'affecter en particulier la catégorie des « grands exclus », par l'affirmation de leur droit à accéder à un logement et ne plus être cantonnés à des solutions

spécifiques et dérogatoires. En ce sens, cette orientation semble pouvoir agir sur deux types de non-recours. D'une part, sur la non-demande en ce qui concerne les personnes qui avait renoncé à solliciter une offre qui ne leur permettait finalement pas d'accéder à un logement. Et d'autre part, sur la non-proposition puisqu'alors que le logement ne faisait pas partie des solutions envisagées pour ce public par le système de prise en charge. Le gouvernement affirme désormais que l'accès au logement est plus efficace pour permettre de remédier durablement aux situations de « grande exclusion ».

J'ai volontairement interrompu cette seconde partie en 2012. Cette année marque la mise en œuvre opérationnelle de l'approche « Logement d'abord » sur les dix territoires pilotes désignés par le gouvernement. Les éventuelles modifications que cette approche serait susceptible d'apporter dans le traitement de la situation des « grands exclus » demeure donc, à ce stade, purement hypothétiques. La troisième partie de la thèse s'appuiera principalement sur un terrain réalisé à la suite de cette séquence, et permettra de voir comment s'organise effectivement l'offre sociale à l'échelle des territoires. Nous verrons ainsi si les mesures adoptées au cours de la séquence et analysées dans cette partie ont participé ou non à une modification des relations entre l'offre sociale et les « grands exclus ». Il sera alors temps de confronter la manière dont est envisagée la prise en charge de ces derniers, aux expériences qu'ils en ont.

TROISIÈME PARTIE : LA CATÉGORIE DES « GRANDS EXCLUS » À L'ÉPREUVE DU TERRAIN

Introduction de la troisième partie

Cette troisième et dernière partie de la thèse souhaite adopter un niveau d'observation différent. Si la séquence temporelle qui sera analysée s'inscrit dans la continuité des parties précédentes, cette troisième partie, en s'appuyant sur un matériau récolté à l'échelle de différents terrains en France souhaite se proposer comme une analyse de la manière dont se mettent concrètement en œuvre les politiques de prise en charge des sans-abri en général, et des « grands exclus » en particulier, à l'échelle des territoires.

Le processus de mise en politique, tout comme construction des « publics » des politiques sociales, s'opèrent à différents niveaux de la mise en œuvre de l'action publique, et résulte d'influences diverses. A un niveau « macro », la compréhension des raisons qui conduisent à la prise en considération d'un problème public et à la mise en œuvre de réponses visant à y remédier est un élément central. Il est cependant intéressant de changer de focale afin de porter une attention particulière à la façon dont l'action se met en œuvre au niveau local. Comme le rappelle Erik Neveu, la prise en considération d'un problème public et la réponse politique qui est formulée pour y répondre conduisent à ce qu'il qualifie de « seconde vie des problèmes publics » (Neveu, 2015, p. 204). Si l'on se réfère aux étapes et produits d'une politique publique tels que modélisés par Peter Knoepfel, Corinne Larrue et Frédéric Varone (Knoepfel, Larrue et Varone, 2001, p. 129), on pourrait ainsi considérer qu'à la suite de la mise à l'agenda et de la définition politique du problème public qui en résulte, de la programmation et de ce que cela implique en termes de programmes et d'arrangements politico-administratifs, il importe de focaliser l'attention sur l'espace qui se crée dans le cadre de la « mise en œuvre », de la définition du ou des plans d'action, aux actes de mise en œuvre en tant que tels (*outputs*).

Erik Neveu fait référence à ce que Joel Best dénomme « travail du problème public » (Best, 2008) pour qualifier cette phase de mise en action de la politique publique à l'échelle du territoire où il est question d'adaptation territoriale des politiques publiques formalisées par des programmes d'actions déterminés, la mise en œuvre éventuelle d'instance de gouvernance ou autres dispositifs gestionnaires. Mais c'est aussi à cette échelle que l'on va pouvoir observer le « travail au quotidien par lequel un type de problème est pris en charge », le travail que se joue au sein de ce que Michael Lipsky désigne sous nom de « *street-level bureaucracies* » (Lipsky, 2010). Dans cette bureaucratie au contact des destinataires des politiques publiques se joue un

travail où les agents (*street-level bureaucrats*) vont se trouver à l'interface entre l'offre publique et ses destinataires, et vont pleinement participer à la manière dont prennent concrètement corps les politiques publiques telles qu'elles se proposent à ces publics potentiels. Il importe ainsi de voir comment, dans cette mise en action des politiques publiques à l'échelle du territoire, va se poursuivre un travail de définition des politiques publiques qui va notamment se caractériser par des processus de catégorisation et de distinctions entre les publics qui résultent d'influences diverses, un travail de régulation de l'offre sociale s'opérant de manière formelle ou informelle, et finalement la construction de l'offre telle que se propose effectivement à ses ressortissants.

Dans cette mise en œuvre de l'offre sociale, les « publics » jouent également leurs rôles. Par la réception qu'ils ont de l'offre sociale telle qu'elle se propose, par leur perception des différents droits et dispositifs sociaux auxquels ils pourraient prétendre, par l'usage qu'ils en ont, ils participent à ce processus de mise en œuvre des politiques publiques. Dès 1985, Jean-Claude Thoenig invitait déjà à une analyse des politiques publiques dépassant la distinction entre « metteurs en œuvre » d'un côté, et « ressortissants » de l'autre. Dans une perspective plus horizontale, il ouvrait la voie à une analyse relationnelle des politiques publiques, prenant en compte la manière dont les comportements individuels, les capacités cognitives et les intérêts des ressortissants « retentissent sur la nature de la relation » entre l'offre sociale et ses destinataires, au même titre que la nature de l'offre (Thoenig, 1985, p. 32). En ce sens, les publics ou les « intérêts sociaux » ne sont pas seulement envisagés comme des « interlocuteurs “naturels” des pouvoirs publics » dans le cadre du développement et de la mise en œuvre des politiques publiques (Duran, 2010), mais comme l'une des composantes de ce processus.

Au travers de ces différents prismes d'observation, cette partie visera donc à croiser les regards des différentes composantes de l'offre sociale à l'échelle locale afin de comprendre comment se jouent la mise en politique située des actions visant à la prise en charge des « grands exclus » dans ce contexte « post-Refondation ». Pour ce faire, et après deux premières parties s'appuyant principalement sur l'analyse secondaires de données, cette partie va me permettre de mobiliser une partie du matériau récolté au cours d'un travail de terrain réalisé à partir de 2013 sur différents territoires français : Paris, Marseille et son agglomération élargie, et l'Isère. Ce matériau est constitué d'entretiens réalisés avec différents gestionnaires locaux (SIAO, DDSCS), avec des représentants des « têtes de réseaux » associatives au niveau local (Fédération des acteurs de la solidarité, Fondation Abbé Pierre), avec des intervenants sociaux de l'urgence (équipes mobiles, accueil de jour, 115 ; hébergement d'urgence) et travaillant dans des

dispositifs proposant des solutions d'habitat de long terme ciblant les « grands exclus », ainsi qu'avec des usagers de ces différents dispositifs. Par ailleurs, j'ai également réalisé différentes observations au sein de dispositifs de l'urgence, des dispositifs d'habitat de long terme (stabilisation, dispositifs innovants, Logement d'abord), des lieux d'accueil de jour, des journées départementales, régionales ou nationales organisées par le réseau associatif ou les services de l'État, *etc.* J'ai également réalisé une observation participante au sein du SIAO de l'Isère.

Dans un premier temps (chapitre 8), je m'appuierai sur mes observations de terrain en Isère pour analyser la manière dont s'organise l'offre sociale d'hébergement dans le contexte de post-refondation du secteur hébergement-logement. Ceci me permettra de soutenir l'idée que malgré les évolutions juridiques ayant eu cours les années précédentes, l'organisation de la prise en charge continue de fonctionner selon des principes de segmentation des publics et des logiques de priorisation des situations selon des critères s'inscrivant en dehors du cadre légal. Parmi ces critères, la vulnérabilité, dont les définitions sont éminemment variables, continue d'occuper une place importante. En revanche, un autre critère que l'on pourrait qualifier d'« insérabilité », joue un rôle de plus en plus fort dans l'accès potentiel aux dispositifs d'hébergement d'urgence.

Partant de ce constat sur l'état de la prise en charge au sens large, le chapitre suivant s'intéressera plus particulièrement au traitement de la situation des « grands exclus » (chapitre 9). Sur les différents territoires que j'ai eu l'occasion d'observer dans le cadre du terrain de la thèse, on observe que ce public semble faire l'objet d'une prise en charge spécifique se proposant comme une filière dédiée, composée de différents types de structures aux formes variables. Ces structures constituent une offre spécifique qui est, dans certains cas, exclusivement dédiée à ce public. L'analyse de cette offre et de ses relations avec les autres dispositifs qui composent le secteur AHI me permettra de soutenir l'hypothèse selon laquelle ces différents dispositifs se proposent comme des dispositifs de « réconciliation ». Par ce terme j'entends qu'il s'agit d'espaces visant à réconcilier les « grands exclus » avec l'institution sociale. Mais également que ces structures réconcilient également l'offre sociale avec ce public, en assurant leur prise en charge de manière transitoire ou permanente, et en justifiant, par leur simple existence, le fait que les autres structures du champ ne puissent pas les accepter du fait de leur spécificité.

Enfin, un dernier chapitre (chapitre 10) cherchera à se placer du point de vue des ressortissants de cette offre sociale (Lévy et Warin, 2019 ; Warin, 1999, 2014). Au travers d'une série d'entretiens et de différents échanges plus ou moins formels avec des personnes prises en charge au sein de dispositifs ciblant les « grands exclus », il s'agira ainsi de comprendre ce que les personnes disent et pensent des différents dispositifs et services d'assistance qu'elles ont eu l'occasion de fréquenter ou d'identifier, et comment elles les mobilisent ou non. Ceci permettra d'aller au-delà de l'organisation de l'offre sociale telle qu'elle se dessine d'un point de vue institutionnel pour envisager l'expérience qu'ont ces « grands exclus » de l'offre sociale et des relations d'assistance. Ceci permettra de souligner la nature plurielle de leurs expériences de leurs relations à l'assistance, où se croisent des situations de recours et de non-recours aux dispositifs qui composent une offre sociale. Les situations de recours ou de non-recours aux différents dispositifs et services qui composent l'offre sociale ou le réseau d'assistance s'adressant aux sans-abri, s'expliquent par différents facteurs qui vont concerner la nature de l'offre, ses conditionnalités et ses perspectives, mais également des préférences individuelles ou des principes. Par ailleurs, l'analyse des trajectoires résidentielles de ces personnes permettra d'analyser plus spécifiquement leurs carrières institutionnelles, souvent longues et fragmentées, marquées par des relations variables aux dispositifs d'hébergement, avant d'être finalement pris en charge dans des dispositifs proposant des solutions d'habitat de long-terme. Ce nouveau changement de focale et cette approche partant de l'expérience et des usages des ressortissants, de leur réception des politiques publiques, et de leur éventuelle adhésion, permettra de clore cette partie en observant comment l'action publiques est saisie (ou non) « par ses publics » (Gourgues et Mazeaud, 2019b).

Chapitre 8 : La « post-Refondation » : le cadre légal de l'hébergement à l'épreuve du terrain et des jurisprudences locales.

Le cadre de l'hébergement a été consolidé juridiquement et réaffirmé politiquement tout au long du processus de Refondation. Inconditionnalité de l'accueil, continuité de la prise en charge, dignité des conditions d'hébergement et accompagnement social adapté sont désormais les principes censés régir l'hébergement d'urgence pour en faire l'une des premières étapes, si ce n'est la première, d'une insertion durable pour les personnes sans abri. Si l'accès au logement est considéré comme une priorité, les dispositifs d'hébergement d'insertion et de logement adapté doivent proposer des solutions adaptées à la pluralité des situations de sans-abrisme et placer les besoins des personnes au cœur de la démarche d'accompagnement. Ce cadre affirmé au niveau de l'État central a suscité très tôt des réactions de la part des acteurs associatifs. Ce fut notamment le cas en ce qui concerne l'inscription légale du principe de continuité de l'hébergement. Lors de la Conférence de consensus de novembre 2007, soit moins d'un an après son vote, les acteurs associatifs affirmaient déjà leurs craintes de voir ce principe conduire à une embolie du système de prise en charge dans un contexte d'augmentation de la demande. L'augmentation du nombre de personnes sans abri et sans domicile mesurée par l'Insee (Yaouancq et Duée, 2014) est synonyme d'une pression de la demande toujours plus forte au fil des années. Dans ce contexte, et alors que les principes affirmés dans le cadre de la Refondation semblaient aller dans le sens d'un dispositif favorisant l'égalité d'accès et la reconnaissance d'un droit inconditionnel à l'hébergement pour tous, l'observation de l'administration de l'offre au niveau local offre une lecture bien différente. Loin d'une logique de service public et d'un guichet unique et universel facilitant l'accès à l'offre par une simplification et une clarification des procédures, et un assouplissement des conditionnalités, l'organisation locale perpétue et prolonge les logiques de catégorisation, de ciblage et donc de sélection déjà évoquées³⁷⁶. Ainsi, le travail de façonnage des catégories et des publics se poursuit à l'échelle du terrain, maintenant les logiques de segmentation et de traitements différenciés qui s'observaient en amont de la Refondation.

³⁷⁶ Cf. Chapitre 5.

Ce chapitre se place à l'échelle du terrain afin d'observer la manière dont s'organise l'offre sociale d'hébergement et d'accès au logement des sans abri dans le contexte de « post-Refondation ». Ce changement de focale permet ici d'observer comment s'opèrent ces opérations de catégorisation et de distinction à l'intérieur de la population des personnes sans abri et sans domicile. Les différentes sphères de la prise en charge, qu'il s'agisse des dispositifs de premier accueil, de l'hébergement d'urgence, des dispositifs d'insertion, donnent à voir ces processus de catégorisation des publics, tout particulièrement lorsque l'on s'intéresse à la question des critères qui conditionnent l'accès aux différents dispositifs. On observe ainsi comment se dessinent et se renforcent des « règles » plus ou moins formelles qui régissent l'accès à l'offre sociale. La structuration de l'offre sociale et son organisation locale ou territoriale permettent ainsi d'identifier *a minima* deux niveaux de décision. Sans hiérarchie, on peut considérer qu'un niveau concerne les structures elles-mêmes, et les conditions d'accès qu'elles formulent, généralement en accord avec les tutelles que sont les services de l'État. Un second niveau concerne les instances de concertation visant à organiser et à réguler l'offre sociale d'hébergement à l'échelle des territoires. Celles-ci se sont largement développées depuis les années 1990 dans une visée planificatrice (schémas et plans départementaux de l'hébergement et de l'accès au logement) et occupent un rôle encore plus important depuis une dizaine d'années et la généralisation des SIAO. L'administration de l'offre résulte pour partie de l'accord entre ces deux niveaux où l'organisation territoriale de l'offre s'ajuste selon les caractéristiques propres à chaque dispositif, et dans une logique d'adaptation locale des politiques publiques aux enjeux locaux.

L'enjeu de ce chapitre est de montrer comment ces enjeux de catégorisation et de segmentation des publics agissent dans l'administration locale de l'offre sociale d'hébergement et d'accès au logement. Cette analyse à l'échelle de la mise en œuvre des politiques publiques permet de souligner les décalages importants entre les principes qui se sont progressivement affirmés dans les textes, et la réalité concrète d'une offre sociale qui se heurte à la pénurie des places et à l'augmentation des demandes. Se « bricole » alors localement une organisation qui continue à être largement fondée sur la distinction et la sélection des publics et des situations, et qui adapte le cadre légal aux réalités locales. S'ajoute, aux conditions légales d'accès à l'offre, un jugement fondé sur un certain nombre de critères objectifs et subjectifs. Les observations locales permettent ainsi de souligner la manière dont l'inconditionnalité de l'accueil donne lieu à des interprétations différenciées et se heurte à différentes limites que sont les projets d'établissement propres à chaque structure d'accueil, mais également à « l'équilibre

de peuplement », ou encore, dans le champ de l'urgence, la perpétuation des logiques distinction des situations. Cette distinction s'opère encore et toujours sur des critères de vulnérabilité et de détresse qui ont été historiquement présents dans le champ de l'urgence sociale. Mais ils ne sont pas les seuls critères pris en compte. L'un des effets directs ou indirects de l'affirmation de principe de continuité de la prise est l'émergence d'un autre critère de sélection dès l'entrée en urgence et que l'on pourrait désigner sous le terme d'« insérabilité potentielle ». Dans un contexte marqué par la saturation d'un dispositif d'hébergement traversé par le double impératif de ne plus renvoyer les personnes à la rue et de libérer des places au plus vite, l'enjeu de sélectionner à l'entrée des personnes donnant les gages d'une insertion à court terme semble devenir de plus en plus prégnant.

Dans un premier temps, mon propos se concentrera sur les structures et la manière dont elles composent avec les principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge. Pour soutenir l'explication proposée, je mobiliserai en particulier les observations réalisées au sein d'un groupe de réflexion réunissant des professionnels travaillant dans des pensions de familles, au sein duquel la question de l'inconditionnalité de l'accueil a été largement débattue. L'un des facteurs de tension autour du respect de ce principe provient de la pression sur l'offre qui met en évidence une inadéquation quantitative entre l'offre et la demande justifiant, selon les acteurs, la nécessité de prioriser les situations aux travers de différents critères.

Dans un second temps, je m'intéresserai aux instances régulatrices de l'offre à l'échelle des territoires. Ceci permettra d'adopter un angle d'observation différent, décalé des pratiques propres à chaque structure, pour tendre vers une analyse de l'élaboration collective de la régulation locale de l'accès à l'offre. Pour ce faire, je m'appuierai sur des entretiens réalisés avec des intervenants sociaux et des salariés de SIAO sur les trois territoires de mon enquête. Surtout, je mobiliserai les observations réalisées au cours d'une période d'observation participante de plusieurs mois en tant que chargé de mission dans un service intégré d'accueil et d'orientation. Au cours de cette période, j'ai notamment eu l'occasion de participer de façon régulière à une instance départementale de régulation de l'offre concernant l'hébergement d'urgence (voir encadré). Cette partie se présente ainsi comme une « étude de cas » dont le but est d'éclairer la manière dont ce type d'instance participe à dessiner les catégories d'action et à élaborer et affirmer des règles de fonctionnement faisant office de « jurisprudences locales » (Weller, 2000).

Mon rôle au sein de la commission de régulation de l'urgence sociale

Entre septembre 2013 et janvier 2015, j'ai occupé un poste de chargé de mission à temps partiel au sein du SIAO de l'Isère. Au cours des premiers mois, ma mission consistait essentiellement à travailler sur une enquête sur le « non-recours au 115 ». A partir du printemps 2014, le départ de la personne responsable du « SIAO urgence » m'a conduit à la remplacer au pied-levé dans un certain nombre d'instances et de réunions. C'est ainsi que j'ai eu l'opportunité de participer pendant neuf mois, de mai 2014 à janvier 2015, à la commission de régulation de l'urgence sociale iséroise. Cette commission, co-animée par le SIAO volet urgence et la DDSCS se réunit de façon hebdomadaire toute l'année et bihebdomadaire au cours de la période hivernale. J'ai donc assisté à une trentaine de rencontres de la commission de régulation, auxquelles s'ajoutent quelques réunions de travail visant à redéfinir le cadre de cette commission, son organisation et ses missions.

Mon rôle officiel était en définitive relativement restreint au sein de la commission. Sur le département de l'Isère, la fonction de centralisation de l'offre et de la demande par le SIAO et son éventuelle influence sur l'organisation et l'administration de l'offre est moins importante que sur d'autres départements. Ceci s'explique par un choix opéré lors de la mise en œuvre des SIAO de ne pas déstabiliser l'organisation préexistante qui fonctionnait à l'échelle des communautés de communes du département. Il a ainsi été décidé de créer des Pôles orientation hébergement insertion (POHI) sur les différents territoires du département, et dont la fonction consiste justement à assurer localement le rapprochement de l'offre et de la demande. En ce sens, ces POHI occupent à une échelle moindre la fonction que le SIAO devrait assurer à l'échelle départementale. Mon rôle au sein de la commission se résumait donc à une forme de co-animation des réunions, mais aussi et surtout à la prise de notes pour établir un compte-rendu de chaque rencontre. Je me voyais également invité à prendre la parole, au même titre que les autres personnes présentes autour de la table, pour donner mon point de vue sur les situations présentées et leur éventuelle orientation.

Encadré 10 - Mon rôle au sein de la commission de régulation de l'urgence sociale

La situation des « grands exclus » ne sera pas traitée directement dans ce chapitre. En revanche, le contexte et les tensions traversant le champ y sont présentés et permettront de mieux saisir la particularité de l'offre dérogatoire mise en œuvre au même moment à destination de ce public. Dans un climat marqué par la pénurie, le renforcement et le resserrement des critères permettant d'accéder aux dispositifs d'hébergement, nous verrons au cours du chapitre suivant que les « grands exclus » continuent d'être l'objet d'un ciblage spécifique et de différents dispositifs constituant une forme de « filière », leur conférant un « statut d'exception ».

1. Un contexte général marqué par une forte pression sur l'offre et une remise en question de l'inconditionnalité de l'accueil

À partir du milieu de l'année 2012, différents éléments, parmi lesquels le renouvellement gouvernemental issu de l'élection présidentielle, vont concourir à un changement de cap moins

porté sur l'orientation « Logement d'abord »³⁷⁷. En revanche, le renforcement du cadre légal qui s'est en particulier opéré entre 2007 et 2009 n'est pas remis en question par le nouveau gouvernement. Les principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge, inscrits dans le Code de l'action sociale et des familles, sont donc toujours censés être en vigueur et applicables. Par conséquent, toute opération de sélection des publics dès le stade de l'hébergement d'urgence est *de facto* en décalage avec le principe d'accueil inconditionnel introduit dans la loi. Pour expliquer cette nécessité de procéder à une sélection des publics en amont dès l'urgence, les acteurs de terrain se retranchent principalement derrière l'inadéquation importante entre l'offre et la demande, conduisant à une situation de saturation du dispositif de prise en charge dès l'hébergement d'urgence. Dans ce contexte, la pénurie de l'offre est l'argument principal pour justifier des dérogations à l'égard du cadre légal.

1.1 Un contexte de pénurie de l'offre

Au sein d'une instance départementale où le numéro de téléphone de l'urgence sociale, le 115, fait remonter les situations les plus alarmantes qu'il a reçues, les présentations sont égrainées les unes après les autres avec des réponses négatives qui concluent chacune d'entre elles de façon presque mécanique :

« Madame A., tantôt chez des amis, tantôt à la rue. Elle est en situation de prostitution et a été agressée dernièrement par des clients. »

« Pas de solution » (mai 2014)

« Madame B., sourde et muette. C'est sa fille de neuf ans qui assure l'interprétariat. Elle est arrivée au [centre d'hébergement d'urgence] suite à des violences récidivantes de son mari. Elle actuellement hébergée de façon ponctuelle dans l'une des salles collectives du [centre d'hébergement d'urgence] et il faudrait qu'elle trouve une solution plus convenable. »

« Pas de place pour l'instant » (juin 2014)

« La famille C., un couple avec un enfant de trois ans. Ils ont quitté [leur région d'origine] suite à des menaces de mort de la part de l'ex-conjoint de madame. Ils dorment dans leur voiture. Ils ont un titre de séjour avec autorisation de travailler. Une demande a été faite pour un logement social, mais ils n'auront pas de réponses avant au moins six mois »

« Pas de solution » (juin 2014)

³⁷⁷ Voir en annexe.

« Madame D., femme seule avec deux enfants de deux et six ans. Elle est arrivée d'Italie il y a trois mois. Elle est enceinte de sept mois et la grossesse est compliquée. L'un de ses enfants est très agité, ce qui justifierait d'un fort soutien niveau de la parentalité. La famille est décrite par les acteurs de l'urgence sociale en contact avec elle comme très en danger. »

« Pas de solution » (juillet 2014)

Etc.

Selon les acteurs de terrain, la sélection des publics est une obligation dans un contexte de pénurie de l'offre : « il faut choisir ». Le décalage, ou l'inadéquation entre l'offre et la demande, est l'argument principal qu'invoquent les acteurs de terrain pour justifier la nécessité de procéder à des arbitrages entre les différentes demandes exprimées. Aujourd'hui, cette inadéquation prend la forme d'un invariant structurel. Concrètement, et même si l'offre ne cesse de croître (cf. chapitre 4), les solutions d'hébergement manquent : les 115 départementaux répondent majoritairement par la négative aux personnes qui appellent pour obtenir un hébergement d'urgence³⁷⁸ ; les délais d'attente pour accéder à un dispositif de « post-urgence » ou « d'insertion » sont de plus en plus longs ; les lieux d'accueil de jour décrivent des situations de saturation sur l'ensemble des territoires « tendus » que sont les grandes agglomérations françaises³⁷⁹.

Cela conduit à ce que chaque année, et malgré les déclarations politiques successives annonçant la fin d'une gestion saisonnière de l'urgence sociale, les intervenants sociaux de l'urgence attendent impatiemment de savoir quels seront les moyens alloués pour mettre en place le renfort hivernal d'hébergement afin de proposer des solutions, au moins temporaires, pour les personnes sans abri en demande. Cette situation de « crise » est devenue chronique au fil des années. Le directeur d'une association gérant différents types de structures d'hébergement en Isère indiquait à l'occasion d'une réunion de travail que lorsque « la désorganisation se répète d'année en année, on ne peut plus considérer qu'il s'agit d'une

³⁷⁸ À ce sujet, voir notamment le rapport d'information du Sénat réalisé en 2016 par Philippe Dallier, « L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence » (Dallier, 2016). Voir également les données issues de baromètre 115. Le baromètre 115, réalisé par la Fédération des acteurs de la solidarité, suit chaque mois les demandes d'hébergement d'urgence faites au niveau des 115 de 45 départements français, et présente séparément les données d'activité du 115 de Paris. Depuis 2014, le baromètre indique pour chacune des périodes d'enquête que plus de 50% des personnes ayant appelé le 115 n'ont jamais obtenu de place au cours de cette même période.

<http://www.federationsolidarite.org/1313-publications/barometre-115-cat>

³⁷⁹ Voir notamment le rapport de la Fondation Abbé Pierre, « Enquête auprès des personnes accueillies dans les boutiques solidarités de la Fondation Abbé Pierre » publié en 2016 (Fondation Abbé Pierre, 2016).

désorganisation, [...] c'est un mode d'organisation ». Le champ de l'hébergement se trouverait ainsi régi par une organisation fondée sur une gestion de la pénurie structurelle des places d'hébergement. Mais, à en croire la majeure partie des acteurs de terrain, la situation s'aggrave.

À l'occasion d'un entretien avec l'équipe du 115 de l'Isère en septembre 2013, les constats formulés sont alarmants. Au cours de l'été qui vient de s'achever, seuls 2% des appels ont débouché sur une orientation³⁸⁰. Il s'agirait du volume d'appels le plus important que le 115 ait jamais enregistré, toutes périodes confondues, alors qu'habituellement, c'est au cours de l'hiver que le nombre d'appels est au plus haut. Selon l'équipe, les gens ne contactent majoritairement plus le 115 pour demander une place d'hébergement, mais pour actualiser leurs demandes, et cela peut durer pendant plusieurs mois avant qu'elles n'obtiennent une place. Le 115 de l'Isère ne procède pas avec des listes d'attente³⁸¹ ce qui oblige les personnes à appeler quotidiennement pour confirmer que leur demande est toujours d'actualité. Il faut donc appeler chaque jour, et de plus en plus tôt, pour espérer obtenir une solution d'hébergement. En moyenne, le 115 comptabilise environ 200 personnes par jour qui restent sans solution dans le département : environ 20 familles, quelques couples, quelques femmes, et beaucoup d'hommes isolés. Face à ces demandes, le 115 n'a que très peu de places disponibles quotidiennement (entre 0 et 4), et certaines ne le sont que pour une nuit. Un tableau récapitulatif de l'année 2013 présenté par le 115 dans une instance départementale permet de se rendre compte de la difficulté d'orientation des publics.

³⁸⁰ L'année 2013 a été une période particulièrement critique en ce qui concerne l'hébergement d'urgence en Isère. Le taux d'orientation particulièrement faible qui en découle ne peut être considéré comme habituel. Afin de nuancer ces observations, on peut mobiliser les données présentées dans le rapport sur « l'état du mal-logement en Isère » pour l'année 2018-2019, réalisé par l'Observatoire de l'hébergement et du logement de l'association Un toit pour tous. Ce rapport confirme la « saturation » du dispositif d'hébergement d'urgence qui, « malgré la pérennisation de nouvelles places chaque année », ne parvient pas « à répondre aux besoins du territoire ». Selon ce rapport, sur la période 2018-2019, « le taux d'admission en hébergement d'urgence est de 31% des demandes effectuées » (Observatoire de l'hébergement et du logement, s. d., p. 6)

³⁸¹ Depuis les observations réalisées, différents 115 ont décidé de transformer leur gestion des demandes en procédant avec des listes d'attentes. Les personnes doivent ainsi rappeler régulièrement pour confirmer que leur demande est toujours d'actualité mais ne sont pas contraintes de rappeler tous les jours, et le plus tôt possible, pour espérer avoir une place.

	Appels au 115	Nb/jour	Demandes Heberg.	Nb/jour	pers. ≠	Orientation		pers. ≠		Non orientation		pers. ≠		Foyer complet	
Janv. 13	3424	110	2226	72	862 (217)	274	12%	207 (44)	24%	1948	88%	797 (208)	92%	1881	97%
Fév. 13	3199	114	2080	74	722 (188)	260	13%	193(30)	27%	1822	88%	671(183)	93%	1749	96%
Mars 13	3372	109	2457	79	759 (202)	151	6%	120(4)	16%	2306	94%	712 (198)	94%	2246	97%
Avr. 13	2832	98	2664	92	897(270)	118	4%	90(5)	10%	2546	96%	878(270)	98%	2522	99%
Mai -13	3555	115	3904	126	1114 (343)	151	4%	126 (18)	11%	3752	96%	999 (330)	90%	3695	98%
Juin -13	2652	88	3021	101	894(249)	71	2%	61(6)	7%	2949	98%	875(248)	98%	2923	99%
Juil. 13	3240	116	2858	102	827(237)	71	2%	66(14)	8%	2784	97%	793(225)	96%	2768	99%
Aoû.13	3810	123	3942	127	957(296)	65	2%	64(12)	7%	3877	98%	937(291)	98%	3840	99%
Sept. 13	4683	156	5268	170	1036	68	1%	59(10)	6%	5200	99%	977(296)	94%	5156	99%
Oct.13	5551(6473)	179	6468	209	1092	93	1%	77(13)	7%	6375	99%	1026(300)	94%	6307	99%
Nov. 13	5880 (6435)	196	6669	222	1097	514	8%	169 (14)	15%	6155	92%	939 (285)	86%	6065	99%
	Demandes (demandes + service + intempestifs)				Total pers. (enfants)			pers. orientée au moins 1 fois				pers. Jamais orient			

Tableau 19 - Activité du 115 de l'Isère sur l'année 2013 (jusqu'au mois de novembre).³⁸²

Le nombre de demandes par jour et de personnes différentes qui sollicitent le service a tendance à augmenter tout au long de l'année 2013. En parallèle, on observe une diminution du taux d'orientation avec quelques inflexions correspondant au déploiement de places dans le cadre de renforts ponctuels (notamment en novembre avec la mise en place du renfort d'hébergement hivernal). Cette faible orientation s'explique largement par le taux d'occupation des « foyers » qui oscille entre 96% et 99% sur la période observée. À l'exception du mois de novembre 2013 qui correspond à l'ouverture du dispositif hivernal qui permet à plus de 500 personnes d'être orientées vers de nouvelles places d'hébergement, le nombre moyen d'orientations par mois est de 132, soit à peine plus de 4 orientations par jour. Par ailleurs, un nombre important de personnes n'ont jamais été orientées vers des solutions d'hébergement : entre 671 et 1026 par mois au cours de l'année. Ces données issues du 115 de l'Isère corroborent effectivement l'état de saturation du dispositif ressenti par les acteurs de terrain. Bien sûr, le cas du 115 de l'Isère ne suffit pas à formuler un constat général de la situation de l'hébergement d'urgence sur l'ensemble du territoire national. Le « Baromètre 115 » réalisé en janvier 2014 par la Fnars à partir des données des 115 de 37 départements et en parallèle de celles de Paris³⁸³

³⁸² Ce tableau a été élaboré à partir d'un document de présentation utilisé par le 115 de l'Isère à l'occasion d'un Comité de veille départemental en novembre 2013. Le tableau a été modifié et remis en forme par mes soins dans un souci de clarté.

³⁸³ Les données statistiques permettant la réalisation du « Baromètre 115 » sont issues de 37 départements saisissant régulièrement l'activité 115 au travers du logiciel « ProGdis 115/SIAO » : Aisne, Alpes-Maritimes,

permet de mettre en perspective la situation iséroise. Si l'Isère se singularise par une situation particulièrement critique au cours de cette année 2013, le baromètre de la Fnars permet de constater qu'à l'échelle nationale, les 115 répondent majoritairement par la négative aux personnes qui les sollicitent pour une solution d'hébergement. Entre janvier 2013 et janvier 2014, 58% des demandes n'ont pas donné lieu à un hébergement, dont 74% pour absence de places disponibles. En ce qui concerne Paris, 41% n'ont pas donné lieu à un hébergement dont 29% pour absence de places disponibles (Fnars, 2014b). En ce sens, le cas isérois est une illustration paroxystique de la situation de saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence et la difficulté à pouvoir répondre aux demandes formulées au 115.

1.2 L'inconditionnalité de l'hébergement face à la pénurie de l'offre

Au vu de ces éléments statistiques, il est clair que le principe d'inconditionnalité de l'accueil ne peut s'appliquer à l'échelle des territoires. Sur certains d'entre eux, on observe aussi et surtout l'apparition de controverses autour de l'interprétation du texte de loi. En effet, le principe d'accueil inconditionnel, tel qu'il a été formulé à l'occasion de la loi Molle de mai 2009, indique, rappelons-le, que « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence ». Le texte énoncé semble à première vue clair. Mais cette formulation indiquant que l'accueil inconditionnel concerne les sans-abri « en situation de détresse médicale, psychique *et* sociale » a été employé comme un argument sur certains territoires afin de justifier de la non-acceptation de personnes ne remplissant les « trois critères » de détresse. Aussi, le « et » sera-t-il finalement remplacé par un « ou » afin d'éviter toute forme d'ambiguïté, à l'occasion de la Loi Alur³⁸⁴ en mars 2014. Lors de la journée nationale d'échanges « Les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) » organisée par la Dihal le 17 septembre 2014 à Paris, Hélène Sainte-Marie, alors directrice de projet Droit au logement et à l'hébergement à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DGALN/DHUP) regrettera qu'il ait fallu effectuer cette modification dans la loi Alur pour que puisse enfin être réaffirmée l'obligation de mise en

Ardennes, Bouches-du-Rhône, Calvados, Charente, Côtes d'Armor, Dordogne, Doubs, Drôme, Finistère, Hérault, Ile-et-Vilaine, Indre-et-Loire, Jura, Loire, Loire-Atlantique, Marne, Mayenne, Morbihan, Nièvre, Orne, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Rhône, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Sarthe, Haute-Savoie, Yvelines, Vendée, Vienne, Vosges, Val-d'Oise, Guadeloupe. Le baromètre traite en parallèle les données d'activité du 115 de Paris afin de les mettre en comparaison avec celles issues des 37 départements.

³⁸⁴ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « Loi Alur ».

œuvre de ce principe. Dans les faits, cette modification du texte ne va cependant pas engendrer une transformation radicale des pratiques à l'échelle du terrain de la part de celles et ceux qui s'étaient retranchés derrière le « et » initial et l'éventuel flou du texte pour justifier de la non-acceptation de certaines personnes.

On peut, ici, également noter que cet article a aussi fait l'objet d'interprétations différenciées au niveau juridique, notamment de la part du Conseil d'État, alors même que ce dernier avait élevé le droit à l'hébergement au rang de « liberté fondamentale »³⁸⁵ à l'occasion d'une décision rendue en février 2012. La situation jurisprudentielle actuelle démontre en effet une acception relativement étroite de ce que signifie être en situation de « détresse ». Comme le résume Jurislogement, association de juristes professionnels spécialisés dans le droit à l'hébergement et au logement :

« Le Conseil d'État a progressivement restreint son interprétation du droit à l'hébergement d'urgence. L'appréciation de la détresse de la situation des personnes sans-abri pour apprécier l'atteinte portée au droit à l'hébergement d'urgence par l'administration est toujours plus restrictive. Si la loi Alur a supprimé le critère cumulatif de la nature de la détresse qui peut être médicale, psychique ou sociale, le juge en a durci l'interprétation, donnant parfois l'impression d'exiger des critères cumulatifs.

Néanmoins, certains tribunaux continuent à interpréter le droit à l'hébergement d'urgence dans l'esprit du législateur en appréciant la détresse des personnes au regard des faits, et sans conditionner le droit à l'hébergement d'urgence à d'autres critères non prévus par la loi. [...] » (Jurislogement, 2017)³⁸⁶

Ainsi, être à la rue ne constitue pas nécessairement une situation de détresse en soi. Il importe, pour que la détresse soit reconnue par un juge, de démontrer que la situation de sans-abrisme s'accompagne d'autres facteurs aggravants qui attestent d'une situation de détresse avérée. En ce sens, on peut estimer qu'au même titre que les acteurs locaux du secteur hébergement-logement, le juge peut prendre implicitement en considération la situation de déficit de places pour accueillir les sans-abri comme un état de fait. La voie est libre pour réguler les recours déposés, en formulant des critères d'appréciation de ce qu'est une situation de

³⁸⁵ Suite à une requête de l'association Droit au logement, le Conseil d'État a reconnu « qu'il appartient aux autorités de l'État de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans-abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale ; qu'une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche, peut, contrairement à ce qu'a estimé le juge de référé de première instance, faire apparaître pour l'application de l'article L 521-2 du code de la justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée ».

³⁸⁶ Jurislogement, « Veille jurisprudentielle », 1^{er} trimestre 2017.

http://www.jurislogement.org/wp-content/uploads/2017/09/veille-jplle_trim-1-1.pdf

détresse avérée. Plusieurs avocats et juristes rencontrés à l'occasion de groupes de travail ou dans le cadre de ma mission au SIAO³⁸⁷ expliquent que certains juges semblent partir du principe qu'il serait illusoire de penser pouvoir proposer un hébergement à toutes les personnes sans abri et qu'il est par conséquent impossible de considérer le seul fait de vivre à la rue comme qualifiant une situation de détresse. De façon plus large, nombreux sont les acteurs interrogés au cours de l'enquête, et encore aujourd'hui, qui soulignent l'acceptation progressive de situations qui semblaient impensables quelques années auparavant, avec comme exemple récurrent le fait de voir de jeunes enfants dormir dehors avec leurs parents.

L'hébergement d'urgence se voit ainsi traversé par une situation de tension où le cadre d'inconditionnalité de l'accueil formulé dans les textes se heurte à la situation de pénurie de l'offre et à la recrudescence de demandes. En considérant le contexte de pénurie de l'offre comme une situation installée ou chronique sur l'ensemble des territoires où se concentre majoritairement la population sans abri, il apparaît impossible de déterminer clairement si les éléments qui participent à l'élaboration d'un jugement et d'une sélection des publics résultent d'un effet de contexte ou sont la manifestation de pratiques culturelles du champ. On peut tout de même noter que, comme on a pu le voir au préalable, les acteurs du secteur de l'hébergement n'ont pas attendu la saturation des dispositifs pour procéder à la sélection des publics et à l'éviction d'autres. En revanche, ce contexte d'accroissement de la pression sur l'offre permet de justifier la nécessité d'opérer un choix parmi les publics. D'un point de vue politique, on pourrait s'interroger sur les raisons qui conduisent l'État à ne pas affecter les moyens permettant de développer une réponse mieux calibrée à la demande ; ou, du côté des acteurs, discuter des craintes régulièrement évoquées par un certain nombre d'entre eux d'un potentiel effet « d'appel d'air » que serait susceptible de produire un accroissement important de l'offre sur certains territoires. Mais c'est à un niveau bien plus microsocial que je vais maintenant m'intéresser, en examinant la manière dont les acteurs en charge de l'administration de l'offre agissent et s'organisent dans ce contexte de pénurie de l'offre. Il s'agit alors moins de penser ce que devraient ou pourraient être les politiques publiques que de comprendre comment elles se déclinent sur les territoires et les effets qu'elles produisent. Ce « contexte chronique » fait ainsi partie des éléments qui influent sur la manière dont se façonnent l'offre publique et son

³⁸⁷ À titre d'exemple, j'ai été en lien avec plusieurs avocats lorsque j'étais en poste au SIAO afin d'apporter un soutien juridique aux personnes hébergées dans le cadre du renfort saisonnier et se trouvant sans solution au moment de la fermeture des structures à la fin de la période hivernale. Par ailleurs, différents groupes de travail ont réunis des acteurs associatifs, des chercheurs et des juristes, notamment le groupe projet ayant conduit à la création de l'Équipe juridique mobile à Grenoble, projet porté par la Ville de Grenoble.

administration à l'échelle des territoires. Si l'argument de la pénurie conduit à une sélection des publics, la question est alors de savoir comment elle s'opère, quelles opérations de jugement sont à l'œuvre, et quels critères permettent de fonder ces décisions. Puisque l'ensemble de ces décisions contribuent à une définition locale des conditions d'accès à l'offre.

2. Un pouvoir discrétionnaire en action dans les dispositifs : « publics-cibles » et « équilibre de structure »

D'un point de vue juridique, le pouvoir discrétionnaire renvoie à la possibilité pour un juge ou une administration d'agir avec une marge de liberté en fonction de l'appréciation d'un contexte ou d'une opportunité. Comme le rappelle l'*Encyclopædia Universalis*, « on dit qu'il y a pouvoir discrétionnaire lorsqu'une autorité administrative, en présence de circonstances données, dispose de la faculté d'agir dans un sens ou dans un autre »³⁸⁸. Ce pouvoir s'exerce dans le respect du principe de légalité qui s'impose aux juges comme aux administrations. Dans différents travaux de sociologie, la notion de pouvoir discrétionnaire renvoie de façon plus large à la marge de manœuvre dont disposent les acteurs ayant autorité pour agir dans et autour d'un cadre légal ou organisationnel établi.

Certains travaux de recherche se sont intéressés à l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire sur des terrains relativement proches de celui de cette recherche doctorale. C'est notamment le cas d'Alexis Spire qui a traité de l'administration de la demande d'asile aux guichets préfectoraux (Spire, 2007), ou de Pierre-Édouard Weill qui s'intéresse aux commissions de médiation pour le droit au logement opposable. Ce dernier explique ainsi qu'alors que le pouvoir discrétionnaire est généralement « interrogé à partir des pratiques individuelles des acteurs institutionnels au contact des administrés », cette approche demeure limitée puisque les « décisions relatives à l'accès à des biens publics ou des prestations sociales sont de plus en plus souvent prises à distance, par des instances collégiales » (Weill, 2015). Effectivement, le cadre légal de l'accès à l'offre d'hébergement est soumis à des jeux de négociations autour de la règle qui s'opère tant dans le cadre des relations directes entre les dispositifs et les usagers que dans des instances de décision éloignées du terrain. Au travers des marges de manœuvre dont disposent ou que s'octroient les acteurs associatifs ou les agents politico-administratifs, on

³⁸⁸ <https://www.universalis.fr/encyclopedie/pouvoir-discretionnaire/>

constate que les conditions d'accès à l'offre d'hébergement sont dépendantes pour partie de l'exercice d'une forme de pouvoir discrétionnaire, qui confine dans certaines circonstances à des formes d'illégalismes.

2.1 Entre partage de compétences et renvoi de responsabilité

En premier lieu, il importe, pour préciser les conditions d'accès à l'offre d'hébergement, de revenir sur la question du partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales en ce qui concerne la prise en charge des sans-abri. On constate ainsi que l'appréciation des responsabilités respectives de chaque institution est soumise à la pression de la pénurie sur les territoires. Comme on l'a vu, la compétence liée à la prise en charge des personnes sans abri relève de l'État. Cependant, le fait que le nombre de familles à la rue (notamment de nationalité étrangère) ait augmenté au cours des dernières années (Yaouancq et Duée, 2014) conduit à l'implication des Conseils Départementaux³⁸⁹ au titre de la Protection de l'enfance. Sur différents territoires, la réponse formulée par les Conseils Départementaux a été l'hébergement à l'hôtel des familles avec enfants, généralement de moins de trois ans. Cependant, la demande s'accroissant, le partage des compétences et la restriction des critères de prise en charge dans le cadre de la protection de l'enfance peuvent conduire à des tensions entre les partenaires. À l'occasion d'une instance partenariale, un représentant d'un Département explique ainsi :

« Je vais revenir sur les critères pour une éventuelle prise en charge dans le dispositif hôtelier. Notre interprétation du CASF [Code de l'action sociale et des familles] est plus généreuse que d'autres départements : pour les femmes seules accompagnées d'enfants de moins de 3 ans, on apporte éventuellement une réponse en termes d'hébergement, mais pour les femmes seules avec un enfant de moins de trois ans pour lequel il est constaté des éléments au titre de la protection de l'enfance. Il a été convenu pour les femmes seules avec enfants de moins de 3 ans, mais aussi avec enfants de plus de 3 ans une possibilité d'hébergement aussi, avec une dérogation accordée par la Direction générale du Conseil Général. Le mode de décision est donc un peu plus long dans ce cas-là. Les accords de prise en charge se font donc sur la base d'un diagnostic d'un travailleur social. L'hébergement ne s'adresse qu'aux femmes seules et pas aux couples. »

Le propos du cadre du Conseil Départemental indique la mise en place de critères particuliers pour que la prise en charge dans le dispositif hôtelier se réalise. Ainsi, il faut que le diagnostic social signale un besoin au titre de la protection de l'enfance, mais également que cette

³⁸⁹ Auparavant Conseils Généraux

perspective ne concerne que les « femmes seules ». Cette restriction fait réagir le représentant d'un CCAS :

« Pour un couple avec un bébé, de qui relèvent-ils ? Il faut faire un signalement aux services sociaux pour mettre l'enfant à l'abri. Mais que fait-on s'il n'y a pas de difficulté entre les parents et l'enfant. On ne peut pas se renvoyer des critères pour constater qu'ils nous mettent dans l'impuissance ! »

Le cadre du Conseil Départemental répond en rappelant que le « contexte » oblige à se référer aux compétences respectives de chacune des institutions :

« Dans ce contexte, les institutions se réfèrent à leurs missions et compétences. Et l'hébergement d'urgence n'est pas une compétence du Conseil Général. Un couple avec un bébé sont dans les priorités de l'hébergement d'urgence. »

L'échange entre les deux participants se conclut par une dernière intervention du cadre du CCAS qui alerte sur le fait que cette logique de renvoi de responsabilité et cette distinction selon les typologies de ménages avec enfants risquent de générer d'importantes difficultés pour les professionnels et le public :

« Ce n'est pas cohérent avec notre action de soutien à la parentalité. Les pères sont de fait exclus et il y a un phénomène de discrimination. Les critères instaurés renvoient une mauvaise image aux travailleurs de terrain et aux publics, et peuvent faire beaucoup de dégâts. Ça risque d'entraîner une montée de l'agressivité entre les travailleurs sociaux et entre les populations et vers les bénévoles. »

Le 13 juillet 2016, le Conseil d'État a arbitré la répartition des compétences entre l'État et les Départements. À l'occasion de cinq décisions rendues³⁹⁰, concernant des recours suite à des fins d'hébergement au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), ou des injonctions formulées par le juge des référés d'accorder à des familles des aides financières pour qu'elles puissent se loger, le Conseil d'État a ainsi rappelé que l'action d'hébergement d'urgence relève de l'État comme rappelé par les articles L.345-2 et L.345-3 du CASF, et que l'action de prise en charge des Départements au titre de l'ASE consiste principalement à permettre l'hébergement, y compris en urgence, des femmes enceintes et des femmes seules avec enfants de moins de trois ans. Jusqu'alors, les Départements jouaient un rôle important dans la prise en charge des familles avec enfants sur de nombreux territoires. L'accroissement de la demande les a amenés à se replier sur leurs compétences strictes. Ce contexte et la position de retrait des Départements

³⁹⁰ Conseil d'État, décisions n°388317, n°399829, n°399834, n°399836 et n°400074 du 13 juillet 2016.

conduit ainsi à une transformation de l'offre d'hébergement. La modification est de taille car sur certains départements, l'hébergement à l'hôtel est largement financé par les Conseils Départementaux, et représente une part substantielle du parc d'hébergement d'urgence (à titre d'exemple, voir tableau ci-dessous).

Type d'hébergement	Nombre de places	Spécificités
Hébergement d'urgence pérenne (via 115)	392	60 places dédiées aux femmes victimes de violence (dont 12 ouvertes seulement ponctuellement au cours de l'année)
Hébergement d'urgence (hors 115)	32	
Hébergement d'urgence hivernal	200	Ouverture progressive des places au cours de l'hiver
Dispositif hôtelier	649 (personnes)	
Dispositif post-hivernal de l'année précédente	193	

Tableau 20 - Répartition des places d'hébergement d'urgence par type en Isère - Janvier 2014

Dans la lignée de ce recul du Département sur la question de l'hébergement d'urgence, on observe sur différents territoires un retrait progressif de l'implication des collectivités (notamment financière) dans le champ de la prise en charge des sans-abri³⁹¹. On voit ainsi comment la cartographie des acteurs de la prise en charge se trouve modifiée, notamment en réaction à la situation de pression sur l'offre. Le secteur Accueil-Hébergement-Insertion, sous la responsabilité de l'État, est donc le canal d'accès principal à l'hébergement pour la majeure partie des personnes sans abri.

2.2 Les conditionnalités liées à la spécialisation des dispositifs

Pensée comme l'une des pierres angulaires de la démarche de refondation du secteur hébergement-logement, la création des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) en 2010 avait vocation à clarifier l'organisation de l'accès à l'offre d'hébergement et de « logement accompagné » au niveau départemental. Longtemps, l'accès aux structures d'hébergement s'est effectué « en direct ». Les demandeurs s'adressaient directement aux centres d'hébergement qui décidaient alors de les accueillir ou non en fonction des places disponibles, mais aussi en fondant leur décision sur les critères inscrits au sein de leur projet

³⁹¹ Le Département de l'Isère en est l'un des exemples alors qu'il a largement réduit ses financements à des services sociaux dédiés aux personnes sans abri et sans domicile, ou encore à un service de prévention spécialisé à destination des « jeunes en errance ».

d'établissement. Dans un souci de coordination et de rationalisation de l'offre d'hébergement, les SIAO sont devenus les instances de rapprochement entre l'offre et la demande pour ce qui est des dispositifs d'insertion et de logement adapté, tandis que les 115 sont les canaux d'accès exclusifs à l'hébergement d'urgence. En d'autres termes, deux portes d'entrée se proposent aujourd'hui aux personnes sans abri ou sans domicile avec le 115 pour obtenir un hébergement d'urgence ou le SIAO pour accéder aux dispositifs d'hébergement ou de logement d'insertion³⁹².

Les SIAO ont pour objectif d'accroître la « fluidité » au sein du secteur hébergement-logement. Pour ce faire, il importe de rendre visible l'offre disponible, de réduire le temps de vacance des places d'hébergement, et d'accélérer les sorties des dispositifs d'urgence pour répondre aux demandes nouvelles. Le développement des SIAO dans les différents départements s'est généralement opéré en cherchant à respecter les organisations et logiques d'acteurs préexistantes afin de faire en sorte que ces nouvelles instances permettent d'accroître l'efficacité du dispositif hébergement-logement local sans le bouleverser fondamentalement. On trouve ainsi une variété de modes d'organisation qui sont bien souvent issus des pratiques inscrites sur les territoires. Dans certains cas, le traitement des demandes s'opère dans des commissions « par publics » tandis que dans d'autres, il s'agit de commissions par « types de dispositifs ».

Dans le premier cas, on va observer des commissions pour les « jeunes », les « familles », les « personnes isolées », *etc.* Dans le second, on trouvera des commissions pour les demandes « CHRS », en « logement adapté », en « maison-relais », *etc.* Ces commissions spécifiques se présentent comme des instances partenariales au sein desquelles siègent les institutions et associations impliquées dans le secteur et/ou concernées par les orientations. L'enjeu premier de ces commissions est de vérifier la pertinence de la demande pour une orientation et, le cas échéant, de la valider ou non. De façon générale, les critères d'éligibilité sont établis en application des conditions légales d'accès inscrites dans les textes³⁹³. Cependant, les structures

³⁹² Si différents dispositifs d'hébergement ou d'accès au logement disposent de dérogations leur permettant d'avoir une marge de liberté plus ou moins importante concernant l'admission des publics, l'organisation de l'accès à l'offre par les SIAO et les 115 s'est globalement généralisée sur l'ensemble des départements au niveau métropolitain. Lors de mon enquête, la mise en œuvre des SIAO est lente et hétérogène sur les différents terrains. Les agents des SIAO rencontrés expriment leurs difficultés à assurer pleinement la fonction centralisatrice de cette instance, ne « gérant » alors qu'une partie des places du territoire. L'enjeu est alors surtout, non pas de gérer les places, mais déjà de pouvoir les « observer », c'est-à-dire savoir si elles sont occupées, qui y rentre et qui en sort.

³⁹³ Dans les faits, l'interprétation des textes par les services de l'État et les acteurs de terrain peut être variable d'un territoire à l'autre, et conduire à des pratiques différentes. À titre d'exemple, sur certains territoires, l'accès aux

jouent aussi un rôle important dans l'orientation éventuelle alors qu'elles déterminent en amont les publics ciblés par la structure – certains dispositifs affirment un accueil « généraliste » tandis que d'autres se spécialisent dans l'accueil de certains publics spécifiques tels que les « sortants de prison », les « hommes seuls », les « personnes atteintes de troubles psy », etc. – mais qu'elles ont également la possibilité en aval de refuser une orientation, même si celle-ci remplit les critères fixés. Chaque structure a ainsi la possibilité de définir un public-cible particulier, en accord avec les services de l'État. Le principe du projet d'établissement déterminant un public accueilli au sein de la structure est toujours en vigueur et conduit à ce que les différentes places d'hébergement ne soient pas accessibles à toutes les personnes en demande. C'est ce que m'explique un chargé de mission d'un SIAO sur l'un des territoires de l'enquête à propos d'un CHRS n'acceptant que « les personnes en emploi » :

« Sur les généralistes, on voit quand-même des CHRS qui se décalent des projets d'établissement. Notamment un CHRS qui disait « Moi, je ne prends que des personnes en emploi ». Véridique, hein ! Inscrit dans le projet d'établissement, datant des années 1980... Tu vois, sauf que là, on est à cinq millions de chômeurs dans... euh... France totale. [...]. À [grande ville française], je pense que tu pourrais avoir du financement si tu voulais prendre que des roux ! [...] Tu me demandais tout à l'heure ce qu'on pouvait faire sauf s'indigner. Si, on peut s'indigner très fort en pointant les DG [directeurs généraux] notamment de ces associations, et en révélant ce qui avant n'était le fruit que dans... d'une filière qui s'auto-entretenait. C'est à dire qu'en fait, tu avais ta filière d'accès au CHRS, les travailleurs sociaux qui faisaient partie de cette filière et le responsable du centre. Finalement, le responsable du centre disait : "Moi, je veux que des gens comme-ci, comme ça", et le travailleur social disait : "Ok, pas de souci. Parce que j'ai des bons résultats et pour que je puisse orienter, il faut que j'entretienne ça avec lui"... Donc si tu veux, personne ne rentrait » (entretien avec un chargé de mission SIAO, février 2013)

Cette spécialisation des publics, propre à une partie des structures d'hébergement, participe à un fonctionnement en filières qui ne s'adressent qu'à des publics spécifiques. La situation de pression de la demande conduit au fait qu'il sera pratiquement toujours possible de trouver une personne correspondant au public défini, expliquant notamment pourquoi ces conditions d'accueil persistent malgré le caractère parfois anachronique que souligne le chargé de mission SIAO. La question des publics spécifiques renvoie à l'histoire des structures et participe de leur identité. Il est ainsi admis que sur certains territoires, des centres d'hébergement et de réinsertion sociale ou centres d'hébergement d'urgence n'accueilleront jamais de personnes avec enfants, de femmes ou d'hommes selon les cas, de personnes n'étant pas en capacité de

CHRS pour des personnes sans ressources ou en situations irrégulières peut être conditionné ou soumis à la validation systématique par les services de l'État avant orientation.

travailler dans d'autres, *etc.* Ces critères d'accès à l'entrée sont considérés comme historiques et font office de règles admises au niveau local et intégrées par les potentiels prescripteurs. On peut toutefois souligner que l'adaptabilité des structures d'hébergement qui avait été affirmée par Benoist Apparu à l'occasion de l'annonce de sa stratégie nationale en 2009 (principe de mutabilité) se heurte à ces logiques historiques et identitaires qui, à l'échelle des territoires, semblent indépassables ou très difficilement.

2.3 Inconditionnalité ou mixité au sein des structures : Une sélection des publics justifiée par « l'équilibre de structure »

La sélectivité ne se limite pas à des critères dessinant les contours du public-cible déterminé par la structure. Un chef de service indique ainsi à l'occasion d'une commission partenariale que le faible *turnover* au sein de sa structure s'explique notamment par le fait que « la résidence sociale [censée être une solution de sortie] bloque parfois les orientations en fonction de la problématique de la personne, [...] en particulier [...] lorsqu'il y a des traitements Méthadone ». Au-delà des critères qui déterminent le public-cible de la structure, on trouve également un certain nombre de critères d'exclusion. Comme l'indique ce chef de service, cela peut concerner le fait d'être toxicomane avec ou sans traitement, mais également le fait d'être accompagné d'un chien, ou encore d'être alcoololo-dépendant. Ces règles conditionnent fortement les possibilités d'accès à l'offre selon les situations. Là encore, la tolérance des structures à l'égard de ces différents cas de figure est connue des partenaires locaux et participe largement à la prescription éventuelle d'une personne vers cette structure. Mais la clarté des conditions d'accueil est parfois subtile à identifier. C'est en particulier le cas lorsque des structures refusent une personne en invoquant un risque potentiel pour son « équilibre de structure ».

L'« équilibre de structure », l'« équilibre de peuplement » ou l'« écologie des lieux » comme j'ai pu l'entendre sur certains territoires, sont des notions difficiles à décrire en termes de critères. Ces différentes appellations désignent le fait qu'une personne peut se voir refuser l'accès à un dispositif d'hébergement afin de ne pas « mettre en difficulté » la structure, entendue ici comme les personnes actuellement hébergées, mais également l'équipe d'intervenants. Cela ne signifie pas que des publics avec certaines problématiques se voient refuser l'accès de façon systématique, mais plutôt une volonté de ne pas accueillir trop de

personnes dans des situations jugées complexes qui viendraient déséquilibrer le fonctionnement de la structure en accaparant trop de temps à l'équipe ou en générant d'éventuels troubles vis-à-vis des autres personnes hébergées. Des intervenants expliquent ainsi qu'ils essaient de limiter le nombre de « sans-papiers », de « personnes psy », d'« alcooliques », de « toxicomanes », ou encore de personnes « avec des problèmes de santé importants ». Si l'on peut aisément comprendre qu'une structure dite « généraliste », non spécialisée dans la prise en charge de personnes atteintes de problèmes psychiatriques ou dans les problématiques addictives, puisse redouter de devoir accueillir une proportion trop importante de personnes vivant ces situations, on peut toutefois être surpris de l'importante variation des critères et quotas de publics spécifiques pouvant être accueillis en respectant cet « équilibre de structure ». L'échange restitué ci-dessous, concernant les pensions de famille, illustre les décalages qui peuvent apparaître au sujet de cet « équilibre » et la manière dont il est mis en lien avec la question de l'inconditionnalité de l'accueil :

« Responsable de la pension de famille X : La dernière fois qu'on avait eu une réunion ensemble avec les accueillants, c'est quelque chose qui était revenu, moi je me souviens. Ça m'avait... Je me sentais un peu seul, dans, dans... dans ma position parce que ça revenait, y avait aussi d'autres structures autour de la table. Et y avait beaucoup, ça revenait beaucoup cette histoire d'équilibre : "on peut pas avoir que des personnes alcooliques", "on peut pas avoir que des personnes avec des troubles psychiatriques", "on peut pas...", "nous, enfin c'est pas possible"... Enfin voilà, y a des choses comme ça qui revenaient et qui sont je pense, les... comment on s'en sert de ces arguments-là, pour après, lors des [commissions SIAO], lors des commissions tout ça, moi je vais pas encore sur [la commune] mais voilà, mais de s'en servir pour dire "voilà, on prend pas telle personne". J'ai l'impression que, de la même manière que les pensions ont été faite pour les personnes en grande exclusion qui peuvent accéder nulle-part, on se retrouve avec ces personnes qui se retrouvent sur les listes d'attente dans les SIAO, les [dispositifs locaux de régulation], tout ça, et où à nouveau il n'y a pas de place pour elles pour des histoires d'équilibre de structure. Mais je pense qu'il faudrait y travailler parce que je me dis que c'est, ça dévie un peu quand-même.

Responsable de la pension de famille Y : À ce raisonnement, on peut y opposer les ghettoïisations. Ce que je veux c'est que, tu prends un type de population, tu les mets toutes à un endroit, à la limite, là, je te dis : "Pourquoi pension de famille ? La mixité elle est où ?". Si tu prends une typologie de public qui est la même, à un moment, on s'en sort plus ?

X : Mais c'est quoi "la même" ? C'est pas... Moi, je reçois les personnes qui demandent.

Y : Non, non, mais ce que je veux dire... on peut arriver... alors, on peut avoir les mêmes problèmes, les individus peuvent avoir les mêmes problèmes, mais peuvent arriver d'horizon différents. Nous, chez nous par exemple, tu as des personnes qui arrivent d'HP, hein, d'hôpitaux psy, je veux bien. Tu as des personnes qui arrivent de la rue, tu as des gens qui arrivent de prison. Je veux dire, le gars, quand il sort de dix-sept ans de prison, il a peut-être des problèmes de santé mentale aussi...

X : Oui, oui, mais comment tu vas... quel ratio tu vas faire ?

Y : Ben, quel ratio...

X : Tu vas en avoir trois de prison, trois de... trois pour l'alcool, trois pour la psychiatrie ?... Comment tu ?... C'est quoi c't'équilibre ?!

Y : Nous, on ne fonctionne pas du tout pareil que vous. On a une dimension collective qui est bien plus forte que, que, que... vos lieux. On a l'activité qui est obligatoire. Les repas le midi et le soir sont en prises obligatoires. Les logements sont partagés. Les personnes partagent leurs logements.

X : Les repas sont obligatoires ?!

Y : Oui. Les personnes partagent leurs logements. L'activité est obligatoire le matin.

X : Faut pas que les personnes soient trop malades alors. Soient trop phobiques ou...

Y : On s'adapte ! On s'adapte au... On a plein de gars qui ont des AAH [allocation adulte handicapé]. Je veux dire, voilà...

X : Non, mais ça, c'est pas une référence l'AAH. On est d'accord, entre...

Y : Non, mais tu vois ce que je veux dire... Non, mais... Si on va par là... Et on se débrouille, on s'adapte après par rapport à l'activité. Parce qu'en fait, on a la chance d'être... On a aussi un chantier d'insertion de 36 personnes. Sur le même lieu. Ce qui veut dire que... On a un peu un fonctionnement comme à Emmaüs si tu préfères, où une activité est obligatoire.

X : Hum... [sceptique]

La co-animatrice du groupe : C'est plutôt communautaire que...

Y : Communautaire, carrément ! Ce qui veut dire que parfois, peut-être dans, dans, dans ma... Déjà, ce qui me semble tout à fait naturel...

X : Enfin sur le coup, vous êtes quand-même obligés... Enfin c'est pas inconditionnel. C'est pas vous qui parliez d'inconditionnalité ? Sur le coup, c'est quand-même...

Y : Si. Bien sûr ! Bien sûr, nous on prend des sans-papiers, on prend des, des Roms... Là, les Roms, les neuf Roms qu'on vient d'accueillir, y a personne qui en voulait dans le [département].

X : Non, mais je dis pas que vous accueillez pas des...

Y : Quand les gars, ils sortent de vingt ans de prison. Y a personne qui en veut aussi, hein.

X : Non, mais c'est pas inconditionnel, puisqu'à un moment, vous faites quand-même des choix sur les personnes qui rentrent ou pas.

Y : Ben y a un moment, attends, attends, y a un moment, par rapport à...

X : Je dis pas que c'est bien ou mal, je dis juste que c'est pas inconditionnel, hein.

Y : Attends, attends, alors, y a... Parfois, il est vrai, moi j'en suis le premier filtre, par rapport à l'accueil, c'est moi qui reçois... Parce que pareil, on n'est pas

assujetti encore aux commissions, au SIAO. On y participe, mais, on y fait ce qu'on veut. On peut aussi avoir des demandes d'hébergement en direct. Parce qu'on les prend aussi. Hein, ok. Y a un moment, dans un équilibre de lieu, y a parfois, il arrive, on se dit "Ben s'il reste qu'une place, ça sera pas le HP, l'hôpital psychiatrique qui la prendra, ça sera plutôt quelqu'un...". Voilà, parce qu'après, on a aussi un nombre de demandes qui fait qu'à un moment, on est aussi obligé de faire un choix. Aussi ! Tu vois ? »

Cet échange a eu lieu à l'occasion d'un groupe de réflexion en avril 2013 portant sur les solutions d'habitat pour les personnes précarisées s'appuyant sur l'expérience des pensions de famille du réseau de la Fondation Abbé Pierre. À l'occasion de cette rencontre, cinq pensions de famille³⁹⁴ de différents territoires de la partie sud de la France se sont réunies pour croiser leurs constats et leurs fonctionnements respectifs. Le but était d'engager une réflexion autour des relations entre les pratiques en pension de famille et l'approche « Logement d'abord », mais également envisager les évolutions futures des pensions de famille. Le cadre des pensions de famille a été décrit dans la circulaire du 10 décembre 2002 relative aux maisons relais³⁹⁵ qui précise :

« La maison relais est destinée à l'accueil de 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.

Les maisons relais s'adressent de manière privilégiée aux personnes fréquentant ou ayant fréquenté de façon répétitive les structures d'hébergement provisoire et qui ne relèvent pas des structures d'insertion de type CHRS ni d'un logement autonome.

Il est important de rappeler que la maison relais ne s'inscrit pas dans une logique de logement temporaire mais bien d'habitat durable, sans limitation de durée, et offrant un cadre semi collectif valorisant la convivialité et l'intégration dans l'environnement social.

La maison relais constitue une modalité particulière de résidence sociale, régie par les articles R. 353 et suivants du code de la construction et de l'habitat et la circulaire n° 965733 du 17 décembre 1996. Elle ouvre droit au bénéfice de l'allocation personnalisée au logement (APL). »

³⁹⁴ Dans le réseau de la Fondation Abbé Pierre, on parle de pensions de famille, mais dans les textes officiels, ces dispositifs ont successivement été qualifiés de « pensions de famille » puis de « maisons-relais », avant de retrouver l'appellation « pensions de famille ». Cf. notamment la Circulaire du 21 avril 1997 pour un appel à projet pour expérimenter les pensions de famille ; le « Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté » co-produit la DGAS et la DGALN en septembre 2008 (DGAS et DGALN, 2008) ; le rapport de la Dihal « Hébergement et accès au logement. Les pensions de famille et résidences accueil : du modèle aux réalités d'aujourd'hui » publié en novembre 2015 (Dihal, 2015).

³⁹⁵ Circulaire DGAS/SDA n° 2002-595 du 10 décembre 2002 relative aux maisons relais.

Au travers du cadre formulé dans cette circulaire, la description du public laisse une importante marge d'interprétation et explique en partie les divergences de points de vue qui s'affirment au cours de l'échange restitué ci-dessus. Car cette définition des publics est à comprendre pour partie en creux. Si les pensions de famille sont destinées à l'accueil de « personnes à faible niveau de ressources », cela signifie par extension qu'elles n'ont pas vocation à accueillir les personnes qui ne disposent pas de ressources. Le modèle de financement des pensions de famille s'appuie d'ailleurs en partie sur le fait que ses résidents paient une redevance partiellement couverte par l'APL-Foyer³⁹⁶ à laquelle ce dispositif ouvre droit³⁹⁷. En outre, la circulaire ne décrit pas de façon explicite les caractéristiques précises du public accueilli et use de descriptions laissant une importante latitude à l'interprétation subjective : « situation d'isolement ou d'exclusion lourde », « situation sociale et psychologique, voire psychiatrique » rendant « impossible à échéance prévisible leur accès à un logement ordinaire », s'adressant « de manière privilégiée aux personnes fréquentant ou ayant fréquenté de façon répétitive les structures d'hébergement provisoire et qui ne relèvent pas des structures d'insertion de type CHRS ni d'un logement autonome ».

Selon cette circulaire, la responsabilité des entrées au sein de ces dispositifs relève pour beaucoup de l'appréciation des gestionnaires de ces structures. Ces derniers vont ainsi avoir une importante latitude sur l'éventuel ciblage des situations à privilégier ou au contraire à évincer, afin de maintenir un « équilibre de peuplement ». La circulaire délègue en diverses occasions la responsabilité de la définition du public à accueillir. Elle indique que le « projet social » de la structure « définit les publics à accueillir et leurs besoins », ajoutant ensuite que « ces publics devront présenter, autant que possible, des profils et des parcours suffisamment variés pour dynamiser la vie sociale interne à l'établissement et favoriser son ouverture vers l'extérieur ». Puis, en annexe, elle ajoute concernant l'attribution des logements, que « compte tenu de la nature du projet et de l'importance à parvenir à un peuplement équilibré de la maison, les règles d'attribution des logements feront l'objet d'un accord : entre le gestionnaire ; l'ensemble des réservataires ; les services qui auront orienté vers la maison relais les futurs pensionnaires ».

³⁹⁶ L'aide personnalisée au logement permet de financer en partie les frais d'hébergement en foyer ou en hébergement si les établissements sont habilités à cette aide.

³⁹⁷ La circulaire précise que les établissements doivent faire en sorte que « le taux d'effort demandé aux résidents soit compatible avec leurs ressources en recherchant la modération dans le niveau de redevance pratiqué, notamment pour la partie "prestation" qui s'ajoute à l'équivalent loyer et charges locatives ».

Le débat qui s'engage donc à l'occasion du groupe d'échanges trouve précisément son fondement dans cette « liberté » accordée aux pensions de famille pour déterminer le public-cible qu'elles sont susceptibles d'accueillir et dans les orientations distinctes qui en résultent. Les deux protagonistes ont ainsi le sentiment d'inscrire leurs pratiques dans « l'esprit des pensions de famille ». En amont de l'extrait présenté, le déroulé de la réunion avait d'ores et déjà laissé apparaître la diversité des pratiques et des modes de fonctionnement de chacun de ces dispositifs. Certains fonctionnent en mixité hommes-femmes alors que d'autres n'accueillent que des femmes ; dans certains cas, l'accueil d'enfants est autorisé alors qu'il est majoritairement proscrit dans ce type d'établissement ; les personnes disposent globalement de logements individuels, mais une structure loge deux personnes par unité d'habitation ; selon les cas, les activités collectives ont un caractère obligatoire ou non ; *etc.*

Comme c'est régulièrement le cas lorsque se réunissent des structures ou associations censément proches, le croisement des pratiques laisse finalement apparaître de nombreuses disparités mais également des désaccords sur le sens des conditions formulées par les uns ou par les autres. Cet extrait donne une illustration particulièrement significative des enjeux qui entourent la question de l'équilibre de structure mais également des conceptions différenciées de la notion d'accueil inconditionnel au sein du champ et de ce qui en découle en termes de pratiques d'accueil. Dans le cas du responsable de la pension de famille Y, l'inconditionnalité représente le fait d'accueillir une diversité de publics, en pointant notamment la situation des personnes « sans-papiers » ou « étrangères », en plus des « personnes psy » ou « sortant de prison ». En ce sens, ce responsable dépasse les critères légaux qui cadrent l'accueil au sein des pensions de familles puisqu'il est normalement nécessaire d'être en situation régulière sur le territoire et de pouvoir ouvrir droit à l'aide personnelle liée au logement (APL) pour y être accueilli. Ce positionnement n'est pas celui du responsable de la pension de famille X qui considère qu'il ne faut pas opérer de sélection à l'entrée et accueillir les personnes selon l'ordre d'arrivée et qui, par ailleurs, accueille exclusivement des personnes remplissant les critères définis au sein des textes réglementaires.

Cette première description des conceptions différenciées de l'accueil des publics et des effets que cela peut produire sur l'organisation de l'accès à l'offre est utile pour saisir la marge de manœuvre dont dispose chaque structure, que celle-ci se fonde sur son « projet social » ou sur le respect de son « équilibre de structure ». Au travers de cet exemple qui concerne les pensions de famille, mais qui correspond à des situations généralement observables dans les différents

dispositifs qui composent le secteur AHI, on constate que l'offre sociale d'hébergement et d'accès au logement, malgré la mise en œuvre de dispositifs de régulation, demeure soumise aux conditionnalités formulées par les structures.

2.4 L'hébergement d'urgence : de l'affirmation de l'inconditionnalité à la logique des quotas

Depuis plusieurs années, de nouveaux critères ont fait leur apparition, notamment concernant l'hébergement d'urgence. Une autre forme de sélection s'opère, cette fois-ci entre le 115 et les différences structures. On observe notamment la mise en place de « quotas » consistant à limiter l'accueil de personnes en situation irrégulière sur le territoire, généralement déboutée de la demande d'asile. Sur certains territoires, les acteurs de terrain parlent de « personnes en situations administratives complexes » ou « avec droits minorés » pour désigner ce public dont le statut administratif ne permet ni de travailler ni d'accéder à des minima sociaux. La raison de la mise en place de ces quotas rejoint les évolutions légales du cadre de l'hébergement d'urgence que sont l'accueil inconditionnel et le principe de continuité³⁹⁸. Concrètement, l'accueil inconditionnel de l'urgence est écorné par la formulation de plus en plus visible de conditions d'accès liées aux statuts administratifs des demandeurs. Cette sélection des publics à l'entrée selon leur situation administrative résulte d'un choix opéré par les acteurs des dispositifs qui estiment qu'il n'est pas soutenable d'assurer simultanément le principe d'inconditionnalité *et* le principe de continuité, faisant ainsi le choix de privilégier le second au détriment du premier. Les structures d'hébergement d'urgence ayant fait ce choix estiment être dans une situation paradoxale, alors que les missions qui relèvent de l'urgence consistent par définition à répondre à des situations de détresse qui nécessitent une intervention

³⁹⁸ Sur certains territoires, la mise en place de quotas visant à restreindre le nombre de personnes étrangères en cours de demande d'asile coïncide avec la « régionalisation de la demande d'asile ». Engagée à partir de 2006, cette reconfiguration de l'organisation géographique du dépôt de la demande d'asile s'étend à partir de mars 2009. Dans le cas des régions PACA et Rhône-Alpes, la demande ne s'effectue plus au niveau de chaque département mais plus qu'au sein de deux préfectures. À cette époque, diverses associations, à l'image de la Cimade, dénoncent ce « mouvement de concentration vers les métropoles » et soulignent l'état de saturation du dispositif d'accompagnement et d'hébergement sur ces territoires. <https://www.lacimade.org/presse/la-regionalisation-va-a-l-encontre-de-l-exercice-effectif-du-droit-d-asile/> De nombreux acteurs associatifs expliquent ainsi que « par effet de débordement », les demandeurs d'asiles non pris en charge dans les structures d'hébergement du Dispositif national d'accueil (DNA) vont ainsi naturellement se tourner vers les dispositifs d'hébergement d'urgence « généralistes ».

immédiate. Ce « paradoxe » a d'ores et déjà été pointé par Pierre Vidal-Naquet qui expliquait dès 2005 :

« Afin d'éviter les phénomènes de saturation, les gestionnaires sont en effet amenés à réglementer les flux d'entrée, à refuser les accès répétés aux structures ainsi que les sédentarisation prolongées. Dans certains cas, ils ont tacitement réintroduit le système des quotas, en fonction des pays d'origine. » (Vidal-Naquet, 2005)

Les observations réalisées sur l'un des territoires de l'enquête permettent de constater une bascule qui s'est progressivement opérée en faveur d'une pratique de quotas. Ce « tri » effectué à l'entrée ou la logique de « quota » de places entre personnes en situation de « droits minorés » ou « situations administratives complexes » et les autres, est un sujet sensible alors que cette pratique est alors généralement critiquée à l'échelle du territoire et rarement admise par les acteurs qui la mettent en œuvre. Progressivement, cette pratique a été considérée comme légitime et revendiquée afin de permettre de créer de la fluidité dans les dispositifs d'hébergement d'urgence. La logique est simple : afin d'éviter que des personnes dont le statut administratif ne permet pas l'accès à un dispositif d'insertion « en sortie », les centres d'hébergement d'urgence limitent l'accès à ces personnes « en amont » pour éviter qu'elles ne « s'installent » durablement au sein des structures. C'est par exemple pour permettre une rotation des personnes sur les places, et pour éviter de faire perdurer les pratiques anciennes consistant à limiter la durée de séjour à quelques nuits – ce qui est désormais proscrit par le « principe de continuité » inscrit dans les textes – que l'un des centres d'hébergement d'urgence de l'un des territoires observés a progressivement ajouté des critères de sélection à l'entrée.

Les perspectives de sortie d'hébergement d'urgence pour les personnes déboutées de la demande d'asile, qui constituent la majorité des personnes en « situations administratives complexes », sont relativement faibles car les structures d'insertion les refusent majoritairement. Par conséquent, les accueillir dans les centres d'urgence conduit à accepter qu'elles soient hébergées à long terme, dans l'attente d'une éventuelle régularisation au bout de plusieurs années. Des quotas sont donc mis en place et le 115 doit composer avec ces nouvelles exigences et des pourcentages de places accordées pour les personnes en situation de « droits minorés » propres à chaque structure. Certaines n'en acceptent que 30% ou 50%, tandis que d'autres, beaucoup plus rares, n'y prêtent pas attention. Ces critères sont énoncés explicitement et les agents des services de l'État en sont clairement informés. Pourtant, malgré le caractère répandu de ces pratiques, les traces écrites sont rares car elles s'inscrivent en dehors

du cadre légal. Voici l'un des seuls documents que j'ai pu recueillir, qui explicite très clairement ces pratiques en vigueur. Il s'agit d'un courrier électronique émanant d'un cadre d'un CCAS responsable d'un centre d'hébergement d'urgence à destination de l'un de ces partenaires :

« Mr [directeur d'association], bonjour,

J'ai eu connaissance d'un échange de message à propos des places disponibles au [centre d'hébergement d'urgence] et des indications contenues sur le document de transmission journalier.

Comme nous en avons parlé et échangé avec vous lors de notre rencontre en présence de [directeur du centre d'hébergement d'urgence], nous souhaitons préserver un équilibre des publics à l'intérieur du [centre d'hébergement d'urgence] de manière à pouvoir garantir une certaine fluidité entre les arrivées et les départs.

Jusqu'alors la différence en matière d'accompagnement et d'orientation vers les différents dispositifs se faisait autour de la notion d'autorisation de travail. Ce qui nous amenait à indiquer, avec autorisation de travail ou avec droits minorés ; depuis le 1^{er} janvier de nouvelles dispositions sont prises en matière de travail pour des ressortissants de pays européens qui ont la possibilité de travailler avec inscription à Pôle Emploi. Ces ressortissants sont néanmoins dans une situation de droits minorés les empêchant d'être orientés vers des dispositifs sociaux. Aussi je suggère, pour continuer dans l'optique de favoriser une certaine fluidité au [centre d'hébergement d'urgence] d'indiquer sur le message de transmission avec droits minorés ou sans droits minorés, considérant que la notion de "sans droits minorés" recouvre la possibilité pour le ménage, d'accéder à l'ensemble des services aussi bien sociaux, que du logement, hébergement et du travail.

En espérant avoir répondu à vos questionnements très justifiés, je reste à votre disposition pour échanger sur la question.

Bien cordialement »

Dans ce courrier, la restriction de la proportion de personnes en situation de « droits minorés » est justifiée par deux raisons liées : la première évoquée concerne la possibilité d'accéder au travail ; la seconde, concerne les possibilités d'avoir accès à « l'ensemble des services », en l'occurrence les autres dispositifs d'hébergement post-urgence (hébergement d'insertion, logement adapté, etc.).

La bascule observée au cours de l'enquête se caractérise par le caractère nouvellement assumé de cette logique sélective, mais elle s'incarne aussi par un changement important dans les principes de l'urgence qui, pendant de nombreuses années, avaient majoritairement tendance à favoriser l'inconditionnalité de l'accueil pour des séjours ponctuels. Selon les territoires, les

règles en vigueur pouvaient varier mais consistaient toutes à n'autoriser que des séjours limités au sein des hébergements d'urgence, d'une nuit à une dizaine de jours selon les cas. L'affirmation du cadre légal de l'hébergement d'urgence semble donc avoir conduit à une transformation des pratiques de la part des acteurs de l'urgence sociale. Dans le but de maintenir un taux de rotation au sein des structures d'hébergement, le principe de continuité de l'accueil a pris le pas sur l'inconditionnalité de l'urgence. On peut ainsi considérer que cette transformation marque une forme d'adaptation des acteurs locaux au nouveau mode de fonctionnement encadré par les textes, tout en cherchant à soutenir le principe d'un hébergement d'urgence capable de proposer des solutions à des personnes dont la situation de détresse ne peut être différée. Un ancien responsable d'un 115 départemental explique ainsi :

« Franchement, on a l'impression que chacun expérimente son truc, essaie d'avoir un peu de rotation, et... on n'a pas l'impression qu'il y a quelqu'un qui ait trouvé la solution miracle hein, sinon, on aurait des places tous les jours aux 115, tu vois. Par exemple, sur... ben sur [ville de province], eux c'est le contraire. Ils limitent le nombre de situations qu'ils estiment avoir peu de sorties derrière. C'est-à-dire que l'entrée se fait en fonction des possibilités de sortie. Donc quelqu'un qui a une autorisation de travailler a plus de chances d'entrer, y compris devant un Daho [Droit à l'hébergement opposable], ou y compris devant quelqu'un qui devrait être accueilli en priorité, en référé, ou n'importe quoi, parce qu'il a plus de chances de sortie. Voilà. Pendant longtemps, c'était... Alors eux, par contre, ils commencent à constater que ça ne marche pas. C'est-à-dire que par exemple, ils ont beaucoup sélectionné les publics en fonction, donc des statuts administratifs, ce qui les a amenés à avoir plus de familles françaises par exemple, qui sont plus dans des demandes de CHRS que les familles en situation de droit minoré, en situation administrative complexe où la sortie est moins évidente. Il faut des dérogations, tout ça. Sauf qu'ils s'aperçoivent maintenant, donc au bout d'un ou deux ans de recul, que le délai d'accueil des familles dites de droit commun, enfin français, parce que les droits communs, pas tout le monde entend la même chose, et des personnes droits minorées, il est le même parce qu'il n'y a pas de débouchées dans tous les cas, et que... Et du coup, malgré tout, ils restent sur cette sélection, mais elle a de moins en moins de sens. Du coup maintenant, ils sont sur une nouvelle approche qui serait plutôt d'accueillir les demandeurs d'asile qui ont plus de perspectives sur les CADA [centre d'accueil pour demandeurs d'asile]. En fait, maintenant vraiment l'entrée dépend de la sortie. Y a plus que ça qui compte en fait. »³⁹⁹

2.5 Le contrôle des populations selon le statut administratif

Dans ces propos, la question de la sélection à l'entrée est intimement liée à l'enjeu de la sortie et des possibilités qui s'offrent selon le statut des personnes. On peut ajouter un autre

³⁹⁹ Entretien réalisé avec un ancien responsable du 115 d'un département.

facteur qui participe à ce passage d'une offre d'urgence vers un renforcement de la continuité de la prise en charge au détriment de l'inconditionnalité de l'accueil. Dans la lignée des décisions politiques prises dans le cadre de la Refondation, les associations sont soumises à un à contrôle accru de la part des services de l'État quant aux situations des personnes transitant par les structures. Chaque responsable de structure est ainsi censé rendre des comptes sur l'état des places disponibles, mais également sur les solutions de sortie pour les ménages. On parle ainsi de « sorties positives » lorsqu'une personne sort vers un autre dispositif ou vers un logement. À l'inverse, la sortie est jugée négative si la personne retourne à la rue. Les responsables de structures estiment ainsi qu'il est préférable de sélectionner à l'entrée – ce qui n'apparaît pas dans les données remontées – pour accroître les chances de « sorties positives » et favoriser ainsi une libération plus rapide d'une place. Comme le rappelle le responsable du 115 cité ci-dessus, ces « expérimentations » ne sont pas nécessairement probantes, mais chacun essaie de « bricoler » une organisation à l'échelle locale avec l'objectif de favoriser la libération rapide de places pour les personnes en attente de solution.

Ces questionnements sur la gestion des personnes ne pouvant sortir à court-terme des centres d'hébergement d'urgence sont partagés à tous les niveaux du complexe bureaucratique-assistanciel et chacun envisage des alternatives. Un haut fonctionnaire ayant longtemps été rattaché au ministère de la Cohésion sociale m'explique ainsi à l'occasion d'un entretien que bien que le principe d'inconditionnalité de l'accueil ait été pensé « pour qu'on ne laisse personne à la rue », il débouche aujourd'hui sur une marge de manœuvre trop importante pour pratiquer la sélection des publics. Cet acteur des politiques de l'hébergement propose quant à lui d'« étanchéifier » différents circuits de prise en charge s'adressant distinctement aux « personnes étrangères en situation régulière », aux « demandeurs d'asile », aux « personnes de droit commun », et aux « déboutés » de la demande d'asile⁴⁰⁰. Selon lui, une organisation de ce type obligerait à une intervention auprès de chacun de ces publics. Cette réflexion n'est pas isolée et certains responsables locaux expriment également « en *off* » le souhait d'une organisation qui distinguerait deux « circuits » : « un pour les personnes réinsérables, et un pour les autres », n'ayant pas les mêmes objectifs en termes de réinsertion et de durées de séjours.

Ce contexte suscite des tensions récurrentes à l'échelle du terrain, notamment entre le 115 et les dispositifs d'hébergement d'urgence, mais également entre les différentes structures

⁴⁰⁰ Entretien réalisé avec un haut fonctionnaire anciennement rattaché au ministère de la Cohésion sociale, avril 2015.

d'hébergement d'urgence. La sélection des publics selon le statut administratif s'inscrit en contradiction avec les textes qui réglementent l'hébergement d'urgence, ce que ne manquent pas de rappeler les acteurs associatifs et/ou militants qui s'opposent à cette gestion discriminatoire. Cependant, les observations réalisées en particulier sur le terrain isérois permettent de constater que les agents de la Direction départementale de la cohésion sociale valident ce mode de fonctionnement en estimant qu'il permet malgré tout de favoriser une forme de rotation des places. Cette validation organisationnelle conduit ainsi à faire figurer parmi les critères d'accès à l'hébergement d'urgence, non seulement une situation de détresse avérée, mais également la possibilité de pouvoir trouver une solution de sortie à court terme en engageant des démarches d'insertion. Comme l'indique l'ancien responsable du 115 cité plus haut, l'enjeu du contrôle selon le statut administratif est intimement lié à l'insérabilité potentielle des personnes, qui conditionne leur sortie des structures⁴⁰¹.

Un chef de service d'un dispositif d'hébergement d'urgence explique ainsi en prenant l'exemple des « personnes roumaines inscrites à Pôle Emploi », qu'« il y a de plus en plus de personnes en droits minorés qui ne peuvent pas sortir des dispositifs d'urgence ». Face à l'impossibilité de répondre aux critères exigés par les structures d'insertion pour accueillir les personnes hébergées au sein de sa structure, notamment étrangères, un autre responsable de centre d'hébergement a créé un poste de « chargé d'insertion professionnelle » afin que les personnes puissent disposer de ressources par le travail puisqu'elles ne peuvent prétendre aux minima sociaux.

Ces exemples montrent que derrière la question du statut administratif ou de la nationalité, c'est en fait l'enjeu de l'insertion potentielle des personnes qui est évaluée. Ces différents éléments laissent apparaître, au-delà de la bascule d'un hébergement d'urgence centré sur l'inconditionnalité à une action organisée autour de la continuité de l'hébergement, que le champ de l'urgence est traversé par l'enjeu de l'insérabilité auquel il échappait jusqu'alors. À l'identification de la détresse des personnes s'ajoute dans un certain nombre de cas l'évaluation de l'« insérabilité potentielle » des individus. Afin de soutenir mon propos, je vais tâcher de montrer au cours de la section suivante qu'en parallèle de la question de la détresse, l'« insérabilité potentielle » est l'un des facteurs qui participent à la décision d'accepter ou non les personnes dans les dispositifs.

⁴⁰¹ J'y reviendrai ultérieurement à propos de l'évaluation de « l'insérabilité potentielle » des personnes comme facteurs d'accès à l'offre d'hébergement.

3. La construction collective des règles de régulation à l'échelle du territoire : L'exemple de la commission de régulation de l'urgence sociale en Isère.

La liberté dont disposent les structures dans le cadre du maintien de « l'équilibre de structure », ou encore la mise en œuvre de quotas pour les personnes n'ayant que des « droits minorés », ne doit pas donner l'impression d'une situation qui serait exclusivement déterminée par des acteurs décidant unilatéralement des critères participant à la sélection à l'entrée de leurs dispositifs. Dans le cadre organisationnel que propose le complexe bureaucratique-assistanciel actuel, les pratiques de chaque structure sont généralement connues et identifiées à l'échelle du territoire, et sont validées par les services déconcentrés de l'État. Il en va de même pour l'établissement des quotas. Si ces conditions propres à chaque dispositif participent largement à déterminer le périmètre de l'offre sociale accessible selon la situation du demandeur, et donc les trajectoires institutionnelles envisageables, ces conditions sont aussi discutées, négociées et affirmées dans le cadre des différentes instances de décision pluri-partenariales qui participent à l'organisation de l'offre sociale à l'échelle du territoire. Ces instances sont des occasions de rencontres entre les différents acteurs du champ où les conditions et règles d'organisation et de régulation de l'offre et de la demande vont être énoncées et travaillées collectivement.

En m'appuyant sur les observations réalisées au sein de l'une de ces instances locales, je vais m'intéresser à la manière dont les échanges, débats et prises de décisions qui se déroulent dans ces « groupes », « commissions » ou « cellules », participent à l'établissement d'une « jurisprudence locale » partagée par l'ensemble des acteurs concernés. J'emprunte ce terme à Jean-Marc Weller qui le mobilise dans le cadre de ses travaux sur le travail administratif et le « principe de proximité » (Weller, 2000, 2003). Il s'appuie lui-même sur l'usage du terme « jurisprudence » par Antoinette Chauvenet et Françoise Orlic qui, dans le cadre de travaux sur la « santé publique de l'enfance », expliquent comment s'opère, « au croisement de l'éthique et du politique, de la production de normes et de droits subjectifs », une création au jour le jour d'une doctrine ou d'une jurisprudence visant à adopter une position « juste » (Chauvenet et Orlic, 1988). L'emploi de la notion de « jurisprudence locale » permet d'appréhender la manière dont s'établissent différentes règles et manières de fonctionner au niveau local, qui régissent l'organisation et la mise en œuvre de l'offre sociale d'hébergement et d'accès au

logement dans un cadre qui dépasse la dimension strictement légale. Les règles établies et partagées, de façon volontaire ou subie, par les différents acteurs concernés ont ainsi vocation à adapter les politiques aux réalités locales. D'un côté, il s'agit de prendre en considération la demande, et de l'autre, de définir des modes de fonctionnement qui s'adaptent et respectent les spécificités des dispositifs en place. À l'image du courrier présenté plus haut où le représentant d'un CCAS rappelait les modalités de fonctionnement et les conditions d'accueil au sein d'un dispositif d'urgence, on observe que les règles, y compris celles s'inscrivant en dehors du cadre légal, peuvent être rappelées de façon officielle, mais aussi précisées ou encore actualisées dans certaines situations. Afin d'illustrer la manière dont les espaces de regroupement des acteurs peuvent être envisagés comme des lieux de production de la norme à l'échelle locale, je m'appuie ici sur le cas d'une « commission de régulation de l'urgence sociale » en Isère. Les observations répétées de cette commission sur plusieurs mois montrent cette instance décisionnelle comme un espace d'échanges et de négociations au sein duquel une jurisprudence locale prend corps et conduit à la définition des normes qui structurent l'administration de l'offre sociale d'hébergement d'urgence. En d'autres termes, l'analyse de cette « commission de régulation de l'urgence sociale » donne à voir, au-delà de la *régulation* de l'offre et de la demande d'hébergement, une autre forme de *régulation*, entendue comme l'activité par laquelle « se créent, se transforment ou se suppriment des règles » pour reprendre les termes du sociologue Jean-Daniel Reynaud (Reynaud, 1989, p. 31).

3.1 Le rôle de la commission de régulation

La commission de régulation de l'urgence sociale iséroise se présente comme un « espace de décision intermédiaire » où sont invités à se réunir les partenaires départementaux de l'urgence sociale, en l'occurrence des représentants d'associations disposant de places d'urgence, des techniciens ou des élus représentant des CCAS gérant des structures d'hébergement d'urgence, des représentants du 115 et du SIAO, des représentants de la DDCS, mais aussi du Conseil Départemental. Cette commission est coanimée par la DDCS et le SIAO. Les représentants des associations sont généralement des chefs de service ou des coordinateurs. Si l'ensemble des acteurs de l'hébergement d'urgence sont invités à cette commission, un certain nombre d'entre eux n'y participent jamais. Ainsi, en dehors des périodes hivernales, la commission rassemble entre cinq et sept personnes alors qu'en plus des représentants du SIAO, du 115 et de la DDCS, une quinzaine de partenaires sont systématiquement invités et sont

également destinataires des comptes rendus et des relevés de décisions⁴⁰². La situation est différente à l'occasion de la mise en place du plan hivernal puisque les représentants des structures à ouverture saisonnière participent régulièrement à la commission qui peut alors compter plus de dix participants. Comme rappelé à l'occasion d'un temps de travail visant à préciser « les missions de la commission de régulation » en juin 2014, la commission de régulation a été à l'origine créée « pour gérer le dispositif hivernal afin de fluidifier un maximum les places », avec « l'objectif [...] de « vider » le Centre d'accueil intercommunal [principal centre d'hébergement d'urgence de l'agglomération grenobloise] deux fois par semaine via cette régulation sur les places d'hébergement d'urgence hivernale ». En d'autres termes, les personnes qui avaient été orientées vers le Centre d'accueil intercommunal (CAI) suite à un appel au 115 voyaient leurs situations être réexaminées par la commission afin d'envisager la possibilité de les faire « basculer » vers les dispositifs d'hébergement « non pérennes » ouverts à l'occasion du renfort hivernal et ayant vocation à fermer au printemps. Par la suite, cette commission s'est maintenue en dehors des périodes hivernales (à une fréquence hebdomadaire) pour faire sortir des personnes accueillies au CAI vers un dispositif d'« urgence relais » nouvellement créé. Ce dispositif se compose d'un peu plus de 40 places dans un foyer Adoma en « semi-collectivité », « sans gardiennage » et « ne permettant pas l'accueil 24h/24 et 7j/7 ». Du fait de ces caractéristiques, il a été acté par la DDCS et les responsables de cette structure que les ménages orientés vers celle-ci doivent d'abord « avoir bénéficié d'un diagnostic » au sein du CAI.

Au moment de mes observations, la commission de régulation a un mode de fonctionnement et des missions variables selon les périodes de l'année : une fonction constante tout au long de l'année, consistant à faire sortir des personnes du CAI pour aller vers le dispositif d'urgence-relais ; une fonction saisonnière d'orientation des ménages ayant appelé le 115 vers les places créées dans le cadre du renfort hivernal d'hébergement sur une période allant de novembre à mars.

Dans le principe, cette commission a donc vocation à réduire le temps de latence entre une sortie et l'entrée suivante. Elle doit faire en sorte de libérer des places au sein du CAI qui se

⁴⁰² Les absences répétées d'une partie des acteurs de l'hébergement d'urgence s'expliquent en partie par le fait que les rencontres se déroulent systématiquement dans les locaux de la DDCS à Grenoble. On note ainsi que ce sont en particulier les représentants des dispositifs se trouvant en dehors de l'agglomération qui sont majoritairement absents.

présente à l'époque comme le seul contingent de places accessibles directement par le 115. La logique consiste ainsi à considérer le CAI comme la voie d'accès principale vers l'hébergement d'urgence avant une réorientation vers les autres structures d'urgence disposant de places disponibles, et selon le profil des ménages. Comme le résume un ancien responsable du 115 :

« Ce qui est simple, c'est que notre porte d'entrée principale c'est le CAI, hein, c'est un mystère pour personne. Et le CAI peut se déverser sur [le dispositif d'« urgence-relais »], qui lui, va se déverser sur les CHRS... »

L'enjeu de cette commission est donc de « fluidifier » le dispositif de prise en charge, c'est-à-dire d'accroître la rotation des personnes (*turnover*) au sein du Centre d'accueil intercommunal. Le constat qui a justifié la mise en place de cette instance intermédiaire non prévue par les textes réglementaires est le délai moyen entre une sortie et une entrée s'élevant à l'époque à environ neuf jours. La réunion régulière des acteurs de l'urgence sociale et la création d'un canal unique d'accès à l'hébergement d'urgence avant redistribution vers d'autres solutions est envisagée comme une manière de clarifier l'organisation et de simplifier les canaux d'accès à l'hébergement. Il s'agit également de favoriser une anticipation de l'orientation vers des places censées se libérer à court terme, avec l'objectif d'accroître l'efficacité de l'organisation locale de l'hébergement d'urgence⁴⁰³. L'observation de cette commission permet d'analyser la manière dont s'opère la régulation des demandes d'hébergement d'urgence au cours de la période hivernale et en dehors de celle-ci⁴⁰⁴, et de comprendre ainsi comment des règles s'établissent entre les acteurs impliqués dans l'action. Dans le contexte d'inadéquation entre l'offre et la demande d'hébergement d'urgence, l'observation donne également à voir la manière dont s'opère l'exercice de jugement effectué par les acteurs en charge des dispositifs d'urgence dans le cadre d'une forme de délibération collégiale visant à valider ou non l'orientation d'une personne vers tel ou tel dispositif. Cette opération de sélection des personnes à orienter est posée comme un impératif : « Il y a une place de disponible. Il faut choisir ! On ne va pas laisser une place vacante ».

⁴⁰³ Des instances de régulation visant à augmenter la « fluidité » ou à accélérer les procédures, ou encore à établir une sélection préalable des dossiers en amont de commission d'orientation vers l'hébergement existent sur d'autres territoires. Celle-ci ne fait donc pas véritablement exception dans l'organisation du champ, même si je n'ai pas eu connaissance de l'existence d'une instance identique sur les autres territoires de mon enquête.

⁴⁰⁴ On peut noter le caractère singulier des trajectoires institutionnelles envisagées par cette organisation qui va consister à faire passer des personnes d'un dispositif d'urgence vers un autre dispositif d'urgence, ou encore d'un dispositif d'urgence pérenne, c'est à dire ouvert à l'année, vers un dispositif saisonnier, ouvert généralement de novembre à avril sans garantie de solution ultérieure.

3.2 Créer de la fluidité en orientant les personnes vers un dispositif d'urgence-relais

Regardons dans un premier temps quelles sont, dans la fonction d'orientation vers le dispositif d'urgence-relais, les logiques de distinction entre les publics, fondées sur différentes caractéristiques que sont le genre, le statut administratif ou encore l'âge des personnes. Cela permettra de voir que ces différentes caractéristiques sont autant de critères participant principalement à évaluer l'« insérabilité potentielle » des personnes avant une éventuelle orientation.

3.2.1 Les conditions formelles d'accès à l'offre

Chaque semaine⁴⁰⁵, tout au long de l'année, les partenaires de l'urgence sociale se réunissent et le dispositif d'urgence-relais annonce le nombre de places qui vont se libérer dans les sept jours. Sur l'ensemble de la période observée, deux places étaient à pourvoir en moyenne chaque semaine. D'un point de vue réglementaire, le dispositif d'urgence-relais n'accueille pas les couples. Cela a notamment pu conduire à des situations incongrues, comme lorsqu'une femme a été accueillie au sein de la structure tandis que son compagnon, n'ayant pas le droit de la rejoindre, dormait dans une voiture sur le parking au pied du bâtiment. La structure n'accueille pas non plus les personnes avec enfants. En outre, la structure distingue les places pour hommes et pour femmes, ce qui conduit à ce que les places disponibles proposées soient fléchées selon le genre.

Comme rappelé lors d'un groupe de travail réunissant les membres de la commission de régulation de l'urgence sociale, les modalités d'accueil et d'accompagnement proposées par cette structure ont conduit ses responsables et la DDCS à mettre en œuvre des conditions d'accès particulières.

« Compte-tenu de la particularité de cette structure (site en semi-collectivité (Adoma) sans gardiennage) ne permettant l'accueil 24h/24 et 7j/7, il a été décidé d'orienter les ménages après avoir bénéficié d'un diagnostic au CAI. » (Extrait du compte-rendu du groupe de travail sur la commission de régulation réalisé par la DDCS, juin 2014)

⁴⁰⁵ Au cours de la période hivernale, les commissions de régulation se déroulent deux fois par semaine mais la structure d'urgence-relais ne participe qu'à une seule.

Au cours de ce même temps d'échange, certains acteurs expriment leurs questionnements sur le caractère restrictif des critères, alors qu'il leur est difficile de trouver des personnes correspondant au profil ciblé. Ils souhaitent que les conditions d'accès au dispositif d'urgence-relais soient redéfinies de façon collective, ou qu'elles soient *a minima* assouplies. Si la DDCS indique qu'un éventuel travail sur les critères pourra avoir lieu ultérieurement – ce qui ne se réalisera pas au cours de ma période d'observation – elle réaffirme, en attendant, les critères tels que définis jusqu'alors :

« Certains critères rendent l'orientation plus difficile que sur les autres structures d'hébergement d'urgence : nécessité d'autonomie, de statut administratif rendant possible un travail vers l'insertion professionnel (toutefois 11 places sont destinées à l'accueil de personnes en possession d'une APS au titre de la santé). Par ailleurs, l'accueil de jeunes en grand nombre s'avère souvent difficile en termes de gestion du quotidien notamment en l'absence de l'équipe éducative alors que le site n'est pas gardienné. » (Extrait du compte-rendu du groupe de travail sur la commission de régulation réalisé par la DDCS, juin 2014)

J'ai présenté précédemment les enjeux liés aux statuts administratifs des personnes en demande d'hébergement d'urgence, avec notamment la mise en place de quotas. Cet extrait permet de voir que ce statut est principalement identifié comme une entrave à l'insertion des personnes. Par ailleurs, la question des jeunes et de leur accueil en grand nombre est également perçue comme une difficulté potentielle pour ce dispositif. Également soumis, mais pour des critères d'âge, à l'impossibilité d'accéder aux minima sociaux, la situation des jeunes de moins de 25 ans pose des difficultés proches de celles des personnes étrangères ne pouvant prétendre à un minima social ou au travail. Là encore, au-delà des questions liées au nombre de jeunes, c'est l'enjeu de l'« insérabilité potentielle » qui apparaît comme étant le facteur principal de décision, sur la base de critères qui semblent parfois fluctuant ou empreints de représentations.

Le cas de ce dispositif d'urgence-relais est sans doute singulier de par le fait qu'il a vocation à être une solution de sortie pour les personnes jugées les plus proches de l'insertion et hébergées dans des dispositifs d'urgence de première ligne. Il permet cependant de mettre en exergue l'intrusion de l'enjeu de l'insérabilité dans le champ de l'urgence et de voir comment il agit dans l'organisation de l'offre sociale locale.

3.2.2 *La subjectivation des critères de sélection : la considération de l'« insérabilité potentielle » comme facteur d'accès à l'offre*

La question de l'« insérabilité potentielle » des personnes s'appuie pour partie sur le statut administratif ou la nationalité, mais dépasse largement ces critères. D'autres facteurs sont pris en compte afin d'envisager si la personne sera en capacité ou non d'engager des démarches d'insertion à court terme. Dans le cadre de la commission de régulation, les intervenants sociaux du dispositif d'urgence-relais demandent ainsi à ce que les personnes qui lui sont orientées, au-delà des critères administratifs rédhibitoires, aient été observées pendant une période plus ou moins longue afin d'avoir un certain nombre de gages sur les dispositions personnelles à s'engager dans des démarches d'insertion rapidement. Les situations des personnes évoquées pour un éventuel positionnement font donc l'objet de descriptions dépassant largement les éléments sociodémographiques. Ainsi, le cas de Monsieur C., entré au CAI trois mois plus tôt et pour lequel le directeur du centre d'accueil détaille la situation :

« Monsieur C. est né en 1974. Il était sur [banlieue de Lyon] et est arrivé sur Grenoble depuis trois mois, à la suite d'une rupture conjugale. Il était suivi par [un service de suivi social spécialisé] par [nom de son assistant social]. Une demande de domiciliation a été faite, une demande de logement social aussi. Le montage d'un dossier de surendettement est en cours. Ce monsieur est en attente de transfert de ses droits CAF [Caisse d'allocation familiale] et il perçoit le RSA. Il a actuellement un emploi dans les espaces verts depuis aujourd'hui chez [entreprise]. Il est autonome, employable. Il a des perspectives d'emploi d'insertion. Depuis son arrivée au CAI, il n'a pas de problème avec la vie collective. L'équipe du CAI fait attention à ce qu'il ne soit pas entraîné par d'autres personnes vers une consommation d'alcool. Il n'a pas d'addiction mais il a eu quelques écarts liés à l'alcool. C'est un monsieur très gentil ».

Au travers de l'exposition de la situation de cette personne, qui sera finalement placée sur liste d'attente pour une entrée sur le dispositif d'urgence-relais, on a un exemple significatif des différents éléments qui vont participer à évaluer l'« insérabilité potentielle ». Monsieur C. est de nationalité française ; une importante partie du travail d'accompagnement social administratif a d'ores et déjà été accomplie ; il a donné des preuves manifestes de sa motivation et de sa capacité à travailler. Le directeur du CAI résume la conformité de la situation de cette personne avec les attendus subjectifs en vue d'une insertion rapide en employant deux notions-clés dans le champ : « autonome et employable ».

L'autonomie⁴⁰⁶, étymologiquement « le fait de se gouverner d'après ses propres lois », est une valeur reconnue socialement et une norme qui structure l'individualité contemporaine. Pourtant, il suffit de s'essayer à un travail de définition pour constater que l'autonomie a l'allure typique d'une « idée floue » (Verdier, 2008), qui va pour partie être alimentée par les diverses représentations, interprétations et enjeux qui l'entourent. La « promotion de l'autonomie » s'immisce à tous les étages des politiques sociales (action sociale et médico-sociale, loi sur le droit au logement opposable, insertion) et devient une notion puissante et insaisissable, entre idéal émancipateur et mise aux normes. Pour l'intervention sociale, l'autonomie est à la fois une finalité, un objectif et un principe d'action. L'intervention sociale vise « l'autonomisation » des personnes, se fixe des objectifs concrets liés à l'autonomie des individus, tout en affirmant veiller à l'autonomie des usagers dans la relation. Les travaux de Nicolas Duvoux s'appuyant notamment sur la situation des allocataires du RMI ont permis de souligner le caractère paradoxal de l'emploi de ce terme. Le sociologue indique que « l'attente institutionnelle d'autonomie » se heurte à un premier paradoxe « matériel » dans la mesure où « les allocataires sont de par leur statut même incapables de répondre à l'injonction d'être autonome », et à un second « symbolique » qui résulte de « l'intériorisation des normes sociales promues par l'institution » qui peut conduire les personnes à des formes de dépréciations et de dévalorisation qui vont finalement accroître leur dépendance à l'institution (Duvoux, 2009, p. 17). Ces paradoxes n'empêchent pas la généralisation de son usage dans l'établissement des objectifs des actions d'insertion, mais également dans le discours des intervenants sociaux. L'usager « dont on présuppose *a priori* l'absence d'autonomie » (Choppin et Gardella, 2013, p. 165) ou pour lequel celle-ci est considérée comme « défaillante » (Lévy et Vial, 2017, p. 198) doit alors démontrer au travers de l'engagement d'un certain nombre de démarches, du respect des règles collectives de l'établissement, mais aussi et plus largement par son attitude qu'il est suffisamment autonome pour accéder au dispositif d'insertion suivant au sein du continuum de prise en charge ou à un « logement autonome ». L'autonomie, telle qu'elle est en usage dans le secteur social, revient à considérer que la personne est capable de réaliser seule un certain nombre de démarches déterminées dans le cadre de l'accompagnement social sans avoir besoin d'un soutien jugé important de la part de son référent. Ceci va par exemple se caractériser par la supposition que la personne adhère aux propositions qui vont lui être formulées par le travailleur social, mais également réalisera les actions qui ont été définies entre deux rendez-vous avec son référent (récupérer un document administratif, faire des photos d'identité dans la

⁴⁰⁶ Une partie de cette section sur l'autonomie s'appuie sur un chapitre publié en 2017 avec Benjamin Vial, « Les raisons du non-recours, une critique de l'autonomie instituée » (Lévy et Vial, 2017).

perspective d'un dépôt de dossier pour obtenir une pièce d'identité, *etc.*). Au-delà des démarches, les éléments qui vont concourir à l'évaluation d'une autonomie « positive » concernent la gestion du budget, de l'espace de vie « personnel » au sein de l'établissement (lit, chambre ou appartement selon les types d'hébergement), ou encore le fait de maintenir une bonne hygiène corporelle. Sur la base de ces différentes observations, les intervenants de la structure estiment si la personne fait preuve ou non d'une autonomie satisfaisante et suffisante pour accéder « à l'étape d'après ».

L'employabilité, mise en avant ici par l'intervenant, renvoie à une double dimension de la capacité à accéder à un emploi. La première dimension est réglementaire et porte sur le statut administratif. La seconde est plus subjective et renvoie aux dispositions individuelles à pouvoir effectivement s'intégrer au marché du travail. Dans le cas de Monsieur C., le constat de l'employabilité formulé par l'intervenant social s'appuie sur le fait qu'il vient de retrouver un emploi dans les espaces verts. Cela démontre de façon évidente le fait qu'il *peut* travailler. Dans d'autres situations, le diagnostic social d'employabilité va s'appuyer sur des éléments moins évidents. C'est notamment le cas dans la situation de Madame S., présentée à l'occasion de l'une des commissions de régulation de l'urgence sociale en novembre 2014 par le responsable de la structure qui l'héberge alors :

« Madame S. est née en 1971. Elle vient de République Démocratique du Congo. Après différents séjours, notamment au CAI, elle est désormais à [autre centre d'hébergement d'urgence du département]. Elle a un récépissé de renouvellement de titre de séjour avec autorisation de travail. Jusqu'à présent, elle voulait rester sur le territoire [où se trouve son centre d'hébergement actuel, en dehors de l'agglomération grenobloise] pour trouver du travail, mais c'est difficile. Elle se décourage de plus en plus et souhaite retourner sur Grenoble pour trouver un emploi. Elle a une demande d'hébergement d'insertion en cours. Elle est enregistrée pour entrer au CHRS [anonymisé] via une demande de son référent social. Elle a effectué un AVA. C'est une dame très réservée, un peu repliée sur elle-même. Il y a besoin d'un travail de type CHRS avec cette dame, pour l'accompagner vers l'emploi. De plus, cette dame semble avoir un réseau sur Grenoble. »

Contrairement à la situation de Monsieur C., cette femme n'est pas en emploi. Cependant, différents éléments sont mis en avant par l'intervenant social pour attester de son « employabilité ». Premièrement, Madame S. peut légalement accéder à un emploi du fait de son titre de séjour avec autorisation de travail. Il ajoute ensuite qu'elle est dans une démarche de recherche d'emploi, mais que le contexte économique local explique sa difficulté à en obtenir

un. Enfin, il insiste en indiquant qu'elle a effectué un AVA⁴⁰⁷, ce qui signifie qu'elle s'est engagée dans un dispositif se proposant comme une première étape vers l'insertion professionnelle. Cela indique aux partenaires présents la volonté de cette personne pour travailler et s'investir en ce sens. La démonstration de la motivation à s'impliquer dans des démarches d'insertion est un facteur important pour l'orientation vers le dispositif d'urgence-relais. Ce facteur semble récent dans le champ de l'urgence, mais il est depuis longtemps actif dans les dispositifs d'insertion. Thierry Michalot démontre dans sa thèse portant sur « l'évaluation par les travailleurs sociaux de la nécessité d'accueil en CHRS » que « la motivation du demandeur est le facteur principal » dans l'admission en CHRS, tandis que « la situation du demandeur face au logement est secondaire » (Michalot, 2010, p. 198). Le fait que Madame S. ait accepté de participer à un AVA indique également son « adhésion » aux propositions qui lui ont été formulées par son référent social, et ceci alors même que ce dispositif social est très faiblement rémunérateur (environ entre 2,5 et 6 euros brut de l'heure selon les dispositifs). Participer à un AVA joue en sa faveur. Le respect des horaires de travail, avoir un rythme de vie compatible avec une vie professionnelle, pouvoir travailler en groupe, faire preuve de conscience professionnelle, ou encore être en capacité de soutenir le rythme de production, sont autant d'attentes à respecter qui sont au cœur des AVA. En creux, il s'agit de vérifier l'investissement dans le travail et la fiabilité de la personne, mais également de s'assurer que d'éventuels comportements déviants tels que l'alcoolodépendance, la toxicomanie ou les problématiques de santé mentale n'entravent pas l'accès au travail dans un environnement non protégé. Dans le cas de Madame S., son « adhésion » au dispositif fait office de gage de sa motivation à « aller vers l'emploi » et d'une « capacité à accéder à l'emploi » qui crédibilise son « projet ».

Les deux éléments que sont la « motivation » et la « capacité » rejoignent pour partie ce que Serge Paugam qualifie de « motivation à l'emploi » (Paugam, 1991). Ils dépassent cependant cette seule dimension puisqu'il s'agit également de donner des arguments permettant de vérifier le caractère plausible des intentions formulées par la personne. En ce sens, les travaux d'Isabelle Astier permettent d'envisager une perspective plus en adéquation avec les observations réalisées. Dans sa démonstration d'un « glissement » de l'évaluation des personnes « dans un

⁴⁰⁷ Les AVA pour Activités d'adaptation à la vie active se proposent comme « une première étape » située en amont de l'insertion par l'activité économique. L'objectif de l'AVA est l'« acquisition des pré-requis à un projet de vie et à un projet professionnel (respect des horaires, rythme de vie adapté, travail en groupe, conscience professionnelle, rythme de production) avec un accompagnement socio-éducatif ». Source : Guide évolutif du groupe de travail (Fnars et CLAIE, 2005)

ordre psychologique », elle parle d'un « travail de personnalisation du jugement » qui va notamment consister à « évaluer la force de la volonté des sujets, leurs intentions et leur plausibilité » (Astier, 1996, p. 112). Elle explique ainsi que c'est notamment en s'appuyant sur des éléments de la vie privée des personnes que peut s'opérer un « jugement sur la caractère réversible ou irréversible » de leurs situations. Ces constats sont pleinement applicables dans le cas des situations individuelles présentées à l'occasion de la commission de régulation, à l'image de celles de Monsieur C. ou de Madame S., où les prescripteurs de ces situations vont soutenir les demandes en formulant, au-delà des éléments de nature « administrative », des éléments de la vie privée qui vont participer à rassurer l'éventuelle structure d'accueil sur les dispositions individuelles à se comporter correctement dans le dispositif et à s'investir dans des démarches d'insertion. C'est ainsi que dans le cas de Monsieur C., l'intervenant social souligne qu'il est « gentil », ou dans le cas de Madame S., que celle-ci est « très réservée », « un peu repliée sur elle-même ». Dans d'autres situations, on remarque qu'une femme seule avec ses enfants « fait tout son possible pour s'en sortir » en se démenant pour trouver du travail tout en étant « très attentive à la scolarité de ses enfants ». Ou encore, un homme connu de longue date par les acteurs du réseau assistantiel, a « vraiment changé d'attitude depuis plusieurs années », « ne cause aucun problème au sein de la structure » et « est toujours très poli » avec les agents de la structure.

On voit ainsi apparaître, par la répétition de l'explicitation de ces « traits de caractère » ou « attitudes » que la question du comportement des personnes vis-à-vis de l'institution et des autres accueillis tient une place centrale dans l'évaluation de l'« insérabilité potentielle ». Ces éléments participent à rassurer les structures qui accueilleront cette personne en aval sur sa « disposition » à « jouer le jeu » de l'insertion, à « adhérer » à l'accompagnement et à « se mobiliser » dans les démarches d'insertion qui représentent le levier pour une sortie ultérieure vers un autre dispositif d'insertion ou vers un logement.

Au travers de l'exemple de Monsieur C., on voit que la description de sa personnalité au travers de son « attitude » au sein de la structure va même plus loin. Le fait de souligner l'attention de l'équipe vis-à-vis de cet homme pour qu'il ne soit pas entraîné par d'autres vers la consommation d'alcool pointe à la fois le risque potentiel lié à l'alcool et l'éventuelle fragilité identifiée par l'équipe autour de cette problématique. Mais cela affirme aussi son caractère influençable et la menace que représente pour lui une cohabitation prolongée dans un dispositif où la mixité des profils pourrait avoir tendance à lui nuire. Il est ainsi décrit comme une

potentielle victime de l'influence d'autres personnes, pointant aussi en creux la nécessité de le faire accéder à un autre dispositif. Si l'on prolonge cette question des effets négatifs liés à la cohabitation et à l'influence potentiellement négative de l'environnement, on perçoit une logique proche de celle justifiant « l'équilibre de structure ». Alors que dans ce cas, le principe consistait à éviter la concentration dans certains dispositifs d'un trop grand nombre de situations individuelles jugées complexes à prendre en charge pour les équipes, on observe ici un autre élément de distinction entre des personnes considérées comme « faibles » ou « influençables » dont le comportement pourrait se dégrader de par la proximité avec des personnes considérées comme « déviantes » et potentiellement « nocives ». Cette influence potentielle des « mauvaises conduites » renvoie à un discours que l'on retrouve chez un certain nombre d'intervenants sociaux qui craignent les « spirales négatives ». Des acteurs parlent ainsi de « toxicité » potentielle des structures d'hébergement pour une partie des personnes qui y sont hébergées.

Dans la structure d'hébergement dans laquelle j'ai travaillé pendant plusieurs années, cette question s'est notamment posée au sujet des hébergés les plus jeunes qui se retrouvaient à côtoyer des personnes bien plus âgées et ayant notamment une importante consommation de toxiques. L'équipe se demandait alors dans quelle mesure la cohabitation de ces « publics » pouvait finalement s'avérer négative et potentiellement risquée pour les plus jeunes. Alors que la structure autorisait la consommation d'alcool, dans un souci de limiter les barrières d'accès au dispositif de personnes alcoolodépendantes vivant à la rue depuis de nombreuses années, ce cadre « tolérant » était alors envisagé comme un risque pour des jeunes dont l'« insérabilité potentielle » n'était pas hypothéquée. On voit ainsi apparaître une autre caractéristique de l'évaluation de « l'insérabilité potentielle » : le risque de glissement d'une partie du public vers des pratiques déviantes qui viendraient fragiliser leur « volonté d'insertion » voire leur « capacité ». La vigilance vis-à-vis de ce risque de glissement est particulièrement perceptible à l'égard des plus jeunes, pour lesquelles les intervenants sociaux considèrent que l'insertion sociale, notamment par l'accès au travail, est l'une des issues principales pour sortir de la précarité. Parallèlement, ils estiment que le risque de dégradation de leur situation est particulièrement fort dans un contexte de précarité importante. Ce risque de glissement ou de basculement vient qualifier des situations-limites où une personne se retrouve simultanément avec une « insérabilité potentielle » lui permettant *a priori* d'améliorer sa situation et un risque potentiel d'aggravation de sa situation d'exclusion.

Si l'on revient au cas de Monsieur C., décrit comme « très gentil », « autonome », « employable », avec des « perspectives d'emploi et d'insertion », cette description participe à apporter des « gages » pour la structure qui va potentiellement l'accueillir. Le « risque » d'un échec – entendu comme le fait que la personne arrivant dans le dispositif d'urgence-relais se retrouve au final dans une situation sociale où elle n'aurait pas de ressources permettant d'accéder ultérieurement à un dispositif d'insertion classique, de logement accompagné, ou un logement individuel – semble ici très limité au vu des éléments exposés. De façon générale, et au-delà de la commission de régulation, les instances d'orientation des publics de la rue vers un dispositif ou d'un dispositif à un autre, donnent à voir le savoir-faire des intervenants sociaux lorsqu'il s'agit de soutenir l'une de « leurs situations ». Des professionnels expliquent ainsi qu'ils « blindent » certains dossiers, ou qu'ils vont « tout faire pour défendre » un cas. Cela signifie qu'ils vont mettre en avant tous les éléments qui doivent participer à ce que la situation qu'il vont présenter soit acceptée. Parmi ces éléments, on va retrouver ceux concernant les démarches entreprises, mais également ceux relatifs à la personnalité de ces usagers, qui « méritent vraiment de s'en sortir ». À l'inverse, des professionnels expriment leur malaise lorsqu'il s'agit de « défendre » le dossier d'une personne qui « ne fait pas d'effort », « est désagréable », « ne joue pas le jeu » ou « n'adhère pas » à l'accompagnement, et ce alors même que sa situation lui permettrait légitimement d'accéder à une aide ou un dispositif. Je reviendrai par la suite sur la question des formes de non-recours par non-proposition dans le cas particulier des « grands exclus », mais on voit déjà ici que la dimension subjective et comportementale va jouer un rôle capital dans la présentation d'un dossier et par conséquent sur son instruction (Lima et Trombert, 2013).

3.3 Les instances de gouvernance locale comme lieu de réaffirmation de la norme

L'espace de la commission de régulation comme articulation entre l'hébergement d'urgence et le dispositif d'urgence-relais est propice à l'expression des tensions latentes au niveau du territoire. Le caractère restrictif des conditions d'accès au dispositif d'urgence-relais dans un contexte de pression institutionnelle afin d'« accroître la fluidité » ne sont pas sans susciter quelques épisodes de crispation. L'impossibilité pour le CAI de faire sortir les personnes que le 115 lui a envoyé vers d'autres dispositifs conduit le centre d'accueil à héberger sur des périodes longues des ménages, alors qu'il rappelle que sa vocation est de pouvoir accueillir en urgence avant orientation vers une solution plus adaptée. Cependant, les conditions d'accès au

dispositif d'urgence-relais, bien que questionnées à l'occasion de ces épisodes de remise en question parfois houleux, demeurent en place. L'enjeu de conserver des « filières » de sortie pour les publics oblige à accepter les conditions imposées et à entretenir de bonnes relations avec ces dispositifs. Il faut également rappeler que ces critères et conditions sont énoncés en présence des représentants de l'État qui les valident explicitement en les confirmant verbalement, ou implicitement en se plaçant en spectateurs passifs des débats visant à les remettre en cause.

Au cours des commissions des mois d'avril et mai 2014, quelques tensions se font jour entre le représentant du centre d'accueil intercommunal et celui du dispositif d'urgence-relais. Ce moment de tension et de questionnement coïncide avec le recrutement d'un nouveau directeur au CAI qui découvre alors la commission de régulation et son fonctionnement. Ce dernier propose différentes personnes pour une orientation vers le dispositif d'urgence-relais, mais se heurte aux différentes conditions et restrictions, conduisant à ce qu'aucune d'elles ne soient finalement acceptées. C'est notamment autour de la question de la prise en charge des « jeunes » que la discussion se durcit. En cause, une jeune femme, Madame D., dont l'orientation vers le dispositif est jugée trop hâtive selon le représentant du dispositif d'urgence-relais. Ce dernier n'était pas présent à la réunion précédente et c'est l'un de ses collègues, peu habitué au fonctionnement de la commission, qui a accepté l'entrée de cette personne. Le représentant du dispositif d'urgence-relais explique :

« Par expérience, on sait que lorsqu'on est face à une personne qui bouge à droite à gauche, ça ne marche pas bien à [dispositif d'urgence-relais]. L'orientation de Madame D. qui s'est faite la semaine dernière s'est effectué trop rapidement, sans prendre le temps de l'observation ».

Il poursuit en expliquant qu'un groupe de travail spécifique réunit l'ensemble des intervenants sociaux travaillant avec le public « jeunes » et qu'il aurait été utile de prendre le temps d'échanger autour de cette situation dans ce cadre, avant de prendre la décision de l'orienter. Selon lui, « toutes ces structures connaissent Madame D. », mais sa situation n'avait pas encore été abordée. La suite de l'échange permet de constater qu'au-delà du cas de cette jeune femme, l'équipe du dispositif d'urgence-relais considère que l'accès des jeunes au dispositif exige des précautions, et donc des conditions particulières qui s'ajoutent à celles habituellement en vigueur. En cause, une forme de méfiance quant à la capacité des jeunes à s'engager dans des démarches d'insertion et notamment vers l'emploi ou la formation,

conditions indispensables pour sortir du dispositif rapidement du fait de l'impossibilité des personnes de moins de 25 ans à accéder à un minima social. Le représentant du dispositif d'urgence-relais, propose ainsi un protocole spécifique concernant les jeunes, qui consisterait à attendre plusieurs mois avant une éventuelle orientation afin de pouvoir « observer » comment les choses se passent au sein du CAI. Autre condition, le dispositif demande à pouvoir rencontrer de façon systématique les « jeunes » et leur référent social au CAI en amont de la validation de l'orientation. Le responsable du CAI rétorque que son centre d'hébergement n'est pas un lieu d'observation. Il ne veut pas non plus que les dossiers des jeunes soient traités dans le cadre d'une commission *ad hoc*. Un autre responsable d'un dispositif d'urgence vient au soutien de son collègue du dispositif d'urgence-relais en soutenant lui aussi l'intérêt de ce groupe de travail « jeunes » :

« Le groupe jeune permet d'échanger et de discuter des situations. Cela permet d'évaluer si une demande est pressante, de faire le lien avec les autres partenaires. On sait aussi que quand il y a un groupe de jeunes dans un hébergement, ils se tirent vers le bas. »

Face à cette demande nouvelle d'un temps de rencontre systématique et obligatoire avant toute orientation du CAI vers le dispositif d'urgence-relais, la représentante de la DDCCS intervient pour demander pourquoi cette obligation ne s'appliquerait « que pour les jeunes ». La réponse du représentant du dispositif d'urgence-relais est immédiate et soutenue par des données chiffrées :

« On a constaté que pour les 18-25, il y a eu 50% de départs difficiles alors qu'on est à 10% pour le reste des personnes. C'est un problème de maturité. Il y a donc un besoin particulier de prendre le temps de la rencontre. Il y a un besoin de cet échange concernant les jeunes, et au cas par cas ».

La représentante de la DDCCS acquiesce et reprend la main sur la réunion en indiquant qu'il faut poursuivre car « il reste toujours deux “places femme” disponibles » à pourvoir sur le dispositif d'urgence-relais. Le débat est clos. Le représentant du CAI reprend la parole pour présenter la situation d'une jeune-femme de 19 ans, arrivée quelques semaines plus tôt au centre d'hébergement. Elle est née en France de parents étrangers. Elle souhaite intégrer l'École de la deuxième chance et a rencontré un travailleur social d'un service de suivi social dédié aux jeunes. Il conclut sa présentation de la situation en indiquant : « C'est frais mais elle a des dispositions », avant d'ajouter qu'il propose une rencontre avec le dispositif d'urgence-relais la semaine suivante. Finalement, dans cet entre-deux où le représentant propose une personne qui

n'a pas fait l'objet d'une longue période d'« observation », tout en acceptant la tenue d'un temps d'échange avant orientation, on observe l'édiction d'une nouvelle règle qui s'appliquera désormais au sein de la commission de régulation : l'orientation des personnes âgées de moins de 25 ans ne pourra se faire qu'après un temps d'évaluation préalable par l'équipe du dispositif d'urgence-relais.

Lors de la commission suivante, c'est sur la question de la nationalité des personnes orientées que la discussion s'anime. Le représentant du CAI présente cette fois-ci la situation d'une Italienne de 53 ans, arrivée au centre d'accueil un peu plus de deux mois plus tôt. Cette femme a des papiers d'identité en règle. Elle n'a plus de suivi social mais est inscrite à Pôle Emploi. Elle travaille actuellement au sein d'un atelier d'adaptation à la vie active pour une durée de quinze jours à un mois. Son fils, avec lequel elle a pour projet de s'installer dans un logement, est accueilli dans une autre structure d'hébergement d'urgence de l'agglomération. Au cours de la présentation de la situation, le représentant du dispositif d'urgence-relais réagit immédiatement à l'évocation de sa nationalité : « Italienne ? Donc en droits minorés d'une certaine manière... ». Cette remarque est sans fondement puisqu'en tant que ressortissante de l'Union européenne, cette personne n'est pas en situation de droits minorés. Pourtant, son « statut » conduira finalement à ce qu'elle ne soit pas admise au sein du dispositif d'urgence-relais. Sans que personne dans l'assemblée, à commencer par le représentant de la DDSC, ne s'inquiète de la conformité de cette décision avec les droits des ressortissants communautaires en France, le représentant de cette structure annonce :

« Son statut fait qu'elle ne peut pas aller à [dispositif d'urgence-relais], car elle n'est pas de droit commun. C'est un critère de la structure. Pas d'exception pour cette dame sinon, ça ouvrirait la porte à toute personne dans la même situation ».

Le représentant du CAI semble dépité. Il explique :

« On pourrait avoir une approche au cas par cas. Il faut s'appuyer sur des éléments objectifs pour évaluer la capacité des personnes à engager des démarches d'insertion. Toutes les personnes qui pourraient être proposées par le CAI ne peuvent pas être orientées vers [dispositif d'urgence-relais] car il y a trop de critères qui empêchent l'accès. [...] Au final, aucune personne du CAI n'est "positionnable" sur les deux places disponibles. Il y a des femmes, mais qui viennent d'arriver et il y a besoin d'un temps d'observation avant positionnement. »

On note que la fonction « d'observatoire » du CAI, refusée par ce même représentant la semaine précédente, est désormais validée. Il en sera de même concernant les situations

présentées au cours des semaines qui suivront. Chacune d'entre elles sera au final « conforme » aux critères et exigences de la structure d'urgence-relais, sans autre considération avec les règlements pouvant agir dans le cas de certaines situations. Si j'insiste ici sur la manière dont le représentant du CAI s'est progressivement plié aux règles de cette commission et aux conditions formulées par le dispositif d'urgence-relais, c'est que ces situations de désaccord et de débat constituent des moments de négociation, mais aussi et surtout des occasions de rappeler les règles tacites à l'ensemble des participants de la commission, quand bien même celles-ci s'appuient parfois sur un cadre juridique particulièrement flottant. Ces moments de « perturbation » de la routine de cette commission où les règles tacites se trouvent contestées concourent finalement à leur renforcement. À d'autres occasions, de nouveaux participants ont questionné ces règles et critères, se sont vu rappeler par les plus anciens les modalités de fonctionnement qui ont été instituées dans la commission. Chacun en vient ainsi à appliquer les règles du jeu local.

Cette production des règles à partir de règlements est suivie mais ne rencontre pas forcément l'adhésion de tous. Certains membres de la commission profitent de moments informels après les réunions pour exprimer leur désapprobation des pratiques en vigueur, mais sans plus. La pause cigarette en fin de commission, au pied de bâtiment où se trouvent les locaux de la DDSC est notamment l'occasion de faire part des désaccords sans que « l'État » ne soit présent. Différents responsables des services d'urgence expliquent à voix basse que « le système marche sur la tête » et interrogent directement la légitimité de cette instance. Le fait que le nombre de personnes étrangères (venant de l'Union européenne ou en dehors) ne cesse de croître est l'un des arguments évoqués pour expliquer « l'absurdité » (personne ne parle d'« illégalisme ») de n'accepter que des personnes françaises ou ayant droit à des minima sociaux dans le dispositif d'urgence-relais. La commission de régulation est ainsi décrite comme « déconnectée de la réalité et des évolutions de terrain » alors que la majeure partie des acteurs qui la composent sont en première ligne. Dans ces échanges informels, les représentants du dispositif d'urgence-relais tentent d'expliquer les raisons qui les poussent à formuler des critères aussi stricts et à mettre en place « le maximum de garde-fous ». Selon eux, il s'agit de limiter le risque de voir des personnes rester trop longtemps. Ils doivent répondre à « la pression du résultat » et à l'obligation de libérer au plus vite les places pour permettre d'accueillir de nouvelles personnes. Progressivement, les nouveaux venus, d'abord heurtés par le fonctionnement, rentrent dans le rang. Au fil des réunions, les situations qui sont proposées répondent pratiquement toutes aux critères requis. La paix entre acteurs conduit à ce que des places ne soient pas pourvues et

restent vacantes du fait de l'impossibilité de positionner, lors de certaines séances, des personnes répondant à ces conditions.

On voit au travers de cette fonction particulière de la commission de régulation la place prise par l'enjeu de l'insérabilité au sein du champ de l'urgence. On constate également comment cet enjeu supplante la question du droit, pourtant affirmée avec conviction par le gouvernement notamment lors de la Refondation du secteur AHI. Les principes d'inconditionnalité et de continuité renvoyant à la dimension humanitaire de l'hébergement d'urgence, mais aussi et surtout au cadre légal qui a progressivement été institué, sont ainsi traversés par des considérations qui relevaient jusqu'alors des dispositifs d'insertion. Si l'instruction des situations présentées pour accéder au dispositif d'urgence-relais concerne des personnes d'ores et déjà hébergées dans des centres d'hébergement d'urgence, on comprend que l'intrusion de l'enjeu de l'insérabilité est pleinement liée à la logique de quotas. On déporte ainsi sur les personnes le problème de la pénurie de l'offre qui empêche de mettre en œuvre les principes initiaux de la Refondation. Mais au-delà de la question de la « vulnérabilité » ou de la « détresse » des personnes, d'autres enjeux liés à l'organisation de l'offre et ses principes participent également à déterminer les possibilités d'accès à l'offre d'hébergement d'urgence.

4. La gestion des places hivernales, révélatrice de la persistance des logiques de ciblage dans l'accès à l'offre d'urgence

Une autre fonction de la commission de régulation est de gérer l'orientation vers les places d'hébergement d'urgence ouvertes à l'occasion du « plan hivernal » ou du « renfort hivernal ». Son étude est particulièrement révélatrice du poids des règles tacites dans le ciblage des populations prioritaires.

4.1 « La gestion au thermomètre » n'est plus, vive la « gestion au thermomètre » !

Les discours des ministres en charge de l'hébergement d'urgence et autres responsables politiques, ou encore les différents plans ou textes de loi annonçant la fin de « la gestion au thermomètre » n'ont pas mis fin à la gestion saisonnière consistant à accroître de façon

substantielle l'offre d'hébergement d'urgence ou les solutions de mise à l'abri au moment de l'hiver et de l'apparition du froid. Tous les acteurs de l'urgence attendent chaque année la mise en œuvre d'un « renfort hivernal », qui ne manque pas d'être annoncé au dernier moment et en urgence au début du mois de novembre.

Au niveau du département de l'Isère, la présentation du plan hivernal en 2014 est à l'image des contradictions entre annonces politiques et perpétuation des modes de faire. Ainsi, dans le document de présentation du plan intitulé « Prévention et gestion des impacts sanitaires et sociaux liés aux vagues de froid », la quatrième diapositive indique que le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013 « met fin à la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence ». Pourtant, la diapositive suivante présentant les « outils météorologiques d'aide à la décision » avec « trois niveaux de vigilance météorologique » et « trois niveaux de vigilance températures » indique à l'inverse que la gestion au thermomètre est toujours en vigueur, quand bien-même son intitulé aurait changé.

1-les instructions ministérielles	1-les instructions ministérielles
Contexte	Les mesures spécifiques pour l'hiver 2014-2015
■ <u>Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale</u> (adopté le 21 janvier 2013) ↪ Réaffirme le principe du logement d'abord introduit dans le cadre du chantier national prioritaire 2008-2012 ↪ Réaffirme les missions du SIAO : évaluation, observation sociale, mise en réseau des acteurs de l'hébergement et mobilisation des dispositifs d'accès au logement des personnes sans abri, mal logées ou vulnérables ↪ Met fin à la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence.	■ <u>Installation d'une veille saisonnière dans la même logique que la veille estivale en prévention de la canicule</u> ■ <u>Des outils météorologiques d'aide à la décision</u> ■ <u>Trois niveaux de vigilance météorologique</u> (jaune, orange et rouge) En cas de phénomènes dangereux de forte intensité, ces couleurs sont assorties d'un pictogramme qui précise le type de phénomène. ■ <u>Trois niveaux de vigilance températures</u> (bleu clair, bleu foncé, violet) ↪ "Temps froid" = Température ressentie maximale < ou = à 0°C et minimale comprise entre -5°C et -10°C. ↪ "grand froid" = Température ressentie maximale < ou = à 0°C et minimale comprise entre -11°C et -17°C. ↪ "Froid extrême" = Température ressentie maximale < ou = à 0°C et minimale inférieure à -18°C.

Figure 25 – Extraits du diaporama de présentation du plan « Prévention et gestion des impacts sanitaires et sociaux liés aux vagues de froid » présenté par la DDSC de l'Isère en octobre 2014

Ce document traduit en droite ligne l'ambiguïté entretenue par le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Comme indiqué en introduction du dossier de presse intitulé « Sortir de la gestion saisonnière de l'hébergement d'urgence » publié le 21 novembre 2013 par le ministère de l'Égalité des Territoires et de Logement :

« La politique d'hébergement et d'accès au logement menée par le Gouvernement doit permettre aux personnes sans abri ou mal logées d'accéder durablement à un logement digne et adapté. »

Pour cela, le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale fixe un objectif ambitieux : celui de mettre fin à la gestion saisonnière du dispositif d'hébergement d'urgence.

Atteindre complètement cet objectif demandera du temps mais requiert dès à présent de favoriser toute l'année un accès plus rapide au logement – en désengorgeant les structures d'hébergement, en améliorant la fluidité de l'hébergement vers le logement, en mobilisant plus systématiquement l'offre de logement accompagné et en réduisant autant que possible le recours à l'hébergement – sans pour autant négliger la nécessité d'apporter une meilleure réponse aux personnes en situation d'exclusion par un accueil de proximité. » (Extrait du dossier de presse « Sortir de la gestion saisonnière de l'hébergement d'urgence, 2013)

Le document précise d'emblée que cette démarche nécessitera du temps. On constate toutefois que les préconisations sont bien plus mesurées que ce que semble indiquer l'intitulé du dossier de presse. Certes, il faudrait en finir avec une « gestion saisonnière » en ouvrant « des capacités exceptionnelles de mise à l'abri quand c'est utile, indépendamment de la saison », mais parallèlement, il est rappelé que l'hiver est « une période singulière porteuse de risques spécifiques » qui, et « même si le froid devient un critère parmi d'autres », nécessite la mise en place de solutions particulières. Le dossier de presse précise ainsi qu'afin d'appréhender au mieux ces risques, « un “guide national de prévention et de gestion des impacts sanitaires et sociaux liés aux vagues de froid 2013-2014” a été élaboré dans une démarche interministérielle ». C'est d'ailleurs sur ce guide que s'appuie la présentation effectuée en Isère. Et le dossier de presse de conclure sur la question de la situation hivernale en précisant :

« Pour faire face aux difficultés induites par la baisse des températures durant l'hiver, des places de mise à l'abri seront mobilisées temporairement ». (Ibid.)

En d'autres termes, malgré les diverses avancées réglementaires et les modifications apportées par le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, la gestion saisonnière de l'hébergement d'urgence perdure, contrairement au message qu'adresse le titre du dossier de presse.

4.2 La précipitation rituelle de la mise en place du renfort hivernal

Chaque année, les questions adressées aux agents de la DDCS sur la mise en place du renfort hivernal pointent dès l'été. Les dispositifs d'hébergement d'urgence hivernaux sont censés être

ouverts du mois de novembre à la fin du mois de mars, mais un certain nombre d'entre eux réussissent à se maintenir ouverts au-delà, parfois même jusqu'au début de l'été. Pourtant, la période estivale correspond à un moment où la mobilisation des bénévoles intervenant au sein des équipes mobiles d'aide ou des accueils de jour est plus faible, contribuant à une réduction globale de l'offre accessible dans l'ensemble du champ de l'urgence. Cette situation est régulièrement signalée par les « têtes de réseaux » nationales, les responsables des Samusociaux départementaux, ou les acteurs associatifs à l'image du collectif « Les morts de la rue ». Ceux-ci ne manquent pas de rappeler que les sans-abri meurent tout autant, si ce n'est plus, en été qu'en hiver, et qu'il importe de maintenir une offre sociale importante tout au long de l'année⁴⁰⁸. Malgré de nombreuses interpellations médiatiques, la situation se répète d'année en année et les acteurs restent sans réponse jusqu'à ce que les instructions ministérielles arrivent enfin sur les territoires. Pascal Noblet, qui a été en charge de l'hébergement d'urgence au sein de la DGCS et rédacteur de la « circulaire hivernale » pendant de nombreuses années décrit cette situation depuis l'administration centrale :

« Dans les années 1990-2000, la parution de la circulaire hivernale était très attendue. Tout se passait comme si, dans notre pays si jacobin, rien ne pouvait se faire sans que retentisse le coup de sifflet gouvernemental. Pourtant, l'objectif était archi-balisé. Essentiellement, il s'agissait de s'organiser localement pour que, dans les jours les plus froids, personne ne reste sur le carreau faute de places disponibles. » (Noblet, 2016, p. 157)

Certes, l'objectif est clair et la mise en œuvre pourrait aisément être perçue comme une routine bien orchestrée. Les commissions permettant l'orientation des demandeurs vers les places créées sont déjà en place. Les lieux qui feront office de centres d'hébergement provisoires sont connus. Les acteurs qui seront mobilisés sont généralement déjà identifiés puisque les mêmes opérateurs se voient régulièrement confier la gestion des dispositifs⁴⁰⁹. Tous les ingrédients semblent donc réunis pour que le dispositif se mette en place sans heurt. Pourtant, et jusqu'au dernier moment, tout le monde s'inquiète, des acteurs de terrain aux responsables départementaux de l'État, qu'aucune instruction émanant de l'administration centrale ou du ministère ne vienne donner le coup d'envoi de la campagne hivernale.

⁴⁰⁸ Cf. « Les SDF ne meurent pas seulement en hiver », article publié par LeMonde.fr le 30 décembre 2014 ; « Chaleur. Les SDF meurent plus en été qu'en hiver », article publié par le site Ouest-France.fr le 5 juin 2015 ; « En été aussi, les SDF vivent un calvaire », publié sur le site Europe1.fr le 4 juillet 2017 ; « Le casse-tête de l'hébergement des SDF en été », article publié par Le Monde le 30 juillet 2018.

⁴⁰⁹ C'est ainsi qu'en Isère notamment, les places développées dans le cadre du renfort hivernal ne font pas l'objet d'une procédure d'appel à projet qui s'est pourtant largement systématisée dans tout le reste du champ.

Au moment de mes observations, pas un acteur ne manque de se renseigner auprès des services de l'État, mais également auprès des fédérations nationales ou de partenaires sur d'autres départements. Chacun veut savoir si quelqu'un a des informations. Pascal Noblet semble surpris, pour autant il ne nie pas le climat d'incertitude financière entourant l'octroi des crédits dans le champ de l'AHI. Les services déconcentrés de l'État, en premier, attendent les orientations et confirmations nationales permettant d'engager des crédits. Dans ce contexte, les discours sur la fin de la gestion hivernale de l'hébergement ne font qu'accroître les inquiétudes. L'ancien fonctionnaire de la DGCS explique alors comment, au niveau de l'administration centrale, l'anticipation de la rédaction de la circulaire hivernale conduisait uniquement au fait que le projet se retrouve « haché menu à tous les étages » qui le séparaient du ministre, et que ces allers-retours pouvaient durer ainsi jusqu'aux premiers jours de froid où il fallait alors publier la circulaire au plus vite. Pendant ce temps, la pression monte sur les territoires. Les acteurs associatifs, les militants, ou encore les bénévoles ne cessent de demander quand vont être ouvertes les places d'hébergement. Les températures baissent et il devient impératif de réagir. Que faire s'il n'y a pas de places supplémentaires pour héberger des personnes restées sans réponses depuis des mois ? En face, les services de l'État tentent de temporiser, n'ayant pas plus d'informations que les acteurs locaux. Au final, ces craintes sont partagées par tous, y compris par des acteurs se prononçant explicitement pour l'arrêt de la mise en place de solutions spécifiques l'hiver. Face à la pénurie de places, il faut faire avec ce qui est accordé au dernier instant par l'État. L'urgence de la situation prend alors le pas sur les critiques adressées à la poursuite d'une action saisonnière qui, du fait de son caractère ponctuel, s'inscrit en contradiction avec les textes réglementaires qui prônent le « principe de continuité » censé permettre aux personnes hébergées en urgence de pouvoir être accueillies jusqu'à ce qu'une solution adaptée leur soit proposée.

Aux alentours du début du mois novembre, les annonces tant attendues tombent. Dès les directives connues, les choses se mettent en branle au plus vite, dans une sorte de « rush routinisé ». Les places d'hébergement à mettre en œuvre de façon provisoire sont partagées entre les différentes associations identifiées et la planification des ouvertures est déterminée. Le plan d'hébergement d'urgence hivernal peut alors être présenté au reste des acteurs du champ en indiquant les lieux où seront implantés les dispositifs, les capacités d'accueil mises en œuvre, et la répartition des places selon la typologie de publics. Les capacités, tout comme les lieux d'implantation varient à la marge. Il n'y a donc pas de véritable surprise dans les annonces faites. Deux éléments importants peuvent cependant évoluer d'une année sur l'autre :

les publics prioritaires et les conditions d'ouverture des dispositifs selon les températures. Sur ce second point, il arrive parfois que des structures soient financées, installées, avec des salariés recrutés, mais fermées en attendant que les températures passent en dessous d'un certain seuil. En plusieurs occasions, l'un des dispositifs d'hébergement d'urgence hivernal situé à Grenoble a ainsi été l'objet de fortes critiques de la part des militants alors que des vigiles avaient été embauchés pour empêcher que des personnes ne franchissent le mur entourant les structures modulaires d'habitation du centre d'hébergement, pour aller se mettre à l'abri.

La décision de privilégier certains publics plutôt que d'autres émane de la Préfecture de Région. Lors de la présentation du plan hivernal, l'un des représentants de la DDCS précise ainsi que les « critères d'orientations valables pour cette année sont les mêmes que ceux définis l'année dernière par le Préfet de Région ». L'année précédente, le SIAO les présentait dans une note à destination des partenaires de l'urgence sociale intitulée « Critères d'orientation des places du renfort hivernal du 1^{er} novembre 2013 au 31 mars 2014 et public pouvant être accueilli », transmise en novembre 2013 :

« Nous vous informons que Monsieur le Préfet de l'Isère, a donné son accord pour l'ouverture de toutes les places d'hébergement d'urgence fléchées "renfort hivernal".

(Le site [anonymisé] ne sera disponible que début janvier : 60 places prévues)

Les premières orientations se feront au sein de la commission de régulation qui a lieu le lundi matin et le jeudi après-midi dans les locaux de la Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS).

Les publics prioritaires, sur ces places, sont les suivants (ciblés par Monsieur le Préfet de Région) :

- les femmes seules avec jeunes enfants*
- les personnes âgées*
- les personnes handicapées*
- les personnes malades*

Les orientations se feront au fur et à mesure en fonction des demandes faites au 115 (qui fera remonter les situations en commission de régulation)

Si une situation urgente se présente et ne peut attendre le passage en commission de régulation, il est tout à fait possible de contacter la DDCS pour une orientation.

Toutes les structures ayant des places HU [Hébergement d'urgence] "renfort hivernal" seront donc sollicitées en fonction des besoins.

Je me tiens à votre disposition si besoin. »

Comme indiqué dans cette note, charge est confiée à la commission de régulation de positionner les différentes personnes ayant appelé le 115 sur les places disponibles en respectant les critères fixés par le préfet de Région, mais également les typologies de publics attendus dans chacune des structures composant le dispositif hivernal.

Cette année-là, le dispositif est relativement proche de celui présenté l'année précédente. Les agents de la DDCS indiquent que l'objectif est d'ouvrir progressivement 208 places. Ils déclinent ensuite la répartition des places sur l'ensemble du département, par structure et typologie de public :

- Structure A, un dispositif de 8 places dans une ville de l'agglomération grenobloise, pour « hommes isolés, plutôt de droit commun ».
- Structure B, un dispositif de 15 places à Grenoble, « pour le public habituel »⁴¹⁰, dans de l'habitat modulaire de type cabines de chantier.
- Structure C, un dispositif d'hébergement de 50 places, à quelques kilomètres de Grenoble, dans un bâtiment qui appartient à la commune.
- Structure D, un dispositif de 15 places, au nord-ouest du département.
- Structure E, un renfort de 8 places sur un dispositif qui dispose déjà de 30 places d'hébergement « pour hommes et femmes isolés » dans de l'habitat modulaire, au nord du département.
- Structure F, un dispositif de 15 places, au nord du département.
- Structure G, un dispositif de 60 places, dans une ville de l'agglomération grenobloise, dans un camp de vacances composé de bungalows.
- Structure H, 8 places dans un ancien centre d'hébergement de stabilisation situé à Grenoble

On arrive à un total de 179 places et il est précisé que les dispositifs vont ouvrir progressivement « en fonction de la météo ». La DDCS ajoute qu'elle est toujours à la recherche d'une structure permettant d'ouvrir une trentaine de places de plus sur l'agglomération grenobloise. Si le dispositif concerne l'ensemble du territoire avec le développement de places dans différentes villes du département, l'essentiel des capacités se concentre dans

⁴¹⁰ Je reviendrai plus spécifiquement sur ce dispositif dans le prochain chapitre. Le public qualifié d'« habituel » est composé de personnes considérées comme les plus en difficultés, pour lesquelles cette structure propose un accueil qualifié de « bas seuil ». Elle accepte qu'un nombre limité de personnes soient hébergées avec un chien.

l'agglomération grenobloise ou sa proximité immédiate. À l'énoncé du plan, différents acteurs de l'urgence réagissent discrètement, considérant que le plan proposé n'est pas suffisamment important pour répondre aux besoins identifiés. Le bruissement dans la salle conduit l'un des représentants de la DDCS à ajouter qu'en cas de « très grand froid, il y aura de la mise à l'abri en structure de type gymnase ». Le cadre est posé pour l'hiver 2013/2014. A partir de là, c'est à la commission de régulation de procéder aux orientations des situations qui lui seront transmises par le 115.

4.3 La « double condition de vulnérabilité » face à l'offre sociale

Dans le cadre du plan hivernal 2013-2014, les publics-cibles jugés prioritaires selon les critères de la préfecture de Région sont les femmes seules avec jeunes enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes malades. Les agents de la DDCS rappellent que la question du « statut », sous-entendu le statut administratif, ne doit pas entrer en ligne de compte dans l'orientation, mais précisent toutefois les critères d'accès. La catégorie des « femmes seules avec jeunes enfants » est ainsi transformée en « parents isolés avec enfants en bas âge de moins de trois ans ». Concernant les « personnes malades », elles doivent être atteintes de « maladies lourdes » pour être acceptées, sans pour autant indiquer ce que cela recouvre. Les autres catégories restent inchangées. Pour l'ensemble des personnes concernées, la vulnérabilité sociale que représente la situation de sans-abrisme est doublée d'une vulnérabilité sanitaire avérée ou potentielle. L'attention particulière à ces publics renvoie à ce qu'Axelle Brodiez-Dolino qualifie de « double condition de vulnérabilité sociale *et* sanitaire » qui a été au cœur de la construction des politiques publiques de protection sociale et d'assistance (Brodiez-Dolino, 2013, p. 289).

Pour autant, le ciblage fondé sur la double condition de vulnérabilité ne permet pas de résoudre aussi simplement que cela l'enjeu de l'orientation des publics vers les places créées. Pour cela, et comme je l'ai indiqué précédemment, il importe de prendre en considération les critères propres à chaque dispositif. Dans le plan hivernal 2013/2014, la structure A n'accueille que des « hommes isolés » sur ses huit places ; les places créées au sein de la structure E ne permettent d'accueillir que des « personnes isolées sans enfant » ; tandis que les places de la structure G sont dédiées aux « familles ». En outre, d'autres éléments participent à l'orientation. Ainsi, la structure C qui s'adresse également aux familles doit respecter un impératif formulé

comme condition impérieuse par le maire de l'époque d'une commune périphérique : les enfants des familles accueillies au sein du dispositif doivent d'ores et déjà être scolarisés sur une autre commune avant toute orientation. Le maire souhaite ainsi que les enfants hébergés provisoirement dans le dispositif ne soient pas scolarisés dans sa commune, mais ailleurs dans l'agglomération grenobloise. Par voie de conséquence, cela nécessite que les parents ou un aîné effectuent quotidiennement les allers-retours pour déposer et récupérer les enfants dans des écoles situées à plusieurs kilomètres. Concernant la structure G, la question de l'éloignement se pose également puisque le centre de vacances converti le temps de l'hiver en centre d'hébergement d'urgence est difficilement accessible et peu desservi par les transports en commun. Les familles avec enfants ne peuvent donc pas conduire leurs enfants à l'école chaque jour. De même, les personnes atteintes de problèmes de santé graves se trouvent en difficulté pour se rendre à leurs rendez-vous médicaux. Les personnes en emploi se retrouvent parfois très éloignées de leurs lieux de travail. L'association gestionnaire se voit donc obligée d'assurer la mise en place de navettes à différents moments de la journée, mais cela ne permet de résoudre complètement les difficultés rencontrées. De façon plus générale, ces conditions d'hébergement posent question au regard des critères de sélection établis au niveau préfectoral. En particulier, les conditions d'hébergement ne sont pas adaptées aux publics prioritaires comme les personnes en situation de handicap. Aucun des dispositifs mis en œuvre ne dispose en effet de places accessibles pour des personnes à mobilité réduite.

Le cas d'une famille présenté au début de la période hivernale revient ainsi régulièrement à chacune des rencontres de la commission de régulation :

« La famille C., de nationalité algérienne, en situation irrégulière, est composée des deux parents et de leurs trois enfants. Les deux aînés âgés de 2 ans et de 10 ans sont handicapés et en fauteuils roulants, alors que le plus jeune des enfants est un nouveau-né qui a d'importants problèmes cardiaques. Ils ont été hébergés chez un tiers pendant quelques en espérant obtenir une place d'hébergement. Ils sont désormais à la rue à Grenoble. Leur demande d'hébergement au sein du dispositif hôtelier a été refusé par le Conseil Général et leur demande d'hébergement d'insertion a également obtenu une fin de non-recevoir du fait de l'irrégularité de leur statut administratif. En parallèle de ces démarches, ils appellent régulièrement le 115 depuis le mois de septembre. »

La situation de cette famille est présentée en commission de régulation au mois de novembre 2013, au moment où le renfort hivernal permet de passer outre l'irrégularité de leur statut. Cependant, leur situation n'obtiendra pas de réponse favorable si ce n'est une tentative d'hébergement avortée au sein d'un bungalow. Alors que cette famille entre pleinement dans

les critères établis, et malgré l'importance des handicaps, aucune place ne semble adaptée pour l'accueillir. Au-delà de la question de l'inadéquation quantitative entre l'offre et la demande, l'accès à l'offre est aussi contraint par une inadéquation de l'hébergement proposé aux besoins vitaux des personnes. Comme pour cette famille, la question des personnes à mobilité réduite est un sujet de préoccupation récurrent puisqu'elles ne peuvent pratiquement jamais être orientées faute de places adaptées dans les dispositifs d'urgence pérennes ou hivernaux. À plusieurs reprises, cette question est évoquée en commission de régulation. La réponse est systématiquement la même de la part de la DDSC qui demande à ce que le 115 fasse remonter des chiffres sur le nombre de personnes dans cette situation. Les remontées d'informations se succèdent, mais cela ne change rien.

L'exemple des personnes à mobilité réduite montre particulièrement bien le décalage entre les ciblés décidés, les besoins des demandeurs et les possibilités de l'offre d'hébergement. Le décalage est tout autant manifeste quand les personnes sont atteintes de maladies chroniques ou quand les familles nombreuses ne peuvent vivre entassées dans des espaces exigus. Les personnes n'ayant pas d'autres solutions pour se mettre à l'abri acceptent généralement les propositions. En découvrant les conditions d'hébergement, des familles refusent cependant la proposition alors qu'elles ont passé pendant plusieurs mois à la rue ou dans des abris de fortune. J'ai pu identifier une vingtaine de situations de ce genre. C'est le cas de cet homme orienté vers une structure composée d'habitations modulaires, qui décide de repartir immédiatement, « énervé », comme le signaleront les intervenants du dispositif, par la précarité de l'habitat proposé. Ou ces familles qui renoncent après avoir constaté l'éloignement des centres d'hébergement et la distance pour emmener les enfants à l'école ou pour se rendre au travail. Ou encore celle-ci, arrivée dans un dispositif puis repartie aussitôt, jugeant les conditions d'hébergement « inacceptables », notamment l'« odeur intolérable », préférant retourner s'installer dans le hall de l'hôpital où elle avait trouvé refuge. C'est la mère qui a pris la décision, craignant que les conditions d'hébergement proposées n'aggravent les graves problèmes pulmonaires de son mari.

Ces refus, qu'ils soient motivés par un désaccord avec la nature de l'offre proposée, ou fondés sur l'incompatibilité des conditions d'accueil avec les réalités quotidiennes des personnes ou des familles (emploi, scolarité, santé), demeurent toutefois marginaux au regard du nombre de personnes prêtes à tout accepter pour se mettre à l'abri.

4.4 Production collective d'une hiérarchisation de la détresse et de la vulnérabilité

Contrairement à ce que l'on a pu observer précédemment concernant les dispositifs d'« hébergement d'urgence pérenne », l'enjeu de l'insérabilité est moins présent dans le cadre de l'hébergement d'urgence hivernal. Les critères établis par la préfecture régionale privilégient les situations de « vulnérabilité » jugées les plus critiques, quand vulnérabilité sanitaire et vulnérabilité sociale se cumulent. Les travaux de la commission de régulation montrent cependant toute la difficulté à prendre en compte de la dimension sanitaire. L'arbitrage des demandes devient plus confus lorsque la dimension sanitaire interfère dans le processus de prise de décision. L'hiver précédent, les demandeurs et les prescripteurs s'étaient adaptés à cette exigence en mentionnant les difficultés de santé qu'ils pouvaient rencontrer, alors que jusque-là, ces éléments n'étaient pas nécessairement dévoilés, sauf en de rares exceptions. Au cours de l'hiver 2014/2015, le 115 ajoute ainsi dans les caractéristiques des demandeurs d'hébergement d'urgence, des éléments liés à l'état de santé dans une colonne intitulée « Problématique / Alerte (bas âge, maladie grave, âge avancé) ». Voici quelques exemples extraits d'un document de novembre 2014 :

« M. est diabétique (non stabilisé) : monsieur se fait faire ses injections dans la rue. L'enfant de 14 ans a un handicap (retard mental) : un taxi vient la chercher dans la rue pour l'emmener en journée dans une école spécialisée. »

« Mme a des problèmes psychiatriques + fait des syncopes. A un traitement journalier... Elle a été hospitalisée au mois de septembre et est suivie par un médecin-psychiatrique »

« Monsieur est actuellement hospitalisé pour un cancer et il sort demain. A un traitement antibiotique à suivre, et aura des séances de chimiothérapie deux fois par mois d'ici maintenant. »

« Madame vient d'accoucher d'un enfant qui a un problème cardiaque. Les 2 autres enfants sont handicapés et un est notamment en fauteuil roulant. »

« Le plus jeune enfant est asthmatique. »

« L'hôpital [...] informe que les parents sont "mal en point", souffre de la vie dans la rue... [L'un des enfants] est un jeune homme très fragile, suivi à l'hôpital [psychiatrique] courant 2014, a tenté de se faire du mal avec des ciseaux... [Un des autres enfants] a une hépatite B. »

« À bout... Enfant scolarisé à [ville du département] mais prêt à aller partout en Isère pour trouver une place d'hébergement. Monsieur est allé dernièrement par 4 fois à l'hôpital pour des douleurs atroces dans les reins. Il a en effet un caillot de sang. »

« Un des enfants, l'ado de 14 ans, a une pathologie cardiaque et sous traitement. »

« Aujourd'hui un particulier appelle pour [une famille] et signale également que le dernier né a des problèmes de santé (suivi hospitalier important du fait de problème de rein. A été opéré il y a un an et garde une fragilité). »

« Situation catastrophique avec un des jeunes hommes en fauteuil roulant et sont sous tente depuis 9 mois. »

« D'après bénévoles de [anonymisé], personne à la santé fragile »

« Dialyse plusieurs fois par semaine, mauvais état de santé »

« Monsieur stabilisé dans son traitement mais malade »

« M. dialysé, partiellement handicapé, diabétique (sous insuline). Mme a été opérée de la glande thyroïde. Souffrent tous les 2 de problèmes rénaux... »

« Famille dort dans une voiture, sous le pont, en face de [dispositif d'hébergement d'urgence]. Monsieur a une fragilité au niveau des poumons, les enfants sont très affaiblis par les conditions de vie. »

Les personnes en demande d'hébergement d'urgence livrent ainsi au 115 des éléments sur leur état de santé qui sont normalement sous le sceau du secret médical, pour espérer obtenir une réponse. Face à l'afflux de justifications médicales, la commission va même exiger la présentation d'un certificat médical pour que la demande soit considérée. La commission se retrouve donc en bout de chaîne à arbitrer les demandes selon l'état de santé des demandeurs, alors que la présentation d'un certificat médical n'est pas réglementée et qu'aucun membre de la commission n'est qualifié et *a fortiori* habilité pour apprécier un tel document (aucun professionnel de santé ne siège dans la commission). La régulation des demandes se fait ainsi hors cadre et sans compétences appropriées.

Le traitement des dossiers se fait donc sans toute l'expertise nécessaire. Dès que le nombre de places d'hébergement d'urgence hivernal disponibles s'amenuise, les membres de la commission tentent tant bien que mal de déterminer si telle situation décrite est plus ou moins grave que d'autres, et correspond de surcroît à la typologie des places encore disponibles. À l'occasion de l'une des commissions de régulation du mois de novembre 2014, on retrouve parmi les places encore disponibles : deux places pour « hommes seuls », quatre pour « femmes seules sans enfant », et plusieurs places pour « familles ». Le 115 liste les situations pouvant correspondre à la fois à la typologie des places disponibles et aux critères préfectoraux. Se voient notamment orientées une mère en fin de grossesse, seule avec un enfant de 5 ans ; un couple avec trois enfants dont l'un a une pathologie cardiaque ; un couple avec trois enfants

âgés de deux à neuf ans dont l'un a des problèmes rénaux. Ces situations sont jugées prioritaires par rapport à d'autres apparemment « moins graves » ou « moins prioritaires », à l'image de ce couple avec trois enfants, dont le père est diabétique et l'un des enfants est handicapé mental ; ou de cet autre couple avec quatre enfants dont la mère fait régulièrement des syncopes. Au sein de la commission, personne n'est apte à évaluer la gravité médicale des situations. Aussi, les membres s'en sortent en se fondant sur des éléments subjectifs et variables selon la disponibilité de l'offre et le corpus de situations présenté à l'occasion de chacune des réunions. Ainsi, les arbitrages assez peu restrictifs au début du renfort hivernal se tendent considérablement par la suite, et dans ce contexte la « gravité médicale » prend le dessus, sans expertise aucune, dans l'examen des demandes.

Il s'agit de décider de la gravité des problématiques de santé qui sont présentées. La commission s'aventure ainsi à interpréter et comparer des certificats médicaux rendant compte de pathologies diverses et variées. Il s'agira par exemple de décider si le cas d'une personne diabétique est plus grave que celui d'une autre ayant des problèmes cardiaques ou un cancer. Dans d'autres situations, les membres de la commission peuvent estimer que la problématique de santé présentée n'est « pas si grave que ça » et ne peut être considérée comme une problématique « lourde ». La difficulté conduit alors les membres de la commission à dénigrer peu à peu les certificats médicaux. Pour certains, les demandeurs bénéficieraient de certificats médicaux « bienveillants » ou « de complaisance ». Un processus de déliaison entre le social (représenté) et le sanitaire (absent) se met en marche par touches successives. De la suspicion par rapport aux certificats médicaux, on passe à un discours critique à l'égard du corps médical. On reproche aux médecins d'être dans un rôle « confortable » puisque produire un certificat médical n'engage à rien dans la recherche de solutions. Des acteurs estiment même que les médecins devraient « prendre leurs responsabilités » ou encore « aller au bout de la logique », en hospitalisant les personnes dont les situations sanitaires les inquiètent. Les critiques à l'égard de l'hôpital sont d'autant plus acerbes que des exemples de personnes sortant d'hospitalisation pour retourner à la rue sont mis avant. On parle de cas de femmes ayant accouché, mais aussi de personnes atteintes de pathologies chroniques. Aussi, l'appréciation des demandes d'hébergement est-elle parasitée par un ressentiment à l'égard des médecins qui se dégageraient de leur responsabilité pour faire reposer sur les seuls acteurs du social le choix entre des situations, dramatiquement à l'intersection du sanitaire et du social, qui demanderaient toutes une réponse.

Cet ensemble de constats permet de souligner le caractère paradoxal, sinon ubuesque, de la critérisation de la vulnérabilité à partir de critères sanitaires et en l'absence de professionnels de santé pour éclairer l'avis de l'instance de régulation. L'état de santé des personnes, pourtant affirmé comme critère dans l'accès à l'hébergement d'urgence hivernal, se trouve par conséquent traité sans méthode.

Un autre critère, ne figurant ni dans les textes ni dans les consignes préfectorales, cherche à rendre moins erratique le travail de la commission de régulation. Dans certains cas, lorsqu'il s'agit d'arbitrer entre plusieurs situations, les membres de la commission se tournent vers le représentant du 115 afin de connaître l'ancienneté de la demande et sa régularité. Pour des situations de vulnérabilité jugées « égales », le critère déterminant est alors la date de la première demande. Cette logique de la « file d'attente » n'est stipulée dans aucun texte. En revanche, elle est en vigueur à chaque fois que le nombre de demandes est supérieur à celui des places disponibles. Pour sortir de l'embarras de critères impossibles à maîtriser, cette manière de procéder est finalement envisagée comme étant la plus juste. La commission a à traiter des demandes d'hébergement adressées au 115 parfois plusieurs mois auparavant, et d'autres plus récentes. Mais l'ancienneté de la demande ne suffit pas. Les membres de la commission tiennent compte également de la fréquence des demandes, au travers du nombre d'appels au 115, quand il faut départager des demandes de même ancienneté.

Lors d'une séance de la commission, deux ménages demandeurs sont en concurrence. Un ménage a appelé le 115 pour la première fois au début du mois de mai 2014 et ensuite a rappelé une quarantaine de fois. L'autre a appelé pour la première fois presque au même moment, mais il a ensuite réitéré sa demande près de cent-vingt fois. La commission retient le second ménage parce qu'il paraît plus persévérant. Certains ménages ont ainsi pu appeler près de 200 fois en moins d'un an alors que d'autres ont appelé régulièrement, mais à une fréquence moindre. Cette réalité prend le dessus, si bien que, sous réserve que la situation du ménage corresponde aux critères en vigueur et à la typologie des places disponibles, ceux qui tentent chaque jour ou presque leur chance auprès du 115 auront clairement plus de chance d'accéder à une place d'hébergement. Sans autre critère plus objectif, l'assiduité et la ténacité pèsent fortement dans le classement des demandes. L'importante fréquence des appels est ainsi perçue comme la manifestation d'une urgence plus importante de la situation du ménage, mais également comme une motivation clairement identifiable. Cela devient une règle implicite. Alors que le 115 répond la plupart du temps de façon négative aux demandes d'hébergement faute de places

disponibles, la distribution de places se joue entre les demandeurs qui ont persévéré et récompense au final ceux qui ont le score le plus élevé en nombre d'appels. Aussi, dans pareil contexte⁴¹¹, bon nombre de personnes se détournent de ce système. La pénurie de l'offre mais aussi la piètre qualité des hébergements proposés génèrent ainsi une population de non-recourants.

L'hébergement d'urgence hivernal, incarnation exemplaire de ce qu'Édouard Gardella qualifie d'État social réactif (Gardella, 2014b, p. 163-228), met ainsi en exergue la réalité du processus de l'accès aux dispositifs. Il en ressort que l'enjeu de l'insérabilité compte finalement peu dans ce cadre. L'accès aux dispositifs se fonde sur la prise en compte conjointement des problématiques sanitaires et sociales, dans le cadre d'un processus de jugement hasardeux. Par ailleurs, on constate que dans un système d'action sans moyens suffisants, le critère du mérite refait surface et prend le pas sur le reste malgré les apparences.

5. Le cadre légal de la Refondation à l'épreuve du gouvernement local de l'action publique

Au travers de la gestion des places hivernales, mais également par l'activité hors période hivernale de la commission de régulation, ce type d'instance partenariale agit plus globalement sur l'administration de l'offre et de la demande à l'échelle locale. La commission de régulation de l'urgence sociale est une instance parmi d'autres. Les SIAO disposent également de commissions partenariales visant à déterminer les orientations vers les différents dispositifs d'insertion, tout comme les commissions d'attribution des logements sociaux (Cal). Les commissions de médiation départementales mises en œuvre pour traiter les recours amiables au droits opposables à l'hébergement ou au logement sont aussi des instances partenariales de prise de décision. A leur propos, le sociologue Pierre-Édouard Weill indique que ces instances de médiation correspondent à la définition des « commissions de gouvernement local » proposée par Nathalie Heinich au sujet des commissions municipales d'achat d'art contemporain (Heinich, 1997 ; Weill, 2017). Selon lui, les commissions de médiation Dalo s'apparentent à « des débats d'experts relevant de l'action publique dans un cadre routinisé et circonscrit, à

⁴¹¹ Le baromètre 115 de la FAS indique qu'au cours de l'hiver 2016-2017, moins d'une demande sur deux au 115 (45%) avait donné lieu à un hébergement (Fédération des acteurs de la solidarité, 2017)

propos d'un nombre prédéterminé de dossiers présentés par un rapporteur, excluant les discussions informelles et devant aboutir à des décisions concrètes ».

Le cas de la commission de régulation de l'urgence sociale de l'Isère déroge cependant par plusieurs aspects à cette définition, et trouve ainsi une place particulière. En effet, cette commission est, loin s'en faut, une commission d'experts. C'est une instance collégiale ouverte à l'ensemble des acteurs considérés par la DDSCS comme concernés par les questions à traiter et les décisions à prendre. Les acteurs présents, à l'exception de la DDSCS et du SIAO qui animent la commission, sont ceux du secteur de l'hébergement d'urgence. La géométrie du groupe est variable selon les moments (renfort hivernal) ou en fonction des situations à traiter ; d'autres acteurs peuvent être associés ponctuellement. Ainsi, un adjoint de mairie en charge des questions sociales est intervenu au sein de la commission suite à l'incendie d'un dispositif d'hébergement géré par la ville ; il était directement concerné par la recherche de solutions d'hébergement d'urgence. Sinon, la participation aux travaux de la commission dépend le plus souvent de l'intérêt direct des acteurs pour les dossiers inscrits à l'ordre du jour. Les présents sont généralement ceux qui soumettent les demandes de personnes à orienter (« prescripteurs ») ou qui proposent des places d'hébergement à pourvoir (« opérateurs »). Ni le nombre de participants, ni le nombre de dossiers présentés n'est par avance déterminé. De par ce fonctionnement « au cas par cas » qui lui donne un périmètre variable, la commission de médiation se distingue des instances décrites par Pierre-Édouard Weill (Weill, 2017).

Pourtant, et tout comme les commissions de médiation Dalo décrites par Pierre-Édouard Weill, la commission de régulation, par ses règles et ses décisions, affecte l'organisation des politiques locales de l'hébergement d'urgence. L'affirmation d'un cadre légal jugé difficilement tenable par les acteurs de l'hébergement d'urgence (l'affirmation concomitante des principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité) place ces derniers dans une zone d'incertitude où les modes de fonctionnement sont en recomposition. Alors que les acteurs revendiquaient jusqu'alors une inconditionnalité de l'accueil des publics pour des séjours ponctuels, la priorité donnée à la continuité des séjours conduit, comme on l'a vu, au renforcement des logiques de quotas et plus largement à l'accroissement des conditionnalités d'accès à l'offre d'hébergement d'urgence. Le cadre légal n'étant pas tenable, la commission de régulation est l'une des instances où, en réaction, des règles locales peuvent venir en substitution. Ses travaux sont placés sous l'égide des agents de l'État local et du SIAO et sont menés dans les locaux de la DDSCS. Cet environnement institutionnel contribue à faire de la

commission un espace légitime pour élaborer les pratiques qui vont structurer l'organisation locale de l'offre d'hébergement d'urgence. C'est là que se décide notamment la mise en place de quotas, qui n'est pas nécessairement inscrite par écrit dans les différents documents officiels présentant l'offre déployée sur le territoire. Les représentants de l'État valident explicitement ou implicitement, par leur présence, ces pratiques dérogatoires au cadre légal. Parallèlement, ils admettent l'allongement des séjours en hébergement d'urgence des personnes en situation irrégulière et donc la faible rotation sur ces places, faisant perdre progressivement le sens premier de ce que devrait être un hébergement d'urgence : permettre d'accueillir les personnes en urgence. Ils acceptent à la suite d'autres aménagements du cadre légal demandés par les acteurs de l'hébergement (sur les critères notamment), en espérant une amélioration de la situation. Cela renvoie aux propos de l'ancien responsable du 115 cité plus haut, qui indiquait avoir « l'impression que chacun expérimente son truc, essaie d'avoir un peu de rotation ». L'affirmation des modes de fonctionnement, des règles à suivre, des tolérances et des priorités au sein de la commission de régulation participent ainsi pleinement à déterminer la manière dont vont s'incarner concrètement les politiques sociales à l'échelle du terrain, dans un respect variable du cadre légal établi.

La commission constitue ainsi une instance de concertation où les acteurs médiatisent et négocient leurs pratiques. Elle est un lieu à l'intersection des logiques *top-down* et *bottom-up* des politiques publiques, un espace de remontée des difficultés et des pratiques adaptatives mises en œuvre, mais aussi de cadrage de l'organisation au niveau local. En ce sens, elle est à la confluence de ce que Jean-Marc Weller appelle la « bureaucratie froide » et la « bureaucratie chaude ». Le chercheur distingue ainsi deux conceptions sociologiques de l'administration, faite dans le premier cas de fonctionnaires neutres, insensibles et « voués à une stricte application de la loi », tandis que dans l'autre, elle ne serait que le fruit d'interactions, de stratégies d'acteurs jouant « autour de la règle » (Weller, 2000, p. 97). Alors que sa démonstration s'appuie sur le cas des politiques assurantielles et sur les controverses autour des évolutions de l'intervention publique, la mobilisation de son analyse paraît ici pertinente puisqu'elle permet de replacer le débat dans les termes d'une distinction entre égalité et équité. On l'a vu tout au long de ce chapitre, les décisions qui président à l'orientation des personnes vers les dispositifs ne peuvent pas être identifiées comme participant à une recherche d'égalité. Cependant, on observe dans le cas de l'hébergement d'urgence hivernal une recherche, quelque peu désespérée et vue de l'extérieur désespérante, d'équité (sans expertise là où il le faudrait), qui s'exerce dans le cadre contraint des critères préfectoraux et dans un contexte de grave

insuffisance de l'offre. Afin de remédier au « malaise » que peut susciter « le découplage entre lecture froide et lecture chaude de la bureaucratie » pour les acteurs de terrain, Jean-Marc Weller estime que l'une des voies de résolution apparaît « lorsque les agents sont précisément parvenus à “bricoler” collectivement des manières d'articuler les différentes exigences relationnelles, productives et réglementaires auxquelles ils sont confrontés et à définir durablement de nouvelles normes de travail ». Il indique ainsi qu'un « début de régulation peut, par exemple, consister à doter les agents d'une jurisprudence locale, permettant de mettre en commun leurs interprétations des situations des usagers, comparant ce qu'ils font ou ce qu'ils ont fait, etc. » (Weller, 2000, p. 107). On peut ainsi considérer, à la suite de Weller, que la commission de régulation de l'urgence sociale en Isère constitue malgré la pauvreté de ses moyens un lieu de production d'une « jurisprudence locale » de la gestion de l'hébergement d'urgence.

Conclusion

L'organisation de l'offre à l'échelle locale illustre le décalage avec les principes affirmés au cours de la Refondation et pour partie inscrits dans la loi. Loin d'une inconditionnalité de l'accueil et d'une universalité de l'accès à l'hébergement, les logiques de sélection continuent de s'exercer à différents niveaux territoriaux pour réguler un système d'hébergement caractérisé par la pénurie de l'offre. Les principes mobilisés afin d'opérer une sélection des publics montrent que le secteur de l'hébergement, en particulier de l'urgence, est traversé par de nouveaux enjeux. La prise en considération de l'« insérabilité potentielle » des demandeurs, envisagée comme le gage d'une sortie rapide du dispositif d'urgence vers une autre solution, s'inscrit dans une dynamique observable de façon plus large dans le développement des politiques sociales nationales et la consécration de l'« État social actif ». Jean-Louis Génard formule ainsi l'hypothèse selon laquelle « nous serions progressivement passés d'une anthropologie disjonctive, opposant clairement les êtres selon qu'ils sont responsables OU irresponsables, à une anthropologie conjonctive, où chaque être est toujours à la fois responsable ET irresponsable, toujours fragile, vulnérable, mais disposant pourtant toujours aussi de ressources mobilisables » (Genard, 2014, p. 42). Selon lui, cette transition s'opère à partir de la seconde moitié du 20^e siècle pour se poursuivre à l'heure actuelle. Cette hypothèse est éclairante pour penser la transformation de la rationalité de l'État social et l'accroissement

des politiques sociales activationnelles et incitatives qui visent en premier lieu le retour vers le marché de l'emploi et la société productive. Alors que nous sommes loin ici d'une activation ou d'une incitation des personnes pour les amener à revenir vers le marché de l'emploi et la société productive, on constate toute de même que les opérations de jugement et de classification opérées notamment à l'échelle du terrain ne visent pas exclusivement à la distinction des publics selon des situations sociodémographiques ou des problématiques spécifiques. Deux grilles de lectures sont ainsi mises en tension dans les diagnostics qui déterminent l'orientation ou non des publics vers l'hébergement.

La première grille de lecture consiste à évaluer « l'insérabilité potentielle » des personnes pour ajuster le niveau d'accompagnement social nécessaire et tracer les perspectives individuelles d'une potentielle insertion. L'« insérabilité potentielle », envisagée dans la perspective de « l'activation », accorde une place centrale à la question de l'accès au marché du travail. Dans les faits, et c'est un élément particulièrement notable dans le secteur AHI, la question de l'insérabilité est pensée relativement à l'accès potentiel au logement. Dans le secteur social de l'insertion, les deux pans se distinguent, bien qu'ils soient intimement liés, l'insertion par l'activité économique et l'insertion liée au logement. L'évolution du marché du travail et les difficultés rencontrées par les personnes peu ou pas qualifiées pour y accéder consiste à accroître l'attention sur le second pan, tout en continuant toutefois à travailler sur le premier. La personne envisagée comme « responsable et irresponsable » est ainsi accompagnée dans ce processus d'insertion mais se doit d'apporter un certain nombre de gages de sa volonté et de son adhésion aux mesures d'accompagnement mises en œuvre – assiduité aux rendez-vous, réalisation de démarches, démonstration d'une motivation, etc. – comme autant de contreparties nécessaires à la validation des différentes étapes de ce parcours d'insertion par le logement et par l'activité économique. Cette insérabilité est donc analysée au prisme des conditions légales permettant ou non d'ouvrir droits à des ressources (minima sociaux), des capacités des personnes et de leur détermination à retourner vers l'emploi, mais aussi de leur volonté affirmée de s'impliquer et même d'adhérer aux démarches d'insertion qui leurs sont proposées.

En parallèle de cette première grille de lecture, il en existe une seconde, plus ancienne dans le champ de l'urgence. Participant au diagnostic de la situation des personnes, celle-ci se fonde sur une perception de la vulnérabilité. On a pu le constater au travers des exemples énoncés précédemment, la question de la vulnérabilité est, à l'échelle du terrain, envisagée sous la

double dimension sanitaire et sociale, mais résulte de processus de jugement très faiblement formalisés. Les acteurs de terrain emploient de plus en plus couramment le terme de « critères de vulnérabilité » afin d'expliquer comment les priorisations des situations sont opérées. Mais à l'image des constats présentés au cours de ce chapitre, ces critères de vulnérabilité, qu'ils soient énoncés au niveau préfectoral ou établis à d'autres niveaux, demeurent particulièrement flous et conduisent à des décisions prises au cas par cas, largement soumises aux interprétations et représentations, et finalement réduite à un critère de mérite.

Si le travail d'enquête n'a pas permis d'agréger suffisamment d'éléments permettant de soutenir plus loin cette réflexion, on peut cependant poser la question de la variation éventuelle des conditions d'accueil et d'accompagnement proposées, selon que les personnes sont identifiées comme prioritaires selon l'une ou l'autre de ces grilles de lecture. Il y a sans doute ici matière à actualiser les travaux effectués par Charles Soulié à la fin des années 1990 pointant le dualisme du réseau d'hébergement pour les personnes sans-abri (Soulé, 1997, 2000). On pourrait en effet formuler l'hypothèse selon laquelle les conditions matérielles d'accueil, en termes de confort ou de type d'habitat, mais également de modalités d'accompagnement, sont dépendantes des éléments ayant contribué à permettre l'accès à une solution d'hébergement.

Dans ce contexte où l'insérabilité et la vulnérabilité se retrouvent en tension dans le champ de l'urgence sociale, qu'en est-il de la prise en charge des « grands exclus » ? Dès le début des années 1990 et notamment la remise du rapport sur la « grande exclusion » sociale de Christian Chassériaud (Chassériaud, 1993), les limites de l'insérabilité d'une partie de la population sans-abri étaient pointées. La difficile prise en charge des personnes non-réinsérables dans un contexte de développement de politiques fondées sur une logique de l'insertion par l'emploi était perçue comme l'une des difficultés majeures pour envisager une amélioration de leurs situations. L'extension de ces logiques dans le champ de l'urgence, agissant sur la hiérarchisation des situations à prendre en charge de façon prioritaire, pourrait obérer une situation où les « grands exclus » seraient à nouveau relégués aux bas de « l'escalier » de la prise en charge.

Le chapitre suivant permettra de constater que dans ce contexte global de tension sur l'offre et d'accentuation des critères de sélectivité des publics, une partie de l'offre sociale d'hébergement semble sanctuarisée pour prendre en charge cette catégorie de public. Que cette offre soit spécifiquement dévolue à ce public ou non, elle permet à une partie des « grands

exclus » d'accéder par des canaux dédiés, et parfois en dehors des organes de régulation qui se sont mis en place dans la foulée de la Refondation, à des dispositifs de nature variable qui constituent une forme de filière spécifique. Dans ce contexte, nous verrons comment la situation des « grands exclus » semble s'abstraire de ce mouvement d'extension de la logique de l'insérabilité et fait l'objet, à nouveau, d'un traitement dérogatoire.

Chapitre 9 : La filière des « grands exclus », un outil de « réconciliation »

Loin de la généralisation du « Logement d'abord » ou même d'un dispositif global respectueux des principes d'inconditionnalité de l'accueil et de la continuité de la prise en charge, le contexte de pression sur l'offre exacerbe les réflexes de catégorisation et de sélection des publics. Pire, il conduit à l'intrusion de l'enjeu de l'insérabilité potentielle dès le stade de l'urgence. L'organisation « en escalier » semble ainsi plus que jamais en vigueur et la question prioritaire est encore et toujours de générer de la fluidité dans le dispositif AHI en favorisant les sorties d'hébergement vers le logement, ou vers des dispositifs de logement adapté ou des résidences sociales.

Alors que les évolutions annoncées dans le cadre de la Refondation étaient censées remédier à la segmentation de l'offre dont les « grands exclus » étaient parmi les premières « victimes », on constate que tous les dispositifs auxquels ils pourraient statutairement prétendre ne leurs sont pas nécessairement accessibles. Selon les acteurs interrogés, et en particulier ceux des SIAO, ce public n'accède toujours pas, ou très rarement, aux dispositifs d'insertion classiques que sont les centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Ils n'accèdent que très peu aux dispositifs de logement adapté ou aux résidences sociales. Il en va de même pour le logement de droit commun malgré la mise en œuvre du droit au logement opposable. La figure ci-dessous indique que le fait que les « grands exclus » ne soient pas acceptés dans ces dispositifs les coupent *de facto* d'une partie considérable de l'offre sociale d'hébergement présente sur les différents territoires observés. L'offre accessible aux « grands exclus » demeure tronquée. De façon schématique, la prise en charge des « grands exclus » prend deux formes distinctes. Premièrement, ce public peut accéder à des structures d'urgence, fonctionnant tout au long de l'année ou seulement en période hivernale et proposant un accueil ponctuel et précaire. Une seconde offre, plus restreinte quantitativement, est composée de dispositifs, en particulier les hébergements de stabilisation et les pensions de famille, qui proposent des solutions d'habitat de long terme dans des conditions variables⁴¹².

⁴¹² On peut ajouter à ces différents dispositifs les Lits halte soins santé (LHSS) ou les Lits d'accueil médicalisés (LAM). Mais aucun des « acteurs clés » interrogés au cours de mon enquête ne m'a mentionné l'un de ces dispositifs. Ils ont pourtant en théorie vocation à accueillir et héberger les personnes sans domicile « vulnérables » atteintes de problèmes de santé importants. Les LHSS proposent un hébergement prévisionnel de deux mois

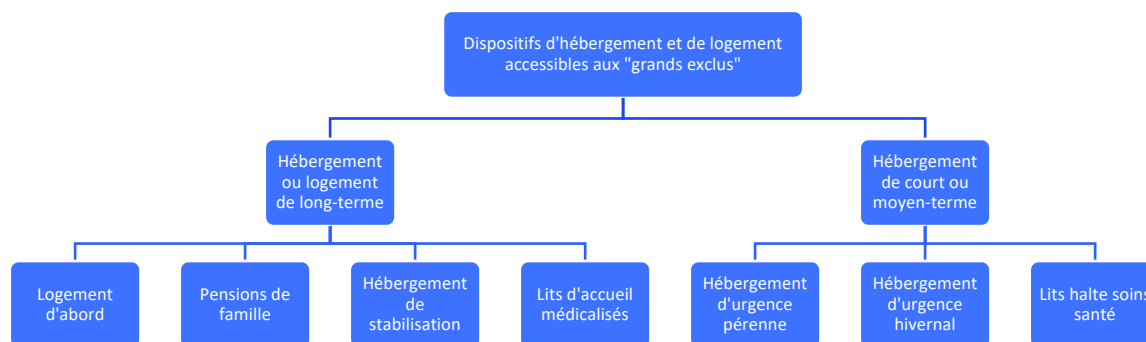


Figure 26 – Schématisation de l’offre d’hébergement et d’accès au logement potentiellement accessible aux « grands exclus »

Dans ce chapitre, je reviendrai sur le difficile accès des « grands exclus » aux structures qui composent l’offre sociale d’hébergement sur les terrains de l’enquête. Je m’appuierai en particulier sur des entretiens réalisés avec les acteurs en charge de l’organisation territoriale de cette offre (SIAO et DDCS), ainsi que sur des données nationales permettant de soutenir ces observations locales. Dans un second temps, j’observerai de façon plus spécifique l’offre effectivement accessible aux « grands exclus ». À partir d’observations dans des structures et d’entretiens réalisés avec des intervenants sociaux et gestionnaires, il s’agira d’expliquer comment se compose cette filière dédiée, composée de structures d’urgence d’une part, et d’une offre d’hébergement de stabilisation d’autre part. Ceci permettra de constater que si une l’organisation dualiste de l’hébergement décrite notamment par Charles Soulié (2000) semble persister pour ce public au travers des structures d’urgence, l’existence d’une offre de stabilisation permet de nuancer cette lecture binaire.

1. De la théorie à la pratique : une offre d’hébergement et d’accès au logement en trompe-l’œil

On a pu le voir au fil des chapitres précédents, différents dispositifs se présentant comme des alternatives à l’urgence ont été créés pour répondre à la situation des « grands exclus ». C’est notamment le cas des pensions de famille et des centres de stabilisation. Pourtant, et

pouvant en réalité être prolongé. Les LAM hébergent les personnes dans limitation de durée. Pour plus d’informations sur ces deux dispositifs, voir la page de présentation sur le site du ministère des Solidarités et de la Santé : <https://solidarites-sante.gouv.fr/systeme-de-sante-et-medico-social/structures-sociales-et-medico-sociales/article/lits-halte-soins-sante-et-lits-d-accueil-medicalises> (consulté le 17 août 2020).

comme nous allons le voir maintenant, ces dispositifs, tout comme le reste de l'offre d'hébergement, demeurent particulièrement difficiles d'accès pour ce public.

1.1 Une offre tronquée qui demeure difficilement accessible

Selon les acteurs interrogés, les « grands exclus » ne peuvent en réalité accéder qu'à une partie des dispositifs. En ce qui concerne les pensions de famille, on a pu voir précédemment que les conditions d'accès pouvaient être relativement variables selon les structures. L'argument mis en avant pour refuser certaines personnes dont les difficultés sont jugées trop lourdes est alors généralement « l'équilibre de structure » (cf. chapitre 8). Dans d'autres cas, les pensions de famille, pourtant créées à l'origine pour les « grands exclus », s'adressent finalement à d'autres publics et fonctionnent comme des CHRS. C'est notamment ce qu'explique un agent du SIAO de Marseille :

Agent SIAO 13 : « Là, je vois, les maisons relais, y a 298 places, aujourd'hui, on a peut-être une centaine de places. On vient d'avoir une centaine de places qui nous sont mises à disposition. Avec un turnover tous les 24 mois »

24 mois, c'est impressionnant pour des maisons relais...

Agent SIAO 13 : « Ouais, ouais. On a un beau taux de rotation sur les maisons relais...

C'est dû à l'augmentation des décès ?...

Agent SIAO 13 : « Et ben non, ils ne comprennent pas. On a été repris sur ça au niveau de la DDCS. De dire qu'on est le seul département où en fait, assez étonnamment, le temps d'accueil sur les maisons relais est presque équivalent des fois à des CHRS diffus. Donc finalement, peut-être les maisons relais, ce qui a été dit, qu'on utilisait peut-être les maisons relais comme des CHRS parce qu'on n'avait pas assez de places [de CHRS]. Qui font qu'en fait, c'est des gens où ça tourne pas mal du coup. Parce qu'on n'est pas sur du logement durable. On n'est pas sur des gens qui restent 4, 5, 10 ans. Très peu. »⁴¹³

Alors que les pensions de famille se proposent comme une solution d'habitat de long terme, on observe sur le territoire marseillais un *turn-over* important et une durée moyenne de séjour de 24 mois, inférieure à celle de la majeure partie des CHRS de Marseille qui est supérieure à deux ans. Sur ce territoire, où comme ailleurs la situation est très tendue entre l'offre et la demande, le développement récent de places de pensions de famille est une opportunité pour

⁴¹³ Entretien agent SIAO de Marseille, janvier 2013.

héberger de façon transitoire des publics divers qui étaient déjà en attente d'une place en CHRS ou d'autres solutions d'hébergement.

Un autre élément, non évoqué par cette chargée de mission, mais pouvant expliquer ce taux de rotation plus important en pensions de famille qu'en CHRS, dès lors que les publics accueillis sont comparables, est la question des conditions relatives à l'accès en pensions de famille. Comme le rappelle une coordinatrice d'un SIAO sur un autre territoire, l'accès aux pensions de famille répond aux exigences du Code de l'habitat et de la construction et exige une régularité de séjour avec un titre de séjour d'au moins un an, ainsi qu'une exigence de ressources. On peut imaginer que l'accueil d'un public disposant de ressources et étant en situation administrative régulière favorise la sortie du dispositif vers un logement, alors que dans le même temps, différents CHRS expliquent justement l'allongement des durées de séjour en hébergement par les délais liés à la régularisation ou à la stabilisation de la situation administrative des ménages accueillis avant de pouvoir prétendre à l'accès au logement social.

De manière générale, le discours des acteurs locaux interrogés sur l'accès des « grands exclus » aux pensions de famille ne diffère pas beaucoup de celui concernant l'accès plus global de cette catégorie de public aux autres dispositifs du secteur AHI. Un agent de SIAO souligne l'importance du pouvoir discrétionnaire dans l'accès éventuel aux dispositifs. Parlant initialement des résidences sociales, il explique que la situation est encore plus délicate dans le cas des maisons relais⁴¹⁴ :

Agent SIAO : « Le plus de soucis que j'ai, moi, c'est avec des opérateurs associatifs, qui peuvent avoir, comment dire, d'abord des règlements intérieurs qui sont extrêmement particuliers, et puis la question du... tellement habitués à rentrer en CHRS avec un entretien d'admission qu'ils se basent là-dessus. Le refus parce qu'un type a pris mal une blague du chef de service, c'est déjà arrivé quoi. Sauf que le truc... véridique ! Et le truc qu'on te dit, c'est "tu dors dehors". Et ça ne choque personne. On passe à la suite. Il n'est pas bon pour... Il n'est pas prêt pour un collectif. Alors pour les maisons relais c'est encore pire. »⁴¹⁵

Sauf quelques rares exceptions, ce public est loin d'être majoritaire dans ces dispositifs. Mais les pensions de famille ne sont pas les seuls dispositifs à être détournés de leur fonction et leurs publics cibles initiaux. C'est également le cas de certains centres d'hébergement de stabilisation. Le responsable d'un SIAO de la banlieue parisienne m'expliquait ainsi que l'un

⁴¹⁴ Les maisons relais ou les pensions de famille sont un sous-type spécifique des résidences sociales.

⁴¹⁵ Entretien avec un agent d'un SIAO, février 2013.

des centres de stabilisation de son territoire n'accueillait que des personnes en emploi. Au-delà de ce cas particulier, différents centres de stabilisation se montrent particulièrement sélectifs en ce qui concerne l'accueil des « grands exclus ». C'est à nouveau l'impératif de « l'équilibre de structure » qui est invoqué, mais aussi le faible nombre d'intervenants dans ces structures qui ne permet pas de prendre en charge une proportion trop importante de « situations complexes ». C'est ce qu'explique un agent du SIAO de Paris :

Agent SIAO : « Donc, pour revenir sur la stabilisation, quand tu envoies du coup des profils un peu cassés un peu machin en stabilisation et que tu leurs dis : “ben voilà, là c'est votre profil, quoi ! Ben je regarde les textes. Vous êtes les premiers à me dire que les textes ça s'inscrit là au-dessus. J'ai regardé votre projet pédagogique...”. Et tu leur orientes les publics qui collent avec ce qu'il y a marqué dedans... “Ah ben non, ça ne colle pas”. Ils sont peu de travailleurs sociaux. Je le fais de manière ironique mais c'est quand même ça. Ils sont peu de travailleurs sociaux par rapport aux centres d'hébergement. Complètement dépourvus, [...] enfin dépourvus sur un plan budgétaire, donc, du coup, sur un plan “équipe pluridisciplinaire”. Souvent, il n'y a pas de supervision ou d'analyse des pratiques. Souvent, il n'y a pas de conseiller d'insertion pro. Dans les centres de stab, ça va rester des éduc, quand ils ont de la chance, quelques assistants sociaux qui veulent bien y aller, des conseillères, et puis sinon, ça va être euh... des moniteurs éducateurs, des auxiliaires de vie, etc. Enfin t'as tous types de professionnels pour le coup qui vont travailler là-bas. Et puis les centres te disent du coup : “Je veux bien les cassés des plus cassés, mais il ne faut pas que vous m'envoyiez que les cassés des plus cassés parce que j'ai un équilibre de structure à maintenir”. Et l'équilibre de structure, tu mets tout et rien à la fois derrière ce terme-là. Donc ils vont t'expliquer : “J'ai un grand nombre de toxicos déjà de présents”. T'as aucune possibilité de vérifier si c'est vrai ou pas. “J'ai un nombre d'irréguliers présents”. T'as aucune possibilité de le vérifier, parce que notre fameux système d'information qu'on devrait avoir commun à tous, là... Normalement, y a, à défaut d'avoir le renseignement précis de la problématique santé, tu pourrais avoir, ne serait-ce que la case “santé” cochée. Donc tu arriverais à repérer, des photographies en tout cas, à te faire une idée du public à l'instant “t”. Ce que tu ne peux pas faire aujourd'hui. »⁴¹⁶

Observable dans les pensions de famille et dans les centres de stabilisation, cette sélection des publics est également à l'œuvre dans les centres d'hébergement d'urgence. Les « grands exclus » ne sont ainsi pas accueillis dans certaines structures. À Paris, Marseille ou dans l'Isère, les conditions pour accéder aux dispositifs d'urgence peuvent être particulièrement restrictives, comme le chapitre précédent a permis de le constater. Dans une volonté de créer une rotation rapide sur les places d'hébergement, certains centres d'hébergement priorisent des personnes pour lesquelles ils estiment qu'une sortie rapide vers un autre dispositif sera envisageable. Dans d'autres cas, les centres d'hébergement d'urgence, et notamment certains proposant des

⁴¹⁶ Entretien avec un agent de SIAO, 2013.

hébergements collectifs, refusent des personnes qui rencontreraient des problématiques trop importantes (alcool, toxicomanie, problème de santé mentale), une hygiène jugée trop dégradée, ou encore celles ayant un chien.

Comme l'indiquait d'une certaine manière l'agent du SIAO cité précédemment, il faut donc aller au-delà des publics ciblés et des principes formulés dans les projets d'établissement pour constater les pratiques adoptées au cas par cas en ce qui concerne l'éventuel accueil des « grands exclus » ou « grands cassés ». Un fonctionnaire d'une Direction départementale de la cohésion sociale en charge de l'hébergement sur l'un des terrains d'enquête m'explique que sur son territoire, ces personnes sont généralement orientées vers les grandes structures d'hébergement d'urgence ou vers des dispositifs de type « centre d'hébergement de stabilisation » portés des associations volontaires :

Et je voulais savoir si... pour rentrer un peu plus précisément dans le détail là-dessus, si aujourd'hui il y avait certaines associations qui, qui avait peut-être une, une focale un peu particulière sur ce public-là [les "grands exclus"], plus que d'autres. Pour le coup, sur les différentes structures, sur les différents services dont on avait parlé ensemble, il y en a deux qui sont rattachées à [association A]. Est-ce que d'autres associations se font, font de ce public là une cible particulière où c'est assez diffus ? Donc en gros, qu'est-ce qu'il se passe pour ces personnes ?

Responsable DDCS : « Ben, il ne se passe malheureusement pas grand-chose. Je risque d'être partial. Je n'ai pas la vision des professionnels de terrain. Ce n'est pas mon champ. Moi c'est l'administration. Sur [ville], j'ai l'impression que, il y a au niveau des associations qui sont anciennes, hormis [association A] qui est la seule association qui est en avance par rapport aux autres, il y a une espèce de protectionnisme et un repli des associations sur elles-mêmes. Un rejet de la grande marginalité vers les grosses structures d'urgence et notamment une, [grand centre d'hébergement d'urgence].

[Grand centre d'hébergement d'urgence] ?...

Responsable DDCS : « Voilà. Alors tout le monde tire sur [grand centre d'hébergement d'urgence], mais ce que j'ai perçu, c'est que les CHRS [de la ville] sont bien contents que ça existe puisque ça leur évite de prendre en charge ce public très, très compliqué. »⁴¹⁷

Les grands foyers d'hébergement d'urgence, peu sélectifs en ce qui concerne les publics accueillis et proposant généralement des conditions d'accueil précaires tant matériellement (hébergement collectif, dortoir) que temporellement (séjours ponctuels d'une ou quelques nuits, fermeture en journée), constituent l'un des dispositifs accessibles aux « grands exclus ». J'y reviendrai par la suite, mais notons d'ores et déjà la remarque de ce fonctionnaire sur le fait que

⁴¹⁷ Entretien réalisé avec un responsable de l'hébergement d'une DDCS, septembre 2013.

l'existence de ces grands centres, généralement très critiqués sur ce territoire comme sur d'autres, constitue une solution d'accueil pour les « grands exclus » qui « évite » aux autres structures d'avoir à les prendre en charge. Selon ses propos, la majeure partie des associations chercheraient à éviter d'accueillir ce public « très compliqué ». L'observation locale des conditions d'accès à l'offre sociale des « grands exclus » demande donc de dépasser une lecture des dispositifs fondée sur les textes officiels ou même les projets d'établissement. Il faut ainsi distinguer les structures qui annoncent un accueil inconditionnel de celles qui le mettent véritablement en œuvre lorsqu'il s'agit notamment des « grands exclus ». À Paris, certaines structures sont ainsi identifiées comme bien plus accueillantes que d'autres en ce qui concerne ce public :

Agent 1 SIAO 75 : « Moi, je parle de centres d'hébergement qui accueillent... Parce que la Mie de pain, on est, alors sauf là, ils sont ouverts en 24/24 du fait du plan hiver, sinon ils mettent tout le monde dehors à neuf heures ils les reprennent à 18 heures. Et puis en plus, tu as la soupe populaire au rez-de-chaussée. Enfin, tu as vraiment, tout pour le grand exclu. Et tellement tout, que, d'abord le 13^e, c'est l'arrondissement qui est le plus peuplé en centres d'hébergement. Ensuite, c'est là où tu as la plus grande précarité sociale du coup, de fait. Et la Mie de pain, c'est vraiment le centre historique, je crois que ça fait 100 ans qu'ils sont là. Enfin, j'exagère peut-être. »⁴¹⁸

Si les « grands exclus » ne peuvent accéder à certains dispositifs d'insertion qui ne correspondent pas à leurs « profils » ou leurs « problématiques », les dispositifs censés les accueillir ne le font pas tous. Sur chaque territoire de l'enquête, l'offre qui leur est accessible se résume à une poignée de structures identifiées comme accueillant plus particulièrement les publics considérés comme rencontrant les difficultés les plus importantes, ou comme mettant en difficulté les autres dispositifs de prise en charge. Ces structures peuvent être des centres d'hébergement d'urgence, souvent les plus grands foyers présents sur les territoires, ou des dispositifs d'hébergement de long terme ou d'accès au logement (comme dans le cas du dispositif « Logement d'abord » isérois). Mais dans les faits, les entretiens et observations réalisés permettent de constater que les dispositifs d'hébergement ou d'accès au logement accessibles aux « grands exclus » se présente comme une filière spécifique, particulièrement étroite.

⁴¹⁸ Entretien réalisé avec un agent du SIAO75, janvier 2013.

1.2 Des constats corroborés par les données nationales

Ces éléments provenant des territoires de l'enquête sont corroborés par les statistiques nationales. L'enquête de la Direction de la recherche, des études et de l'évaluation statistique (Drees) sur les établissements sociaux à destination des personnes en « difficulté sociale », réalisée en 2012⁴¹⁹, montre que les personnes venant directement de la rue représentent une part minoritaire parmi les publics accueillis dans les différents dispositifs d'hébergement (voir tableau ci-dessous).

	CHRS			AUTRES CENTRES D'ACCUEIL			MAISONS RELAIS
	Ensemble	Dont insertion	Dont stabilisation	Ensemble	Dont insertion	Dont stabilisation	
Motifs d'admission							
Sortie de structure d'hébergement	22	22	21	29	33	29	35
Perte de logement, logement insalubre ou surpeuplement	21	22	18	12	11	13	15
Sortie de la rue	18	16	31	27	12	37	8
Sortie de service psychiatrique, de prison, ou d'autres institutions	12	12	11	8	11	7	22
Rupture familiale	7	7	4	3	4	3	1
Violence ou rupture conjugale	3	3	2	2	1	2	3
Demande d'asile	2	2	2	9	13	2	0
Autres	15	15	11	10	15	7	16
Situations résidentielles antérieures							
Propriétaire, locataire d'un logement	13	13	10	8	11	7	16
Logé gratuitement ou hébergé dans la famille, chez des amis	23	24	19	14	14	14	12
Hébergement social, hors urgence, ou logement adapté	12	12	9	11	11	12	38
Hébergé en CADA	3	3	2	8	23	2	0
Hébergé en urgence ou en chambre d'hôtel	21	21	23	22	5	26	5
Établissement (de santé, pénitencier, pour personnes âgées, etc.)	10	10	8	5	6	5	16
Hébergement de fortune (baraque, squat, etc.), hébergement mobile (caravane, péniche, etc.), sans abri	13	12	23	24	22	26	8
Autres	5	5	6	8	8	8	5

Tableau 21 - Motifs d'admission et hébergement des adultes hébergés en CHRS, autres centres d'accueil et maisons relais. (Tableau réalisé à partir des données issues de l'enquête Drees ES « Difficulté sociale », 2012).

Si l'on s'intéresse dans un premier temps aux « motifs d'admission », on constate que les personnes admises pour des « sorties de la rue » sont majoritairement accueillies dans les structures d'hébergement de stabilisation (CHRS ou non). Dans les structures *a priori* dévolues aux « grands exclus » que sont les centres de stabilisation, les personnes admises pour motif de « sortie de la rue » constituent la majorité du public accueilli. En parallèle, les personnes hébergées pour ce motif ne représentent que 8% du public admis en pensions de famille ou

⁴¹⁹ Ces données détaillées sont, au moment de la rédaction, les plus récentes disponibles.

maisons-relais à l'échelle nationale. Les personnes admises en pensions de famille proviennent en majorité de structures d'hébergement ou d'institutions, services psychiatriques, prison ou hôpital notamment.

Les données concernant les situations résidentielles antérieures des personnes admises dans les différents dispositifs recensés permettent d'approfondir cette première lecture. Les personnes sortant d'hébergement et admises en pensions de famille proviennent majoritairement de structures hors urgence ou logement adapté. Il s'agit donc de personnes issues de dispositifs d'insertion, CHRS ou autres. Par ailleurs, les personnes accueillies en centres d'hébergement de stabilisation étaient, pour environ un quart d'entre elles, dans des situations de sans-abrisme (habitat de fortune, hébergement mobile ou sans abri) et pour un autre quart, hébergées en urgence ou en chambre d'hôtel. La population accueillie en centres de stabilisation est donc constituée pour moitié de personnes qui étaient sans abri ou dans des hébergements précaires. Pour l'autre moitié, il s'agit de personnes qui étaient logées ou hébergées chez des tiers à titre gracieux, disposaient de leur propre logement (en tant que locataire ou propriétaire) ou étaient hébergées dans dispositifs d'hébergement sociaux d'insertion.

Ces données nationales montrent que les dispositifs sociaux d'hébergement n'accueillent pas majoritairement les personnes sans abri, y compris certains dispositifs censés recevoir les personnes sans abri chronique considérées comme les plus en difficulté, tels que les pensions de famille. Par ailleurs, si les centres de stabilisation s'adressent quant à eux majoritairement aux personnes sans abri (y compris hébergées dans des dispositifs d'urgence), la moitié des personnes admises ne correspondent pas au public originellement ciblé par ces dispositifs.

	Paris		Bouches-du-Rhône		Isère	
	Places	Dispositifs	Places	Dispositifs	Places	Dispositifs
Hébergement d'urgence	5 472	113	960	30	1 588	32
<i>dont CHRS urgence</i>	282	48	459	16	262	11
<i>dont Hébergement d'urgence (hors CHRS)</i>	5 190	65	501	14	1 326	21
Hébergement de stabilisation	2 575	75	132	8	0	0
<i>dont CHRS stabilisation</i>	576	44	83	6	0	0
<i>dont Hébergement de stabilisation (hors CHRS)</i>	1 999	31	49	2	0	0
CHRS insertion	3 339	36	1 289	24	770	18
Maison relais / pensions de famille	1 517	62	370	17	232	10
Résidences sociales (hors FJT et maisons relais)	7 053	142	6 812	69	2 298	21
FJT (résidences sociales ou non)	4 503	51	981	14	1 029	12
Lits halte soins santé / Lits d'accueil médicalisés	340	2	63	6	18	4
Un chez soi d'abord	147	1	100	1	50	1
CADA	726	5	704	11	742	5
CPH	905	5	40	1	121	2
TOTAL	26 577		11 451		6 848	

Tableau 22 - Détail des capacités d'hébergement et d'accès au logement sur les territoires de l'enquête. Source : Finess 2020

Cependant, ces données ne permettent pas d'obtenir des éléments concernant les « sans-abri chroniques » ou les « grands exclus ». On constate tout de même que les personnes à la rue, voire même celles en hébergement d'urgence ou à l'hôtel, n'accèdent que difficilement aux dispositifs d'hébergement du secteur AHI. Le tableau ci-dessus présente l'état de l'offre d'hébergement, de logement adapté et d'accès au logement sur les différents territoires de l'enquête pour l'année 2020⁴²⁰. Si l'offre a pu connaître certaines évolutions depuis mon enquête⁴²¹, ces données donnent une illustration relativement fidèle des proportions des différentes capacités d'hébergement à Paris, dans les Bouches-du-Rhône et en Isère. De façon générale, les dispositifs de stabilisation représentent une capacité d'accueil bien inférieure en comparaison des dispositifs d'insertion d'urgence. Par ailleurs, la typologie de l'offre est variable d'un territoire à l'autre. Paris et l'Isère ont ainsi une capacité d'hébergement d'urgence supérieure à celle d'insertion alors que c'est l'inverse à Marseille. L'organisation de l'offre, propre à chaque territoire, conditionne largement l'accès aux différents dispositifs et les éventuelles trajectoires résidentielles des personnes au sein du secteur AHI. Pour les « grands exclus », cette organisation générale n'a finalement que peu d'effet puisque leurs trajectoires sont déterminées par les filières locales de l'offre d'hébergement acceptant de les accueillir.

⁴²⁰ Ces données sont extraites du Fichier national des établissements sanitaires et sociaux (Finess) pour l'année 2020. <http://finess.sante.gouv.fr> Ce fichier est alimenté par les différents organismes porteurs de structures d'hébergement. Ces données ne sont pas exhaustives puisque certains dispositifs n'ont pas communiqué les informations relatives à leurs capacités d'accueil. C'est notamment le cas de l'une des structures observées à Marseille qui figure dans le fichier, mais qui ne communique pas le nombre de places de son dispositif.

⁴²¹ On peut par exemple souligner que le dispositif « Un chez soi d'abord » s'est entre-temps déployer en Isère, et s'est renforcé à Paris. Au moment de mon enquête, l'Isère disposait encore d'une structure d'hébergement de stabilisation pour personnes vieillissante qui a fermé depuis.

L'offre d'hébergement d'urgence à laquelle les « grands exclus » peuvent accéder se compose pour partie de grands foyers d'hébergement aux conditions d'accès moins contraignantes pour ce public : entrée en direct sans passer nécessairement par le 115, dortoirs ou chambres spécifiques à l'écart des autres personnes hébergées, prise en charge quel que soit l'état de la personne. En revanche, ces structures ne permettent généralement pas, en tout cas pour ce public, la continuité de l'accueil et la possibilité de pouvoir rester la journée dans les structures. Une autre partie de l'offre d'urgence accessible est constituée de certaines structures d'hébergement d'urgence hivernales dédiées aux « grands exclus ». Ces dernières proposent une mise à l'abri ponctuelle, au maximum le temps de l'hiver, dans des conditions également peu contraignantes. Enfin, ce public peut également accéder à des centres d'hébergement de stabilisation ou fonctionnant comme tel, ou, dans le cas de l'Isère, à un service « Logement d'abord », ces différents dispositifs leur étant spécifiquement dédiés. Au travers de la description de différents types de dispositifs présents sur les territoires observés, je vais montrer la pluralité des formes qu'ils peuvent prendre, tant du point de vue des conditions d'accueil proposées que des modalités de fonctionnement en vigueur. Par ailleurs, en m'attachant aux rôles qu'elles jouent à l'échelle des territoires, je chercherai à soutenir l'hypothèse selon laquelle ces différentes structures d'urgence, de stabilisation ou d'insertion accueillant les « grands exclus » participent à une forme de régulation locale de cette population, permettant notamment d'éviter aux autres dispositifs d'hébergement locaux de les prendre en charge.

2. Une filière des « grands exclus » composée pour partie de dispositifs d'urgence de court terme

Une partie de l'offre d'hébergement accessible aux « grands exclus » est donc composée de structures d'urgence. On l'a vu, toutes les structures d'hébergement ne sont pas nécessairement disposées à accueillir ce public. Mais sur tous les territoires de l'enquête, certains dispositifs sont identifiés comme accueillant ce public. Je vais m'appuyer ici sur trois exemples permettant de donner une idée de la diversité des modalités de prise en charge, mais également de souligner des régularités dans les principes et le fonctionnement de ces différentes

2.1 Hébergement d'urgence hivernal « à bas seuil » dédié au « public habituel » : l'exemple de Perce-neige

Depuis une dizaine d'années, un dispositif d'hébergement d'urgence est mis en place tous les hivers à Grenoble dans le cadre du renfort hivernal. Ce dispositif appelé « Perce-neige », porté par l'association Arepi/Étape, est un ensemble d'unités d'habitat modulaire (type cabine de chantier ou containers aménagés) installés sur une friche urbaine. Perce-neige peut accueillir 15 personnes⁴²² dans ces différentes unités, en chambre double généralement. Ce dispositif s'adresse à des personnes regroupées sous l'intitulé « public habituel », employé de façon générique par les différents membres de la commission de régulation, mais également par les services de l'État⁴²³. Dans les faits, cette appellation est une autre façon de nommer les « grands exclus »⁴²⁴ sur ce territoire (mais également sur d'autres⁴²⁵), et en particulier ceux accompagnés de chiens⁴²⁶. C'est d'ailleurs pratiquement dans ces termes que la structure est décrite par un acteur local du secteur de l'hébergement dans un courrier électronique visant à présenter les structures mise en place dans le cadre du renfort hivernal :

« [...] Perce Neige, avec une capacité de 15 à 20 places pouvant accueillir les personnes ne pouvant accéder à l'hébergement "classique" c'est à dire avec chiens et/ou grands exclus » (Courrier électronique, Novembre 2012)

Cette forme d'hébergement n'est pas rare. On trouve sur différents territoires des centres d'hébergement constitués d'habitations modulaires – de qualité très variable – installées sur des terrains temporairement vacants et permettant une installation provisoire⁴²⁷. Ces dispositifs

⁴²² Au cours des derniers hivers, la capacité de la structure est passée à 18 personnes.

⁴²³ On retrouve cette appellation à l'occasion de la présentation officielle du plan hivernal, dans des documents officiels de la DDCS ou des compte-rendu de réunion.

⁴²⁴ Perce-neige a d'ailleurs pris la suite d'un autre dispositif du même type appelé Le Passage, qui existait depuis le début des années 2000 et avait été transformé à partir de 2008 en centre de stabilisation ouvert à l'année. Le Passage revendiquait explicitement l'accueil des « grands exclus » présents sur le territoire de l'agglomération grenobloise.

⁴²⁵ Sur différents territoires observés dans le cadre de cette recherche ou autres, des appellations soulignant le caractère habituel ou récurrent du public des « sans-abri chroniques » sont mobilisées. Certains acteurs parlent ainsi de « récurrents hivernaux », ou encore des « habitués », ou encore des « traditionnels ».

⁴²⁶ Ce dispositif est le seul hébergement hivernal du territoire à proposer ostensiblement l'accueil des personnes accompagnées de chiens.

⁴²⁷ Des dispositifs d'hébergement de ce type existent partout en France. La structure au sein de laquelle j'ai travaillé entre 2008 et 2011 proposait également un habitat de ce type. Au-delà du cas grenoblois, on peut par exemple citer le centre d'hébergement Carteret géré par l'association Alynéa à Lyon ; le dispositif ModuloToit de l'association Hôtel social 93 ; ou encore le centre d'hébergement d'urgence Bastion de Bercy de l'association Aurore à Paris. À l'automne 2020, la Dihal a lancé un appel à manifestation d'intérêt national concernant la création de lieux de vie pour les « grands marginaux ». Parmi les réponses adressées par les acteurs associatifs, la grande majorité proposait des habitats de type modulaire de type cabine de chantier, chalet, ou *Tiny House*.

peuvent avoir un caractère temporaire, comme c'est le cas pour Perce-neige qui ne fonctionne qu'au cours de la période hivernale, mais peuvent aussi être installés de façon plus durable. Cette caractéristique « architecturale » n'est donc pas à proprement parler une singularité. C'est au niveau des conditions d'accueil et d'organisation que ce dispositif se distingue du reste de l'offre d'hébergement d'urgence hivernale. En effet, Perce-neige propose des conditions d'accueil jugées bien plus tolérantes que celles en vigueur au sein des autres structures du territoire. Cette structure s'inscrit dans la lignée des dispositifs qualifiés de « bas seuil », pour « bas seuil d'exigence ». Ces dispositifs se sont développés en France depuis la fin des années 1990 afin de faciliter la mise à l'abri et l'accès aux services d'aide, notamment en période hivernale, pour un public généralement considéré comme réfractaire aux hébergements habituels. Le rapport publié par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes) en 2000, dans une section consacrée aux jeunes en errance, range ainsi les lieux « à bas seuil d'exigence » parmi les dispositifs de « socialisation » et précise en note de bas de page que ces « institutions nouvelles s'adressent à des publics présentés comme échappant aux institutions sociales, qui refusent les contraintes liées à l'inscription, qui n'ont pas de projet d'insertion » (Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2000, p. 85).

Perce-neige est normalement ouvert tout au long de l'hiver entre 18 heures et 10 heures du matin. Les demandes d'hébergement doivent être renouvelées quotidiennement. Chaque matin, les personnes hébergées sont donc tenues de contacter le 115. Cette condition conduit les intervenants de la structure à demander systématiquement aux personnes, avant qu'elles ne partent pour leur journée, si elles souhaitent revenir le soir-même. Dans ce cas, elles sont invitées à appeler le 115 pour effectuer une demande, souvent même depuis le téléphone de la structure. Ce mode de fonctionnement a perduré pendant plusieurs années avant d'évoluer en 2014. Désormais, les intervenants se chargent d'informer le 115 de la reconduction de l'hébergement pour les personnes souhaitant rester. Cet hébergement au jour le jour est censé correspondre à l'une des caractéristiques du public accueilli, identifiée par les acteurs de terrain. Selon eux, la majeure partie du « public habituel » mobilise l'hébergement hivernal de façon ponctuelle, ne souhaitant pas forcément y séjourner durablement, alternant entre la structure et la rue. Ce rapport singulier à l'hébergement justifie aussi pour partie le fait de ne pas accueillir les personnes en journée : les personnes hébergées doivent quitter les lieux chaque matin avant 10 heures. D'un point de vue pratique, ce mode de fonctionnement permet une économie budgétaire considérable car il n'est pas nécessaire d'embaucher du personnel 24 heures sur 24. Mais ce n'est pas l'argument financier qui est invoqué pour justifier cette organisation. Selon

les acteurs de l'urgence, ces horaires correspondent aux pratiques des personnes accueillies, pour lesquelles les activités quotidiennes, qu'il s'agisse de la fréquentation des accueils de jour ou de la mendicité par exemple, sont des éléments structurants qu'il importe de ne pas déstabiliser par un accueil en journée. Cet « accueil de nuit » correspond en outre à un mode de prise en charge historique des centres d'hébergement d'urgence (Aranda, 2019 ; Gueslin, 2013b ; Katz, 2015). S'il a été largement remis en question au cours des dernières années, il demeure cependant en vigueur dans un certain nombre de grandes structures d'hébergement d'urgence pérennes (à Marseille ou Paris par exemple), ainsi que dans différents dispositifs hivernaux.

Perce-neige, comme d'autres dispositifs « bas seuil », propose un cadre le moins contraignant possible. Les intervenants adoptent des postures bien plus permissives que dans d'autres dispositifs. L'intervention sociale consiste essentiellement en une forme de médiation fondée sur l'écoute et le prendre soin. Les services proposés sont principalement orientés vers la satisfaction des besoins primaires et vitaux (mise à l'abri, nourriture, hygiène). Les règles en vigueur visent à permettre l'accès à des personnes habituellement refusées dans d'autres établissements : accueil des personnes accompagnées de chiens, ce qui n'est que très rarement le cas dans le cadre de l'hébergement social (Blanchard, 2013, 2016) ; personnes ayant été renvoyées d'autres structures pour des comportements inadaptés (violence physique ou verbale, état d'ébriété, etc.). Cela signifie que les personnes sont acceptées « telles qu'elles sont », même alcoolisées ou sous l'emprise de substances. Il n'est pas non plus nécessaire de vouloir engager des démarches d'insertion, de soins, ou de sevrage pour être accueilli. Seul un manquement grave aux règles, comme la consommation d'alcool ou de drogue dans la structure, ou encore des actes de violence verbale ou physique, peuvent conduire à une exclusion. Par ce cadre, Perce-neige se distingue du reste de l'offre d'hébergement par des attentes d'« insérabilité » moins élevées, voire inexistantes en première instance, et un cadre de fonctionnement particulièrement souple. Par ces décalages avec les normes habituellement observables dans le secteur AHI, l'enjeu de l'accueil à « bas seuil » est de créer les conditions permettant *a minima* une mise à l'abri temporaire le temps de l'hiver, et au mieux l'amorce d'une démarche d'insertion, pour des personnes qui n'accèdent habituellement pas ou plus aux dispositifs d'urgence ou d'insertion.

La particularité de ce dispositif tient également aux conditions de l'accès. Perce-neige faisant partie du renfort d'hébergement hivernal isérois, les demandes adressées au 115 sont instruites

en commission de régulation de l'urgence sociale. De ce point de vue, cette structure ne déroge pas au fonctionnement courant des autres dispositifs du renfort hivernal. En revanche, l'observation de la commission permet de constater que les modalités diffèrent sur plusieurs points. Premièrement, les personnes censées relever de ce dispositif sont pour partie identifiées *a priori*, sans même avoir formulé de demande. Le public dit « habituel » que cible Perce-neige porte ainsi bien son nom. Derrière ce terme, il faut ainsi entendre le fait qu'il s'agit d'un public correspondant aux critères de ciblage habituels de cette structure, mais également que les personnes qui y sont hébergées sont pour partie les mêmes d'année en année. Ainsi, dès l'annonce de l'ouverture de Perce-neige, l'attribution des places disponibles est discutée par les membres de la commission de régulation, avant même que les premières demandes ne soient émises. Le responsable de la structure explique ainsi que sur les quinze places de la structure, au moins un tiers d'entre elles sont déjà « réservées » pour des personnes présentes au cours de l'année précédente. Cependant, l'année de mes observations, la situation est différente des hivers précédents. Le responsable de la structure fait ainsi part en commission de régulation, dès la mi-novembre, de son étonnement de ne pas retrouver le même public qu'au cours des années passées :

« Je suis surpris car on n'a pas forcément le profil habituel de Perce-neige... Et puis on a peu de personnes avec des chiens pour l'instant ».

À l'occasion de la commission suivante, il explique que cette absence des personnes habituellement hébergées dans sa structure est due à l'ouverture d'un squat au début de l'hiver où « un certain nombre d'anciens » se sont installés. À la mi-novembre, des places sont encore disponibles et le « public habituel » ne vient pas demander à être hébergé. À titre d'illustration, on peut prendre l'exemple de monsieur Q., pour lequel une place avait été réservée en amont de l'ouverture du centre d'hébergement. Cette personne avait été accueillie au cours des deux hivers précédents au sein de la structure et « devait », selon les responsables de la structure, revenir cette année. Mais monsieur Q. ne formule pas de demande à l'ouverture de la structure, ni les jours qui suivent. Pendant les trois premières semaines suivant l'ouverture de la structure, une place lui est toutefois réservée et le message est passé aux intervenants des équipes mobiles et des accueils de jour du territoire de lui indiquer qu'il peut venir dans la structure. Le message lui a apparemment été transmis mais les jours passent et monsieur Q. n'est toujours pas là. Finalement, il sera accueilli à la fin du mois de novembre, non sans une certaine satisfaction du responsable de la structure qui déclare au moment où débute la commission suivante : « Monsieur Q. est enfin arrivé ! ». D'autres, parmi les « habitués », seront plus prompts à

rejoindre la structure, comme cette femme avec son chien, bien connue de la majorité des membres de la commission de régulation, qui se présentera au portail du centre d'hébergement dès l'ouverture et y restera au cours des semaines suivantes ; ou encore cet homme à nouveau accueilli « malgré les problèmes de l'année dernière » et une « mise à pied » pour « comportement agressif lié à la prise d'alcool ».

Une partie des places de Perce-neige s'adressent donc à des personnes identifiées, ayant généralement déjà fréquenté le dispositif au cours des années précédentes. Les nouvelles demandes sont examinées par la commission de régulation afin de savoir si l'orientation vers cette structure est pertinente et si le profil des demandeurs correspond bien au public ciblé. Vu les éléments descriptifs énoncés lors des commissions pour caractériser les personnes devant ou non être accueillies, il est difficile de dessiner un portrait type du public de cette structure « bas seuil » :

« Public habituel » ; « Peu de personnes avec des chiens pour l'instant » ; « Persona non grata » ; « Les anciens » ; « Mme A., 45 ans, vient de Marseille. Elle n'a pas le profil Perce-Neige mais est là parce qu'elle a un chien mais petit » ; « Beaucoup d'hommes seuls, mais sans chiens » ; « Mme C. a des problèmes pys importants » ; « Le public a évolué par rapport aux années précédentes. Certaines personnes pourraient être orientées vers [centre d'hébergement pour "personnes vieillissantes"], notamment deux messieurs de plus de 35 ans. » ; « M. B., aujourd'hui à Perce-Neige. N'a absolument pas le profil de la structure. Il a 21 ans. Il est déjà passé par le centre d'accueil intercommunal, mais avait été mis à pied suite à des violences. »⁴²⁸

Il peut s'agir aussi bien d'hommes que de femmes ; ni trop jeunes, ni trop âgés, mais parfois âgés ou jeunes ; majoritairement accompagnées d'animaux ; rencontrant des problèmes importants en termes d'addiction ou au niveau psychiatrique ; ayant pu être exclus d'autres structures locales. Ces éléments ne permettent pas de déterminer clairement ce qui fait que les personnes correspondent ou non au public ciblé. C'est pourtant sur la base de ces éléments descriptifs que s'opère pour partie la décision d'une orientation vers Perce-neige.

Pour autant, Perce-neige n'est pas une structure proposant un accueil inconditionnel. Si les conditions d'accueil et d'hébergement y sont souples, la structure cible un public spécifique et un travail de sélection des situations est réalisé dans le cadre de la commission de régulation. Différents dispositifs à « bas seuil » qualifient pourtant, comme Perce-neige, leur accueil

⁴²⁸ Extraits de différentes commissions de régulation concernant le dispositif Perce-neige lors de l'hiver 2013-2014.

comme étant « inconditionnel », voire même « vraiment inconditionnel »⁴²⁹. Dans les faits, cela ne signifie généralement pas que n'importe quelle personne peut y être admise sans condition, mais plutôt que ces structures affirment l'accueil d'un public généralement refusé par les autres dispositifs. L'emploi du qualificatif « inconditionnel » marque ainsi une forme de distinction vis-à-vis d'autres structures qui revendiquent le respect du principe d'inconditionnalité de l'accueil, mais n'acceptent pas les personnes jugées comme étant les plus difficiles à prendre en charge. Cet élément est déterminant pour comprendre comment s'opère effectivement le ciblage du public accueilli par Perce-neige. Au-delà des éléments descriptifs relativement flous évoqués ci-avant, c'est bien le fait que les personnes ne puissent pas accéder à une autre structure qui semble dicter la pertinence d'une éventuelle orientation. D'autres observations sur le territoire grenoblois dans le cadre de l'enquête m'ont permis de rencontrer six personnes ayant été accueillies par cette structure l'année précédente, et d'échanger avec des professionnels désormais en charge de leurs accompagnements sociaux, permettant de mieux cerner les caractéristiques de ce « public habituel »⁴³⁰.

« Monsieur V., âgé de 43 ans est bien connu des services d'hébergement du territoire pour y avoir été hébergé dès son plus jeune âge. Il a été accueilli au sein de la structure Perce-neige avec son chien. Il était à la rue depuis plusieurs mois suite à une séparation avec sa compagne. Il a travaillé dans la restauration mais suite à un accident, il a été licencié pour inaptitude. Il a déjà été à la rue à de nombreuses reprises dans son passé. Il a déjà fréquenté différents services d'hébergement d'urgence ou d'insertion sur l'agglomération. Il est aujourd'hui sans ressources financières et sans suivi social »

« Monsieur Y. est âgé 32 ans et est originaire de Grenoble. Il connaît la rue depuis l'âge de 18 ans. Il a été incarcéré à de multiples reprises. Il est actuellement hébergé à Perce-neige mais vit depuis plusieurs années sous une tente au bord de l'Isère. Monsieur Y. a subi une opération importante ce qui rend la vie à la rue de plus en plus difficile pour lui. Il a également d'autres problèmes de santé importants. Il a été déjà accueilli dans différents centres d'hébergement de l'agglomération mais il a du mal avec les structures collectives et a été exclu systématiquement de ces structures. Il est également "interdit de séjour" au sein du centre d'hébergement d'urgence local. Monsieur est en lien régulier avec un accueil de jour de Grenoble et avec l'équipe mobile de liaison psychiatrie précarité. Il a un suivi social et dispose du RSA. Il a renoncé à faire appel au 115 car il n'y a jamais de places »

« Monsieur J., a 19 ans. Il est suivi par un service de prévention spécialisé. Il a d'importants problèmes d'addiction. Le service de prévention s'inquiète fortement de la dégradation de sa situation. Il a un chien, ce qui a conduit au fait qu'une demande d'hébergement dans un foyer de jeunes travailleurs a été refusée car la structure n'accueillait pas les animaux. Il a été hébergé à Perce-neige pendant

⁴²⁹ Par cette formule, les structures soulignent les libertés que prennent certaines structures affirmant un accueil inconditionnel tout en continuant à opérer une forme de sélection à l'entrée.

⁴³⁰ Les situations présentées sont réalisées à partir d'entretiens informels et d'échanges avec des intervenants sociaux impliqués dans le suivi social ou l'accompagnement des personnes. Les éléments ont été récoltés entre 2014 et 2015.

plusieurs jours avant d'être "mis à pied" pour une altercation avec une autre personne hébergée. Il se retrouve donc à nouveau à la rue. »

« Melle Z. a 34 ans. Elle est originaire de Grenoble. Elle est à la rue depuis un peu plus d'une dizaine d'année. Elle a connu différents services d'hébergement d'urgence où elle a été hébergée de façon plus ou moins épisodique. Elle a d'importants problèmes d'addiction à l'alcool et a connu des épisodes de violence au sein de certaines structures. Elle est accompagnée de deux chiens. Elle est hébergée à Perce-neige pour la deuxième année consécutive. Elle alterne entre ce dispositif hivernal et des hébergements chez des tiers, en squat ou à la rue. Elle a une assistante sociale depuis plusieurs années, mais est en rupture de droits car elle n'a pas rempli sa déclaration trimestrielle de ressource dans les délais. »

« Monsieur H. a 41 ans. Il n'a pas de ressources car il n'a plus de papiers d'identité. Il s'est engagé dans l'armée à 18 ans et a été militaire pendant 14 ans. A sa sortie de l'armée, il a été incarcéré. Ce monsieur a eu un logement il y a plusieurs années dans une ville du département. Il est sur Grenoble depuis environ un an et est hébergé pour le deuxième hiver consécutif à Perce-neige. Il est suivi par un service social. Il explique que la vie à la rue devient de plus en plus dure pour lui. »

« Monsieur P. a 54 ans. Il est originaire de Grenoble. Il est à la rue depuis 25 ans mais a beaucoup bougé en France. Il est de retour sur Grenoble depuis un peu plus d'un an. Il explique qu'il vieillit et qu'il souhaiterait pouvoir se poser. Il a d'importants problèmes d'addiction à l'alcool. Il est hébergé à Perce-neige et espère pouvoir trouver une autre solution plus durable. »

La présentation de ces situations individuelles permet d'avoir une vision complémentaire de ce qu'est, pour les acteurs de terrain, le public habituellement accueilli par cette structure. Le fait que cinq des six personnes rencontrées soient des hommes est cohérent avec la répartition hommes/femmes observée dans la structure. Concernant l'âge des personnes, l'échantillon interrogé permet de constater qu'il peut y avoir une importante variation. Le ciblage ne s'opère ainsi pas véritablement sur les critères d'âge ou de genre. De façon générale, les personnes ont passé plusieurs années à la rue. En outre, la plupart des personnes interrogées disposent d'au moins une caractéristique identifiée comme limitant fortement – ou empêchant – leur accès aux dispositifs « classiques » d'hébergement : problématique d'addiction ; actes de violence antérieurs ; être accompagné d'un chien. On peut aussi souligner que ces personnes se trouvent dans des situations de non-recours par non-réception. Dans la plupart des cas présentés ci-dessus, les personnes ont été exclues des dispositifs ou s'en sont vues refuser l'accès. Alors que l'enjeu affiché par ce dispositif « bas seuil » est d'être un lieu permettant de raccrocher les publics à distance de l'hébergement, ces différents portraits laissent plutôt à penser qu'il accueille des personnes ne pouvant pas trouver d'autres solutions.

Derrière cette appellation de « public habituel », on retrouve un public généralement connu par les acteurs du réseau assistantiel de l'urgence sociale, bien souvent en lien avec des services d'aide ou de suivi social, très clairement identifié sur le territoire et n'accédant pas aux dispositifs d'hébergement « classiques » d'urgence ou d'insertion. Perce-neige apparaît donc comme une solution de mise à l'abri alternative au reste de l'offre d'hébergement du territoire, inaccessible à ce public pour les raisons évoquées ci-avant. Ce « public habituel » de « grands exclus », « grands cassés » ou « grands marginaux », généralement bien connus des acteurs de l'urgence sociale et des dispositifs de premier accueil (accueils de jour, équipes mobiles), se retrouvent donc d'année en année dans ces dispositifs saisonniers spécifiques. À partir de cet exemple local, on voit comment existent concomitamment, à l'échelle d'un même territoire, une offre d'hébergement hautement concurrentielle et sélective, et un dispositif – représentant une fraction marginale de l'offre – qui propose un mode d'administration fondé sur des principes très différents.

2.2 Les grands foyers d'urgence collectifs : le centre d'hébergement Forbin et l'Unité d'hébergement d'urgence La Madrague-Ville à Marseille

À Marseille, au cours de mes échanges et entretiens avec des personnes sans abri ou l'ayant été, toutes ou presque ont évoqué l'un des deux grands centres d'hébergement d'urgence de la ville : le centre d'hébergement Forbin de la Fondation Saint Jean de Dieu, et l'Unité d'hébergement d'urgence (UHU) La Madrague-Ville. Ces deux structures constituent une part importante des capacités d'hébergement d'urgence de la ville de Marseille. Comme le rappelle un agent du SIAO rencontré en 2013, la situation marseillaise est tendue en ce qui concerne l'hébergement, et l'hébergement d'urgence en particulier. Selon lui, on dénombre alors un peu moins de 900 places d'urgence sur la ville, alors que celle-ci concentre 80% des demandes d'hébergement des Bouches-du-Rhône. Le décalage qu'il me décrit entre l'offre d'hébergement d'urgence et la demande est particulièrement fort. Il s'appuie sur une étude publiée en 2012, réalisée dans le cadre du projet ASSAb⁴³¹, qui dénombre plus de 12 000 personnes ayant

⁴³¹ L'acronyme ASSAb renvoie à l'origine à « Accès aux soins des “sans-abri” ». Aujourd'hui, le projet se présente comme une mise en réseau en faveur de l'accès aux droits et de l'accès aux soins et la continuité des soins pour les personnes sans abri à Marseille. Il a été initié par la Fnars Provence-Alpes-Côte d'Azur, en partenariat avec l'Atelier santé ville Marseille-Centre.

sollicité un accueil d'urgence au cours de l'année 2011⁴³². Selon cette étude, « 12 648 personnes, dont 580 mineurs, se sont retrouvées à un moment donné dans la situation d'être "sans abri" à Marseille pendant l'année 2011, en ayant recours à une structure d'accueil, d'hébergement, ou de soins "à bas seuil d'exigence" pour personnes sans abri » (Bazus, Daguzan et Daguzan, 2012). L'enquête réalisée au cours de l'année 2016 montre que le nombre de personnes a augmenté de plus de 11%, avec 14 063 personnes s'étant retrouvées « au moins une fois en situation d'être sans abri dans l'urgence et ont accédé à un lieu d'accueil ou de soin dédié » (Daguzan et Farnarier, 2019). Dans ce contexte, et bien que le centre Forbin et l'UHU La Madrague-Ville soient bien souvent critiqués par les acteurs associatifs comme par les usagers, les capacités d'accueil qu'ils proposent sont considérées comme indispensables à l'échelle du territoire marseillais.

2.2.1 Le CHRS Forbin : un centre d'hébergement historique de grande capacité

Le CHRS Forbin⁴³³ est un centre d'hébergement d'urgence historique de Marseille. Créé en 1872 par un commerçant marseillais, François Massabo, afin de « venir en aide à ceux que les épreuves de la vie ont poussé à la rue »⁴³⁴, il se présente comme le plus ancien accueil de nuit d'Europe. La gestion de ce foyer d'urgence a été confiée par son créateur aux Frères de Saint Jean de Dieu en 1897. C'est aujourd'hui encore la Fondation Saint-Jean-de-Dieu qui le gère. Le centre d'hébergement Forbin a été agréé centre d'hébergement et de réinsertion sociale pour une capacité de 283 lits en 1997⁴³⁵. L'équipe d'intervenants est aujourd'hui constituée de professionnels de l'intervention sociale et de Frères de Saint Jean de Dieu. Pendant des décennies, seuls les Frères assuraient l'accueil des personnes dans la structure.

⁴³² Le projet ASSAb a confié au service de santé publique et d'information médicale de l'Assistance Publique Hôpitaux de Marseille une mission d'évaluation consistant notamment à recenser le nombre de personnes sans abri à Marseille sur l'année 2011.

⁴³³ Un documentaire, « 300 hommes », réalisé par Aline Dalbis et Emmanuel Gras a pour sujet ce centre d'hébergement. Il permet de se faire une première idée des conditions d'accueil dans le centre d'hébergement Forbin (Dalbis et Gras, 2015). Voir également le compte-rendu de ce documentaire réalisé par Mauricio Aranda (Aranda, 2016).

⁴³⁴ D'après le site dédié au centre d'hébergement Forbin : <https://www.chrsforbin.fsjd.fr/pages/histoire--5> (consulté le 5 février 2020)

⁴³⁵ Le fait qu'il soit agréé CHRS ne signifie pas qu'il propose forcément de l'hébergement de réinsertion sociale. En l'occurrence, Forbin propose très majoritairement des places d'urgence et quelques places de stabilisation et de réinsertion.

Le centre Forbin accueille donc près de 300 personnes, exclusivement des hommes majeurs, entre 18 et 65 ans, majoritairement pour des séjours ponctuels de quelques nuits. Les personnes sont invitées à contacter le 115 pour formuler une demande d'hébergement, puis à se rendre directement à l'accueil de la structure à partir de 13h30 et au plus tard à 20h. L'hébergement y est collectif, proposant des grandes chambres allant jusqu'à 4 lits ou des dortoirs de 5 à 11 lits⁴³⁶. Les personnes doivent payer une somme de 50 centimes d'euros pour chaque nuit passée dans la structure. Au-delà d'un lit pour la nuit, les personnes ont droit à un dîner et un petit-déjeuner et peuvent accéder aux douches ou une laverie et bénéficier d'une bagagerie. Tous les nouveaux arrivants sont reçus par un intervenant social en vue d'un entretien d'évaluation et de diagnostic afin d'envisager une éventuelle orientation vers d'autres structures hors urgence.

Au cours de l'année 2012, le centre Forbin a accueilli 2 250 personnes (dont 1 387 nouvelles) pour une durée moyenne de séjour d'un peu moins de 45 nuits⁴³⁷. Cela ne signifie pas que les personnes ont été hébergées de façon continue pendant cette période. Déjà, le centre d'hébergement n'est pas ouvert en continu. Il ferme tous les matins afin de procéder notamment à un ménage complet de l'établissement et rouvre ses portes dans l'après-midi. Différents documents de présentation de la structure indiquent que l'accueil est au minimum de 9 nuits, les personnes sont ainsi hébergées pour cette durée avant de devoir formuler de nouveau demande au 115 afin de bénéficier éventuellement d'une nouvelle période d'hébergement. La rotation des places par la limitation des durées de séjour est considérée par ces structures, comme par les services déconcentrés de l'État, comme une nécessité pour permettre un hébergement ponctuel au plus grand nombre de personnes sans abri. On peut toutefois préciser que les responsables du centre d'hébergement Forbin, tout comme ceux de l'UHU La Madrague-Ville, ont récemment interpellé les services de l'État afin de changer les règles concernant la limitation des durées de séjours⁴³⁸.

⁴³⁶ Le centre d'hébergement Forbin propose désormais, au-delà des places d'urgence, des places de stabilisation et d'insertion. Les conditions d'accueil sont variables en fonction du statut des places. Ainsi, sur les 24 lits de stabilisation, les personnes hébergées sont accueillies dans des chambres de 2 à 4 lits pour des séjours d'une durée moyenne de 119 nuits. Sur les 35 lits d'hébergement d'insertion, les personnes sont accueillies en chambre individuelle pour des séjours durant en moyenne 155 nuits.

⁴³⁷ Cf. site du CHRS Forbin : <https://www.chrsforbin.fsjd.fr/pages/missions> (consulté le 18 février 2020)

⁴³⁸ En juillet 2018, les responsables du centre d'hébergement Forbin et ceux de l'Unité d'hébergement d'urgence La Madrague-Ville ont interpellé les services de l'État afin de modifier ce mode d'organisation suscitant d'importantes tensions avec les personnes hébergées au sein de la structure. Voir notamment l'article du journal *Marsactu*, « Les centres d'hébergement Forbin et Madrague en appellent à l'État pour sortir de l'urgence », publié le 25 juillet 2018 (2018).

Une partie des personnes considérées comme des « grands exclus » est orientée vers ce dispositif d'hébergement d'urgence ouvert tous les jours de l'année. Selon les acteurs des dispositifs de premier accueil (accueils de jour et maraude) rencontrés à Marseille, cette structure est globalement « accueillante » pour ce public, même si elle a tendance à favoriser l'accueil de ses « habitués ». Différentes personnes sans abri ou l'ayant été, interrogées dans le cadre de mon enquête, ont eu l'occasion de passer par le centre Forbin. Certaines ont répété plusieurs séjours d'une dizaine de jours dans ce centre. L'une d'entre elles me dresse un portrait plutôt élogieux de l'équipe d'intervenants, mais constate les limites de ces structures de grande taille :

C : « Donc Saint-Jean de Dieu, c'est... les frères de Saint Jean de Dieu, qui ont des structures un petit peu partout dans le monde. Qui font de l'accueil social comme ça. Donc il y a trois frères là-bas. Dont le frère Didier, qui est le directeur enfin le représentant des frères. Et à côté des trois frères, qui représentent la communauté, il y a toute une équipe, une importante équipe de permanents qui s'occupent, ben, de l'encadrement, de l'accueil, du ménage, de la restauration... tu verras, là-bas, ils embauchent en général les gens qui sont à l'accueil, à commencer par leur carrure. [Rires] Déjà, ça calme tout le monde d'entrée. Ils ont une excellente culture du social. Une excellente éthique. Une excellente organisation. Par contre ils sont dépassés à mon avis par le nombre de personnes qu'ils gèrent. Ce qui fait que ce n'est pas très humain, parce que c'est trop gros. Mais ils sont excellentissimes. »

C'est quoi une excellente éthique du social ?

C : « Comment ? »

Qu'est-ce que tu entends par une excellente éthique du social ?

C : « Le respect. Le respect des gens. Voilà, le respect des gens. »⁴³⁹

D'autres interlocuteurs sont plus nuancés sur les conditions d'accueil proposés dans cette structure. Ils critiquent notamment le caractère collectif de l'hébergement, les séjours discontinus imposés par le mode de fonctionnement de la structure, le favoritisme dont dispose certains, les « habitués » (« un vieux chinois y est resté pendant vingt ans alors qu'il touchait le RMI »), ou encore la rigidité de certains accueillants. Par contre, même lorsque le centre Forbin est fortement critiqué, il est toujours considéré comme bien plus accueillant que l'UHU La Madrague-Ville par les enquêtés. Un témoin me raconte ainsi la situation d'une personne exclue de Forbin et n'ayant d'autre solution d'hébergement que l'UHU :

D : « Ça m'est arrivé à Forbin de voir un jeune gars de 25 ans, costaud, cacou, caïd, qui s'est fait virer de Forbin parce qu'il avait été pris à fumer et qui n'avait

⁴³⁹ Entretien réalisé avec une personne désormais hébergée dans une structure de long terme à Marseille, janvier 2013.

pas d'autre solution, c'était en plein hiver, que d'aller à la Madrague. Je l'ai vu pleurer [rires]. Je l'ai vu pleurer. Et c'était un costaud, pour te dire. Donc il faudra que tu ailles faire un saut là-bas. »⁴⁴⁰

2.2.2 L'unité d'hébergement d'urgence La Madrague-Ville : au cœur des critiques, une capacité d'hébergement indispensable et acceptant tous les publics

L'UHU La Madrague-ville est le deuxième plus grand centre d'hébergement d'urgence de la ville. Difficile de ne pas entendre parler de cette structure lorsque l'on enquête auprès des personnes sans abri ou des professionnels de l'urgence ou de l'hébergement à Marseille. Sa réputation la précède. De nombreux commentaires négatifs pointent les conditions d'insalubrité qui y règnent : « saleté », « rats », « cafards », *etc.* Différents faits notables ayant eu lieu à l'UHU sont régulièrement racontés par les intervenants sociaux rencontrés sur le territoire : personnes décédées dans la structure, racket organisé par des agents d'accueil, actes de violence divers et variés, *etc.* Louis Gallois, président de la Fédération des acteurs de la solidarité, parle de « conditions abominables » et d'un « lieu qui n'a toujours pas été réaménagé » alors que la « situation [...] dure depuis plus de 20 ans » (Marsactu, 2013). Pour le directeur régional de la Fondation Abbé Pierre, Fathi Bouaroua, l'UHU est « la pire [structure] de France »⁴⁴¹.

Le contexte de ma visite est particulier. Comme m'y invitait la personne interrogée citée ci-dessus, j'ai tenté à plusieurs reprises de m'y rendre au cours de mon terrain à Marseille, sans succès. Après une ultime tentative fin septembre 2014, et pendant que je me trouve en observation sur un autre dispositif, je reçois finalement un appel de la directrice adjointe qui me propose une rencontre au pied-levé. Alors que la structure est gérée depuis trois ans par la Fondation Armée du Salut, suite au dépôt de bilan en 2011 de la précédente structure gestionnaire⁴⁴², la directrice adjointe vient d'apprendre que la gestion lui a été retirée au profit d'une association marseillaise (Association Médiation Sociale)⁴⁴³.

⁴⁴⁰ Entretien réalisé avec une personne désormais hébergée dans une structure de long terme à Marseille, septembre 2015.

⁴⁴¹ Propos du directeur régional de la Fondation Abbé Pierre PACA recueillis à l'occasion des États Généraux de l'Urgence sociale en PACA, à Aix-en-Provence, en 2014.

⁴⁴² L'UHU était gérée jusqu'en 2011 par AICS (agence immobilière à caractère social).

⁴⁴³ Cette fin de gestion par l'Armée du Salut a suscité beaucoup de réactions parmi acteurs du secteur social marseillais (20 minutes, 2014) mais aussi de la part de responsables politiques, à l'image de Marie-Arlette Carlotti (Carlotti, 2015). A été notamment critiqué le fait que l'association AMS, à qui a été confiée la gestion de l'UHU, n'a pas pour objet la lutte contre l'exclusion ou l'intervention à destination des sans-abri, mais la prévention de la délinquance. Ce serait la proximité des responsables de l'association avec la municipalité qui aurait présidé au

La présentation de la structure que me fait la directrice adjointe de l'époque est teintée d'une certaine amertume et est plutôt sombre sur les conditions d'accueil et les éventuelles améliorations. Sa description est sans concession et rejoint les constats contenus dans le rapport d'activité de la Fondation Armée du Salut pour l'année 2012. Celui-ci décrit « un grand malaise au travail que l'on peut mettre en lien avec les conditions d'exercice, absolument catastrophiques, les infrastructures très délabrées, la concentration massive d'accueillis avec des phénomènes de violences » (Fondation Armée du Salut, 2013).

Je visite donc avec elle le bâtiment, effectivement en mauvais état, et les différentes chambres collectives. Auparavant, les chambres pouvaient accueillir jusqu'à 10 personnes. Dans une démarche d'humanisation et dans le cadre d'une réfection suite à un incendie, des aménagements successifs ont permis de réduire le nombre de personnes par chambre tout en conservant la même capacité d'accueil. Les chambres accueillent alors au maximum 6 personnes. Selon la directrice adjointe, cette situation n'est toutefois pas satisfaisante en termes d'accueil et de respect de l'intimité des personnes. Elle ajoute qu'il serait préférable d'engager une transformation profonde de ce grand foyer. Alors que je visite l'UHU en pleine journée et que le bâtiment est donc vide, il est difficile d'imaginer que 300 personnes peuvent cohabiter.

Malgré son état de vétusté, l'UHU constitue l'un des plus gros contingents de places d'hébergement d'urgence du territoire marseillais, avec une capacité d'environ 280 places tout au long de l'année à laquelle s'ajoutent 30, notamment en hiver. L'UHU est ouverte sept jours sur sept. Elle accueille les personnes à partir de 16h30 et jusqu'à 9 heures le lendemain matin. La durée de séjour est d'« une nuit renouvelable »⁴⁴⁴, ce qui signifie que les personnes doivent formuler tous les jours une demande pour pouvoir y rester. Un diagnostic réalisé sur l'UHU en

choix de lui confier la gestion de l'UHU. Ce changement de gestionnaire provient d'une décision municipale, suite à la réélection du maire sortant Jean-Claude Gaudin. La municipalité a une influence notable dans les décisions prises concernant l'UHU puisqu'elle en possède les murs et la finance au hauteur de 50%. Selon différentes sources, le maire réélu n'aurait pas apprécié le fait que la Fondation Armée du Salut ait travaillé pendant la campagne avec son opposant dans la course à la mairie, Patrick Mennucci, à un projet de démantèlement de l'UHU pour créer plusieurs structures de plus petite capacité. Une autre critique des acteurs locaux le fait que l'ancien responsable de l'association ayant déposé le bilan en 2011, occupe à nouveau, avec la gestion par AMS, un rôle central dans la gouvernance de l'UHU. Deux ans après ce changement de gestionnaire, et après une inspection pointant des problèmes de gouvernance, de sécurité ou encore de confidentialité médicale, l'État et la ville de Marseille décident finalement de rompre la convention avec AMS et confier la gestion au groupe SOS Solidarités (20 minutes, 2016).

⁴⁴⁴ Cf. le site du Schéma départemental d'accueil d'hébergement et d'insertion des Bouches-du-Rhône (Sahib) : http://www.sahib.fr/fich_1.php?OrgaNum=147

2010 par le cabinet Panama conseil à la demande de la Fondation Armée du Salut, indiquait alors que la durée moyenne des séjours était de 23 nuits, et que plus de la moitié des personnes accueillies dans la structure (54%) y avaient été hébergées entre 1 et 3 nuits (Delahaye, 2011, p. 6).

La structure était mixte jusqu'en 2012. Depuis, elle n'accueille que des hommes. 50 femmes sont hébergées sur un autre site ailleurs dans la ville. La structure n'est absolument pas sélective et accepte tous les demandeurs tant que des places sont disponibles. La directrice adjointe m'explique que cette situation pose des cas de conscience à l'équipe. L'UHU accueille ainsi des personnes sans-papier travaillant de façon non déclarée sur les chantiers de construction à proximité⁴⁴⁵. L'équipe a le sentiment de participer de façon indirecte « à la traite des personnes sans-papiers ». Malgré tout, la structure ne ferme la porte à personne. Ni à ces travailleurs sans-papiers, ni aux « chibanis⁴⁴⁶ qui viennent passer six mois en France avant de retourner au pays », ni même « aux touristes qui ne veulent pas payer l'hôtel ». Par ailleurs, la structure dispose d'un chenil permettant d'accueillir les personnes accompagnées de chiens.

La directrice adjointe m'explique qu'un courrier du préfet de Région a demandé à ce que toutes les demandes passent désormais par le 115. Au moment de ma visite, seulement 120 places sont attribuées via le numéro de l'urgence sociale. Un certain nombre de personnes continuent d'accéder à la structure en direct. C'est le cas, m'explique-t-elle, des « grands marginaux » et des « chibanis ». Certaines personnes parmi ces deux publics sont apparemment là depuis plus de dix ans, « certaines ont même leurs lits ». Une équipe d'intervenants sociaux a cherché à orienter ces personnes vers d'autres solutions, en particulier celles qui fréquentaient régulièrement la structure depuis des années malgré des ressources financières. Certains « grands marginaux » ont ainsi été « placés en maison de retraite »⁴⁴⁷.

⁴⁴⁵ L'UHU se trouve dans un quartier où est engagée une grande opération de rénovation urbaine appelée « Euroméditerranée ».

⁴⁴⁶ Chibani signifie « vieux », « vieillard » ou « cheveux blancs » en arabe. Ce terme est généralement employé en France pour désigner les anciens travailleurs immigrés venant du Maghreb.

⁴⁴⁷ En l'occurrence, la maison de retraite dont me parle la directrice adjointe de l'UHU est une unité spécifique, l'unité Saint-Roch, dans l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) Saint-Barthélemy à Marseille, géré par la Fondation Saint Jean de Dieu qui administre également le centre Forbin. Comme le précise le site internet, l'unité trouve son origine dans un partenariat entre l'Ehpad Saint-Barthélemy et le CHRS Forbin en 1999. Le constat partagé entre ces deux établissements est alors le suivant : « on ne peut remettre à la rue chaque matin des hommes et des femmes âgés venus se mettre à l'abri pour la nuit ». 19 personnes volontaires sont alors hébergées au sein de l'Ehpad. À partir de 2006, l'unité Saint Roch, dédiée à « l'accueil d'anciens sans-abri », dispose de 34 places dont 25 spécifiquement dédiées à des personnes qui « ont vécu dans la rue ». <https://www.ehpadssaintbarthelemy.fsjd.fr/pages/unite-saint-roch> (consulté le 11 avril 2020).

Concernant l'accueil des « grands marginaux », j'ai déjà indiqué le caractère dérogatoire de leur accès au dispositif, les exonérant de passer par le 115. Les personnes sont ainsi amenées par le Samusocial, ou viennent par elles-mêmes en bus ou en métro. Si la structure ferme normalement ses portes aux nouveaux entrants à 22h, le Samusocial peut malgré tout déposer des personnes après cette heure-limite. Les « grands marginaux » sont accueillis dans une aile spécifique située au rez-de-chaussée du bâtiment. Le fait de les accueillir à part vise à « éviter les problèmes de cohabitation avec les autres ». Les chambres de cette aile ont une capacité moindre, allant jusqu'à 3 ou 4 personnes. Elles sont équipées avec des lits simples, contrairement aux autres chambres de la structures où sont installés des lits superposés. La directrice adjointe m'explique que les « grands marginaux » sont « incapables de dormir sur le lit du dessus lorsqu'il y a des lits superposés ». Elle en profite pour me dresser un rapide portrait de la spécificité de cette population. Selon elle, ce sont « les plus désocialisés, désinsérés » qui n'ont généralement plus de papiers et n'ont donc pas accès aux droits, « non pas parce qu'ils n'y ont pas droit mais parce qu'ils ne font pas les papiers ». Ce public « alterne entre centres d'hébergement et rue depuis des années » et a généralement de gros problèmes d'addiction et d'hygiène. Elle me précise que « ce n'est pas une question d'âge » et qu'on trouve certaines personnes relativement jeunes parmi ce public.

Malgré des conditions d'accueil très dégradées, l'UHU, de par son caractère non sélectif et ses conditions d'accueil simplifiées pour les « grands exclus », reste une solution d'hébergement accessible à ce public. Parmi les personnes sans abri ou l'ayant été, interrogées dans le cadre de mon enquête, la plupart d'entre elles sont très critiques à l'égard de cette structure. Pourtant, certaines ont malgré tout eu l'occasion de la fréquenter ponctuellement, notamment en hiver. L'UHU est généralement évitée⁴⁴⁸, mais elle est considérée comme un ultime recours lorsque les conditions climatiques ne permettent pas de rester dans la rue.

Malgré les nombreuses critiques, ces deux foyers d'urgence disposant de grandes capacités d'hébergement en collectif, présentent l'avantage d'être très peu sélectifs. En ce sens, ces structures respectent de façon presque exemplaire le principe d'inconditionnalité de l'accueil. Cependant, elles ne respectent pas, au moment de mon enquête, la continuité de la prise en

⁴⁴⁸ Ce constat est d'ailleurs confirmé par une chargée de mission de la Fnars régionale qui m'indique à l'occasion d'un échange informel qu'environ 25% des personnes sans abri refusent d'y aller. Je n'ai pu vérifier ce chiffre, également mobilisé par le directeur régional de la Fnars (Marsactu, 2013).

charge. Les personnes accueillies dans le cadre de l'urgence sont soumises à la condition d'un accueil ponctuel obligeant à renouveler les demandes de façon plus ou moins fréquente. De plus, l'offre est particulièrement précaire. Chambres accueillant plusieurs personnes, durées de séjours limitées, locaux pouvant être insalubres, ... tous ces éléments montrent, s'il le fallait, que le processus d'humanisation consistant à proposer des chambres individuelles permettant un accueil digne et respectueux de l'intimité des personnes, y compris dans le cadre de l'urgence, n'a pas touché l'ensemble des structures. Au travers d'un nouveau cas, à Paris cette fois-ci, nous allons observer comment, à l'inverse, dans un établissement considéré comme l'un des exemples du processus d'humanisation, la catégorie des « grands exclus » fait l'objet d'un traitement d'exception.

2.3 Les places temporaires du Refuge de la Mie de Pain : le maintien artificiel d'une rotation sur les places dédiées aux « grands exclus »

Au cours de mes entretiens avec les « acteurs clés » à Paris, plusieurs d'entre eux mentionnent le centre d'hébergement Le Refuge, géré par Les Œuvres de la Mie de Pain, comme reconnu notoirement sur le territoire pour son acceptation des « grands exclus ». Ce centre d'hébergement⁴⁴⁹ situé dans le 13^e arrondissement parisien a été créé en 1932. Il permettait d'accueillir 450 personnes, soit l'une des plus grandes capacités d'accueil en France, mais aussi en Europe. Les conditions d'accueil y étaient sommaires puisqu'à chacun des trois niveaux du bâtiment, se succédaient plus d'une centaine de lits superposés, séparés par des claustres d'un peu plus de deux mètres de hauteur, donnant l'impression d'un étrange vestiaire de piscine dans lequel aurait été installé un couchage improvisé. Au cours des années 1990 et au début des années 2000, le Refuge a été beaucoup critiqué pour ses conditions d'accueil. Longtemps cité parmi les foyers d'urgence proposant des conditions d'accueil jugées les plus indignes, à la limite de la salubrité, et participant à la mauvaise réputation des centres d'hébergement d'urgence (Bruneteaux, 2006, 2007d ; Soulié, 1997 ; Teissonnières, 2003), il était aussi reconnu pour son accueil très peu sélectif de personnes sans abri refusées dans d'autres structures d'hébergement d'urgence (Soulié, 1997, p. 70).

⁴⁴⁹ Mauricio Aranda propose une analyse socio-historique du Refuge dans sa thèse de doctorat en science politique soutenue en 2019 et consacrée aux évolutions de l'hébergement social des sans-abri depuis les années 1950 (Aranda, 2019).



Figure 27 - Photos de l'ancien Refuge de la Mie de Pain, prises au moment de la transition vers le nouveau projet, en février 2014.

Le Refuge a depuis connu une mutation puisque tout simplement un nouveau bâtiment a été construit en lieu et place du précédent. Le changement est tel que le Refuge sert d'exemple pour illustrer la démarche d'humanisation des centres d'hébergement, suite au rapport de mission d'Etienne Pinte (Pinte, 2008). Un article publié sur le site de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement en avril 2015 sur la démarche d'humanisation mentionne, parmi d'autres structures franciliennes, le Refuge de la Mie de Pain :

« De nombreux exemples franciliens, tels le Refuge de la Mie de Pain, ou encore le Foyer Jorbalan, destiné aux femmes victimes de violence, les 126 places du CHU de la rue de Mouzaia, les 120 places du CHU avenue de l'aérodrome à Orly, la transformation en centre d'hébergement des bureaux de l'INPI, le CHRS Clair Logis à Champigny, permettront d'accueillir dignement les plus démunis, de les encourager à accepter les propositions qui leurs sont faites par les maraudes et d'effacer l'image rémanente de ces structures. »⁴⁵⁰

⁴⁵⁰ Extrait de l'article « Humanisation des centres d'hébergement en Ile de France : des résultats probants », publié sur le site de la Drihl le 24 avril 2015.
<http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/humanisation-des-centres-d-hebergement-en-ile-de-a3505.html> (consulté le 30 novembre 2017)

Au-delà de l'amélioration des conditions matérielles qui permet d'accueillir plus dignement les personnes, l'extrait indique que cette transformation va « encourager » les « plus démunis » à « accepter les propositions qui leurs sont faites ». Il est également intéressant de noter la formule employée à la fin de cet extrait qui conclut l'article : « effacer l'image rémanente de ces structures ». La Drihl considère en effet que l'amélioration des conditions d'accueil doit désormais permettre de changer la réputation qu'avaient précédemment ces structures et qui perdure malgré ces transformations⁴⁵¹.

Lors d'un entretien réalisé en 2014, Hakim⁴⁵², qui vit dans un centre d'hébergement de long terme à Paris, évoque certaines structures d'hébergement vers lesquelles il ne voulait absolument pas être orienté. Il cite différents centres d'hébergement d'urgence de grande taille à Paris ou en banlieue parisienne dont le Refuge de la Mie de Pain, et me parle de la transformation de la structure alors en cours :

H : « Ah ouais, la Mie de Pain, non, non. Mais maintenant, la Mie de Pain, ils sont en train de détruire l'ancien foyer, là. Ils en ont fait un tout neuf, a y est, il est fini là. Je suis passé l'autre fois, putain, c'est super beau. Ouais, mais je sais pas combien ils sont par chambre et tout. Je sais que c'est tout neuf. L'autre ils sont en train de le détruire. »

J'étais passé voir l'ancien foyer...

H : « Ah ouais, laisse tomber. C'est une galère, non, non. C'est des trucs comme ça, crades, tu te fais voler tes papiers, tu te retrouves le matin, y a plus de baskets... Ah ouais... t'attrapes des poux, la galle, non. Pour ça la plupart des mecs, ils préfèrent dormir dehors, hein. A ouais, parce que, ils le font une fois, deux fois, trois fois, après ils en ont marre, hein. Ils savent comment c'est rodé le foyer quoi. Ah ouais, ils savent comment c'est rodé, hein. »⁴⁵³

La « mauvaise réputation » des centres d'hébergement collectifs de grande taille se retrouve à Paris comme à Marseille, expliquant pourquoi les personnes que j'ai interrogées refusent d'y aller ou envisagent ces dispositifs comme des recours ultimes en cas de situations jugées extrêmes.

⁴⁵¹ Notons que Julien Damon pointait dans sa thèse, parmi les « raisons du non-recours » des sans-abri, les situations où des personnes considèrent l'offre de prise en charge inadaptée car elles « ne connaissent pas les centres ou n'en connaissent pas les améliorations » (Damon, 2001a, p. 644).

⁴⁵² Les prénoms des personnes accueillies dans les structures ont été modifiés.

⁴⁵³ Entretien réalisé avec une personne hébergée en centre d'hébergement de longue durée à Paris, avril 2014.

Quelques mois après cet entretien, le 17 octobre 2014, le nouveau Refuge est inauguré par la ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, Sylvia Pinel. Un article sur le site du ministère explique alors qu'après « plus de deux ans de lourds travaux de rénovation, le centre d'hébergement et de réinsertion sociale "Le Refuge" rouvre officiellement ses portes » et « peut dorénavant accueillir 360 personnes pour les héberger dans des conditions dignes et les accompagner dans un parcours d'insertion vers le logement afin d'éviter leur remise à la rue ». Dans cet article, le Refuge est à nouveau présenté comme un cas exemplaire de la démarche d'humanisation : « La restructuration complète de ce centre est l'un des chantiers emblématiques du programme d'humanisation des centres d'hébergement mis en place par l'État »⁴⁵⁴. Lors des Assises pour l'accès au logement des sans-abri « Sortir de l'urgence », organisées par la Fédération des acteurs de la solidarité le 15 janvier 2015 à Paris, Étienne Pinte, présent en qualité de grand témoin, prend également pour exemple le Refuge de la Mie de Pain pour illustrer les transformations possibles au sein du champ de l'urgence sociale. Selon lui, la démarche d'« humanisation » engagée suite à son rapport a permis de « transformer la Mie de pain en un établissement magnifique », ce qui montre que « lorsque l'on veut sortir de l'ornière, on peut »⁴⁵⁵.

Entre janvier et juin 2015, j'ai effectué une quinzaine de sessions d'observations au sein du Refuge et réalisé plusieurs entretiens avec des membres de l'équipe socio-éducative et des personnes hébergées. Lors d'un entretien préalable, le directeur qui a été en charge de la transition vers « le nouveau projet », me décrit brièvement l'évolution de la structure au cours des dernières années⁴⁵⁶. L'équipe socio-éducative a plus que quadruplé entre 2012 et 2014, pour atteindre 9 travailleurs sociaux, avec un prochain passage à 15. Quelques mois plus tard, au moment du démarrage effectif de mon terrain, le directeur est parti. C'est le directeur adjoint du Refuge qui m'accueille et complète la description du lieu⁴⁵⁷. Au-delà de l'équipe sociale et médico-sociale désormais composée d'une quinzaine de personnes, il m'explique que le Refuge compte en tout 70 salariés : 25 agents d'accueils pour assurer une présence de 4 agents à

⁴⁵⁴ Article « Inauguration du nouveau centre d'hébergement de la Mie de Pain », publié le 20 octobre 2014 sur le site du ministère du Logement et de l'Égalité des territoires.

http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/diaporama/inauguration-du-nouveau-centre-d-hebergement-de-la-mie-de-pain_42 (consulté le 30 mai 2019)

⁴⁵⁵ Propos d'Étienne Pinte au cours des Assises pour l'accès au logement des sans-abri « Sortir de l'urgence », de la Fnars, le 15 janvier 2015 au Palais de la Femme à Paris.

https://www.federationsolidarite.org/images/stories/images/accueil_slideshow/150115-AssisesSortirUrgence-preprog-11.pdf

⁴⁵⁶ Premier entretien réalisé avec le directeur du Refuge, réalisé en février 2014.

⁴⁵⁷ Premier entretien réalisé avec le directeur adjoint du Refuge, réalisé en décembre 2014.

l'accueil 24h/24, ainsi qu'une trentaine de salariés qui se répartissent sur les fonctions de direction et de restauration. L'équipe de professionnels a été particulièrement développée, mais un important contingent de bénévoles continue de contribuer à la vie du lieu. Cette intervention de bénévoles au sein du Refuge est une caractéristique historique du Refuge de la Mie de Pain. Une partie d'entre eux vient réaliser le service des repas. Il y a aussi un certain nombre de médecins qui assurent des consultations bénévoles.

En régime d'activité « normal », le nouveau Refuge dispose d'une capacité d'accueil de 300 places ouvertes 24h/24 tout au long de l'année⁴⁵⁸ : 100 sont administrées par le SIAO urgence et 200 par le SIAO insertion. Dans les faits, le directeur adjoint précise, tout comme me l'avait indiqué l'ancien directeur, qu'il est bien difficile de savoir qui relève de quoi. Il n'y a pas de véritable distinction entre les personnes venant des canaux de l'urgence ou de l'insertion et la structure peut être vue comme un grand centre d'hébergement de « stabilisation », partant du principe que « le projet se fait en fonction des besoins de la personne ». Les personnes sont accueillies dans des chambres simples ou doubles, réparties sur cinq étages dans trois bâtiments présentés comme des « unités de vie ». La structure dispose d'une trentaine de places dédiées aux personnes à mobilité réduite. Le fait est suffisamment rare pour être souligné, et j'avoue avoir rarement vu une proportion aussi importante de personnes en fauteuils roulants dans les autres établissements visités. Le directeur adjoint précise que l'alcool et les animaux ne sont pas autorisés au Refuge. Mais il ajoute que les personnes hébergées bénéficient gratuitement du gîte et du couvert. « Héritage de la culture de charité chrétienne » des Œuvres de la Mie de Pain et de « l'urgence dans ce qu'il y a de plus basique » comme me l'indiquera un travailleur social⁴⁵⁹.

La gratuité de l'accueil et des repas est un sujet de discussion pour plusieurs membres de l'équipe socio-éducative qui estiment que ne pas demander de contribution financière aux personnes hébergées a des effets négatifs. Cela participerait au fait que les personnes ne souhaitent pas s'en aller de la structure pour aller vers des solutions payantes. Cet avantage n'échappe pas aux hébergés. Au cours d'une période d'observation, une personne hébergée depuis plusieurs mois se rapproche de moi alors que je suis en train de discuter avec la psychologue de la structure dans la cour extérieure. Cet homme me demande si j'ai une cigarette

⁴⁵⁸ 60 places peuvent être ajoutées dans des situations d'urgence exceptionnelles, notamment lors du renfort hivernal.

⁴⁵⁹ Entretien avec travailleur social de la Mie de Pain, réalisé en avril 2015.

à lui offrir, puis, après quelques mots de présentation, il m'interroge avec un sourire malicieux : « Tu sais ce que ça veut dire SDF ? ». La psychologue et moi restons perplexes, sentant bien qu'il a envie de faire une blague. Il précise : « SDF au niveau national, j'veux dire... ». Alors que je me hasarde à lui donner une définition de « sans domicile fixe », il m'interrompt immédiatement : « Stade de France ! ». Il sourit et poursuit : « Et à la Mie de Pain ? Ça veut dire quoi SDF ? ». Cette fois-ci, je le laisse poursuivre, sans tenter de répondre. Après un bref silence, il poursuit dans un éclat de rire : « Sans Difficultés Financières !! Parce que tout est gratuit ici ! ». Il repart comme il était venu et je me retrouve à poursuivre la discussion avec la psychologue qui semble un peu embarrassée. Elle confirme que cette question de la gratuité pose beaucoup de questions à l'équipe, mais également à certaines personnes hébergées. C'est néanmoins dans la culture de la Mie de Pain et de ses administrateurs.

Un autre élément de la « culture » du Refuge, et plus largement des Œuvres de la Mie de Pain, est l'accueil des personnes « les plus exclues ». C'est notamment pour cette raison historique que différents acteurs institutionnels interrogés lors de la phase préliminaire de l'enquête avaient cité cette structure parmi celles accueillant des « grands exclus ». Le directeur adjoint le confirme :

« Il faut accueillir les plus exclus des plus exclus... Qui ne seraient accueillis nulle part ailleurs. Ce sont les valeurs de l'association. »

Pour cette raison, 28 places d'hébergement sont réservées au rez-de-chaussée. Il s'agit de l'espace « Bienvenue ». L'hébergement n'est pas en chambre simple ou double comme dans le reste de la structure, mais dans des chambres de quatre. Cet espace a été pensé « pour des personnes très cassées », « loin de l'autonomie » et pour lesquelles l'accueil était « impossible en chambre ». Ce n'est pas la seule singularité de cette unité destinée « aux plus exclus des exclus ».

En effet, contrairement aux autres places de la structure pour lesquelles l'orientation se fait par les SIAO urgence et insertion, les places de l'espace « Bienvenue » sont gérées en « admission directe ». Cela signifie que cet espace « est accessible directement aux personnes sans-abri orientées par les équipes des maraudes ou se présentant directement à l'accueil »⁴⁶⁰.

⁴⁶⁰ Page de présentation du centre d'hébergement Le Refuge, site internet de l'association des Œuvres de la Mie de Pain, <https://www.miedepain.asso.fr/le-refuge/> (consulté le 31 mai 2019)

La Mie de Pain gère ces 28 places « de manière autonome »⁴⁶¹ pour accueillir des personnes orientées par les maraudes de la RATP, de l'association Aurore, ou encore de la Croix Rouge. Selon l'équipe du Refuge, ces personnes cumulent généralement plusieurs « problématiques » : problèmes d'addictions, troubles psychiatriques, « problèmes de repères » ou encore maladies chroniques et « problèmes de soin » de façon générale. Le directeur adjoint rejoint ce constat et indique également que ces personnes ont des « liens ténus avec l'équipe », plutôt avec les agents d'accueil qu'avec les travailleurs sociaux. Le fait que l'espace « Bienvenue » se situe à côté de la banque d'accueil où se trouvent jour et nuit quatre agents d'accueil, explique probablement cette préférence.

Outre les conditions d'hébergement et les modalités d'accès à la structure, un autre aspect distingue l'espace « Bienvenue ». En effet, les personnes hébergées sont hébergées de façon ponctuelle. Elles peuvent rester un nombre de nuitées limité, allant de 3 à 5. La monitrice-éducatrice intervenant sur l'espace « Bienvenue » précise ainsi ses modalités de fonctionnement :

« C'est possible de dormir de trois à cinq nuits, mais on peut prolonger de trois jours à une semaine s'il y a des démarches en cours. Les personnes sont envoyées par les maraudes. Les maraudes contactent l'accueil, elles donnent le nom, le prénom et la date de naissance de l'accueilli. Après, la personne vient ensuite à l'accueil. Elle est enregistrée par les agents d'accueil, et ensuite, elle est reçue par le moniteur éducateur. En fait, on peut filer un coup de main aux personnes mais on ne fait pas du tout de suivi social. Notre mission, c'est : écoute, conseil, oriente. Après, on peut faire une orientation vers un travailleur social pour qu'il y ait un suivi social. »

La durée de séjour est un enjeu important pour les personnes accueillies dans l'espace « Bienvenue ». Au cours d'une observation, alors que je suis installé dans le hall d'accueil du Refuge, deux hommes d'un certain âge arrivent à l'accueil puis viennent s'installer à côté de moi. Ils semblent attendre quelqu'un ou quelque chose et discutent des endroits où ils ont passé les nuits précédentes. J'entends notamment l'un des deux expliquer qu'il a trouvé un endroit qui semble « tranquille » à « Italie 2 », le grand centre commercial place d'Italie. Je comprends au fil de leur discussion qu'ils viennent d'arriver au Refuge via une maraude. Assez rapidement, la discussion se poursuit autour de la durée du séjour à l'espace « Bienvenue ». Chacun y va de son comptage du nombre de nuit auxquelles ils ont droit : « Le week-end, ça compte pas normalement... », « Les jours fériés non plus je crois... ». Ils espèrent tous deux que le

⁴⁶¹ Entretien avec une monitrice-éducatrice du Refuge de la Mie de Pain, réalisé en avril 2015.

comptage leur sera favorable et qu'ils pourront rester « une petite semaine » et pas seulement trois jours. Ils tentent d'aller chercher une réponse auprès des agents d'accueil, mais aucun d'entre eux ne se risque à apporter une réponse autre que : « Normalement, c'est trois jours ». Les deux hommes tentent d'expliquer leurs différents calculs, mais les agents d'accueil leur conseillent d'attendre qu'un travailleur social fasse le point avec eux. Ils reviennent donc s'asseoir à côté de moi et poursuivent leur discussion.

Dans les faits, l'espace « Bienvenue » offre un hébergement de court terme, mais peut aussi constituer un sas pour accéder à une chambre au sein du Refuge. Lors d'un échange informel, un travailleur social d'une maraude m'explique que le fait de pouvoir disposer d'un accès direct aux places de l'espace « Bienvenue » est un véritable atout dans le travail quotidien auprès des personnes à la rue. Pouvoir proposer une solution d'hébergement, même ponctuelle, permettrait de « crédibiliser » les maraudeurs vis-à-vis des personnes rencontrées au quotidien. Dire à une personne qu'il sera possible, à court ou moyen terme, de lui trouver une solution d'hébergement, même ponctuelle, permet ainsi de démontrer que les maraudes et équipes mobiles ont autre chose à proposer que de l'écoute, de la nourriture ou des kits d'hygiène. Cette capacité d'accès en direct, sans avoir à passer par le 115, démontre qu'il y a un « intérêt » à être en lien avec les maraudes pour obtenir un éventuel hébergement. Les personnes qui accèdent à l'espace « Bienvenue » espèrent ainsi pouvoir accéder à un hébergement plus durable par la suite. C'est ce que m'explique la monitrice-éducatrice intervenant sur l'espace « Bienvenue » :

« Lorsqu'une personne arrive, on lui remet une plaquette avec les différents services proposés. Les personnes se passent le mot qu'il faut rencontrer un travailleur social. Les personnes espèrent avoir une prolongation ou une situation stable. Après, certaines personnes ont des questions plus administratives. Après, il y a plusieurs possibilités. Si le monsieur est à peu près autonome, on l'oriente vers le travailleur social. Si la personne est dans un état critique, on va essayer de voir s'il est suivi à l'extérieur. Ça arrive que les référents sociaux ne soient pas au courant de la situation de la personne. Et puis ça permet aussi d'éviter les doublons d'accompagnement. Et si la situation est très urgente... prioritaire, on va saisir le coordinateur du SIAO. »

Elle poursuit :

« C'est difficile de dire oui ou non à quelqu'un sur une suite d'hébergement. Mais c'est impossible pour la structure de prolonger tout le monde. Le but de ces places de maraude, c'est que ça tourne. Au final, ce n'est pas trop satisfaisant, mais en fait avec. »

Pour certaines personnes, cet espace peut ainsi être perçu comme une passerelle vers un hébergement plus durable. Pour d'autres, il s'agira d'une solution d'hébergement ponctuelle avant de retourner à la rue. Dans certains cas, des dérogations permettent à des personnes de séjourner plus longtemps dans l'espace « Bienvenue ». C'est notamment le cas d'un homme rencontré à plusieurs reprises. Évoquant son cas avec une travailleuse sociale, celle-ci m'explique que son état de santé critique a conduit l'équipe à accepter qu'il puisse rester plus longtemps au sein de l'espace « Bienvenue ». Par contre, elle estime, tout comme le reste de l'équipe, qu'il est inenvisageable qu'il « aille en chambre car il fume, il boit et a des gros problèmes d'hygiène. Il reste par conséquent à l'espace "Bienvenue" »⁴⁶². Lorsque je l'interroge sur les éléments qui permettent d'évaluer le caractère prioritaire d'une situation, ou le degré d'autonomie suffisant pour accéder à une chambre, la travailleuse sociale parle de son expérience et de son ressenti. Si un doute subsiste, elle en réfère au directeur adjoint ou aux autres membres de l'équipe éducative. Dans les faits, les entretiens et échanges avec les différents membres de l'équipe font ressortir deux éléments essentiels : l'hygiène de la personne et sa capacité à respecter les règles de la structure, notamment concernant la consommation d'alcool.

L'espace « Bienvenue » est donc un moyen de s'inscrire en cohérence avec les valeurs originelles des œuvres de la Mie de Pain, en proposant un accès dérogatoire aux personnes les plus en difficulté. Il constitue une possibilité intéressante pour les équipes mobiles. Et potentiellement, il sert à trouver des solutions plus pérennes. Les personnes hébergées ont d'ailleurs une vision plutôt positive des conditions d'accueil proposées par la Mie de Pain, et beaucoup espèrent pouvoir y séjourner durablement. C'est notamment le cas d'Alain, 70 ans, que je rencontre alors qu'il vient d'être accepté sur l'une des places de l'espace « Bienvenue ». Il avait déjà été hébergé au Refuge dans le cadre du renfort hivernal et a depuis multiplié les séjours ponctuels au Centre d'accueil et de soins hospitaliers (CASH) de Nanterre. Il me décrit le CASH, puis explique en quoi le Refuge propose des conditions d'accueil très différentes selon lui :

Et comment ça se passe justement... à Nanterre. Parce que vous dites...

A : « Ben à Nanterre, vous êtes amené par le Samusocial, c'est à dire la RATP, ou par le, la police, la Bapsa. Voilà. Donc après, une fois que vous êtes inscrit, même si vous y allez par vous-même et que vous rattrapez le... le comment ça s'appelle... le bus là-bas, ils vous inscrivent quand-même. Voilà. Et tous les jours, ils font

⁴⁶² Notes prises au cours d'un échange informel avec une travailleuse sociale de la Mie de Pain, mai 2015.

l'appel. Ils vous font un papier, ces papiers-là [il me montre le papier donné par le CASH de Nanterre et me lis certains éléments inscrits dessus]. Voilà, "CASH de Nanterre". Voilà. "Laissez votre sac", "Repas pour le soir". Y a que le soir. Mais vous couchez une journée là-bas. Voilà. [...] Vous pouvez le garder. Ça me sert à rien. J'en ai plein alors... Tenez, j'en ai un autre là. »

Et c'est comment, au niveau des conditions d'accueil, là-bas, au CASH de Nanterre ? C'est comment ?

A : « Ben quand vous arrivez, y a 100, 200 personnes qui arrivent en même temps. Ils font l'appel. Vous laissez vos bagages, c'est à dire là, ça [il me montre un sac plastique]. Parce que moi, je prends jamais rien. Voilà. C'est ce qu'ils appellent la consigne, voyez. Voilà, donc vous avez un sac... »

Un sac... "n°209"...

A : « Le sac 209. Voilà, puis là, ils vous donnent la chambre après. Alors après, par affinité, vous dormez dans la même chambre que des copains qui sont là. »

C'est combien de personnes par chambre là-bas ?

A : « C'est, c'est... De quatre à six. »

De quatre à six ?

A : « Oui. »

Et là, pour le coup, quand vous y allez, vous y allez avec des gens que vous connaissez ou...

A : « Oui, oui, oui, oui... Puis le... Moi, avec le Recueil, c'est pratiquement tous des copains, parce que je leur ai fait tellement de cadeaux. »

Mais ça fait combien de temps que vous y allez à Nanterre ?

A : « À Nanterre, depuis... depuis le mois de décembre [l'entretien a été réalisé en mai]. Voilà. [...] 2014, et voilà. Mais, à La Mie de Pain, ici, je suis venu souvent. J'ai passé tout le mois de janvier. Parce que monsieur [travailleur social], qui était là avant, m'a pro... m'a fait prolonger. Tout le mois de janvier, jusqu'à... jusqu'au 10 février, je suis resté ici, à La Mie de Pain. Puis, j'ai fait plusieurs séjours. En principe, les maraudes m'amènent ici le week-end. Pour avoir les cinq jours quoi. »

Parce que c'est quoi finalement la différence entre ici et le CASH ?

A : Alors entre... entre... Nanterre ?

Ouais.

A : « Alors d'abord, déjà Nanterre, vous n'y couchez qu'une journée. Donc tous les jours, il faut attendre le, le... le machin. Et puis ici, tout est entièrement différent. Les douches sont propres. Les toilettes sont propres. Le ménage est fait partout. La bouffe... ici, vous mangez matin, midi et soir. C'est pas pareil. Voilà. Bon, moi, si je saute le repas de midi, je m'en fiche, mais bon. J'ai passé 40 ans de ma vie dans [données identifiantes], alors, je mangeais que la nuit alors... Je faisais qu'un repas par jour. Voilà. Ce qui fait que bon, ici, ça n'a rien à voir. De toutes les structures que j'ai connues, c'est celle-ci la mieux équipée, hein. Puis les gens sont agréables,

*sont gentils. Bon, c'est vrai qu'avec moi, on n'a pas trop de difficultés, hein. On me dit : "Mettez-vous là, pas là". Moi, ça ne me dérange pas. »*⁴⁶³

Après avoir été hébergé cinq jours, Alain retournera finalement à la rue. Mais au cours d'une période d'observation suivante, je le croise à nouveau alors qu'il est à accueilli pour un séjour ponctuel.

Au final, la Mie concentre en un même lieu les ruptures et les continuités du champ de la prise en charge des sans-abri au cours des dernières années. D'un côté, un centre d'hébergement neuf issu de la politique d'humanisation, un discours très strict sur le respect de la continuité de l'hébergement pour les personnes orientées par le SIAO. D'un autre côté, un espace distinct s'adressant aux « grands exclus » proposant un cadre moins normatif, plus souple, mais également limité dans le temps, pouvant être rapproché des dispositifs d'hébergement à « bas seuil » et des grands foyers d'urgence évoqués précédemment.

2.4 Sur le maintien d'une organisation « dualiste » de la prise en charge des sans-abri

Les illustrations précédentes permettent de constater un certain nombre de régularités dans la prise en charge des « grands exclus » dans le cadre de l'urgence « pérenne » ou « hivernale ». Quelles que soient les conditions d'habitat proposées, ces différentes structures se caractérisent par un accueil plus souple que celui en vigueur dans d'autres établissements sur les territoires respectifs, permettant, de façon volontaire ou non, l'accueil des « grands exclus ». Ces structures constituent une offre « à bas seuil » destinée à mettre à l'abri des personnes considérées comme les plus désocialisées.

De ce point de vue, on peut faire un parallèle entre ce fonctionnement et les principes de la démarche de « réduction des risques » qui s'est développée concernant l'usage de drogues. Comme le rappelle Marie Jauffret-Roustide, sociologue et chercheuse en santé publique, la réduction des risques rompt avec « l'idéal d'éradication des drogues [...] en promouvant la notion de mesure à la place de l'abstinence ». Cette démarche permet de « dépasser une vision moraliste des drogues » en mettant en œuvre « une approche fondée sur le non-jugement »

⁴⁶³ Entretien réalisé avec Alain, personne hébergée au sein de l'espace « Bienvenue » du Refuge de la Mie de Pain, mai 2015.

(Jauffret-Roustide, 2011, p. 102). Le parallèle entre les hébergements « à bas seuil » et la « réduction des risques » permet de souligner un principe commun. Le terme « bas seuil » est d'ailleurs employé pour certains dispositifs à destination des usagers de drogues. L'institut de veille sanitaire⁴⁶⁴ indique ainsi :

« Des dispositifs bas seuil ont été créés dans le cadre de la politique de réduction des risques. Abaisser le seuil d'exigence vis-à-vis des [usagers de drogue] revient à ne plus imposer le sevrage comme condition d'accès au dispositif de prise en charge et de soins pour le dispositif de soins spécialisés »⁴⁶⁵.

Appliqué dans le champ du social, il s'agit moins d'attendre de la part des personnes accueillies l'affirmation d'une volonté de changement de comportement que de proposer un cadre permettant l'accueil des personnes telles qu'elles sont, ou dans l'état dans lequel elles se trouvent. L'objectif n'est pas, en tout cas en première instance, de remédier à la situation, mais plutôt de réduire les risques encourus par les personnes sans abri. Dans le cas des dispositifs hivernaux, comme des hébergements d'urgence ponctuels, il s'agit notamment d'éviter les risques liés aux conditions climatiques ou à des situations sanitaires jugées critiques par les intervenants des équipes mobiles notamment. Ces places d'urgence non restrictives se présentent ainsi comme des solutions pour que les maraudeurs puissent conduire directement les personnes vers les structures sans avoir nécessairement à passer par le 115.

Le fait qu'une offre « bas seuil » perdure en parallèle d'une offre générale d'hébergement d'urgence dont on a pu constater les conditionnalités, oblige à pousser plus loin la réflexion sur les raisons qui conduisent à cet état de fait. Élodie Jouve, dans l'un des chapitres de sa thèse intitulé « Soigner, gérer, réinsérer *a minima* : le triptyque assistantiel », fait le lien entre ces structures à « bas seuil » et le constat d'un « dualisme du réseau d'hébergement » énoncé par Charles Soulié (Soulé, 1997, 2000) :

« Ainsi, on assiste à une dualité du traitement des SDF selon leurs capacités à être réinsérés, conduisant les “réinsérables” dans la voie structurée de l'insertion, et les autres dans la voie à “bas seuil d'exigence” de l'urgence sociale » (Jouve, 2008, p. 436)

⁴⁶⁴ L'Institut de veille sanitaire (InVS) est désormais fusionné avec l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes) et avec l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus) au sein de Santé publique France.

⁴⁶⁵ Site de l'InVS : <http://invs.santepubliquefrance.fr/Dossiers-thematiques/Populations-et-sante/Usagers-de-drogues/Definitions> (consulté en septembre 2018)

L'idée de dualisme présentée par Charles Soulié vise à mettre en évidence la distinction entre « un secteur ouvert et faiblement sélectif » et « un secteur fermé contrôlant ses entrées » (Soulié, 2000, p. 216-217). A partir d'un terrain d'enquête réalisé à Paris entre 1995 et 1996, le sociologue a décrit le champ de l'hébergement comme « un univers très hiérarchisé » au sein duquel la gamme des solutions se répartit selon deux pôles : d'un côté, on trouve les grands foyers d'urgence, proposant des séjours de courte durée, disposant de (très) faibles moyens d'accompagnement social et qui accueillent les personnes qui « n'ont généralement pas pu trouver place ailleurs » ; de l'autre, des associations spécialisées sur certains publics avec des effectifs plus réduits et un taux d'encadrement bien plus important (Soulié, 1997, p. 70-71). Cette vision binaire conduit à une lecture polarisée du champ de l'hébergement où l'urgence proposerait des dispositifs « à bas seuil » pouvant être envisagés, comme l'indique Élodie Jouve, comme la seule voie accessible aux personnes ne pouvant accéder aux dispositifs d'insertion. Les analyses de C. Soulié concernant les conditionnalités liées à l'accès aux CHRS, à un hébergement de longue durée, voire même à un hébergement ponctuel « dont le standing est plus élevé », peuvent être rapprochées des éléments présentés au cours du chapitre précédent concernant l'extension du paradigme de l'insérabilité dans le champ de l'hébergement d'urgence. Si la lecture de C. Soulié conserve une troublante actualité alors que ses travaux ont plus de vingt ans, un certain nombre de transformations obligent à discuter l'analyse quelque peu linéaire qu'il fait du « marché » segmenté des centres d'hébergement pour personnes sans abri :

« L'espace des centres d'hébergement pour personnes sans abri peut ainsi être conçu comme un marché (particulièrement segmenté), où en fonction de leur capital tant économique, physique que symbolique, les sans-abri pourront prétendre accéder à tel ou tel type de ressources. » (Soulié, 2000, p. 237)

Selon C. Soulié l'offre présentant les conditions d'accueil les moins exigeantes est composée des grands foyers d'hébergement au sein desquels l'accueil est généralement collectif et ponctuel. Les observations réalisées au cours de mon enquête permettent de nuancer quelque peu ce constat. La majeure partie des structures proposant un « bas seuil d'exigence » aux personnes sans abri considérées comme les plus en difficulté ou les plus désocialisées ne saurait se résumer aux seuls « grands foyers collectifs ». Ces grandes structures, représentant une part conséquente de l'offre parisienne d'hébergement d'urgence à l'époque de l'enquête de C. Soulié, et toujours aujourd'hui, peuvent proposer, à l'image de l'espace « Bienvenue » de la Mie de Pain, des espaces dédiés à ce public et n'accueillant qu'un nombre restreint de

personnes⁴⁶⁶. C'est également le cas de l'UHU et de son aile réservée aux « grands marginaux » qui sont moins nombreux par chambre que le reste des hébergés de la structure. Par ailleurs, le cas de Perce-neige démontre aussi que ce public peut également être ciblé par des dispositifs de petite taille.

En outre, et comme nous allons le voir maintenant, l'offre accessible aux « grands exclus » ne se résume pas à des dispositifs d'urgence de court terme. Sur l'ensemble des territoires de l'enquête, un certain nombre de dispositifs d'hébergement ou d'accès au logement, accueillant généralement un faible nombre de personnes, constitue une partie de la « filière » de la prise en charge des « grands exclus ».

3. Une offre restreinte dans des dispositifs proposant un habitat de long terme aux « grands exclus »

Sur les différents territoires de l'enquête, un certain nombre de dispositifs d'hébergement de long terme accueillent de façon spécifique ou non des « grands exclus »⁴⁶⁷. Certaines de ces structures l'affirment même explicitement dans des documents de présentation. Je vais ici m'appuyer sur différents exemples observés à Paris et dans les Bouches-du-Rhône pour montrer la diversité des formes que peuvent prendre ces dispositifs, et la manière dont ils mettent en œuvre leurs interventions à destination de cette catégorie de public. Dans les cas précédents, on

⁴⁶⁶ L'espace « Bienvenue » est certes, intégré au Refuge de la Mie de Pain, mais l'organisation spatiale du lieu fait que cet espace se présente comme un cadre « à part » au sein de la structure. Notons d'ailleurs que sur d'autres territoires en France, différentes associations regroupent en un même lieu différents dispositifs. Parmi d'autres cas, on peut citer celui d'une association iséroise qui proposait dans un même bâtiment, un centre d'hébergement d'urgence, un centre d'hébergement et de réinsertion sociale et un accueil de jour.

⁴⁶⁷ Je ne traiterai pas dans cette partie de l'un des dispositifs observés au cours de l'enquête sur le territoire isérois. Le service Totem, basé à Grenoble est un dispositif « Logement d'abord » créé officiellement en 2012. Il cible explicitement les « grands exclus ». La définition de ce public selon Totem est qu'il s'agit des personnes exclues des dispositifs de prise en charge. Cela signifie que les personnes ne sont pas acceptées dans les autres structures pour différents motifs : problèmes d'addictions, avoir un chien, problèmes antérieurs dans des structures d'hébergement, *etc.* Ou encore que les personnes refusent de se rendre vers les autres structures d'hébergement pour différents motifs relativement proches : refus d'un hébergement collectif, impossibilité de consommer de l'alcool, pas d'accueil possible des chiens, règles trop strictes, *etc.* Totem propose à ces personnes qui le souhaitent, d'accéder directement de la rue à un logement individuel. J'ai réalisé de nombreuses observations au sein de ce dispositif. Je fais le choix de ne pas inclure Totem dans ce chapitre. Cela s'explique notamment par le fait que ce dispositif propose par définition des conditions d'habitat difficilement comparables avec les autres dispositifs observés. En revanche, je mobiliserai au cours du prochain chapitre centré sur les relations entre les « grands exclus » et l'offre sociale, différents entretiens réalisés avec des personnes accompagnées par ce dispositif. Pour plus d'informations sur ce dispositif, voir la présentation sur le site internet de l'une des associations qui porte le dispositif, Le Relais Ozanam : <http://relaisozanam.org/service-totem/> (consulté le 2 octobre 2020)

a surtout observé comment des structures d'urgence proposent, notamment par la souplesse de leur cadre ainsi que par des conditions d'accès particulières, une solution de mise à l'abri ponctuelle pour les « grands exclus ». Dans les structures que l'on va découvrir maintenant, l'enjeu n'est pas la mise à l'abri mais la proposition d'un habitat durable, sous différentes formes, assortie d'un accompagnement médico-social aux perspectives variables selon les cas.

3.1 L'hébergement de stabilisation « expérimental » et « innovant » à Marseille : une offre restreinte pour un public ciblé

Les Bouches-du-Rhône, et plus particulièrement la métropole Marseille, n'ont pas vu se développer de dispositif « Logement d'abord » dans le cadre de la démarche des « territoires pilotes ». Ce territoire a en revanche vu apparaître à partir de 2007 différentes structures d'hébergement de stabilisation. Sur les quelques 130 places d'hébergement de stabilisation existantes dans les Bouches-du-Rhône, un peu moins d'une quarantaine s'adressent spécifiquement aux « grands exclus » selon les informations croisées issues des différents acteurs rencontrés sur le territoire. Trois structures sont ainsi mentionnées par les agents des SIAO comme par la plupart des différents intervenants sociaux d'accueils de jour ou d'équipes mobiles. Deux d'entre elles se trouvent à Marseille même, la troisième se trouve dans la banlieue d'Aix-en-Provence. À Marseille, il s'agit du centre d'hébergement Le Hameau, géré par la Fondation Armé du Salut, et du centre d'hébergement le Mascaret, porté par l'association Habitat Alternatif Social (HAS). La troisième structure est également rattachée à l'association HAS, il s'agit du centre d'hébergement Les Prytanes, situé à Luynes. Au cours de mon enquête de terrain, j'ai effectué des observations dans ces trois lieux⁴⁶⁸. Tous proposent des conditions d'habitat de long terme dans des conditions relativement insolites.

Le Mascaret accueille huit « personnes vieillissantes en grande précarité ayant connu la rue »⁴⁶⁹. Derrière le terme « personnes vieillissantes », il faut entendre que la structure s'adresse à des personnes âgées de plus de 55 ans. Le Mascaret cherche ainsi à proposer une alternative

⁴⁶⁸ J'ai effectué six journées d'observation ainsi qu'une nuit au Mascaret sur une période de six mois., réalisé 12 jours d'observations aux Prytanes sur une période d'un an, et 15 jours d'observation au Hameau sur une période d'un an. Ces périodes d'observation avaient pour principal objectif de nouer des contacts avec les personnes hébergées au sein de ces structures ainsi qu'avec les équipes afin de réaliser des entretiens par la suite.

⁴⁶⁹ Les personnes doivent pouvoir ouvrir droit à des aides car une participation financière est requise. Ce qui implique notamment une situation régulière au titre du séjour sur le territoire national.

pour les personnes sans abri âgées, « sans projet d'insertion », qui ne peuvent accéder ni à des solutions d'habitat de long terme dans le secteur social, ni aux établissements pour personnes âgées qui « sont peu adaptés aux problématiques des personnes ayant connu la grande exclusion »⁴⁷⁰. Le centre d'hébergement se trouve dans un ancien bâtiment religieux, le sanctuaire du Tout-Sainte, situé sur les hauteurs de Marseille, dans le 14^e arrondissement, à distance du centre-ville. Les personnes sont accueillies dans des chambres individuelles, sans limitation de durée de séjour. Au moment de mes observations, seuls des hommes y sont hébergés. Un hôte est présent en journée, et un cuisinier assure la préparation des repas matin, midi et soir. Le dispositif est présenté par l'association HAS comme « un lieu de repos ». Le fait que le centre se situe en périphérie de la ville, sur les hauteurs de Marseille, et dans un cadre donnant l'impression d'être à la campagne, permet aux personnes hébergées de se « mettre au vert » comme me l'indique son hôte. Créé à l'origine comme un dispositif expérimental, le Mascaret a depuis été pérennisé et a obtenu le statut de CHRS de stabilisation. Les personnes accèdent à cette structure en direct, par le biais de partenaires de HAS. Le SIAO n'oriente pas vers cette structure mais est informé des personnes qui y accèdent ou qui la quittent.



Figure 28 - Photos du centre d'hébergement Le Mascaret⁴⁷¹

⁴⁷⁰ Cf. description du CHRS le Mascaret sur le site internet de l'association Habitat Alternatif Social : <http://www.has.asso.fr/details-chrs+le+mascaret-39.html> (consulté le 2 octobre 2020)

⁴⁷¹ La photo en haut à gauche a été prise dans la chambre dans laquelle j'ai séjourné lors de l'une de mes observations dans le lieu. Les deux photos du bas montrent la partie extérieure de la structure et la salle collective. La photo en haut à droite présente une vue aérienne du site. Elle provient d'une carte postale prise en photo (crédits photos illisibles).

Le centre d'hébergement Les Prytanes, est une maison de deux étages⁴⁷² entre la voie de chemin de fer et la route départementale allant de Gardanne à Luynes. À chaque étage, un appartement indépendant d'un peu moins de 100 m² composé de quatre pièces, héberge trois personnes dans des chambres individuelles. Les sanitaires, la cuisine et le salon sont en commun. La maison dispose d'un jardin, largement investi par certains hébergés, où se trouve un petit bâtiment en bois qui fait office de bureau pour l'équipe d'intervenants présente en journée. Cette structure, créée en 2009 comme un dispositif expérimental, a finalement été pérennisée en tant que CHRS de stabilisation en 2014. Elle s'adresse à des personnes âgées de plus de 35 ans⁴⁷³, « en situation de grande errance », « avec ou sans animaux de compagnie » et souffrant généralement de problèmes de santé ou d'addictions, notamment à l'alcool⁴⁷⁴. La consommation d'alcool est autorisée sur place et une démarche de réduction des risques et des dommages est mise en place en lien avec un alcoologue qui intervient régulièrement. Il n'y a pas de limitation de durée de séjour. L'accès à la structure peut se faire par différents canaux : les services d'accueil et d'orientation, les dispositifs d'urgence sociale, les services hospitaliers, ou encore par candidature spontanée. Au moment de mes observations, bien que la structure soit mixte, la seule femme qui y habitait venait de quitter la structure pour aller vivre en logement.



Figure 29 - Photos du centre d'hébergement Les Prytanes

⁴⁷² Depuis mes observations, la structure a changé de forme puisqu'un nouveau bâtiment a été construit juste à côté de cette maison et propose désormais neuf logements individuels. Ce bâtiment a été baptisé « Maison Lionel Lefebvre », du nom de l'un des premiers résidents des Prytanes, décédé il y a quelques années.

⁴⁷³ Pour pouvoir accéder à cette structure, les personnes doivent normalement être en situation régulière au titre du séjour sur le territoire, et doivent pouvoir ouvrir droit à des ressources puisqu'une participation financière est requise.

⁴⁷⁴ Voir notamment la description de la structure ainsi que différentes capsules vidéo à propos de cette structure sur le site internet de Habitat Alternatif Social :

<http://www.has.asso.fr/details-chrs+les+prytanes+maison+lionel+lefebvre-38.html> ;

<http://www.has.asso.fr/details-prytanes+ii+maison+passive+constituee+de+neuf+logements+a+luynes-148.html> (consultés le 8 septembre 2020)

Le troisième centre d'hébergement de stabilisation observé est le Hameau. Je vais m'attarder plus spécifiquement sur cette structure afin de mettre en exergue des principes observables de façon générale dans les trois structures installées à Marseille et dans la banlieue d'Aix-en-Provence.

Le centre d'hébergement de stabilisation le Hameau se situe derrière la résidence William Booth, CHRS de la Fondation Armée du Salut dans le 3^e arrondissement de Marseille. Installé sur une butte qui surplombe le CHRS, le Hameau se compose d'une dizaine de chalets en bois. En arrivant depuis le CHRS, on emprunte un escalier qui conduit à la structure qui ressemble effectivement à un petit hameau, assez improbable dans ce lieu. Le Hameau est ouvert aux « plus exclus », aux « personnes en dehors de toute prise en charge sociale », aux « grands marginaux ». Ce dispositif d'hébergement, initié en 2009 comme une expérimentation, a obtenu son statut de CHRS en mars 2014. Comme le Mascaret ou les Prytanés, le Hameau a d'abord été conçu comme une expérimentation, ou une innovation sociale, avant d'être pérennisé en obtenant le statut de CHRS. Le Hameau héberge tout au long de l'année une vingtaine de personnes qui habitent à deux par chalet. Au moment de ma première visite, 17 personnes sont hébergées sur les 20 places disponibles. Les personnes arrivent au Hameau sans passer par le SIAO.

La coordinatrice est arrivée en poste peu de temps avant ma première visite. Elle est manifestement très fière de la structure. Elle m'explique que c'est « la seule en France de ce type », ajoutant que quelqu'un lui a parlé d'une autre structure à Avignon fonctionnant selon les mêmes principes mais « qu'il faut qu'elle aille voir car elle n'y croit pas ». Me parlant de l'ambiance plutôt détendue, elle me dit « c'est ça le Hameau ». Le lieu est effectivement calme, l'ambiance est sereine, les personnes hébergées vont et viennent entre leurs chalets et la salle collective où se trouve notamment une cuisine. Des tables sont installées dans la cour. De nombreux partenaires ou bénévoles passent régulièrement au Hameau. Il peut s'agir d'acteurs de l'urgence sociale, mais également d'associations proposant différents services⁴⁷⁵. Chaque semaine, un « repas communautaire » est organisé dans la structure, et réunit les personnes hébergées, les intervenants, et les partenaires et bénévoles qui le souhaitent⁴⁷⁶.

⁴⁷⁵ Lors de mes observations, une personne est ainsi venue proposer des sorties en bateau aux résidents par le biais de son association.

⁴⁷⁶ Cette dimension partenariale est importante pour les responsables du dispositif, mais également pour les personnes hébergées qui ont souvent des relations anciennes et fortes avec certains de ces partenaires et bénévoles.

Je ne m'attarde pas ici sur la description du lieu ou sur l'histoire de sa création⁴⁷⁷. Je souhaite par contre focaliser mon attention sur trois éléments : le public ciblé par cette structure, les conditions d'accès et la manière dont s'opère l'intervention sociale au sein de ce lieu et ses perspectives.



Figure 30 - Photos du Hameau⁴⁷⁸

« Au Hameau, on accueille des survivants ». C'est ce que m'explique la coordinatrice lorsqu'elle me présente la structure. De façon plus précise, l'expérimentation du Hameau a été initiée dans l'objectif de proposer une réponse adaptée pour les « grands marginaux » ou les « grands exclus ». Le document publié par la Fondation Armée du Salut et présentant le « projet expérimental "le Hameau" » met en parallèle deux constats. D'une part, dans le contexte français et marseillais en particulier, les difficultés d'accès au logement conduisent à une saturation des dispositifs d'hébergement, « privant ainsi d'autres personnes pouvant bénéficier du soutien des associations d'action sociale ». D'autre part, une population reste en marge des solutions de long terme :

« Cependant, même si la problématique de la population "à la rue/SDF" se complexifie, et demande un accompagnement de plus en plus spécialisé (psy, sans papiers...) il reste néanmoins en marge, une population pour qui aucune solution d'hébergement sur long terme n'est proposée. » (Fondation Armée du Salut, 2008, p. 1).

Au cours des entretiens réalisés, différents résidents m'expliquent regretter une décision récente de la direction changeant le jour du repas communautaire, compliquant la venue de nombreux partenaires.

⁴⁷⁷ Le web-documentaire réalisé par *La Croix*, cité dans la note de bas de page précédente, permet de se faire une idée relativement précise de l'histoire du lieu et de son fonctionnement.

⁴⁷⁸ La photo de gauche provient du site de la Fondation Armée du Salut :

<https://www.armeedusalut.fr/etablisements/chrsarseille> ; celle de droite provient d'un web-documentaire réalisé sur le Hameau par *La Croix* : http://services.la-croix.com/webdocs/pages/longform_hameau_sdf/index.html

Si l'absence de solution de long terme a motivé la création du Hameau, le document-projet indique également que l'une des difficultés est l'inadaptation des structures de façon générale. Ce document indique que les « grands marginaux » se trouvent dans une situation de « non demande [...] qui questionne fortement les travailleurs sociaux ». Cela s'explique par des raisons institutionnelles renvoyant à l'inadaptation des modes de prise en charge (insécurité, interdiction des couples, refus des chiens). Le projet du Hameau souhaite battre en brèche certaines idées reçues et affirme que les personnes peuvent accepter d'aller vers une structure d'hébergement s'il s'agit d'« une solution adaptée [qui] doit être souple » et « veiller à l'adhésion des personnes ». Bien que les conditions de l'accueil soient présentées comme centrales pour justifier la nécessité « d'inventer un dispositif totalement inédit qui ne serait pas calqué sur le “modèle standard” [mais] dont l'objectif serait d'aider simplement à vivre “là” pour le temps qu'il faudra », le document-projet s'appuie largement sur une littérature très orientée sur la dimension psychopathologique du refus d'hébergement des sans-abri chroniques (Declerck, 2001 ; Emmanuelli, 1994 ; Quesemand Zucca, 2007). La coordinatrice me confirme d'ailleurs qu'elle et ses collègues, tout comme les personnes impliquées dans le développement du Hameau ont « beaucoup lu Declerck, Quesemand Zucca et Emmanuelli ». Ces auteurs leur servent de support dans l'intervention au quotidien, mais également de référence pour caractériser le public accueilli.

« Force est de constater que les dispositifs existants dans la prise en charge de l'exclusion ne répondent pas au profil de la population la plus ancrée dans la rue ou pour reprendre le terme de Sylvie Quesemand Zucca le concept d'asphaltisation : plus la personne est désocialisée, plus elle prend racine à même le sol, elle décrit ainsi l'effacement du monde des vivants. Les seuls dispositifs actuellement en place prenant en compte les besoins de survie de cette population sont les foyers d'urgence qui de par leur taille n'offrent que peu de possibilités de prise en charge au niveau de la santé somatique et psychique. Beaucoup d'usagers de ces centres d'urgence restent en panne dans ces systèmes en attendant un ailleurs plus adapté à leur situation. A force d'attente, ils finissent par ne plus espérer et demeurent alors dans des systèmes de survies. Pour la plupart, ils ne quitteront plus leur territoire (rue, bancs...) pour se rendre dans les lieux d'urgence. Par ailleurs, pouvoir accéder soit au CHRS soit aux maisons relais ou tous autres types de logement dit « très social », pour ce type de public, relève du parcours du combattant ou seuls les plus adaptés et les moins désaffiliés (Castel) pourront accéder à ce type de solutions. De plus, même ces accueils dits de bas seuil ont un seuil réglementaire inapproprié à des pathologies du type grand alcoolisme ayant besoin de consommer. Il en est de même pour des personnes atteintes de troubles psychiques amassant pathologiquement tout et rien et ne pouvant pas accéder aux centres d'accueils d'urgence. »

Le phénomène des « Grands Exclus » est un phénomène social complexe à gérer. Il ne s'agit pas uniquement de pauvreté, mais surtout, d'une désocialisation, d'une perte du Lien Social. » (Fondation Armée du Salut, 2008, p. 2-3)

Alors « que les dispositifs existants dans la prise en charge de l'exclusion ne répondent pas au profil de la population la plus ancrée dans la rue », Le Hameau propose de l'accueillir dans un « lieu de vie » « sécurisant et inconditionnel ». La structure reçoit en majorité des hommes, généralement âgés de plus de 45 ans. La plupart des résidents et résidentes ont connu de longs épisodes de sans-abrisme et étaient bien souvent en contact depuis des années avec différents dispositifs de l'urgence sociale à Marseille (équipes mobiles et accueils de jour). La plupart disposent de ressources, principalement par le biais des minima sociaux (allocation adulte handicapé ou revenu de solidarité active), mais certaines personnes ont repris une activité professionnelle. Une seule d'entre elles est sans ressource au moment de mes observations.

Les personnes qui accèdent au Hameau sont généralement identifiées par le réseau des partenaires du Hameau, notamment des accueils de jour et des équipes mobiles. Ce mode de fonctionnement par signalement existe également aux Prytanées et au Mascaret. Une fois les personnes signalées, un travail « d'aller vers » s'engage auprès d'elle, en lien avec les partenaires qui la connaissent.

Lors de mes observations, j'ai eu l'opportunité de suivre l'équipe dans ce travail d'« aller-vers » auprès de deux personnes identifiées par un dispositif d'urgence sociale marseillais. Il s'agissait dans les deux cas d'une première rencontre. Deux membres de l'équipe du Hameau retrouvent chaque personne, là où elle se trouve dans la ville, afin de se présenter, faire connaissance, et parler du Hameau pour voir si ce type d'hébergement lui conviendrait. Au cours de ces rencontres, les travailleuses sociales prennent le temps d'échanger. Elles décrivent précisément les conditions et indiquent qu'il faudra certainement d'autres échanges pour aider la personne à faire son choix. Avec moi, elles insistent sur le fait qu'il faut accepter que la personne puisse prendre du temps pour décider de venir au Hameau : « La personne vient quand c'est le bon moment pour elle. Ça évite que les personnes décompensent et décèdent une fois arrivée au Hameau » explique l'une des intervenantes. L'une des deux personnes ciblées est un homme de plus de 80 ans, à la rue depuis de nombreuses années, connu par l'une des structures de l'urgence sociale à Marseille qui s'inquiète de la dégradation de son état de santé. L'éventuelle entrée de cette personne s'apparente à un « challenge ». L'une des intervenantes m'explique qu'« avec lui, il y aura besoin de temps, sans doute plusieurs mois avant qu'il accepte de venir » et qu'il n'est pas improbable qu'une autre personne rentre avant lui. Lors de cette première rencontre, l'homme âgé accepte immédiatement de venir au Hameau. Il demande même d'y aller « tout de suite ». L'intervenante, prise au dépourvu, lui explique alors que ce

n'est pas comme cela que les choses fonctionnent et qu'il faut bien réfléchir avant de prendre une décision. Ce temps de réflexion permet à l'équipe de s'assurer de l'adhésion de la personne aux principes du Hameau. L'accès au dispositif s'opère ainsi suivant un processus de vérification. C'est ce que me raconteront également différentes personnes hébergées dans la structure. L'une d'entre elles m'explique ainsi qu'au moment des premières rencontres avec l'équipe, elle s'amusait à se cacher pour voir si les intervenantes allaient essayer de la trouver et combien de temps cela allait durer. Si l'adhésion des futurs hébergés est examinée par les intervenantes, le sérieux du processus est aussi testé par les personnes.

Une fois hébergé au Hameau, chacun est chez soi, dans son logement, bien que celui-ci soit partagé avec une autre personne. Sauf rares exceptions, les résidents interrogés considèrent que la configuration des lieux facilite cette cohabitation⁴⁷⁹. Il n'y a pas de durée limite de séjour, les personnes disposent d'une clé pour aller et venir à toute heure du jour ou de la nuit. Seules deux règles sont en vigueur : il est interdit de boire de l'alcool dans les espaces collectifs (dont les espaces extérieurs) et il est obligatoire de participer au « repas communautaire » du mardi midi. L'équipe est présente du lundi au vendredi de 9h à 17h30 ainsi que deux week-ends par mois. Au quotidien, son intervention consiste avant tout à s'assurer que tout se passe bien pour les résidents. Cela passe par différents échanges, des discussions informelles autour d'un café ou lors de la préparation de repas, *etc.* C'est ainsi que chaque matin, l'une des résidentes prépare le café à l'avance pour les membres de l'équipe et les invite chez elle à le boire au moment de leur arrivée. Chacun a ses petites habitudes et l'équipe y est attentive. La plupart des interactions entre l'équipe et les résidents se déroulent dans les espaces collectifs ou chez les personnes, et rarement dans le bureau de l'équipe, sauf pour des entretiens à caractère privé ou sensible. L'équipe assure le suivi social d'une partie des résidents, les autres ont des référents sociaux extérieurs à la structure. Les éventuelles démarches dans lesquelles pourraient s'engager les personnes sont suggérées, proposées par petites touches. Libre à chacun de s'en saisir ou non. La majeure partie de l'intervention assurée par l'équipe consiste ainsi à prendre soin des résidents, à animer la vie quotidienne, ou si besoin à réguler les usages. Ce peut être le cas lorsque les règles concernant la consommation d'alcool ne sont pas respectées ou que se produisent des altercations, ce qui semble relativement rare. L'équipe accompagne aussi les

⁴⁷⁹ Un résident souffre d'un trouble de l'accumulation important et entasse chez lui de nombreux objets en tout genre. Il reviendra un jour avec une porte, très fier de lui, expliquant qu'il l'a « piquée » dans le local du Front national. Afin de ne pas créer de problèmes avec l'autre personne partageant le chalet avec lui, l'équipe lui permet d'habiter seul.

personnes dans différentes démarches de santé. Une infirmière est régulièrement présente sur place pour assurer spécifiquement cette fonction. Par ailleurs, une attention toute particulière est accordée, tout comme aux Prytanes, à la participation des personnes⁴⁸⁰. Elles sont régulièrement invitées à donner leur avis sur la façon dont se déroule la vie dans la structure, sur les améliorations qu'elles souhaiteraient voir apportées, ou encore à proposer différents projets. Aux Prytanes, l'un des résidents a initié le projet de potager et a créé des bacs surélevés permettant de faire pousser les légumes. Au Hameau, un autre a insisté pour que l'espace cuisine soit aménagé afin de pouvoir préparer le repas dans de meilleures conditions. Cette participation contribue au fait que les personnes se considèrent chez elles et se sentent reconnues. Que ce soit au Hameau, au Mascaret ou aux Prytanes, l'enjeu de l'intervention est d'assurer des lieux sécurisants, calmes, où les personnes peuvent vivre durablement.

Le Hameau, tout comme le Mascaret ou les Prytanes, ne limite pas la durée des séjours. Il est clair dès le départ que les personnes peuvent rester aussi longtemps qu'elles le souhaitent. Conscients de cette condition essentielle, certains résidents espèrent ainsi finir leurs jours dans ces lieux. C'est le cas d'environ la moitié des personnes que j'ai eu l'occasion d'interroger. Les autres envisagent cet hébergement dans la durée comme une possibilité pour prendre soin de soi et régler notamment des problèmes de santé, avant d'envisager un avenir ailleurs, en l'occurrence dans un logement personnel⁴⁸¹. Le souhait de quitter la structure pour un logement autonome s'explique par le fait que certains résidents ne souhaitent plus cohabiter avec des personnes rencontrant d'importantes difficultés sanitaires ou sociales. À titre d'exemple, chaque nouvelle arrivée est toujours un moment sensible puisque que cela peut déstabiliser les routines qui s'étaient établies. Les nouveaux arrivants peuvent être dans des situations sanitaires ou sociales particulièrement dégradées, difficilement supportables pour les personnes hébergées depuis plusieurs mois ou années, et qui ont cheminé depuis leur arrivée. Dans ce cas, elles ne se reconnaissent pas dans les nouveaux venus et la cohabitation peut susciter quelques tensions⁴⁸². Par ailleurs, quelques rares personnes m'expliquent également qu'il est important,

⁴⁸⁰ La création d'espace de participation des usagers dans les établissements médico-sociaux est une obligation légale depuis la « Loi 2002-2 ». Selon cette loi, des comités de vie sociale doivent se tenir de façon régulière. Dans le cas du Hameau comme des Prytanes, la participation des personnes dépasse le strict cadre de ces instances dédiées.

⁴⁸¹ Je reviendrai sur ce point dans le prochain chapitre.

⁴⁸² Dans deux des structures observées, j'ai pu constater des difficultés liées à l'intrusion du « dernier arrivé ». Dans les deux cas, les personnes étaient considérées comme sales, non respectueuses des lieux, « trop alcooliques » ou « trop toxico ». Les « anciens hébergés » critiquaient alors la posture permissive de l'équipe à l'égard de ces personnes ne respectant pas toujours les quelques règles de fonctionnement établies. Quelques mois après leur arrivée, plus rien n'était dit sur elles, alors que de nouvelles personnes avaient été admises et faisaient à leur tour objet de bouc-émissaire.

maintenant qu'elles vont mieux, de laisser la place à d'autres qui en auraient plus besoin. Les places de ce type sont effectivement rares sur le territoire, et les personnes qui sont hébergées, ayant généralement fréquenté pendant de nombreuses années le réseau assistantiel, en sont bien conscientes.

Ces hébergements expérimentaux, devenus depuis des centres d'hébergement de stabilisation, sont des lieux « à part » dans le secteur AHI. Déconnectées des enjeux liés à l'insertion au sens strict du terme – emploi, logement – et de ceux liés à une rotation forcée sur les places, ces structures proposent des conditions d'hébergement atypiques, tant sur le fond que sur la forme (maison partagée, chalets en bois). Ces différentes expériences sont particulières, elles partagent cependant un même héritage, celui de l'hébergement de stabilisation promu par les Enfants de Don Quichotte et incarné par l'action des Enfants du Canal.

3.2 L'héritage du Canal Saint-Martin

L'association Les Enfants du Canal (EDC) est née en 2007⁴⁸³ dans la continuité de la mobilisation des Enfants de Don Quichotte le long du Canal Saint-Martin. Fondée sur le constat d'une inadaptation des dispositifs de prise en charge, l'association EDC réunit des militants, des travailleurs sociaux et des personnes sans abri⁴⁸⁴, qui ambitionnent de co-construire de nouvelles solutions d'hébergement répondant mieux aux besoins des personnes à la rue. Le projet des centres d'hébergement des EDC « est fondé sur l'accueil inconditionnel des personnes vivant à la rue et désireuse de la quitter ». L'association souhaite ni plus ni moins « apporter un regard nouveau sur la façon d'aborder et de traiter le problème de la grande exclusion » (Les Enfants du Canal, 2015).

Lors du démarrage de mon terrain en 2013, l'association dispose de différents services allant de la veille sociale (accueil de jour et maraudes) à l'accès au logement, en passant par l'hébergement ou encore un dispositif qui se crée alors, « Romcivic », projet d'insertion pour

⁴⁸³ L'association a été officiellement déclarée au Journal officiel le 23 février 2007.

⁴⁸⁴ Les membres fondateurs de l'association représentent d'ailleurs ces différentes composantes : Armelle Legrand, mère d'Augustin et Jean-Baptiste Legrand qui ont été les leaders de la mobilisation du Canal Saint Martin ; Jacques Bérès, l'un des co-fondateurs de Médecins Sans Frontières ; Roseline Ducrocq, citoyenne impliquée ; Éric Hensperger, sans-abri présent sur le campement du canal Saint-Martin.

des jeunes issus des bidonvilles par le biais des contrats « services civiques »⁴⁸⁵. J'ai observé l'accueil de jour des Enfants du Canal dans un bus à deux étages alors installé boulevard Arago dans le 14^e arrondissement, et réalisé des entretiens formels et informels avec des professionnels intervenant dans cet accueil ou sur les maraudes. Mais j'ai surtout focalisé mon attention sur les deux dispositifs d'hébergement de stabilisation des EDC : le premier situé rue Vésale dans le 5^e arrondissement, et le second rue Grancey dans le 14^e.

Au début de l'enquête, le directeur de l'association me présente l'association et m'explique en quoi les centres d'hébergement gérés par EDC recherchent une réponse adaptée aux « grands exclus », à « ceux qui refusent d'être pris en charge »⁴⁸⁶, pour se distinguer du reste de l'offre d'hébergement habituellement accessible. Cela passe, selon lui, par la nécessité de « comprendre pourquoi les personnes refusent d'aller en centre »⁴⁸⁷. Au travers d'une réflexion collective entre personnes sans abri, travailleurs sociaux et militants sur les raisons des refus, différentes conditions ont été définies pour que les personnes soient hébergées de façon plus digne et respectueuse : « pas d'hébergement collectif », « pas de durée limitée », « accès à la structure 24h/24 », « être accueilli avec les chiens », « autorisation de l'alcool », ou encore permettre l'« accueil des invités ». Les deux centres d'hébergements des EDC cherchent ainsi à proposer des conditions se démarquant de l'offre classique d'hébergement d'urgence, mais également d'insertion.

Du point de vue du bâti, ces deux centres d'hébergement proposent des conditions d'habitat bien plus conventionnelles que celles observées dans les centres de stabilisation marseillais. Le « centre d'hébergement Vésale » est un bâtiment de plusieurs étages, fraîchement rénové, où se trouvent, au-delà des unités d'hébergement, différents espaces collectifs, ainsi que les bureaux du siège de l'association. Le bâtiment est équipé d'un ascenseur permettant d'accueillir des personnes à mobilité réduite. Le centre Vésale dispose de 25 chambres, permettant d'accueillir jusqu'à 28 personnes seules ou en couple, hommes ou femmes, majeures. Les chambres sont individuelles, sauf pour les couples. Chaque chambre est aménagée avec un lit, un meuble de

⁴⁸⁵ Le projet Romcivic embauche majoritairement des jeunes roumains ou bulgares, dont la mission est notamment de faciliter l'intégration des familles vivant en bidonvilles. Depuis, cette initiative a été reprise sur différents territoires en France. Pour plus d'informations sur ce dispositif, voir la page du site de l'association qui lui est consacré : <https://www.lesenfantsducanal.fr/nos-actions/romcivic/> (consulté le 2 octobre 2020)

⁴⁸⁶ Entretien avec Christophe Louis, directeur de l'association Les Enfants du Canal, septembre 2013.

⁴⁸⁷ Il s'appuie, pour soutenir son propos, sur différents travaux de Patrick Bruneteaux qui analysent les conditions d'accueil déplorables dans les centres d'hébergement d'urgence parisiens, et les pratiques arbitraires qui y sont en vigueur (Bruneteaux, 2006, 2007d, 2007e).

rangement et dispose d'un lavabo. Le « centre d'hébergement Grancey », rénové lui aussi récemment, est plus petit. Il dispose de 12 chambres sur plusieurs étages. Celles-ci sont plus grandes et ont chacune une salle de bain. Une cuisine collective se trouve au rez-de-chaussée. La plupart des personnes rencontrées à Grancey avaient été hébergées dans un premier temps au centre Vésale⁴⁸⁸. Si ces deux centres d'hébergement de stabilisation se distinguent des centres marseillais par les modalités d'habitat, on retrouve en revanche des règles d'accès et de fonctionnement relativement proches.

Les deux dispositifs d'hébergement sont régis par une charte à laquelle doivent adhérer les personnes pour pouvoir être accueillies. Au cours de mon enquête, l'importance de ce document m'est rappelée en plusieurs occasions par les salariés de l'association, mais également par certains des résidents⁴⁸⁹. Cette charte fait office de règlement général. Le directeur de l'association m'explique que ces différents éléments ont été pensés comme des « règles de bon voisinage ». Mais la charte précise également les principes fondateurs de l'association. Dès son préambule, elle rappelle :

« Le projet de l'association "Les Enfants du Canal" est fondé sur l'accueil de personnes vivant à la rue et désireuses de la quitter. L'association dispose ainsi d'un lieu d'hébergement dit "de stabilisation". »

Les enfants du canal souhaitent apporter un regard nouveau sur la façon d'accueillir les résidents et les accompagner dans leur projet de vie.

Les valeurs de responsabilité, d'autonomie, d'initiative et de vie en collectivité sont les fondations de ce projet.

Cette maison est celle de tous les résidents, il tient à chacun d'y vivre en bonne courtoisie et dans le respect de chacun.

⁴⁸⁸ On observe des mobilités internes entre les différents services de l'association. La plupart des personnes rencontrées dans le centre Grancey avaient au préalable été hébergées au centre Vésale ou dans l'ancien centre des EDC appelé l'Observatoire. Après un temps variable, elles ont eu la possibilité d'accéder à cette seconde structure d'hébergement, avec une présence professionnelle moindre, et des chambres avec plus de prestations (salle de bain personnelle en particulier). Les personnes orientées vers le centre Grancey sont généralement celles pour lesquelles les intervenants des EDC estiment qu'elles sont « en passe d'accéder au logement ». L'orientation vers cette structure se fait également par le SIAO75. Les personnes peuvent ainsi changer de mode d'hébergement tout en restant au sein de la même association. D'autres solutions « internes » sont également possibles, à l'image de l'un des services de l'association qui propose un hébergement dans des « appartements partagés ». Ce dispositif, rattaché au pôle d'hébergement des EDC, propose un hébergement dans des logements en diffus, occupés par deux personnes en général. Il s'adresse en particulier aux personnes qui travaillent. Je n'ai pas eu l'occasion de l'observer au cours de mon enquête.

⁴⁸⁹ La « Charte et règles de vie des "Enfants du Canal" » est le fruit d'un travail de réflexion, d'élaboration et de rédaction impliquant « conjointement » « les trois collèges de l'association, à savoir : les résidents, les équipes de travailleurs sociaux, le représentant de la direction et les membres du Conseil d'Administration ». Cf. la page de présentation des structures d'hébergement sur le site internet de l'association Les Enfants du Canal <https://www.lesenfantsducanal.fr/nos-actions/centres-dhebergement/> (consulté le 2 octobre 2020)

“Nous sommes tous responsables de la qualité de vie de notre maison”

Ce document établit un cadre basé sur les principes de vie de la maison qui régit le fonctionnement, et permet à chacun d'exercer ses responsabilités. Il sera complété ponctuellement lors des réunions mensuelles entre les résidents et les salariés afin d'assurer une évolution constructive et indispensable du projet. »

L'accent est ainsi mis la responsabilité et l'autonomie des personnes hébergées. Ces « valeurs » participent de ce que l'association considère comme un « nouveau regard » sur la façon d'envisager l'accueil et l'accompagnement des personnes « en situation de grande exclusion ». D'emblée, les personnes sans abri sont considérées comme responsables, capables et autonomes. De ce fait, leur implication dans le fonctionnement collectif du lieu est requise. Ceci passe notamment par leur participation à différentes tâches quotidiennes. Chaque hébergé, à tour de rôle, se charge du ménage de différents espaces collectifs (cuisine, sanitaires) ou vient prêter main forte aux salariés lorsqu'il y a besoin d'aller faire des courses.

« Pour le bien-être de tous, l'entretien des parties communes est géré par une répartition des tâches entre tous les résidents aux heures fixées. Un planning des tâches communes pour l'ensemble du bâtiment est affiché. Le non-respect de ces obligations collectives peut entraîner une sanction.

Les résidents participent aux achats de la collectivité à tour de rôle en collaboration avec un salarié. »

Dans les faits, cela ne signifie pas qu'une personne qui ne pourrait pas s'impliquer dans la vie collective du lieu ne serait pas admise. Du fait d'importants problèmes de santé, certains résidents ne peuvent pas assurer les tâches de ménage, étant suppléés par d'autres. Mais l'ambition de la charte est que chacun soit concerné par le lieu, par la vie de la « maison ». L'implication des personnes, et donc le fait de ne pas les considérer comme incapables ou défaillantes, est posée comme un levier principal dans la prise en charge des « grands exclus ». Les personnes sont ainsi considérées comme individuellement et collectivement responsables de la bonne gestion de la vie quotidienne. Cela passe par une « attitude et tenue décente » et le respect des résidents et professionnels :

« Une attitude et tenue décente est attendue de la part de chaque résident. [...]

Tout comportement ou propos racistes, homophobes, calomnieux, sexistes ainsi que toutes formes de violence verbale ou physique ainsi que le vol sont intolérables. Ils pourront à eux seuls justifier d'une rupture du contrat d'hébergement immédiate voire définitive /ou à titre conservatoire dans l'attente d'une rencontre avec la direction. »

Au-delà des règles de la vie collective, la charte précise également un certain nombre de principes et de libertés. Les personnes disposent d'une chambre « individuelle et privée ». Cela implique que chacun peut y vivre « comme bon lui semble », tant que ses usages « ne constituent pas une gêne ou un danger pour la collectivité ou pour la personne elle-même ». La charte rappelle que cet usage doit respecter les « lois en vigueur sur le territoire national » faisant alors en particulier allusion à la consommation de drogues. Dans les faits, le caractère privatif des chambres rend impossible le contrôle de la consommation de produits stupéfiants. La charte indique également que les personnes sont libres de circuler dans la structure et en dehors à toute heure du jour ou de la nuit. Elle rappelle aussi que les personnes hébergées ont le droit de recevoir des visites, mais que les « invités » sont sous la responsabilité de celui ou celle qui invite. Les invités ont la possibilité de rester jusqu'à minuit. Il est également possible d'inviter une personne à dormir mais il faut en faire la demande préalablement à l'équipe. La charte indique que la consommation d'alcool n'est tolérée qu'à titre individuel, dans les espaces privés, sauf si elle « déborde » sur la « tranquillité des autres résidents ». En d'autres termes, cela signifie qu'il n'est pas possible de se rassembler pour boire collectivement dans une chambre, que la consommation d'alcool est proscrite dans les espaces collectifs, et que les hébergés ne doivent pas se trouver dans des états d'ébriété pouvant être gênants pour les autres résidents. Par ailleurs, l'accueil des animaux est possible dans les structures. Dans le centre Vésale, les personnes accompagnées de chiens sont toutes accueillies au même étage (8 chambres). La charte indique que les résidents sont responsables de leurs animaux et que ces derniers ne doivent pas circuler librement dans les espaces collectifs de la structure. Les règles de fonctionnement concernent ainsi principalement la gestion des espaces communs, et accordent une importante latitude aux personnes en ce qui concerne les espaces privés. Comme me le répètent différents intervenants de l'association, dans leurs chambres, les personnes sont chez elles. Cela signifie, comme l'indique la Charte, qu'elles peuvent accueillir, y compris la nuit, consommer de l'alcool, mais aussi aménager les lieux à leur guise, décorer leurs chambres, ajouter des meubles ou en enlever, *etc.*

Au-delà de sa fonction de cadrage des modalités de fonctionnement collectives et individuelles, la charte affirme donc un certain nombre de droits et de devoirs qui placent les personnes hébergées en position de responsabilité. Cette charte marque ainsi un décalage notable avec les modalités d'accueil proposées dans la plupart des structures d'hébergement. Le chef de service des structures d'hébergement m'explique ainsi que ce cadre vise à proposer un accueil le moins restrictif possible :

Chef de service EDC: « Aux Enfants du Canal, c'est la grande exclusion qui a construit les réponses. Parce qu'aujourd'hui, notre fonctionnement tel qu'il est, dans la mixité, l'acceptation des animaux, les couples, le... le 24h sur 24, l'accès en permanence, etc., la tolérance à l'alcool, la vie privative, la vie participative, euh... avec dans le fait de faire son ménage, sa cuisine, c'est eux qui l'ont défini, dès le départ. C'est-à-dire tout ce qui n'existait pas avant pour eux dans un établissement. Et finalement, et ça montre que c'est très viable. »

Donc, tu penses que c'est dans ce sens-là que vous êtes plus accueillants, ou que vous proposez un cadre plus propice à ces « grands exclus », que d'autres ne peuvent le faire ?...

Chef de service : « Voilà. Parce que, bon, moi je pense que l'accueil... Accueillants, les gens le sont dans toutes les structures. Mais disons que comme c'est la réponse à... C'est la réponse à toutes les situations. Parce que y a un couple qui se présente, il peut être admis. Y a un type avec un chien qui s'est fait rejeter... Les couples, et "ben il faut vous séparer parce que y en a un qui placé ici et l'autre qui est placé là". "Le chien, ben non, vous ne pouvez pas ou alors il faut qu'il soit dans un chenil", et encore y a que dix places. Euh... le jeune ou le vieux, "ah ben non, vous avez un problème de santé. Vous ne pouvez pas. Ça relève du médical, allez vous faire soigner avant". Enfin, donc, en fait, puisque tout ça a été balayé, ben le fait c'est, je crois que c'est que l'accueil, il est en lui-même dans la réponse... C'est la réponse qui a été construite par les exigences des personnes de la rue, elle a forcément un aspect très accueillant, puisqu'il n'y a plus d'interrogations. Voilà. Après, c'est une lecture de dire qu'il n'y a qu'une charte qui vous fait admettre ici, c'est l'acceptation de la charte. C'est à dire, en gros, moi je dirais, c'est les consignes de sécurité qui sont sur le bateau quoi. [...] »

Mais justement, tu disais que les « grands exclus » sont des personnes qui vont refuser d'aller vers un certain nombre de structures parce qu'elles sont inadaptées, et que celle-ci est plutôt adaptée parce qu'elle a été construite par les gens de la rue, et par les « grands exclus ». Ça veut dire au final qu'il y a tout un tas de personnes, correspondant à ce profil de la grande exclusion dont tu parlais, qui vont être orientées vers des structures inadaptées, ou en tout cas, des structures qui ne sont pas aussi bien adaptées que celle-là...

Chef de service : « Ben, parce que, moi je ne dis pas que c'est la panacée, pas du tout, hein. Mais en tout cas, c'est... c'est plus qu'on a limité les champs sélectifs... je veux dire, à partir du moment où tu as une loi qui te dit, "c'est dans un accueil inconditionnel", il faut que ta structure te permette d'être dans l'inconditionnel. Si elle ne l'est pas, eh ben il faut revisiter carrément la réponse que tu as construite, déjà dans, dans le bâti, à cette question-là. Voilà, c'est comme, je ne sais pas c'est... une prestation. [...] Moi je crois, pour répondre à ta question, que les gens qui sont dans la grande exclusion, c'est qu'ils ont fréquenté ces dispositifs de l'urgence, et ils n'en veulent pas parce que c'est source de... parce que c'est source, il faut dire le mot, c'est une souffrance. »

L'enjeu des EDC est donc de limiter les « barrières » ou les « contraintes » dans l'accès à leurs services afin de permettre un « accueil inconditionnel ». L'hébergement proposé affirme également une prise en charge continue et dans la durée. Sous réserve de respecter la charte, les personnes peuvent demeurer au sein de ces deux structures d'hébergement autant qu'elles le

souhaitent. Seules des infractions graves à la charte, ou la volonté de s'en aller (vers une autre solution d'habitat ou pour retourner à la rue) conduisent à quitter la structure.

Gestion d'une exclusion au centre Vésale

Alors que je suis installé dans la salle commune du centre d'hébergement, vide jusqu'alors, je vois Charles, le chef de service sortir de l'ascenseur, accompagné d'un homme (R.) que je n'avais pas vu jusqu'alors. Dans un premier temps, je pense qu'il s'agit d'une personne qui va être prochainement hébergée. Mais je me rends en fait compte que Charles et R. se connaissent. R. semble très agité et énervé. Il explique à Charles qu'il n'a « pas compris la situation », qu'il fait « une erreur », et que « c'est injuste ». Je comprends finalement qu'il s'agit d'une personne qui a été exclue de la structure quelques jours plus tôt. Charles et lui se retrouvent dans la salle collective car les affaires de R. y ont été stockées dans un cagibi sécurisé en attendant de savoir ce qu'il voulait en faire. R. répète sans cesse qu'il n'a rien fait. Charles lui explique qu'il a agressé physiquement une autre personne hébergée dans la structure et qu'il ne peut plus être accueilli ici. Il lui propose de l'aider à trouver une autre solution d'hébergement. R. ne veut pas de son aide. Il veut « faire appel » de ce « jugement à charge ». Charles lui explique qu'il peut tout à fait se retourner vers la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl). Que la structure n'a normalement pas le droit de mettre des personnes dehors mais que les actes commis sont trop graves. Charles donne à R. le contact de la Drihl et lui propose de les contacter avec lui, mais il refuse de réexaminer la possibilité qu'il puisse réintégrer la structure à court terme. Finalement, R. récupère ses affaires et quitte la structure en continuant à clamer que cette situation est injuste.

Encadré 11 - Gestion d'une exclusion au centre Vésale (notes d'observation, janvier 2015)

Cette possibilité d'hébergement et d'accompagnement dans la durée est un point central dans la démarche portée par les EDC. Elle permet d'une part de proposer une solution qui permet aux personnes de « se poser » durablement, mais également de s'inscrire dans un accompagnement médico-social qui cherche à s'adapter aux temporalités individuelles. Un rapport d'activité de l'association indique que ce temps long est nécessaire au regard des difficultés rencontrées par le « public de la grande exclusion » du fait de périodes de sans-abrisme qui ont duré :

« Le public de la grande exclusion présente des pathologies médicales et psychiques qui rendent plus complexes la prise en charge de leurs difficultés. La non-limitation du temps de prise en charge s'avère indispensable au vu de leur parcours dont le tableau de situation révèle la trop longue d'errance [voir tableau ci-dessous]. Il faut donc donner du temps au temps pour rendre plus efficiente notre mission d'aide.

Cette errance souligne aussi l'accumulation des problématiques puisque la grande majorité des situations nécessite une prise en charge médicale tant pour les soins physiques, psychique, mais aussi en ce qui concerne les comportements addictifs. » (Rapport d'activité 2014).

Temps de rue antérieur à l'admission				
1 an	1 à 3 ans	3 à 5 ans	6 à 10 ans	10 à 15 an et +
13%	23%	14%	15%	35%

Tableau 23 - "Temps de rue antérieur à l'admission" pour les centres d'hébergement des Enfants du Canal, rapport d'activité 2014

La non-limitation des durées de séjour est considérée comme une condition nécessaire pour une intervention « efficiente » auprès d'un public rencontrant d'importantes problématiques : « pathologies addictives lourdes », « problèmes d'ordre médical important », « problèmes de santé mentale nécessitant un suivi spécialisé ».

« Le cumul des handicaps ralentit considérablement les processus d'insertion. Ce processus entraîne in facto un temps de déconstruction avant d'envisager tout travail de reconstruction, afin de garantir une sortie de rue durable voire définitive. » (Rapport d'activité 2014)

Lorsque les personnes arrivent dans le centre Vésale, on leur explique qu'avant d'envisager quelque démarche que ce soit, une période de trois mois « d'acclimatation » est laissée aux nouveaux arrivants avant de travailler sur l'élaboration d'un projet personnel. Dans la plupart des structures d'hébergement d'insertion, l'élaboration du projet personnel consiste à définir les différentes démarches à mettre en œuvre à court ou moyen terme pour accéder aux droits, au logement ou à l'emploi. Pour les EDC, la latitude du projet personnel est bien plus importante parce que ce dernier ne vise pas principalement ou immédiatement un objectif d'insertion socioprofessionnelle. Dans certains cas, il s'agit de prendre soin de sa santé et de renouer progressivement des contacts avec les services de soins. Dans d'autres, cela peut être de régler des problèmes administratifs, de traiter des dettes, de renouer avec des membres de sa famille, ou encore d'arrêter l'alcool. Le « projet », tel qu'il est envisagé par les EDC ne concerne pas nécessairement l'insertion à proprement parler, mais bien l'insérabilité des personnes au sens où elles ne se considèrent plus comme exclues, c'est-à-dire sans présence ni parole qui compte. Le chef de service explique ainsi que le travail autour de ce projet vise à faire émerger des éléments positifs pour les personnes, à faire naître des envies.

Accueil d'un candidat au centre Vésale

Charles, le chef de service arrive dans la structure à 11 heures. Il a normalement rendez-vous avec une personne pour une admission mais elle n'est pas encore là. Il demande aux salariés présents à l'accueil si quelqu'un a vu ce monsieur, mais personne n'a vu passer qui que ce soit. Vers 11h15, la personne arrive et se présente à l'accueil, alors que Charles a regagné son bureau. Cet homme doit avoir entre 40 et 50 ans. Il a l'air très fatigué. Il sent très fort le parfum, ce qui ne couvre pas totalement l'odeur de l'alcool et de ses vêtements sales qu'il a peut-être tenté de camoufler. Il est très stressé par son retard. Il explique qu'il s'est perdu, qu'il a eu des difficultés à trouver le centre d'hébergement. L'agent d'accueil lui demande de patienter dans le hall d'accueil en attendant Charles. Il vient donc s'installer sur l'un des canapés, juste à côté de moi. Je tente d'échanger rapidement quelques mots avec lui avant que Charles n'arrive. Mais il n'a pas très envie de bavarder et semble plutôt préoccupé par son retard et la réaction qu'aura le chef de service. Charles sort de son bureau, tout sourire : « On a rendez-vous ensemble. Bienvenue dans le club des Enfants du Canal ». La personne s'excuse de son retard et explique à nouveau qu'elle s'est perdue. Charles le rassure tout de suite. Le bâtiment n'est « pas simple à voir lorsqu'on n'est pas du quartier », « aucun problème ». Ils vont s'installer dans le bureau de Charles. De là où je suis, j'entends quelques bribes de leur échange. Charles lui demande s'il a lu la Charte des Enfants du Canal. Il explique qu'ici l'intervention fonctionne autour du projet de la personne et qu'un temps d'environ trois mois est laissé à la personne pour s'acclimater. L'entretien dans le bureau est bref. Ils ressortent et Charles lui fait visiter la salle commune et la cuisine. Lorsqu'ils reviennent tous deux dans le hall où je me trouve encore, Charles demande à la personne ce qu'elle en pense et si elle accepte d'être hébergée ici. Avant qu'elle n'ait eu le temps de répondre, il lui précise qu'elle a tout à fait le droit de prendre son temps avant de donner sa réponse, et que ce serait bien normal. Le visiteur a l'air bien plus détendue. Il répond à Charles qu'il peut déjà lui répondre qu'il est d'accord. Charles lui sert la main et lui indique qu'il peut venir dès le lendemain, le temps que sa chambre soit préparée convenablement.

Encadré 12 - Accueil d'un candidat au centre Vésale (notes d'observation, janvier 2015)

En ce qui concerne les modalités d'accès, comme pour les structures marseillaises, les EDC procèdent par des canaux d'accès multiples. Certaines personnes sont orientées par des partenaires (équipes mobiles, autres associations, Brigade d'assistance aux personnes sans abri, *etc.*), en lien avec le SIAO. Ce dernier est informé des entrées et des sorties des dispositifs, mais n'impose pas d'orientations⁴⁹⁰. D'autres viennent directement depuis le « bus-abri », l'accueil de jour des EDC. L'un des salariés des EDC me dit que les sans-abri « savent qu'ils vont [...] trouver un espace de paix et de confiance » dans cet « espace bas seuil ». Le responsable de l'accueil de jour me précise que la « mission du bus » est d'aller auprès des personnes qui ne font pas appel aux droits et/ou aux structures. Pour prolonger cette mission, l'action du « bus-abri » s'accompagne aussi de maraudes. Dans le bus, on a différents types de professionnels. Outre le responsable, il y a également une assistante sociale dont le bureau se trouve au premier étage du véhicule, différents bénévoles et des travailleurs pairs. Ces derniers sont d'anciens

⁴⁹⁰ Le SIAO précise, concernant l'accueil au centre Vésale, que chaque personne souhaitant y accéder sera reçue en entretien par le chef de service, qu'elle devra adhérer « aux principes de fonctionnement de l'hébergement et à la Charte », et qu'elle recevra ensuite une réponse immédiate ou dans un délai maximum de 24 heures. Voir la page de présentation du centre d'hébergement Vésale sur le site du SIAO : https://siao75.fr/?gf_pdf=print-entry&fid=6&lid=37126&t=TGVzIEVuZmFudHMgZHUgQ2FuYWwgLSBWw6lzYWxl&template=default-template-no-style.php (consulté le 2 octobre 2020)

sans-abri qui interviennent désormais afin d'accueillir et d'accompagner les personnes qui fréquentent l'accueil de jour⁴⁹¹.

La majorité des personnes interrogées dans les structures d'hébergement des EDC sont arrivées par le biais du « bus-abri ». Elles ont fréquenté cet accueil de jour pendant une période variable avant de se voir proposer un hébergement. Il s'agit d'une proposition puisqu'elles n'ont en général pas formulé de demande d'hébergement pour cette structure, ni même souvent pour une autre. Le « bus-abri » permet aux EDC d'identifier des personnes à la rue qui souhaiteraient être hébergées mais qui refusent les conditions généralement proposées, ou qui se voient refuser l'accès à d'autres structures. Il s'agit en général de personnes qui sont à la rue depuis de nombreuses années et qui expriment une lassitude, voire un épuisement. Pourtant, le « bus-abri » n'est pas envisagé par les personnes qui le fréquentent comme une voie d'accès aux structures d'hébergement. Toutes les personnes interrogées qui ont accédé à une structure d'hébergement des EDC après avoir fréquenté le « bus-abri » m'ont fait part de leur surprise de se voir proposer un hébergement. Elles ne savaient généralement pas que l'association gérait des services d'hébergement. Certaines d'entre elles analysent après coup les moments passés au bus comme une phase « d'observation » au cours de laquelle « l'équipe » a eu l'occasion de voir si un accès vers l'hébergement était pertinent ou non. C'est notamment ce qu'explique Bernard :

B : « Voilà. Parce que moi je vais quand même t'expliquer quelque chose. C'est que quand je suis arrivé dans le bus, je ne savais même pas que les Enfants du Canal avaient un centre d'hébergement. »

Ouais, d'accord...

B : « Donc, je ne voyais même pas qu'on m'observait. On te laissait entrer, te laissait agir, du moment que tu n'emmerdais personne, que tu étais respectueux de tout le monde... Tu pouvais arriver à l'heure de l'arrivée du bus, et tu pouvais repartir à l'heure où le bus s'en aller. Avec une équipe... Où on jouait avec les travailleurs sociaux, les travailleurs pairs, les... Voilà, les travailleurs civiques. Toujours des gens avec du sourire, des jeunes, c'était fantastique cette époque-là. Mais moi je... c'est après, c'est une fois que tu es hébergé que tu te dis, ou que t'entends les gens de l'équipe : "Bon ben après l'observation qu'on a eu de toi au bus ou machin, on te propose une...". Donc c'est là que j'ai su que j'étais en observation au bus. Mais sinon, non, je savais rien. »

⁴⁹¹ Les travailleurs pairs qui interviennent dans l'accueil de jour ou sur les maraudes sont recrutés dans le cadre d'un atelier chantier d'insertion. Cette activité est considérée comme une première étape vers l'emploi pour des personnes qui n'ont généralement jamais travaillé auparavant. D'une durée de douze mois, elle peut éventuellement être prolongée.

Que les personnes accèdent à l'hébergement par le « bus-abri » ou par les différents partenaires des EDC, on retrouve, comme pour les structures décrites plus haut, un processus de vérification. Le « bus-abri » fonctionne comme un espace d'accueil pour les sans-abri, mais également comme outil pour cerner et connaître un peu les personnes. Le lien entre le bus-abri et l'hébergement concerne en fait principalement le centre d'hébergement Vésale, le plus grand des deux centres portés par les EDC, à partir duquel certaines personnes poursuivent leur parcours dans le centre Grancey.

Les dispositifs d'hébergement des EDC, au-delà des modalités d'habitat, s'appuient sur des principes d'intervention auprès des « grands exclus » relativement proches de ceux observés dans les centres de stabilisation marseillais. L'insistance toute particulière des EDC sur la responsabilité des personnes dans la gestion collective du lieu n'apparaît pas de façon aussi nette pour les structures marseillaises, mais se manifeste de façon concrète au quotidien : participation aux repas collectifs, implication dans les décisions concernant la vie dans la structure, respect des autres résidents et de la tranquillité des lieux, *etc.* Par ailleurs, en ce qui concerne l'accès à la structure, on constate qu'il passe dans tous les cas par un temps de connaissance des personnes qui au départ sont toutes sans abri, généralement depuis plusieurs années, rencontrent des difficultés sociales mais aussi sanitaires importantes, et veulent quitter la rue. Ce temps a pour but de vérifier si les personnes désirent rejoindre les structures d'hébergement et sont prêtes à adhérer aux règles des lieux. Ce ciblage conduit à accueillir des personnes le plus souvent âgées de plus de 40 ans⁴⁹². Mais au-delà de l'âge en tant que tel, c'est aussi et surtout la durée des périodes de sans-abrisme qui semble être l'un des critères déterminant dans l'accès à ces structures. Comme nous le verrons au cours du prochain chapitre, les personnes accueillies dans ces structures, au regard des informations présentées par les EDC⁴⁹³, ont généralement connu des périodes de sans-abrisme de plusieurs années.

⁴⁹² On note toutefois quelques exceptions au sein des dispositifs des Enfants du Canal qui accueille aussi quelques jeunes adultes, qui n'ont généralement pas accès aux minima sociaux pour des critères d'âge. Mais de façon générale, les dispositifs des EDC, tout comme les centres de stabilisation marseillais, accueillent des personnes sans abri plus âgées. Le Mascaret à Marseille affirme même s'adresser à « des personnes vieillissantes ».

⁴⁹³ Cf. Tableau présentant les « Temps de rue antérieur à l'admission » pour l'année 2014 dans les centres d'hébergement des EDC.

4. L'étroit chemin vers un chez soi

Ces différents dispositifs d'hébergement, d'urgence ou de stabilisation, constituent des solutions potentiellement accessibles aux « grands exclus », contrairement à la majeure partie de ceux du secteur AHI. Ils accueillent ce public, voire le ciblent spécifiquement. Surtout, ils ont tous en commun de pratiquer un accueil « à bas seuil » d'exigence. Leur point commun est l'abaissement des niveaux d'exigence (ou l'augmentation du seuil de tolérance) permettant l'entrée de personnes présentant des caractéristiques habituellement rédhibitoires pour la majeure partie de l'offre d'hébergement : hygiène considérée comme dégradée, comportements jugés incompatibles avec la vie en collectivité (violence, alcool), absence de volonté affirmée de s'engager dans des démarches d'insertion, ou encore être accompagné d'un chien. En s'affranchissant de ces critères sélectifs, cette offre d'urgence et de stabilisation permet l'accueil d'un public exclu du reste de l'offre sociale d'hébergement.

Cette « filière » est cependant très polarisée. D'un côté, on trouve des dispositifs d'hébergement d'urgence proposant des conditions d'hébergement peu qualitatives, et parfois même à la limite de la salubrité, et des accueils ponctuels. De l'autre, on observe des dispositifs d'hébergement de stabilisation proposant des conditions d'accueil variables mais très supérieures d'un point de vue qualitatif, permettant des séjours sans limitation de durée. Si ces différents dispositifs semblent, au-delà de l'accueil à « bas seuil » qui les caractérise, proposer des conditions d'accès facilitées ou simplifiées pour les « grands exclus », on constate une différence importante entre les centres d'urgence et de stabilisation. Dans les dispositifs d'urgence, l'accès aux structures est possible de façon directe, ou par le biais des équipes mobiles, sans avoir à passer par une demande au numéro de l'urgence sociale (115). On a pu voir que les différentes structures de stabilisation s'affranchissent également des circuits administratifs mis en œuvre dans le cadre des SIAO ou les aménagent largement. Mais dans le cas des dispositifs d'urgence, les structures sont accessibles « au tout venant » tant que des places sont disponibles, alors que les structures de stabilisation procèdent à une approche parfois longue des personnes afin de s'assurer de la pertinence d'une prise en charge. Cette filière « accessible » aux « grands exclus », au sein du dispositif AHI, propose ainsi des conditions effectives d'accès très différentes si l'on se place du point de vue des usagers. En l'espèce, les centres de stabilisation se distinguent nettement du reste de l'offre d'hébergement, d'urgence ou d'insertion, par les conditions d'accueil proposées comme par les principes qui sous-tendent leurs actions.

4.1 Hébergement dans la durée et symétrisation de la relation d'aide

En premier lieu, la question du temps constitue l'élément de polarisation le plus important. Alors que l'offre d'hébergement est par définition temporaire, les dispositifs d'hébergement de stabilisation revendiquent une prise en charge sans limitation de durée. À ce constat, on pourrait objecter que les durées de séjour en hébergement d'insertion, notamment en CHRS, ne cessent d'augmenter, et qu'il n'est désormais pas rare que les personnes restent hébergées plus de deux ans. Ceci est également vrai, sauf qu'il ne s'agit pas ici seulement de la durée de séjour effective en hébergement, mais de la manière dont elle est envisagée. Dans les CHRS, l'allongement des durées de séjour constitue un « problème », une « anomalie »⁴⁹⁴. Dans le cas des dispositifs d'hébergement de stabilisation, la longue durée constitue, bien au contraire, l'un des éléments centraux. Il est stipulé de façon claire aux personnes accueillies qu'elles peuvent rester le temps qu'elles souhaitent. L'affirmation d'une durée non-limitée est au cœur même du processus de stabilisation. Non seulement elle marque une rupture avec les conditions habituelles de prise en charge, mais elle est également le sous-bassement d'un travail social relationnel dont la finalité est de montrer aux personnes qu'elles ne sont pas sans qualité puisque l'accueil illimité montre qu'elles comptent.

Dans une intervention en 2005, Bertrand Ravon parlait de « travail de resymétrisation » pour qualifier la mise en œuvre d'un travail social relationnel cherchant à se démarquer des relations d'aides construites sur un rapport « pédagogique » et « dissymétrique » :

« Tendue vers l'idéal éducatif du travail social, l'aide marque tout à la fois la solidarité entre aidants et aidés et le rapport pédagogique qui les réunit dans une relation dissymétrique (l'éducateur tirant sa force de l'universalité et de l'objectivité de sa mission doit tout apprendre à l'usager et ne saurait rien apprendre de lui). Mais lorsque l'aide n'est tenue que par l'horizon de la situation d'aide elle-même – ce que dit très bien le maître mot d'accompagnement – la relation entre aidants et aidés change de sens, et devient même le principal enjeu du travail. Travail de resymétrisation, au sens d'une aide définie à partir de la recherche de l'assentiment de la personne aidée et de la promotion du respect et de la dignité de la personne. L'écart (quel qu'il soit) entre aidant et aidé est mis à l'épreuve et au travail réflexif sur soi et dans la relation (supervision, analyse de la

⁴⁹⁴ Cette anomalie que constitue l'allongement des durées de séjours est généralement expliquée par deux facteurs principaux. Premièrement, l'accueil de personnes n'ayant pas un statut administratif permettant l'accès à des ressources (travail ou minima sociaux), et donc d'accéder à un logement. Deuxièmement et plus largement, le manque de logement accessibles aux personnes à faibles ressources.

pratique). Le regard compassionnel pur et « innocent » ou la posture arrogante de celui qui sait pour l'autre ne sont plus de mise et sont des travers régulièrement dénoncés. » (Ravon, 2008)⁴⁹⁵

Le sociologue indiquait alors que ce travail de resymétrisation s'observait notamment dans des « dispositifs d'accompagnement de personnes en grande difficulté sociale, [...] de petite taille, très critiques vis-à-vis des institutions » contre lesquelles ils se sont construits. Il ne faisait alors pas référence aux centres de stabilisation⁴⁹⁶, mais ces derniers semblent toutefois correspondre à cette description⁴⁹⁷. Ce travail de resymétrisation s'appuie sur une intervention qui se veut plus « diplomatique » que « pédagogique », qui se caractérise par la proximité entre aidants et aidés, et par une action fondée sur la « recherche de l'assentiment de la personne aidée » et la « promotion » de son « respect » et de sa « dignité ».

Dans les centres de stabilisation, ce travail de resymétrisation est rendu possible par la non-limitation des durées de séjour, mais également par le faible nombre de personnes accueillies. Ainsi, quelle que soit la taille des équipes médico-sociales, les relations sociales qui se développent dans ces structures prennent rapidement un caractère personnel, parfois même amical. Travailleurs sociaux et hébergés s'appellent par leurs prénoms, se tutoient généralement, se racontent respectivement leurs vies. Les hébergés savent que A., psychologue, part en vacances en Bretagne chaque année, et blaguent sur le fait qu'il va à nouveau revenir « tout blanc » faute de soleil ; que B., chef de service, va bientôt être papa pour la seconde fois, et s'organise alors une collecte spontanée pour un cadeau de naissance ; que C. stagiaire assistante sociale, a réussi brillamment l'un de ses examens et qu'il faut donc célébrer ça à l'occasion du prochain repas partagé ; ou encore que D., éducatrice spécialisée, aime bien boire

⁴⁹⁵ Je me réfère ici à une communication de Bertrand Ravon datant de 2005. Celle-ci a donné lieu à une publication en 2008 dans une version remaniée. Je m'appuie ici sur la version originale de la communication. J'en profite pour remercier Bertrand Ravon a bien voulu me partager ce texte.

⁴⁹⁶ Bertrand Ravon s'appuie sur des « dispositifs d'action sociale aux frontières de l'humanitaire et de la santé mentale » parmi lesquels il range des « lieux d'écoute pour SDF », des « groupes de suivi de Rmistes », les « associations communautaires de prévention des pratiques addictives » ou encore les « réseaux de prise en compte de la souffrance psychique » (Ravon, 2008, p. 123).

⁴⁹⁷ Édouard Gardella mobilise également la notion de symétrie dans la relation d'assistance à l'occasion de différents travaux portant en particulier sur les interventions des maraudeurs auprès des personnes sans abri et leurs cadres temporels. A l'occasion d'un article publié en 2017, il s'intéresse à la géométrie variable des relations entre les temporalités de l'action et le cadre de la relation (Gardella, 2017). Il y propose deux idéaux-types permettant de borner les variations possibles des modalités d'interaction dans le cadre de la relation d'aide (*care*). D'un côté, le « *care* unilatéral » caractérisé par une « expertise de l'aide » et donc de l'aidant, accordant peu de « légitimité » à ce que disent les « aidés » de la façon dont ils reçoivent l'aide. De l'autre côté, le « *care* symétrique », envisagé comme une relation d'aide fondée sur la vigilance et la réactivité des intervenants à ce qu'expriment les aidés sur leurs réceptions des aides, conduisant à une adaptation systématique et continue de l'intervention à l'expression des aidés. Le cas de la stabilisation semble proposer un cadre d'interaction penchant vers ce second pôle.

son café avec une pointe de lait le matin, et qu'il faut donc bien s'assurer qu'il y en ait la veille au soir pour pouvoir le lui préparer le lendemain matin. Du côté des intervenants sociaux, on sait qu'il ne faut pas déranger E. après le repas car elle fait la sieste en regardant son émission de télévision ; que F. part tous les matins acheter son journal conduisant inmanquablement à la lecture collective des horoscopes dans la salle commune ; que G. n'aime pas avoir des rendez-vous le matin car elle fait la grasse matinée, donc les éventuels entretiens avec l'équipe sont proposés exclusivement l'après-midi.

Cette intervention où la relation occupe une place déterminante a toute son importance. Pour les « grands exclus », les perspectives d'insertion « classiques » sont inexistantes. Les conditions de la société productive les mettent hors-jeu. Pourtant, cette dimension insertionnelle et activationnelle est présente dans les dispositifs d'urgence qui cherchent pour partie à cibler des personnes donnant les gages d'une insertion sociale par l'accès à des ressources financières. Les personnes accueillies dans les centres de stabilisation sont généralement « âgées »⁴⁹⁸, ont connu des parcours à la rue plusieurs années durant, et ont de surcroît d'importantes problématiques sanitaires et sociales. Ces différentes caractéristiques conduisent les intervenants sociaux, et notamment ceux qui les orientent vers les structures de stabilisation, à estimer qu'un processus de réinsertion classique n'est pas ou plus envisageable, voire même serait définitivement destructeur. Dans le cadre des hébergements de stabilisation, on constate donc une prise de distance radicale avec l'impératif d'insertion. Aussi est-il question de l'« insérabilité » des personnes, sous un angle tout-à-fait différent concernant avant tout la stabilisation des souffrances, peurs et drames subis. L'objectif est de permettre à la personne de reprendre progressivement prise sur son destin personnel en lui donnant les conditions matérielles nécessaires. Il s'agit dans un premier temps, selon les formules employées par les intervenants interrogés, de « reprendre pied », de « se poser », de « se retaper », de « se reconstruire ». On ne parle pas de « projet personnalisé », de « contrat d'insertion », ou

⁴⁹⁸ Les personnes accueillies dans ces centres ont généralement plus de 40 ans, ce qui peut à première vue ne pas paraître particulièrement âgé. Mais la vie à la rue a des effets importants sur la santé des sans abri, conduisant généralement à une espérance de vie bien moindre que celle observable dans la population générale. Le « Collectif les Morts de la Rue » rappelle que sur la période allant de 2013 à 2018, l'âge moyen de décès des personnes « SDF » adultes oscillent entre 51 et 51,5 ans pour les personnes hébergées, et entre 49,6 et 51,8 ans pour les personnes en « situation de rue ». En 2018, l'âge moyen des sans domicile fixe décédés était de 48,7 ans (Collectif Les Morts de la Rue, 2019). A titre de comparaison, les données de l'Ined indiquent que pour la même année, l'espérance de vie à la naissance de la population générale en France est de 79,5 ans pour les hommes et de 85,4 ans pour les femmes. La vie à la rue, et la durée passée, ont un impact important sur l'espérance de vie des personnes. Voir « Espérance de vie. Évolutions de l'espérance de vie à la naissance et à 65 ans » sur le site de l'Ined : <https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/chiffres/france/mortalite-cause-deces/esperance-vie/> (consulté le 30 janvier 2020)

d'« engagement dans des démarches ». Ensuite, l'insertion, telle qu'elle est entendue dans ces structures, va prendre des formes variables selon chaque personne, allant de « se sentir mieux » ou « prendre soin de soi », à « retrouver sa famille ». Au fil du temps, des personnes vont s'impliquer dans diverses associations en tant que bénévoles, ou vont engager des soins, d'autres encore vont vouloir accéder à un logement individuel. Il n'y a pas de trame d'accompagnement préétablie ou d'objectifs prédéterminés. Les équipes cherchent ainsi à construire les réponses pas à pas, dans tous les échanges avec les personnes, dans le but qu'elles se sentent chez elles.

4.2 Permettre l'accès au « chez soi »

Ces observations sur le travail de resymétrisation des relations d'aide à l'œuvre dans les structures de stabilisation permettent d'insister sur l'un des axes centraux de l'action de ces dispositifs avec un public censé être réfractaire à l'offre d'hébergement. Les structures observées s'appliquent en effet à faire en sorte que les personnes se sentent « chez elles », et ainsi apparaissent autrement à leurs propres yeux. Dans le rapport « Sortir de la rue : Les conditions d'accès au chez soi » publié en 2010, Pascale Pichon, Élodie Jouve, Katia Choppin et David Grand ont développé la théorie des « quatre A » qui permet de caractériser les conditions participant à la « signification anthropologique du chez-soi » (Jouve et Pichon, 2015 ; Pichon et al., 2010). Dans un article récent, Pascale Pichon revient sur l'émergence de cette théorie ancrée du chez soi (Pichon, 2019). Elle y rappelle que cette théorie permet de montrer que « les aménagements, les attachements, les ancrages et les appropriations constituent formellement les conditions pour habiter chez soi, selon les priorités de chacun, les expériences antérieures, les projections et les contraintes économiques » (Pichon, 2019, p. 83). Au travers de différents exemples, on trouve dans le rapport de 2010 comme dans l'article de Pascale Pichon des illustrations claires de la difficulté, pour les personnes hébergées dans les établissements sociaux, à pouvoir se « sentir chez soi », à défaut d'être « d'être chez soi ».

La plupart des structures d'hébergement ou de logement adapté rendent difficile la possible conjugaison des « composantes significatives du chez soi » que constituent les aménagements, les attachements, les appropriations et les ancrages. Les exemples fournis par les hébergements de stabilisation observés ici montrent que par le biais de différentes modalités de fonctionnement, postures et attentions, ces structures cherchent à agir sur chacune de ces

dimensions pour que les personnes accueillies se sentent chez elle, puisque c'est à la base de la (re)construction d'un bien-être (voir tableau ci-dessous).

	Le Hameau	Les Prytanes	Le Mascaret	Vésale	Grancey
Durée de séjour	Non-limitée	Non-limitée	Non-limitée	Non-limitée	Non-limitée
Accueil couples	Oui	Oui	?	Oui	Oui
Accueil des animaux	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Chambre individuelle	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Consommation d'alcool	Oui, dans parties privatives	Oui	Oui	Oui, dans parties privatives	Oui, dans parties privatives
Visites autorisées	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Accès au dispositif	Hors SIAO	Hors SIAO	Hors SIAO	Mixte	Mixte
Entrées/sorties	24h/24	24h/24	24h/24	24h/24	24h/24
Clé personnelle	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Personnalisation des espaces privatifs	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Participation aux décisions relatives à la vie de la structure	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Statut dispositif	Expérimental puis CHRS de stabilisation	Expérimental puis CHRS de stabilisation	Expérimental puis CHRS de stabilisation	CHRS de stabilisation	CHRS de stabilisation

Tableau 24 - Synthèse des conditions proposées dans les centres d'hébergement de stabilisation observés

La première composante de la « théorie des quatre A » renvoie aux aménagements. Les activités d'aménagement concernent par exemple la possibilité d'organiser son espace de vie, d'y ajouter des objets, de les déplacer, d'agencer les choses à sa façon, de personnaliser son lieu de vie en le décorant selon ses goûts, *etc.* Dans leur rapport d'enquête, Pichon et al. soulignent que l'aménagement nécessite dans un certain nombre de cas des « arrangements » avec le cadre institutionnel. Certains règlements interdisent d'apporter quelque objet extérieur dans les chambres, voire même d'accrocher des photos au mur. Ce constat s'observe effectivement dans de nombreuses structures d'hébergement transitoire. Dans le cadre d'une autre enquête⁴⁹⁹, une personne m'expliquait ainsi au cours d'un entretien que son intervenante sociale l'avait blessée en lui reprochant d'avoir installé un fauteuil dans le logement de la résidence sociale où elle se trouvait alors. Ce fauteuil était le premier achat qu'elle réalisait pour aménager son habitat actuel. Il constituait aussi le premier investissement pour son futur logement. Cette personne avait été heurtée sinon humiliée par la réaction hostile de « sa » travailleuse sociale. Au Refuge de la Mie de Pain, au cours d'une réunion du Conseil de vie

⁴⁹⁹ Entretien réalisé en 2012 dans le cadre de l'enquête TriElec, sur les comportements politiques des personnes en situation de précarité. Cette enquête a donné lieu à la publication d'un ouvrage dirigé par Céline Braconnier et Nonna Mayer, *Les inaudibles. Sociologie politique des précaires* (Braconnier et Mayer, 2015).

sociale (CVS)⁵⁰⁰, les représentants des hébergés demandent à pouvoir installer une télévision dans leurs chambres, ce qui est pour l'heure interdit. La réponse immédiate du directeur est d'expliquer qu'il y a déjà une salle de télévision collective dans la structure et qu'elle est souvent très peu fréquentée. Les représentants des usagers insistent et expliquent que la salle de télévision n'est pas confortable, et qu'il n'est pas facile de se mettre collectivement d'accord sur le programme. Le directeur comprend, mais indique que la décision d'interdire les télévisions a été prise pour des raisons de sécurité afin d'éviter les éventuels incendies. L'institution ne bougera pas, le sujet est clos. Lors de la réunion suivante du CVS, un mois plus tard, les représentants reviennent à la charge. Ils se sont renseignés auprès d'un vendeur d'électroménager qui leur a expliqué que le risque d'incendie concernait auparavant les écrans à tubes cathodiques, mais que les nouveaux écrans plats ne représentent aucun danger. Les représentants des usagers demandent donc à ce que l'interdiction des télévisions dans les chambres ne s'applique que pour les télévisions d'ancienne génération. Après une longue négociation, le directeur accède finalement à la demande des représentants du CVS. Ces exemples soulignent la manière dont la question de l'aménagement peut être un enjeu dans des dispositifs proposant des séjours transitoires de plus ou moins longue durée.

Dans les centres de stabilisation observés, la logique est radicalement différente. Les intervenants sociaux invitent, voire incitent, les personnes à aménager et personnaliser leurs espaces privés, à les décorer afin qu'elles se sentent véritablement chez elles. Chaque chambre ou espace de vie privé est ainsi aménagé de façon différente. Certains ont des photos ou des cadres accrochés aux murs de leurs chambres, d'autres ont des tas de bibelots posés un peu partout, certains ont même repeint des murs. L'aménagement de l'espace ne concerne pas seulement les parties privées. Les personnes hébergées sont également impliquées dans les aménagements des espaces extérieurs ou collectifs, favorisant une appropriation des lieux. Des photos des uns et des autres sont épinglées aux murs, des poèmes ou dessins également. Des meubles peuvent être ajoutés, enlevés ou déplacés si les personnes le souhaitent collectivement. Ou encore, des personnes peuvent décider de créer des bacs pour le potager comme on l'a vu dans le cas des Prytanées.

⁵⁰⁰ Les CVS sont des instances de participation visant à associer les usagers aux décisions relatives au fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux. Ils ont été institués par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Ils ont désormais été inscrits à l'article L 311-6 du Code de l'action sociale et des familles.

La deuxième composante de la théorie formulée par Pascale Pichon et al. est celle des attachements. Cette composante renvoie à tous les éléments auxquels on se raccroche pour « tenir en nous reliant à des réseaux, à des habitudes ou à des dépendances » : amis ou collègues, famille, animaux de compagnie, mais également l'alcool, les drogues ou les médicaments (Jouve et Pichon, 2015, p. 151). Selon les points de vue, certains attachements peuvent être vus comme bénéfiques tandis que d'autres sont perçus comme néfastes. Cette dimension permet de comprendre que ces différents attachements peuvent avoir des importances diverses et variables au fil du temps et des contextes. L'enjeu de l'action sociale consiste, de manière générale, à faire en sorte que les personnes rompent avec leurs comportements déviants ou risqués (pour eux ou pour les autres) et s'orientent vers des comportements plus vertueux. Ceci passe par une distanciation avec les attachements jugés néfastes, et un renforcement des attachements jugés positifs⁵⁰¹. Cette orientation de l'intervention sociale est généralisée, mais peut prendre des formes très différentes. L'interdiction des couples dans certaines structures, le fait de ne pas autoriser l'alcool, voire de ne pas permettre l'accès au motif d'une « alcoolisation visible » (Michalot et Simeone, 2010), ou encore l'interdiction des chiens dans la majeure partie de l'offre d'hébergement, permettent de constater que les attachements sont faiblement pris en compte dans un certain nombre de cas. En ce qui concerne les structures d'hébergement de stabilisation, le cadre « bas seuil » admet d'emblée aux personnes d'arriver telles qu'elles sont, sans nécessité de devoir changer de comportements ou de pratiques. C'est à partir de ce préalable que va se créer une relation dans le temps entre le résident et l'équipe d'intervenants. Le recours aux soins, l'engagement dans des démarches administratives, l'éventuel arrêt de l'alcool ou de drogues, ne sont pas mis de côté par les intervenants, mais sont travaillés au fil de la relation, par petites touches, de façon plus ou moins formelle. Par ailleurs, et alors que je faisais précédemment le parallèle entre les structures « bas seuil » et les démarches de réduction des risques liés à l'usage de drogues, on peut constater que les structures de stabilisation s'inscrivent dans cette logique en ce qui concerne l'alcool. Ainsi, l'alcool est autorisé dans les espaces privatifs et l'arrêt des consommations n'est pas posé comme une condition d'entrée.

⁵⁰¹ Cette conception consistant à orienter les personnes pauvres vers les « bons choix » ou les « bonnes décisions » est d'ailleurs l'un des fondements des politiques incitatives et conditionnelles qui se développent largement dans le champ des politiques sociales en France et dans le monde. Dans son ouvrage *Gouverner les pauvres*, Élisabeth Chelle parle ainsi d'un « paradigme de l'activation » qu'elle observe aux États-Unis et en France, sous des formes différentes, pour caractériser cette conception de l'intervention sociale. Dans cette optique, les situations de pauvreté s'expliquent majoritairement par les mauvais choix, comportements ou décisions des personnes. La solution envisagée consiste à inciter les personnes à adopter de meilleurs comportements et à faire des choix plus positifs ou vertueux afin de remédier à leurs situations. Cette lecture de la pauvreté, de ses causes et des moyens d'y remédier, rejoint celle des tenants de la théorie du « nudge » (Thaler et Sunstein, 2018). Élisabeth Chelle traduit ce terme par « le petit coup de coude qui permet d'aller de l'avant » (Chelle, 2012, p. 18).

En ce qui concerne la drogue, la position est moins franche, mais les intervenants des différentes structures expliquent que les chambres ou unités de vie sont des espaces privés dans lesquels les personnes sont libres de faire ce que bon leur semble⁵⁰². Les intervenants rencontrés expliquent tous que le processus est long pour que les personnes se posent durablement et rompent avec leurs pratiques antérieures. Ainsi, des personnes continuent à faire la manche en journée, ou fréquentent toujours régulièrement les lieux d'accueil de jour comme lorsqu'elles étaient à la rue. D'autres se sont progressivement éloignées de leurs réseaux de la rue et ont tissé des liens avec l'environnement de la structure, voisins ou commerçants. Certaines s'engagent dans des activités bénévoles organisées par l'association gestionnaire de la structure ou par d'autres. Des personnes se remettent en lien avec leurs familles après des années de silence. De façon générale, le temps long que permettent ces structures, conjugué à la souplesse des règles qui y sont en vigueur, permet aux personnes de gérer au fil du temps leurs différents attachements, d'en créer de nouveaux.

La troisième composante de la « théorie des quatre A » est l'appropriation. L'appropriation de l'espace se joue au niveau de l'espace personnel, par les différents aménagements possibles déjà évoqués, mais aussi par d'autres éléments qui soutiennent l'idée que les personnes sont chez elles : les personnes disposent de leur clé, les habitations ne sont visitées qu'avec l'autorisation des hébergés, et les personnes peuvent rester dans ce lieu autant qu'elles le souhaitent. Par ailleurs, l'appropriation se joue aussi dans une dimension plus collective. J'ai eu l'occasion de souligner la manière dont les structures de stabilisation tentent par différents biais de favoriser l'appropriation collective des lieux. Dans toutes les structures observées, l'ambition est de proposer des « lieux de vie », de favoriser une dimension collective visant à permettre un « chez soi » mais aussi à favoriser le sentiment d'un « chez nous ». Cela passe par la latitude accordée, voire les incitations faites aux personnes hébergées pour investir les espaces collectifs, et de façon plus générale par une dimension participative largement soutenue par les intervenants. Les personnes sont impliquées dans de nombreuses décisions qui concernent le fonctionnement des établissements au quotidien, ainsi que sur leurs éventuelles évolutions. Au-delà de ces formes de participation formelles, différentes routines quotidiennes

⁵⁰² La question de la consommation de drogue dans les centres d'hébergement est toujours un sujet délicat et complexe. Dans le centre d'hébergement dans lequel j'ai travaillé plusieurs années, le processus de réflexion avait été très long au sein de l'association avant que ne soit décidée la mise en place d'une démarche de réduction des risques liés à l'usage de drogue passant notamment par la distribution de kits d'injection dans la structure et la mise en place de containers spécifiques pour jeter les seringues. Voir notamment le livre sur La Place écrit par l'association Et pourquoi pas ? qui revient sur cette démarche (Et Pourquoi Pas ?, 2013).

et autres rituels collectifs peuvent aussi se mettre en place : la lecture commentée du journal en buvant le café le matin ou la partie de pétanque rituelle après le déjeuner par exemple. Mais cette appropriation peut aussi trouver une autre manifestation dans le fait que les personnes peuvent accueillir des invités dans la structure, parfois même pour dormir. Le fait de pouvoir inviter des amis ou de la famille dans la structure d'hébergement, dans les espaces collectifs ou dans les espaces privatifs, participe à un sentiment d'appropriation des lieux, devenant un espace d'hospitalité pour soi mais également par soi.

Enfin, la dernière composante de cette théorie renvoie aux ancrages. Pascale Pichon rappelle le caractère paradoxal des injonctions souvent formulées dans le secteur de l'hébergement et de l'accès au logement, où les personnes sont encouragées « à établir les bases d'un ancrage pour habiter hors de l'institution » dans un système qui vise à la fluidité et où les personnes accumulent les « ancrages d'étape ». Dans ces situations, et comme l'indique l'auteure, les hébergés sont très conscients de « l'impossibilité de l'installation » (Pichon, 2019, p. 79). Dans le cadre des hébergements de stabilisation observés, l'ensemble des conditions proposées visent à ce que les personnes considèrent ces structures comme des lieux dans lesquels elles peuvent s'inscrire spatialement et socialement de façon durable. Certaines craintes d'un retour des asiles par la mise en place de l'hébergement de stabilisation avaient été légitimement formulées à leur création⁵⁰³. Mais dans le cas des structures observées, elles cherchent au contraire à fonctionner comme des lieux accueillants et ouverts sur leur environnement. Par ailleurs, cet ancrage trouve également une autre manifestation par la persistance des relations maintenues et entretenues avec les anciens résidents. Que les personnes soient parties vers d'autres solutions d'habitat ou qu'elles soient retournées dans la rue, j'ai eu l'occasion d'observer que plusieurs d'entre elles revenaient ponctuellement ou plus régulièrement dans les structures pour de simples visites ou à l'occasion d'événements particuliers (repas collectifs, événements festifs, animations, culturelles, *etc.*).

Par le biais de ces différentes composantes du chez soi et de la manière dont ces structures agissent pour les favoriser, l'effet de contraste est saisissant avec l'offre sociale majoritaire au sein du dispositif AHI. La rupture est nette et ne concerne pas seulement le cadre de l'accueil

⁵⁰³ Hélène Thouluc, responsable de la communication de l'association Emmaüs, s'interrogeait en 2007 sur le risque que pouvait constituer la mise en œuvre des centres de stabilisation « retirant toute notion de durée d'hébergement ». Elle redoutait ainsi que ces structures nouvellement créées ne deviennent « des lieux de relégation, des asiles ». Voir propos de Hélène Thouluc cité dans l'article de Mariane Langlet, « Le centre de stabilisation, un nouveau concept », publié dans la revue *Lien Social* en avril 2007 (Langlet, 2007).

et ses conditions règlementaires, mais aussi et avant tout la rationalité de l'action qui est conduite. Cette offre d'hébergement est en ce sens une offre d'exception.

Conclusion

Charles Soulié (2000) a décrit une organisation dualiste de la prise en charge : les sans-abri les moins en difficulté accéderaient aux offres les plus qualitatives, orientées vers l'insertion et proposant des séjours plus longs ; pour les sans-abri les plus en difficulté, l'offre faiblement sélective serait parfois à la limite de la salubrité, proposant au mieux une mise à l'abri de quelques nuits au plus. Cette offre « au rabais » constitue un espace de relégation pour les personnes non-réinsérables. Aujourd'hui encore, certains grands foyers d'urgence ou dispositifs hivernaux « à bas seuil » perpétuent d'une certaine manière ces pratiques. Ils constituent une part substantielle de l'offre d'hébergement effectivement accessible aux « grands exclus ».

Cependant, cette lecture binaire de l'organisation de la prise en charge se trouve mise à mal par le constat de l'existence d'une offre d'hébergement de stabilisation s'adressant spécifiquement aux « grands exclus ». Au-delà des conditions d'habitat variables, cette offre d'hébergement propose des modalités d'accompagnement et des principes d'intervention qui se démarquent de l'offre classique de l'hébergement d'urgence et de l'insertion généralement observable dans le secteur AHI. Durée de séjour illimitée, travail social visant à une symétrie de la relation, conditions d'hébergement permettant aux personnes de sentir chez elles sont autant d'éléments qui font exception à ce que l'offre d'hébergement social propose généralement. Dans ce cas, les « grands exclus » ne se trouveraient pas forcément relégués vers des solutions précaires de mise à l'abri.

En proposant des conditions faiblement exigeantes et donc faiblement sélectives, les structures d'urgence ou d'insertion permettent l'accueil des « grands exclus ». Mais dans le cas des dispositifs de stabilisation observés qui se sont construits comme des expérimentations pour remédier aux situations de non-recours dans lesquelles se trouvent les « grands exclus », c'est un accueil digne qui est proposé. Les structures en question proposent des conditions accessibles et acceptables afin de susciter l'adhésion du public et d'éviter les situations de non-

recours par non-demande fondée sur un refus de l'offre proposée. Il s'agit d'éviter que les « grands exclus » ne se trouvent abandonnés à leur sort. En ce sens, les dispositifs dont le dénominateur commun est la proposition d'un cadre souple, permissif et faiblement exigeant, se présentent comme des « espaces de réconciliation ».

On peut effectivement considérer que dans cette filière, les structures de stabilisation mettent en œuvre, chacune à leur manière, des conditions nécessaires, avec le moins de contraintes possibles, pour permettre un accueil durable. Elles tentent ainsi de réconcilier les personnes avec la possibilité de vivre un tant soit peu dans des règles communes. C'est ce que peuvent faire aussi d'autres dispositifs de l'urgence sociale comme les accueils de jour ou les équipes mobiles, mais ici la fonction de réconciliation s'exerce dans un travail de réappropriation par ce public de l'idée majeure qu'il lui est possible d'avoir un habitat, non pas d'être hébergé (par un tiers) mais d'avoir un habitat, c'est-à-dire un chez-soi.

Cette fonction de réconciliation se présente aussi sous un autre angle. Grâce à cette filière, le reste des dispositifs du secteur AHI n'est pas censé accueillir les « grands exclus ». L'existence de cette filière favorise même le discours courant sur l'inadaptation de ces autres structures à prendre en charge ce public spécifique. Le fonctionnaire de la Direction départementale de la cohésion sociale en charge de l'hébergement, cité en début de chapitre, parlait d'un « protectionnisme » des associations à l'égard de la « grande marginalité » et d'un « rejet » de ce public vers les « grosses structures d'urgence ». Selon lui, ces structures, pourtant très critiquées par les acteurs associatifs, sont une solution alternative évitant aux CHRS notamment, d'avoir à « prendre en charge ce public très, très compliqué »⁵⁰⁴. On en vient ainsi à ce que la filière de l'hébergement des « grands exclus », par sa spécificité et ses conditions d'accès dérogatoires (hors 115 ou hors SIAO pour la plupart) permet une prise en charge étanche ou presque du reste de l'offre.

Cette situation exonère les autres acteurs du secteur de l'accueil et du suivi des « grands exclus ». Elle facilite leur discours sur leur inadaptation qui cautionne leur retrait. Il leur est possible de se tenir en dehors de toute responsabilité si des structures particulières se proposent. Ce jeu d'acteurs peut être analysé dans les termes du non-recours puisqu'au final, la filière en question alimente à sa façon un non-recours par non-proposition de la part des autres acteurs.

⁵⁰⁴ Entretien réalisé avec un responsable de l'hébergement d'une DDSCS, septembre 2013.

Alors que ces acteurs ont généré du non-recours par non-demande, des refus, des abandons, des renvois à la rue, *etc.*, ils se trouvent légitimes à ne rien proposer à un public par rapport auquel ils n'ont plus de raison de s'adapter puisque d'autres structures peuvent les prendre en charge. Un « jeu de mistigri institutionnel » se met ainsi en place, sur lequel les personnes s'expriment aussi. Aussi, au terme de cette longue recherche, il est nécessaire de les entendre enfin.

Chapitre 10 : Du difficile recours à la reconquête du choix

A l'issue de cette succession de chapitres qui nous ont placé essentiellement du côté des acteurs politiques, institutionnels et professionnels, il est nécessaire de comprendre comment les publics perçoivent les dispositifs mis en œuvre, auxquels ils ont accès ou pas. Les entretiens réalisés permettent de faire ressortir de multiples éléments sur les parcours de vie des personnes en général, et leurs relations avec l'offre sociale en particulier. Les éléments que décrivent les personnes enquêtées sur leurs relations aux différents services et dispositifs qui composent l'offre sociale à destination des sans-abri permettent de constater que loin d'un éloignement total, elles ont généralement eu des relations différenciées mais bien présentes avec un certain nombre d'entre eux.

L'idée ici n'est pas de s'appuyer sur ce que m'ont dit les enquêtés pour attester de leurs points de vue des difficultés qu'elles rencontrent au quotidien. Cela a déjà été documenté dans différentes recherches s'intéressant notamment à une sociologie des parcours de vie des personnes sans abri ou l'ayant été (Bruneteaux, 2016 ; Pichon et Torche, 2011). Je ne chercherai pas à rentrer dans une analyse fine des parcours sociaux que m'ont livré les enquêtés. A partir de ces entretiens pourtant particulièrement riches, je vais m'intéresser à trois séquences particulières qui vont permettre de prolonger la réflexion engagée sur la construction de la filière des « grands exclus » du précédent chapitre. Ces trois séquences chercheront en particulier à interroger la question du choix et de l'autonomie décisionnelle des enquêtés dans le cadre de leurs relations à l'offre sociale d'hébergement.

La thèse a jusqu'ici permis de constater comment chaque évolution du cadre général de la prise en charge des sans-abri s'est accompagnée de façon systématique ou presque d'aménagements ou clauses dérogatoires en ce qui concerne les « grands exclus ». Au niveau local, le public rangé dans la catégorie des « grands exclus » se retrouve placé de façon systématique ou presque dans des espaces dérogatoires et marginaux des politiques sociales, généralement à l'écart du droit. Tous ces éléments conduisent au final à ce que ces personnes se retrouvent dans un espace des politiques sociales où l'exercice du choix se résume principalement à accepter ou refuser d'aller vers les centres d'hébergement d'urgence les moins sélectifs.

Dans un premier temps de ce chapitre, je reviendrai rapidement sur ce qui disent les personnes de leurs relations ou non-relations avec l'offre sociale au cours de leurs carrières de sans-abrisme. Ce premier point permettra d'une part de s'inscrire en faux avec les discours entretenus sur l'invisibilité sociale et l'éloignement des dispositifs des « grands exclus ». Partant de là, je m'intéresserai de façon plus spécifique aux personnes ayant accédé aux rares dispositifs d'hébergement de long terme présents sur les territoires de l'enquête. Ceci permettra de constater que le lien avec les dispositifs de l'urgence sociale joue un rôle déterminant dans le fait qu'elles aient été identifiées ou signalées. Mais cela permettra également de constater que l'accès à cette offre rare se joue selon des modalités qui perpétuent le cadre des trajectoires contraintes d'hébergement.

Trois parcours de personnes interrogées seront ensuite mis en exergue afin de donner une illustration plus ancrée des trajectoires résidentielles précaires qu'elles ont pu connaître au fil de leurs carrières de sans-abrisme, jusqu'à leur arrivée dans les dispositifs d'hébergement de long terme. La présentation de ces trois parcours permettra aussi d'opérer une transition avec la dernière séquence de ce chapitre, s'intéressant aux perspectives des personnes enquêtées.

Ainsi, je m'intéresserai pour conclure, à la modification de l'espace de l'exercice du choix vis-à-vis de l'offre sociale pour les personnes qui vivent ou ont vécu dans ces structures de stabilisation. Au travers de leurs envies ou aspirations, nous verrons ainsi les séjours dans ces lieux semblent permettre aux personnes interrogées de recouvrer une autonomie décisionnelle sur leurs destins résidentiels.

Les entretiens mobilisés

Les entretiens ont été réalisés avec des personnes accueillies dans les différents hébergements de stabilisation vus au cours du chapitre précédent. Je mobilise également des entretiens effectués avec des personnes suivies par le service « Logement d'abord » Totem à Grenoble. Enfin, différents entretiens ont été menés dans des structures d'hébergement d'urgence et des accueils de jour.

Les analyses proposées dans ce chapitre mobilisent l'ensemble de ces entretiens, même si tous ne sont pas cités. Par ailleurs, je ne retiens ici que les 26 entretiens « formels » réalisés au cours de l'enquête. Ce sont des entretiens programmés avec les enquêtés, durant en moyenne entre 1h30 et 2 heures, dans un espace permettant d'échanger librement. Je les distingue des multiples échanges informels avec une cinquantaine de personnes qui ont parfois duré mais de façon décousue. Ces échanges n'ont pas donné lieu à des entretiens plus formels ensuite. Les personnes ont pu ne pas vouloir aller plus loin, refusant notamment un éventuel enregistrement, ou trouvant simplement inutile de m'en dire davantage. En revanche, tous les entretiens « formels » ont été précédés de nombreux échanges informels, permettant ainsi de nouer un lien de confiance et de recueillir des premiers éléments utiles. Le fait de précéder les entretiens par des phases d'observation et d'échanges informels me permettait d'être identifié progressivement. Par ailleurs, et bien que ma venue ait été systématiquement signalée par les intervenants sociaux aux personnes hébergées, le temps d'observation entre mon arrivée et la réalisation effective des entretiens permettait au travers de multiples interactions, de clarifier mon rôle et notamment mon indépendance vis-à-vis des professionnels. Ce point est apparu nécessaire car beaucoup craignaient que je ne divulgue des informations aux intervenants. Cette démarche m'a également permis d'éviter de passer par un intermédiaire institutionnel pour rencontrer les personnes.

Encadré 13 - Les entretiens mobilisés

1 Quelques éléments descriptifs sur les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête

En préambule de ce chapitre, il importe de donner quelques précisions en ce qui concerne les profils des personnes que j'ai eu l'occasion d'interroger. Les profils de ces personnes peuvent être variables mais, à l'image de la population accueillie dans les structures d'hébergement ou d'accès au logement ciblant les « grands exclus », l'échantillon de personnes interrogées est plus masculin, plus âgé, et plus francophone que la population générale des sans-domicile décrite par l'enquête SD 2012 (voir tableau)⁵⁰⁵.

⁵⁰⁵ Pour plus d'informations sur les caractéristiques sociodémographiques des personnes, voir en annexe.

en %		Répartition par tranche d'âge			Hommes	Femmes	Étrangers francophones
		18-29 ans	30-49 ans	50 ans ou plus			
TERRAIN	Population interrogée dans le cadre de l'enquête (n=26)	7,7	34,6	57,7	85	15	12
	Population Prytanés (2015, n=6)	0	33	67	83	17	17
	Population Totem (2016, n=54)	23	64	13	77	23	6
	Population EDC Vésale (2014, n=28)	10 (19-25 ans)	37 (26-45 ans)	53 (45 ans et plus)	NC	NC	NC
	Population EDC Grancey (2014, n=11)	5 (19-25 ans)	50 (26-45 ans)	45 (45 ans et plus)	NC	NC	NC
ENQUÊTE SD 2012	Situation de logement à la veille de l'enquête SD 2012						
	Sans domicile	26	49	25	62	38	40
	sans abri	27	49	24	95	5	45
	en hébergement collectif qu'on doit quitter le matin	24	46	30	91	9	38
	en hébergement collectif où on peut rester pendant la journée	26	43	31	64	36	36
	en hôtel	29	62	9	37	63	73
	en logement	26	49	25	48	52	32
	Population de 18 ans ou plus vivant en logement ordinaire en France métropolitaine (source : Enquête Emploi Insee 2012)	19	34	47	48	52	6
	Tableau compilant les données issues d'un tableau réalisé par l'Insee et des données issues de différentes sources agrégées (Récolte directe ; Rapport d'activités centres d'hébergement des Enfants du Canal, 2014 ; Base de données du service Totem) Pour les éléments issus du tableau de l'Insee, "Caractéristiques socio-démographiques des sans-domicile francophones" : Champ : personnes francophones de 18 ans ou plus des agglomérations de plus de 20 000 habitants en France métropolitaine. Source : Ined, Insee, enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distributions de repas 2012.						

Tableau 25 - Comparatif des personnes interrogées avec la population des structures observées, la population des sans-domicile et la population de plus de 18 ans vivant en logement ordinaire en France métropolitaine

Les caractéristiques sociodémographiques des personnes interrogées, généralement accueillies dans les structures observées accueillant les « grands exclus », sont proches de celles des « non-recourants » aux dispositifs d'hébergement mises en exergue par les analyses d'Amandine Arnaud. Dans le cadre d'un rapport réalisé en 2018 avec Édouard Gardella (Gardella et Arnaud, 2018)⁵⁰⁶, A. Arnaud s'appuie sur l'exploitation secondaire des données de l'enquête HYTPEAC⁵⁰⁷, permettant de mettre en évidence que 50,1% des personnes interrogées dans l'espace public déclaraient ne pas fréquenter les centres d'hébergement, y compris ponctuellement, au cours des 12 mois précédant l'enquête (Arnaud et Vandentorren, 2013, p. 43). Partant de là, Amandine Arnaud compare les profils des « recourants » et des « non-

⁵⁰⁶ Dans le cadre du volet quantitatif de l'enquête réalisée avec Édouard Gardella pour l'Onpes et le Samusocial de Paris en 2018 sur le non-recours aux hébergement sociaux des personnes vivant dans des lieux non prévus pour l'habitation.

⁵⁰⁷ Cette enquête s'intéressait à la question de l'hygiène des personnes à la rue ou en centres d'hébergement, notamment à la prévalence de certaines pathologies. Elle a été réalisée en 2011 auprès de personnes rencontrées dans l'espace public parisien (rue, parcs et jardins, bois, etc.) et déclarant y avoir dormi la veille, ainsi que dans des centres d'hébergement d'Île-de-France (urgence, stabilisation et CHRS).

Enquête HYPTEAC, « HYgiène de la Tête aux Pieds : Ectoparasitoses et Affections Cutanées », réalisée entre octobre et décembre 2011 par l'Observatoire du Samusocial de Paris. Rapport d'enquête publié en 2013 (Arnaud et Vandentorren, 2013).

recourants » aux dispositifs d'hébergement, qui se différencie de la population en centres d'hébergement par plusieurs caractéristiques : plus masculine, plus souvent née en France, ayant une expérience de sans-abrisme plus ancienne et ayant duré plus longtemps que celle des personnes en hébergement (Arnaud et al., 2016). L'exploitation secondaire des données concernant les personnes déclarant ne jamais avoir dormi en structure d'hébergement au cours de l'année écoulée permet à Arnaud de faire ressortir une distinction entre les profils des « recourants » et des « non-recourants » qui s'explique notamment par la combinaison des logiques sélectives des structures d'hébergement et des caractéristiques individuelles des personnes :

« Nous avons ainsi la possibilité de prédire, avec une certaine probabilité, la pratique d'habitat d'un individu à partir de ses caractéristiques individuelles et du contexte institutionnel. Ainsi, si nous rencontrons un homme seul sans domicile, qui a des problèmes de français, des addictions multiples, un animal et qui pratique la mendicité, nous pouvons dire, avec une probabilité élevée, qu'en l'absence de changements dans les politiques d'accueil des hébergements sociaux, celui-ci va avoir tendance à ne pas dormir dans un hébergement social ; quitte à dormir chez un tiers, dans un hôtel social, un squat ou dans un lieu non prévu pour l'habitation. » (Gardella et Arnaud, 2018, p. 53)

Au-delà de ces caractéristiques sociodémographiques, précisons que la majeure partie des enquêtés a connu des expériences de sans-abrisme précoces et durables. Pour la majorité des 21 personnes interrogées, le premier séjour à la rue a eu lieu avant 25 ans (14) et même avant la majorité pour 6 d'entre elles.



Figure 31 - Âge du premier épisode de sans-abrisme (n=21)

Au-delà de cette précocité des premières expériences de confrontation à la vie sans domicile, on note également des parcours de sans-abrisme particulièrement longs. Les personnes interrogées ont passé en moyenne 13 ans entre rue, abris de fortune, squats, entrecoupés pour certaines de séjours épisodiques en hébergement d'urgence, à l'hôtel, ou chez

des tiers. Parmi elles, on observe des écarts importants. 10 personnes décrivent des périodes de sans-abrisme inférieures à 10 ans, dont 4 inférieurs à 5 ans (la plus courte étant de 2 ans). Mais de façon générale, les personnes interrogées ont passé plus de 10 ans dans la rue ou dans des lieux non prévus pour l'habitation (16), allant jusqu'à 36 ans.

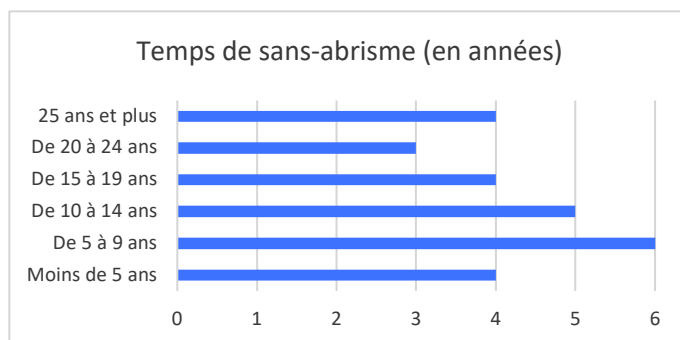


Figure 32 - Temps de sans-abrisme en années (n=26)

Au cours de ces périodes de vie dans la rue ou dans des lieux non-prévus pour l'habitation, les personnes interrogées ont rarement fait appel à leurs familles ou à des proches pour obtenir un soutien matériel ou financier. En ce qui concerne la famille, ceci s'explique pour l'ensemble des personnes par la fragilité ou l'inexistence des liens familiaux. Dans un certain nombre de cas, les premiers épisodes de sans-abrisme font suite à une crise au sein de la famille conduisant à une rupture et une décohabitation. Dans d'autres cas, des liens avec certains membres de la famille sont maintenus, mais généralement « à distance », « par téléphone », afin de ne pas avoir à les informer de leurs conditions d'existence (voir annexe).

Ces quelques éléments descriptifs permettent de mettre en exergue des éléments faisant écho aux éléments de ciblage généralement observés dans les structures d'hébergement de stabilisation. Les personnes qui y sont accueillies sont généralement des personnes sans-abri âgées, ayant connu de longues périodes de sans-abrisme. En conséquence de quoi, ce sont généralement des personnes qui ont d'importants problèmes de santé. Si je ne dispose pas d'informations détaillées concernant ce point, n'ayant pas souhaité questionner spécifiquement les enquêtés sur ce point, dans leur grande majorité, les enquêtés ayant été accueillies dans des centres de stabilisation ont insisté sur leurs problèmes de santé lors de leurs derniers temps dans la rue. Comme nous allons le voir, ce critère est loin d'être négligeable dans la logique élective qui s'exerce dans le cadre de l'accès à ses dispositifs, mais aussi sur les raisons qui conduisent les personnes à accepter d'y aller.

2. « Bricoler » durablement des solutions d’habitat précaires, avec ou sans l’offre sociale

Cette section souligne la diversité des relations à l’offre qui ressort des propos des enquêtés. Je reviendrai rapidement sur ce que les enquêtés ont pu me dire sur les usages qu’ils ont pu avoir ou peuvent encore avoir des différentes ressources qu’ils estiment disponibles, avant d’observer plus précisément comment ils envisagent le recours à l’offre d’hébergement. Cette section fait écho à la filière des « grands exclus » décrite au chapitre précédent, et permet de voir comment cette organisation place les personnes interrogées face à une offre sociale particulièrement restreinte, conduisant finalement à choix binaire face à l’offre sociale d’hébergement : recourir ou non à l’hébergement d’urgence collectif.

Je m’appuie dans cette section sur l’ensemble des entretiens réalisés, soit avec des personnes qui se trouvent dans des situations résidentielles diverses. Certaines sont encore à la rue ou logées chez des tiers, d’autres dans logements individuels ou en pension de famille, mais la majorité des personnes interrogées se trouvent, au moment de l’entretien, dans des centres d’hébergement de stabilisation proposant un hébergement de long terme.

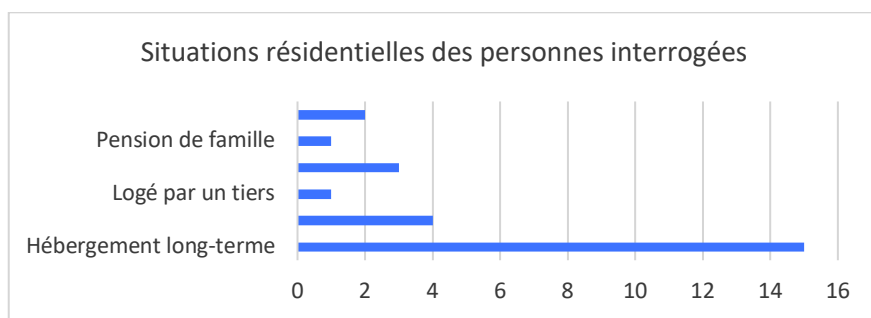


Figure 33 - Situations résidentielles des personnes interrogées au moment de l’entretien (n=26)

2.1 Des relations variables avec les dispositifs de l’urgence sociale, un discours unanime sur l’offre d’hébergement d’urgence

En 1996, Pascale Pichon soulignait déjà que le « cadre ambigu d’hospitalité » du circuit assistantiel conduisait à un « ajustement personnalisé à l’assistance » (Pichon, 1996, p. 164).

Les discours des personnes interrogées ne font que confirmer les relations différenciées qu'elles ont pu entretenir avec les différents services et dispositifs qui composent le réseau assistantiel de l'urgence sociale. Sans m'attarder sur ces relations, il importe toutefois de souligner que les personnes décrivent toutes des contacts ponctuels comme le résume le tableau récapitulatif ci-dessous⁵⁰⁸ :

Nom	Situation résidentielle lors de l'entretien	Hébergement d'urgence	115	Maraude/équipe mobile	Accueil de jour / distribution alimentaire
Armand	Héb. de stabilisation	Jamais	Jamais	Jamais	Souvent
Stéphanie	Héb. d'urgence	Jamais	Jamais	Jamais	Souvent
Georges	Héb. de stabilisation	Jamais	Jamais	Occasionnellement	Rarement
Thierry	Héb. de stabilisation	Jamais	Jamais	Souvent	Rarement
Henry	Pension de famille	Jamais	Jamais	Souvent	Rarement
Bernard	Héb. de stabilisation	Jamais	Jamais	Rarement	Rarement
Grégory	Héb. chez un tiers	Jamais	Rarement	Occasionnellement	Souvent
Thomas	Logement	Jamais	Rarement	Rarement	Occasionnellement
Annick	Héb. de stabilisation	Rarement	Jamais	Souvent	Souvent
Joseph	Héb. de stabilisation	Rarement	Jamais	Occasionnellement	Occasionnellement
Jean	Héb. de stabilisation	Rarement	Jamais	Souvent	Souvent
Diego	Héb. de stabilisation	Rarement	Jamais	Souvent	Souvent
Anthony	Logement	Rarement	Jamais	Rarement	Rarement
Hakim	Héb. de stabilisation	Rarement	Occasionnellement	Rarement	Occasionnellement
Caroline	Rue	Rarement	Rarement	Souvent	Souvent
Louis	Rue	Rarement	Souvent	Rarement	Rarement
Daniel	Héb. de stabilisation	Occasionnellement	Jamais	Rarement	Rarement
Gérard	Héb. d'urgence	Occasionnellement	Occasionnellement	Occasionnellement	Rarement
Pascal	Héb. de stabilisation	Occasionnellement	Rarement	Jamais	Souvent
Jacqueline	Logement	Occasionnellement	Souvent	Occasionnellement	Rarement
Ibrahima	Héb. d'urgence	Souvent	Jamais	Souvent	Occasionnellement
Pierre	Héb. de stabilisation	Souvent	Occasionnellement	Rarement	Souvent
Rachida	Héb. de stabilisation	Souvent	Rarement	Jamais	Souvent
Alain	Héb. d'urgence	Souvent	Rarement	Souvent	Rarement
Kévin	Héb. de stabilisation	Souvent	Souvent	Rarement	Occasionnellement
Jérôme	Héb. de stabilisation	Souvent	Souvent	Souvent	Occasionnellement

Tableau 26 - Synthèse des relations à l'offre sociale des enquêtés⁵⁰⁹

⁵⁰⁸ Ce tableau ne rassemble que les informations concernant les 16 personnes ayant vécu ou vivant en centre de stabilisation.

⁵⁰⁹ « Souvent » signifie que les personnes m'ont indiqué avoir fréquenté les dispositifs au moins de façon hebdomadaire. « Occasionnellement » signifie qu'elles y ont recours quelques fois par mois. « Rarement » peut à

Ce tableau de synthèse comporte nécessairement plusieurs limites. Il ne permet pas d'observer le caractère dynamique des usages des ressources au fil du temps. Ainsi, certaines personnes disent avoir faiblement fréquenté certains services au cours de leurs premières années à la rue avant d'y recourir plus régulièrement. Pour d'autres, le cheminement est inverse. Par ailleurs, ce que disent les personnes des services qu'elles fréquentent ou non, oblige à s'écarter d'une lecture par « type » de dispositif. Les personnes interrogées ne disent pas fréquenter *les* accueils de jour en général, mais tel ou tel accueil de jour particulier. Il en va de même pour la plupart des dispositifs.

Cette représentation a cependant le mérite de mettre en lumière la variété des usages déclarés par les personnes interrogées. Avant de nous intéresser davantage à la question de l'accès à l'hébergement, on peut tirer plusieurs enseignements de ce tableau. Tout d'abord, toutes les personnes interrogées ont eu l'occasion de fréquenter de façon plus ou moins assidue les lieux d'accueil de jour ou de distribution alimentaire. Plus de la moitié des enquêtés (14) déclarent ainsi s'y rendre souvent ou occasionnellement. Ces lieux sont envisagés différemment par les enquêtés : dans certains cas, sous l'unique angle des prestations proposées (douches, machines à laver, distribution de nourriture, aide aux démarches administratives, domiciliation administrative) ; dans d'autres cas, au travers des fréquentations de longue date et des liens qui se sont noués au fil du temps avec les salariés ou les bénévoles. Parfois, notamment à Grenoble et à Marseille, les intervenants des accueils de jour participent aux maraudes, ce qui conduit au fait que les personnes les rencontrent à plusieurs reprises. Ces quelques observations tendent à indiquer que les « grands exclus », loin d'être totalement éloignés des services et dispositifs sociaux qui composent l'urgence sociale, sont au contraire dans des relations répétées, sinon fréquentes et régulières.

2.2 L'orientation vers l'hébergement d'urgence collectif comme expérience commune

La plupart des enquêtés ont tôt ou tard été orientés vers des dispositifs d'hébergement d'urgence collectifs, sans autre choix. Certaines personnes dérogent à « la règle », mais elles sont plutôt rares.

la fois signifier que les personnes y ont recours seulement quelques fois par an, ou ne les ont fréquentés qu'au cours d'une période bien déterminée de leur parcours de sans-abrisme. « Jamais » signifie que les personnes n'ont pas sollicité ces services ou qu'elles ont très rapidement cessé de le faire avec quelques rares tentatives.

Ainsi, Hakim, 42 ans, a accédé à un logement loué par une association pendant quelques mois et avait, quelques années auparavant, effectué un séjour de 6 mois dans un centre d'hébergement d'insertion. D'autres personnes expliquent que leurs expériences dans des dispositifs d'insertion se sont soldées par des évictions après des infractions aux règles, à la suite de quoi, elles n'ont plus jamais eu l'accès. Jérôme, par exemple, a été renvoyé car il avait consommé de l'alcool dans sa chambre. Caroline a été exclue de deux structures. La première fois, elle s'être battue avec un autre hébergé alors qu'elle était fortement alcoolisée, et a ensuite menacé les intervenants venus les séparer. La seconde fois, elle a tenté de faire rentrer en cachette un ami. Suite à ces infractions aux règlements, ni Jérôme ni Caroline ne se sont vus proposés d'autres solutions d'hébergement que les grands foyers collectifs ou les solutions de mise à l'abri hivernales. D'autres personnes décrivent aussi des trajectoires montrant un glissement progressif des dispositifs d'insertion vers ceux de l'urgence (voir encadré).

Daniel, ou la logique de l'escalier à l'envers

Daniel a 62 ans lorsque je le rencontre. Il m'explique comment, suite à des problèmes conjugaux, il est parti de chez lui sans avoir nulle part où aller. Pendant trois ans, il va ainsi se retrouver à dormir dans un parking souterrain. C'est par le biais des maraudes et de la police municipale qu'il va finalement se voir proposer une place dans CHRS. Il s'agit d'un hébergement conditionné au fait de s'engager dans le chantier d'insertion de la structure. Il y restera 18 mois avant que son séjour soit finalement interrompu, parce qu'il avait « dépassé le quota » me dit-il sans que je puisse en savoir plus. Il se retrouve alors de nouveau à la rue, mais les acteurs de l'urgence qui le connaissent poussent pour trouver rapidement une autre solution. Il sera donc accepté à nouveau pour une période de 18 mois dans une autre structure d'hébergement également liée à un chantier d'insertion. Mais la santé de Daniel se dégrade. Il explique qu'il a alors eu du mal à travailler. Son activité sur le chantier d'insertion a ainsi été interrompue par différents arrêts maladie. Au bout de 18 mois, la structure décide de mettre fin à son hébergement et l'envoie vers un hébergement d'urgence. Il se retrouve ainsi hébergé dans une cabine de chantier partagée avec une autre personne pendant plusieurs mois, avant de se voir proposer la possibilité d'accéder à une structure d'hébergement de long terme dédiée aux « grands exclus ».

Le résumé de la trajectoire institutionnelle de Daniel est suffisant pour constater que contrairement à la logique ascendante de « l'escalier » de la prise en charge, cette personne comme beaucoup d'autres a progressivement descendu les marches. Son cas illustre le glissement de l'insertion classique vers les dispositifs d'urgence, qui caractérise bon nombre de situations.

Encadré 14 - Daniel, ou la logique de l'escalier à l'envers

Devant des propositions qui se résument aux seules structures d'hébergement d'urgence collectives et ponctuelles, les personnes n'ont pas d'autre choix que d'accepter ou de refuser. L'important non-recours au 115 indiqué par des enquêtés qui affirment pourtant fréquenter les structures d'hébergement d'urgence est un indice supplémentaire d'un recours se limitant aux

dispositifs autorisant un accès direct ou par le biais des maraudes (cf. chapitre précédent). C'est notamment le cas d'Alain, toujours sans-abri lorsque je le rencontre, qui alterne les séjours épisodiques en hébergement. Je l'ai présenté plus haut alors qu'il comparait les foyers d'urgence de Nanterre et de la Mie de Pain. Pendant longtemps, il a appelé le 115 régulièrement, mais lorsque je le rencontre dans une structure d'hébergement d'urgence, il m'explique que pour lui, le 115, « c'est fini » :

Alain : « Le 115, pour moi, c'est fini. [...] Rester une heure au téléphone pour ne... pour avoir personne au bout du fil... c'est... le 115, ça vaut rien du tout... [...] Voilà, le 115, ça vaut rien du tout ».

Il a donc renoncé à solliciter ce service et ne passe que par les maraudes pour trouver un hébergement pour la nuit. Le non-recours au 115 est fréquent parmi les sans-abri⁵¹⁰. Mais il est intéressant de souligner ici que ce non-recours au 115 n'est pas, dans le cas des « grands exclus » interrogés en tout cas, forcément synonyme de non-recours à l'hébergement. En revanche, accéder à l'hébergement d'urgence par les maraudes et/ou hors 115 signifie l'orientation vers une offre exclusivement constituée des grands foyers d'urgence collectifs.

Le tableau précédent permet de souligner les relations variables qu'ont pu avoir les enquêtés avec les structures d'hébergement d'urgence au cours de leurs carrières de sans-abrisme. Si l'on observe ce que disent les personnes interrogées de leurs usages des dispositifs d'hébergement d'urgence, on constate que 16 d'entre elles déclarent ne jamais y avoir recours ou rarement, tandis que les autres ont été hébergées de façon occasionnelle ou plus fréquemment. Au-delà des usages différenciés, de façon pratiquement unanime⁵¹¹, les personnes interrogées sont très critiques à l'égard des structures d'hébergement d'urgence qu'elles ont eu l'occasion de fréquenter ou dont elles ont entendu parler. Leurs discours renvoient aux critiques classiquement adressées aux foyers d'urgence collectifs. Outre la critique de la prise en charge ponctuelle et de l'organisation qui peut suivre, ce sont les conditions matérielles d'accueil qui sont visées. Durées de séjour limitées (en dépit du principe de la continuité inscrit dans la loi), conditions d'hygiène et de sécurité jugées inacceptables, interdiction de rester dans la structure

⁵¹⁰ Le constat d'un important non-recours au 115 n'est pas nouveau. Dès 2014, la Fnars, dans son « baromètre 115 », alertait sur ce phénomène (Fnars, 2014a). Par la suite, une enquête flash réalisée en 2017 auprès de 90 maraudes par la Fédération des acteurs de la solidarité et la Fédération des Samusociaux, rapportait que 67 % des personnes rencontrées lors des maraudes n'avaient pas fait appel au 115 pour une solution d'hébergement le jour de l'enquête (Fédération des acteurs de la solidarité, 2017)

⁵¹¹ Une seule personne interrogée, Rachida, m'a dit du bien de la structure d'hébergement qu'elle a eu l'occasion de fréquenter avant d'accéder à un centre d'hébergement de long terme.

en journée, font partie des motifs invoqués par les personnes qui refusent de se rendre dans ces structures. Ces critiques sont également formulées par les personnes qui continuent de fréquenter ces lieux de façon ponctuelle ou plus fréquente. Une autre critique partagée par l'ensemble des personnes interrogées concerne le caractère collectif de l'hébergement. Qu'il s'agisse de gymnases où des dizaines de personnes se retrouvent à dormir sur des lits de camp, ou des dortoirs ou chambres dans les centres d'hébergement lesquels quatre, six ou huit personnes, voire plus, dorment sur des lits superposés, le fait de partager un espace avec des personnes que l'on ne connaît pas, avec le risque de se retrouver à « cohabiter » avec quelqu'un à l'hygiène dégradée, d'agressif, d'alcoolisé, *etc.* est l'argument principal qui conduit les personnes à chercher à éviter de fréquenter ces structures. Daniel, 56 ans, m'explique ainsi comment s'est passé l'une de ses dernières expériences dans un foyer d'urgence :

Daniel : « Je suis allé à [nom de l'association], et au lieu de me donner une chambre, ils m'ont mis dans un... comment on appelle ça... voilà, un algéco. [...] Et avec la chance que j'ai eue, je suis tombé sur encore, un gars qui se shootait. A 3 heures du matin, j'étais réveillé avec le, le joint dans le nez quoi. Alors j'ai dit : "Oh, ça va pas, hein. Je peux pas dormir euh..." »

Bernard m'explique que son assistante sociale lui a proposé à plusieurs reprises d'aller vers des structures d'hébergement. Mais à chaque fois, même dans des structures d'urgence permettant de rester en journée et au-delà de quelques jours, il s'agissait toujours de dispositifs collectifs :

Y a des choses qui existent. Qu'est-ce qui fait que tu n'as pas sollicité des services d'hébergement...

B : « Alors, on m'a fait plein de propositions, moi, la... comment ça s'appelle ? La [service d'accompagnement social spécialisé] m'avait fait plein de propositions. Madame M., ça fait quatre ans qu'elle me suit, elle me connaît aussi bien que S. [sa référente sociale]. Madame M., un jour, elle me propose [un centre d'hébergement d'urgence collectif]. Centre d'hébergement gratuit. Donc là, tu touches ton RSA, ils ne demandent même pas un centime. [...] Cinq par chambre ! Donc, je lui ai téléphoné le soir, je lui ai dit à madame M. : "Non madame M., je peux pas moi. Moi, je veux un truc tout seul"... "Mais y a pas de structures pour les gens seuls". Donc voilà. »

Bernard a donc refusé ces différentes offres pendant plusieurs années jusqu'à ce que lui soit proposé un hébergement individuel dans un centre d'hébergement de long terme. Durant cette période, il a continué à dormir dans sa tente installée dans le jardin d'une maison de retraite.

Hakim, lui, alors qu'il avait été averti par différentes personnes rencontrées dans la rue sur les conditions proposées dans les foyers, m'explique avoir voulu se forger une opinion par lui-même :

H : « Ah ouais, laisse tomber. C'est une galère, non, non. C'est des trucs comme ça, crades, tu te fais voler tes papiers, tu te retrouves le matin, y a plus de baskets... ah ouais... t'attrapes des poux, la galle, non. Pour ça la plupart des mecs, ils préfèrent dormir dehors, hein. A ouais, parce que ils le font une fois, deux fois, trois fois, après ils en ont marre, hein. Ils savent comment c'est rodé le foyer, quoi. Ah ouais, ils savent comment c'est rodé, hein. »

Et toi tu dis, enfin sur ces endroits-là, tu n'y es pas allé toi ?

H : « Non. Non. On m'a raconté. On m'a raconté. Moi, je croyais pas au début. Je dis : "c'est pas possible, vous me racontez de la pute". Et après, c'est vrai. Moi, j'ai été par curiosité en fait. [...] Tu vois, ah ouais, par curiosité. Par curiosité. Et c'était vrai. Quand j'ai vu de mes yeux, j'ai dit : "Ouais vous avez raison les gars, c'est comme ça". »

Dans les faits, Hakim m'expliquera qu'il a malgré tout eu recours de façon épisodique à ces structures d'hébergement, en particulier lors des derniers mois avant qu'il n'accède à un hébergement de long terme.

J'ai déjà évoqué, à l'occasion de différentes communications, que les contraintes de l'offre permettaient d'envisager le non-recours par non-demande (ou le refus de l'offre) non pas sous l'angle d'un comportement irrationnel ou pathologique, mais sous celui d'un comportement intentionnel fondé sur des désaccords avec les principes de l'offre (accueil ponctuel, à la nuit seulement), les conditions matérielles (hébergement collectif, parfois à la limite de la salubrité), et les règlements (interdiction de rester en couple, de consommer de l'alcool, d'être accompagné d'un chien). J'expliquais alors comment les personnes qui refusent les foyers d'urgence, préfèrent bricoler des solutions qu'elles jugent plus pérennes et/ou plus dignes (Lévy, 2017, 2018). Ces constats s'inscrivent dans la continuité de ceux formulés par d'autres chercheurs sur les conditions proposées par les centres d'urgence, l'expérience qu'en ont les personnes qui les fréquentent et les raisons qui conduisent une partie de leurs usagers potentiels à s'en détourner (Bruneteaux, 2006, 2007d, 2007e, 2016, 2017 ; Damon, 2001a, 2002a, 2009b ; Pichon, 1996, 2007). Dans certains cas, et à l'image de ce que montrent Gaspard Lion ou encore Édouard Gardella et Amandine Arnaud, des personnes préfèrent s'installer de façon durable dans des « lieux non prévus pour l'habitation » (Gardella, 2019 ; Gardella et Arnaud, 2018 ; Lion, 2015, 2018). C'est ainsi que différents enquêtés m'expliquent avoir plutôt cherché des

solutions de mise à l'abri plus ou moins durables ou précaires, mais considérées comme plus acceptables ou moins risquées que les foyers d'urgence. Ce sont des « coins tranquilles », derrière des bâtiments, dans des cages d'escalier, ou dans des garages souterrains par exemple. Bernard a par exemple dormi plusieurs mois dans une tente installée dans le jardin d'une maison de retraite. Avant cela, il avait acheté une fourgonnette qui ne roulait plus mais qui lui servait de chambre. Grégory ou encore Stéphanie, alternent entre hébergement chez des tiers et squats en évitant autant que possible de dormir dans la rue. Thomas, lui, s'est fabriqué un abri avec des morceaux de bois et des cartons où il peut dormir avec ses trois chiens. Louis m'explique avoir trouvé « un bon squat » qui s'avère être un espace couvert à l'entrée d'un parking souterrain, lui permettant d'être à l'abri de la pluie et du vent et de bénéficier de la présence d'un vigile conciliant à proximité.

Je ne reviens pas davantage ici sur ces comportements individuels. En revanche, il importe de souligner que ces différents éléments corroborent les éléments observés au cours des chapitres précédents sur la relégation des « grands exclus » vers une offre sociale d'hébergement particulièrement restreinte. Si l'on peut effectivement analyser ces interactions sous l'angle de la demande ou de la non-demande, on peut toutefois considérer que ces comportements individuels vis-à-vis de l'offre sociale se jouent dans un cadre étroit déterminé par les logiques de relégation de ces publics vers ces seuls dispositifs. Ainsi, si non-recours par non-demande il y a, il est devancé et surplombé par une non-proposition qui dessine les contours de l'offre effectivement accessible aux « grands exclus ». Tous ces éléments permettent en effet de souligner comment, au fil de périodes généralement longue de sans-abrisme, les personnes que j'ai eu l'occasion d'interroger se sont tôt ou tard retrouvées face à un choix binaire : recourir ou ne pas recourir à l'offre d'hébergement d'urgence ponctuelle et collective. On constate que le choix laissé par l'offre social à ces personnes se résume en définitive à accepter ou non une offre bas de gamme et précaire, laissant peu de place à l'exercice d'un choix ou d'une préférence.

La décision individuelle de recourir ou non à cette offre est ainsi surplombée par une organisation de l'offre qui relègue les « grands exclus » vers cette offre d'hébergement bas de gamme et les placent face au choix binaire d'accepter ou de refuser la seule offre qui leur est proposée. Alors que les interrogations sur le refus d'hébergement s'inscrivent dans une perspective envisageant toute forme de mise à l'abri comme une solution acceptable, dans une logique du « mieux que rien », les personnes interrogées, confronter de façon durable à cette

offre n'ont d'autre choix que de l'accepter ou de s'en détourner pour trouver par elles-mêmes des solutions alternatives plus acceptables.

La partie suivante va s'intéresser à la façon dont les personnes qui résident ou ont résidé en structure de stabilisation de long terme décrivent les conditions de leur accès à cette offre. Cela permettra de constater que l'accès à ces structures, unanimement appréciée de façon favorable par les enquêtés, s'est également opéré dans un cadre d'interactions où l'exercice du choix se trouve à nouveau limité.

3 Les « grands exclus » face aux logiques électives de l'accès aux dispositifs de long terme

Parlons en particulier des 16 personnes enquêtées qui ont résidé ou résident encore au moment de l'entretien dans les structures d'hébergement de stabilisation. On a vu dans le précédent chapitre que le public accueilli dans ces structures est généralement identifié par le biais de dispositifs partenaires de l'urgence sociale, maraudes ou accueils de jour. Au travers des descriptions formulées par les enquêtés, nous constatons que ces acteurs de l'urgence sociale ont, selon eux, joué un rôle décisif dans leur accès aux structures de long terme. Mais nous voyons aussi que l'accès à ces dispositifs s'opère dans un cadre où l'autonomie décisionnelle des personnes se résume à nouveau à accepter ou non une proposition parfois très incertaine et généralement inconnue.

3.1 « Comment vous êtes arrivé là ? »

Si l'on s'intéresse aux 16 personnes interrogées qui sont en centres d'hébergement de stabilisation ou qui y sont passées, on distingue trois modalités différentes d'orientation vers ces structures. La plupart d'entre elles sont rentrées en contact avec les services de stabilisation par l'intermédiaire des accueils de jour ou des maraudes. Les autres ont été mises en relation avec ces structures par des personnes issues de leur réseau personnel, par des assistants sociaux ou encore en direct par une structure d'hébergement d'urgence. Dans de rares cas, l'accès s'est fait en direct ou par le biais du réseau personnel des enquêtés. Mais au-delà de ces différentes

modalités d'accès, il ressort que la plupart des personnes du groupe n'ont pas formulé de demande d'hébergement auprès des structures et pour cause, elles ne connaissaient pas l'existence de ces structures.

	Type de structure	Orientation vers la structure
Annick	Hébergement de stabilisation	Maraude/Accueil de jour
Armand	Hébergement de stabilisation	Réseau personnel
Bernard	Hébergement de stabilisation	Accueil de jour
Daniel	Hébergement de stabilisation	Hébergement d'urgence
Diego	Hébergement de stabilisation	Accueil de jour
Georges	Hébergement de stabilisation	Accueil de jour
Hakim	Hébergement de stabilisation	Réseau personnel/Accueil de jour
Jacqueline	Hébergement de stabilisation puis logement	Assistant social
Jean	Hébergement de stabilisation	Maraude/Accueil de jour
Jérôme	Hébergement de stabilisation	Maraude
Joseph	Hébergement de stabilisation	Maraude
Kévin	Hébergement de stabilisation	Maraude
Pascal	Hébergement de stabilisation	En direct
Pierre	Hébergement de stabilisation	Assistant social
Rachida	Hébergement de stabilisation	Accueil de jour
Thierry	Hébergement de stabilisation	Maraude

Tableau 27 - Modalités d'orientation vers les structures d'hébergement de long terme

3.1.1 Le choix d'un hébergement de long terme

Sur les 16 personnes ayant accédé à des dispositifs d'hébergement de stabilisation de long terme, 4 seulement avaient une idée de leur existence. C'est notamment le cas de Pascal⁵¹², qui est l'une des deux personnes à avoir formulé directement une demande d'hébergement auprès d'une structure d'hébergement de long terme. Lors de son premier épisode à la rue, il avait tenté de rentrer directement en CHRS. Il avait alors été renvoyé vers le 115, ce qui n'avait pas été une expérience fructueuse. Par la suite, il a alterné entre séjours épisodiques dans différents centres d'hébergement d'urgence collectifs et vie à la rue, notamment dans des parcs. Après des années où il a fréquenté différentes structures et s'est renseigné sur les hébergements existants, il a fait une demande en direct auprès d'une structure qui correspondait à ses attentes : une chambre individuelle et un hébergement dans la durée. Rachida a également déposé une demande d'hébergement pour accéder à une structure de long terme, dont elle avait appris l'existence en fréquentant un accueil de jour. Alors qu'elle avait alors une place réservée dans

⁵¹² Tous les prénoms ont été changés.

une structure d'urgence, sa demande n'a pas été jugé prioritaire et a reçu très tardivement une réponse. Après plusieurs mois pendant lesquels elle constatait que « d'autres personnes passaient avant elle », elle a finalement été acceptée.

Pascal et Rachida font partie des rares personnes interrogées qui avaient une connaissance préalable des structures d'hébergement de long terme avant d'y entrer. Hakim et Armand avaient également des informations sur ces dispositifs. Dans leurs cas, c'est par le biais de leur entourage personnel qu'ils ont appris l'existence de ces structures ainsi que les conditions d'accès et de séjour. Dans le cas d'Armand, c'est un sans-abri qu'il côtoyait depuis des années et qui était hébergé dans l'une de ces structures, qui lui a « proposé de le rejoindre ». Armand avait donc déjà connaissance de ce que proposait le centre d'hébergement de stabilisation avant de rencontrer les intervenantes qui sont venues le lui présenter. Dans le cas d'Hakim, un ami lui a parlé de la possibilité d'accéder à un hébergement de long terme en passant par le biais d'un accueil de jour. Il est alors rentré en contact avec l'assistante sociale de cet accueil et a formulé une demande d'hébergement.

3.1.2 Une proposition sans demande

Au-delà de ces quatre cas, toutes les autres personnes interrogées n'ont découvert l'existence des dispositifs d'hébergement de long terme qu'au moment où ils leur ont été présentés.

C'est notamment le cas de Daniel qui est le seul, parmi ces 16 enquêtés, à avoir été orienté vers ce type de structure par un centre d'hébergement d'urgence. Comme je l'indiquais plus haut (voir encadré), il est passé successivement de l'hébergement d'insertion vers l'hébergement d'urgence, où il a vécu plusieurs mois dans un algéco. Daniel m'explique qu'il a été convoqué par la responsable de cette structure d'urgence qui lui indique alors que sa « place n'est pas ici » et qu'il va être accueilli ailleurs. Après avoir vécu une transition forcée de l'hébergement d'insertion vers l'hébergement d'urgence, Daniel n'est pas rassuré par cette annonce :

Daniel : « Et six mois après, la directrice, elle arrive, elle me dit : "M. [anonymisé]". J'ai dit : "Oui". "Vous pouvez venir, là ?". J'ai dit : "Oui, qu'est-ce qu'y a ? J'ai fait quelque chose de pas, de mal ou quoi ?". Elle me dit : "Non, non, non", elle me dit. "Ce qu'il y a, c'est que... votre place n'est pas ici ". Je lui dis : "Pour quel motif ?". Elle me dit : "Parce que votre place n'est pas ici, et... On

vous a trouvé quelque chose de bien”. “Ben ça va”, j’ai dit. Le lendemain, il est arrivé le référent du SAO. Il m’amène ici pour visiter. Je suis tombé sur [le coordinateur de la structure] parce que c’est le seul qu’il y avait au départ. Il m’a dit : “Voilà...”. J’ai dit : “C’est bien”. Alors l’autre il me dit : “Tu prends ou tu prends pas ?”. Et j’ai dit : “Ma foi, il faut être con pour refuser, hein !”.

Les propos de Daniel montrent bien l’inquiétude que peut susciter l’annonce d’une possibilité de place. Le coordinateur de la structure d’hébergement de long terme lui demande s’il accepte la proposition, alors que le discours de la responsable de la structure d’urgence lui indique que sa « place n’est pas ici » et qu’il n’aura pas d’autre choix. En d’autres termes, soit il accepte cette proposition, soit il retourne à la rue. Dans ce cas, la décision est contrainte et peut être ressentie comme une prise de risque. Mais entre le risque de retourner à la rue et celui de se retrouver dans une structure inconnue, Daniel estime qu’il vaut mieux pour lui à ce moment-là ne pas se retrouver à nouveau dehors.

On a pu le voir au cours du chapitre précédent, les dispositifs d’hébergement de long terme s’appuient pour partie sur des partenaires de l’urgence sociale, principalement des accueils de jour et des équipes mobiles, pour identifier les personnes susceptibles d’être accueillies. Dans un certain nombre de cas, les personnes interrogées confirment que ce sont des acteurs de l’urgence sociale qui les ont mis en lien avec les structures d’hébergement de long terme.

Annick et Jean m’expliquent ainsi que c’est la maraude d’un accueil de jour qui les a « signalés », pour reprendre leur terme. Ils vivaient tous deux à la rue depuis des années avec leur chien, Annick en fauteuil roulant. En liens réguliers avec cette équipe mobile et avec l’accueil de jour, ils n’avaient toutefois pas fait de demande d’hébergement. Un jour, l’un des membres de l’équipe mobile leur annonce que des personnes d’un centre d’hébergement vont venir les rencontrer dans la rue pour leur proposer de les accueillir. Annick me raconte comment elle et son compagnon se sont amusés à se cacher pendant plusieurs jours pour voir les intervenants de la structure d’hébergement se démener à les chercher dans la rue. Elle me raconte un épisode au cours duquel, avec Jean, elle s’est cachée derrière une poubelle. Au bout de quelques jours Annick et Jean ont accepté de rencontrer les travailleurs sociaux de la structure. Annick me dit avoir été « touchée » de voir qu’ils étaient venus à plusieurs reprises. Les échanges qui ont ensuite eu lieu avec les intervenantes de cette structure autour du cadre de la structure les ont convaincus d’accepter. La possibilité d’y aller avec leur chien a joué, selon Annick, un rôle décisif.

Pour Jérôme, c'est par une maraude appartenant à la même association que la structure de long terme, qu'il s'est vu proposer un hébergement. Tout comme Jean et Annick, lui non plus n'avait pas formulé de demande. Il m'explique que les intervenants de la maraude l'ont « pris en considération ». En lien depuis des mois avec eux, et alors que son état de santé s'aggrave, il apprend qu'une place sera disponible pour lui une semaine plus tard :

J. : Comment je suis arrivé ici ? Je connaissais [l'association], qui venaient me voir dans un parc [anonymisé]. Puis, ils m'ont pris en considération. [...] Ils m'ont dit : "Bon, écoute, t'as une semaine à passer", et c'était le début de l'hiver... Il me dit : "T'as une semaine à passer au Samusocial", [dans un foyer d'urgence], j'avais une place réservée [dans un foyer d'urgence], et ils m'ont dit : "Aujourd'hui, c'est le grand jour". [Le travailleur social] qui est venu, il m'a dit : "Allez, on est parti". Moi, je lui ai dit : "On est parti où ?". Il me fait : "Dans [arrondissement parisien]. Je fais : "Dans le [arrondissement] ?... Qu'est-ce que je vais aller foutre dans [cet arrondissement] moi ?". [Cet arrondissement] déjà, j'aime pas trop, c'est trop bourge. Il me dit : "Ben, comme on t'avait dit, on t'emmène à la structure". »

Jérôme ne cache pas sa surprise de se voir proposer une place d'hébergement, mais aussi sa méconnaissance totale de la structure vers laquelle il est alors orienté. Ne comprenant pas vraiment où on le conduit, il accepte tout de même la proposition qui lui est faite. Lorsque je le rencontre, il est dans cette structure de long terme depuis quelques mois. Il m'explique qu'il a « bien fait d'accepter » puisqu'il dispose désormais d'une chambre.

3.2 La dégradation de l'état de santé et l'usure de la rue comme facteurs déterminants dans l'accès aux structures d'hébergement de long terme

Thierry décrit une situation similaire. Lui aussi s'est vu proposer une solution d'hébergement par une maraude, mais parce que sa santé se dégradait. De même pour Diego, un espagnol de 53 ans, a eu des problèmes cardiovasculaires importants. Après avoir été hospitalisé à quelques reprises, puis hébergé dans des foyers médicalisés, il se retrouve à nouveau à la rue. Après quelques mois, les intervenants d'une structure d'hébergement de stabilisation sont venus à sa rencontre et lui ont proposé une place. Lui non plus n'avait pas demandé à être hébergé dans cette structure, ni dans aucune autre, ne comprenant pas le fonctionnement de l'hébergement en France qu'il juge trop compliqué. Il pense que c'est l'accueil de jour qu'il fréquentait

régulièrement qui a parlé de lui à la structure de stabilisation. J'ai déjà eu l'occasion de citer Bernard dans le précédent chapitre, lorsqu'il indiquait ne pas savoir que les Enfants du Canal disposaient, au-delà de l'accueil de jour qu'il fréquentait alors, de structures d'hébergement permettant un accueil dans la durée. Il expliquait alors que cet accueil de jour constituait un espace d'observation pour l'association, permettant d'identifier les personnes qui pourraient être hébergées. Dans le cas de Bernard, c'est également son état de santé qui a, selon lui, joué en sa faveur. Il n'avait jamais formulé de demande d'hébergement et avait refusé les différentes solutions collectives qui lui avaient été proposées. Aussi est-ce avec émotion et gratitude qu'il raconte le moment où les intervenants de l'association sont venus lui proposer d'avoir une chambre individuelle et un hébergement durable.

Que le signalement par les acteurs de l'urgence se fasse à la suite d'aggravations constatées ou en prévision d'une détérioration rapide due à l'âge, la détérioration de l'état de santé joue un rôle décisif dans la proposition d'une solution d'hébergement de long terme. Comme dans une sorte de jeu de vases communicants, la dégradation de l'état de santé devient une chance pour l'hébergement.

Dans le cas de Kévin, ce n'est pas sa santé qui l'a conduit vers un hébergement de long terme, mais son âge. Ne pouvant plus lui trouver, comme souvent, de place de façon dérogatoire dans les structures spécialisées dans la prise en charge des jeunes, l'équipe mobile qui devait l'accompagner vers un grand foyer d'urgence s'est inquiétée de sa situation due à son âge, et des difficultés croissantes que représentent les dispositifs collectifs pour les personnes âgées. Après plusieurs tentatives, l'équipe a réussi à lui obtenir une place durable dans un centre permettant l'accueil des personnes sans ressource.

Au travers de ces différentes situations, il apparaît que l'orientation vers les dispositifs d'hébergement de stabilisation s'opère selon une logique élective. Les personnes interrogées ne connaissent généralement pas les structures qui leur sont proposées et n'ont donc pas déposé de demande d'admission. Elles sont désignées, signalées, identifiées par des dispositifs partenaires qui vont soumettre pour elles des demandes à des structures. On constate ainsi, sous une autre forme, le prolongement des trajectoires contraintes observées dans le cadre des relations à l'offre d'hébergement d'urgence. Ici, l'issue est jugée favorable par l'ensemble des personnes interrogées. En effet, toutes décrivent l'accès à un habitat de long terme comme une chance, une opportunité à laquelle elles ne croyaient pas ou plus. Pour autant, l'accès à ces

dispositifs s'effectue sans que l'exercice d'un choix ne s'exerce véritablement. Rien d'autre n'est possible en dehors de l'acceptation et du refus, puisque qu'aucune alternative n'est proposée sinon celle des foyers d'urgence collectifs vers lesquels les personnes ne veulent plus revenir.

Je ne m'engage pas ici dans une analyse des différents facteurs ayant conduit à ce que les personnes acceptent finalement les propositions qui leur ont été faites, souvent après de longs parcours de sans-abrisme. De façon générale, tous les enquêtés expliquent que la possibilité d'accéder à une structure d'hébergement permettant de disposer de sa propre chambre (ou d'être en couple), de rester durablement, de pouvoir circuler librement, ne pouvait pas se refuser.

Au-delà des 4 personnes qui ont soumis des demandes à ces structures et qui les connaissaient ou en avaient au moins entendu parler, les autres personnes expliquent aussi que cette proposition est intervenue à un moment elles envisageaient de « sortir de la rue » et/ou trouver une solution d'habitat plus confortable, moins précaire, et plus pérenne. Elles expliquent ce souhait notamment par une forme d'épuisement ou de lassitude, accompagnée généralement de problèmes de santé ayant un impact important sur leur capacité à pouvoir bricoler des solutions et conserver une autonomie suffisante tout en restant dans la rue. Dans le cas de personnes en couple, c'est aussi la santé du/de la conjoint.e qui peut conduire à chercher à quitter la vie à la rue.

Les explications apportées par les enquêtés sont reprises par les intervenants sociaux quand ils présentent leur manière de cibler les « grands exclus », comme en témoigne cet échange avec un travailleur social de l'un des centres de stabilisation :

Travailleur social : « Alors on travaille avec des accueils de jour, avec les équipes mobiles des accueils de jour, qui travaillent en maraude [...] En fait, ils connaissent bien... Ils travaillent principalement avec le public des grands marginaux. Enfin ils connaissent très bien ce public-là. Et donc dès qu'il y a quelqu'un qui commence à avoir une demande, à dire : "Là, je veux. Je commence à fatiguer. Je sors de la rue..." ». Mais c'est vraiment une personne qui est en rupture de tout, hein. Et bien le partenaire nous appelle, nous propose d'effectuer une maraude avec lui. Donc en fait, on va rencontrer la personne dans la rue. Des fois, on explique tout de suite qui ont est. Ou alors, juste ben voilà, le partenaire nous présente. Et puis c'est tout, on n'entre pas dans les détails. Après, on y retourne avec lui, plusieurs fois, en fait on évolue en fonction, si c'est nécessaire ou pas. Et puis... et après, on évalue la demande de la personne. Si elle est réellement prête. Et après s'engage un travail

de maraude avec cette personne qui, qui peut être plus ou moins long... Les personnes qui sont ici, des fois, il y a eu un travail de 6 à 9 mois de maraude. »⁵¹³

Cet extrait montre comment les partenaires de l'urgence identifient les personnes susceptibles d'être accueillies dans les centres d'hébergement de longue durée à partir de leur lassitude de la rue et de leur état général. On note la ténacité des intervenants qui vont parfois rencontrer pendant plusieurs mois des personnes avant qu'elles n'acceptent de s'y rendre. Parmi les personnes interrogées, aucune n'a parlé d'un temps de préparation aussi long. Seuls Annick et Jean ont « joué » pendant un temps à se cacher des intervenantes venant à leur rencontre dans la rue.

Ce travail social de précision ne concerne cependant pas toutes les personnes qui pourraient être orientées vers de l'hébergement de longue durée. Beaucoup de personnes voudraient quitter la rue pour disposer d'un lieu où elles se sentent chez elles. La logique à l'œuvre est donc élective, à nouveau à cause du manque de moyens. Elle s'opère par le filtre du repérage des personnes vivant à la rue, qui varie selon les territoires.

La section suivante présente trois parcours de personnes enquêtés qui donneront à voir la pluralité des parcours de vie de ces « grands exclus ». Ces trois parcours permettront aussi d'opérer une transition pour discuter des perspectives qu'offrent ces dispositifs de long terme aux personnes qui y résident.

4 Une illustration de la pluralité des relations à l'offre sociale d'hébergement au travers de trois parcours

Les trois récits qui suivent présentent de nombreux points communs avec ceux recueillis auprès des autres personnes rencontrées dans les centres d'hébergement de longue durée. En particulier, ils rendent compte de nombreuses situations qui émaillent les « carrières de survie » des personnes à la rue (Pichon, 2007). S'ils ne constituent qu'une restitution très partielle des parcours que m'ont racontés ces personnes, ils permettent de se faire une idée de la succession de situations résidentielles qu'ont pu connaître les enquêtés. Les exemples de Jacqueline,

⁵¹³ Entretien réalisé avec un travailleur social d'un centre d'hébergement de stabilisation, septembre 2015.

Hakim et Armand montrent, chacun à sa façon, comment les personnes peuvent finalement accéder à des dispositifs d'hébergement de long terme après des années de sans-abrisme. Ils prolongent les observations précédentes, mais surtout permettent de voir comment les lieux de stabilisation, loin d'être des « voies sans issues », réconcilient les personnes avec le droit au logement (en tout cas son idée), c'est-à-dire les aident à reprendre en main leur destinée résidentielle, pour (re)gagner de la quiétude et recouvrer une autonomie décisionnelle.

Ainsi, le parcours de Jacqueline permet de voir comment l'accès à un hébergement de long terme s'est effectué alors que la santé de son compagnon se dégradait, mais aussi comment, à la suite du décès de ce dernier, elle a fait le choix de partir vers un logement car la vie dans la structure la renvoyait à des souvenirs trop douloureux. Le récit d'Hakim montre comment après des années à avoir bricoler des solutions d'habitat précaires au quotidien, il a progressivement voulu trouver une solution pérenne. Mais il montre aussi comment cet hébergement lui a permis de redéfinir ce qu'il estime être les conditions qui lui sont nécessaires pour se sentir pleinement chez lui, et donc « en dehors du social ». Enfin, le parcours d'Armand permet de voir comment il est longtemps resté à la lisière de l'urgence sociale, y compris lorsqu'il travaillait, avant de se retrouver durablement sans-abri. Son récit permet de voir comment cet homme discret et souhaitant se « débrouiller » par lui-même a trouvé dans l'hébergement de long terme un cadre lui permettant de conserver sa dignité.

4.1 Jacqueline : D'une vie « pas malheureuse » dans la rue à une vie « pas malheureuse » en logement

Au moment de l'entretien, Jacqueline a 61 ans. J'ai fait sa connaissance près de deux ans auparavant alors qu'elle préparait son déménagement pour quitter un centre d'hébergement de stabilisation marseillais dans lequel je m'apprêtais à commencer une phase d'observation. Par la suite, j'ai eu régulièrement l'occasion de la rencontrer et d'échanger avec elle. Elle revenait très souvent dans la structure, notamment à l'occasion des repas collectifs, faisant profiter de ses talents de cuisinière aux personnes hébergées. Cette femme au caractère bien trempé n'a pas sa langue dans sa poche comme elle le dit elle-même. L'entretien se déroule chez elle, dans le petit appartement au rez-de-chaussée d'un immeuble HLM qu'elle occupe depuis son départ de la structure. Son chien, installé sur une chaise à côté de la fenêtre, se dresse sur ses pattes-

arrières dès que quelqu'un approche de la porte d'entrée de l'immeuble. Jacqueline m'invite à m'installer autour de la table de sa cuisine et me propose un café. Sans attendre, elle revient sur sa vie avec son compagnon, dans la rue et dans le centre de stabilisation où ils ont passé plusieurs années avant qu'il ne décède. Puis Jacqueline me parle de sa vie actuelle.

Ses propos me questionnent. Jacqueline me fait part de son bien-être dans son nouveau logement, mais elle m'explique que le départ de la structure d'hébergement a été un crève-cœur. Elle a été l'une des premières résidentes. Elle y est arrivée avec son compagnon, décédé depuis environ trois ans au moment de l'entretien. C'est ce décès qui a rendu son départ de la structure inéluctable :

Jacqueline : « Si Roger serait pas parti, j'y serais encore. »

Ah ouais ?

J. : « Il voulait rester lui. »

Il voulait rester ?

J. : « Il voulait rester lui. Il serait pas parti, et ben j'y serais encore moi. »

Ouais ? Parce qu'au final, lui, il s'y sentait bien ? Il était perdu au début, mais après là-bas il se sentait bien ?

J. : « Moi aussi, hein ! Ah, c'est moi qui récoltais les légumes, c'est moi qui faisais les repas le mercredi, puis tout alors... Bien sûr que... »

Et pourquoi alors vous êtes partie ? Qu'est-ce qui a fait que vous êtes partie ?

J. : « Que Roger il soit parti. »

Ouais... C'était trop dur de rester dans cet endroit-là ?

J. : « Ah oui, oui, oui. Oui, oui. C'était trop dur. Sinon, j'y serais encore, comme je dis, mais c'est quand Roger il est parti, moi, je voulais partir aussi après... »

Ouais...

J. : « Moi, ce qui me manque, c'est le jardin, c'est sûr, hein. Et puis j'avais tout le rez-de-chaussée. J'avais toutes les fleurs moi en bas. Oh mais ça fait rien. Ça c'est mieux que rien ? J'ai un T1, c'est bien, hein. Les voisins sont gentils ici, mon dieu ! »

A la suite d'un divorce après plus de dix ans de mariage, Jacqueline se retrouve sans logement et est hébergée par un ami. Elle occupe différents emplois précaires, de femme de ménage ou d'aide à domicile. Cette situation durera une dizaine d'années, jusqu'à ce qu'elle rencontre sur un marché, Roger, au début des années 1990. Elle a 40 ans. Roger est sans domicile et avec un ami il gagne un peu d'argent en revendant des objets trouvés dans les

poubelles. Ainsi, ils réparent et revendent notamment des vieux fers à repasser, des friteuses... Sans que je puisse en savoir davantage, Jacqueline m'explique qu'elle décide alors de suivre Roger dans la rue. Le couple vivra pendant près de quinze ans une alternance de périodes à la rue et en hébergement d'urgence.

Lorsqu'elle parle de leur vie à la rue, Jacqueline oscille entre une certaine nostalgie et le soulagement de ne plus être confrontée à des conditions particulièrement rudes. En effet, le couple a généralement dormi dehors, trouvant des abris de fortune, parfois sous tente, en évitant de se mêler aux autres sans-abri. Il ne fréquentait pas les lieux d'accueil de jour et étaient peu en lien avec les maraudes. Jacqueline m'explique qu'elle n'était « pas malheureuse » mais que le quotidien était parfois difficile. Elle se demande comment elle fait pour tenir debout :

J. : « Je me demande comment je fais pour être encore debout moi. A dormir dans la rue. A dormir dans les cartons... C'est pas rigolo. J'ai bientôt 62 ans moi, hein. »

Les années de vie à la rue vont s'organiser au jour le jour dans une course aux subsistances, en arpentant différents lieux qu'ils soient institutionnels, associatifs, ou plus informels. Roger n'a pas eu de référent social pendant de nombreuses années, alors que Jacqueline a maintenu des relations régulières avec une assistante sociale. Cela lui a permis de percevoir le RMI puis le RSA, et de bénéficier d'une couverture santé. Pour compléter le RMI, Jacqueline faisait cependant la manche devant des églises. Ces revenus complémentaires étaient indispensables. Et Jacqueline de déclarer qu'elle gagnait bien sa vie :

J. : « J'étais à la manche moi. Roger il gagnait pas encore le RSA. Il avait rien, hein. »

Donc fallait faire la manche...

J. : « Fallait faire la manche. Oh, je gagnais bien ma vie. J'allais aux deux églises à [ville anonymisée]. Je gagnais bien ma vie, hein. Oh, puis les gens, ils m'ont beaucoup aidé, comme je suis [originaire de cette ville]. On allait [à la cafétéria], on avait des ristournes. J'avais... Je connais tout le... Je connaissais. Maintenant, ça a tout changé [la cafétéria]. Ils sont tous partis. Le personnel, ainsi de suite, il reste plus que le grand directeur. »

Jacqueline a ainsi subvenu aux besoins du couple, Roger ne percevant rien et n'arrivant plus, les années passant, à avoir la force de faire les poubelles pour trouver des objets à revendre. Ils ont survécu parce que Jacqueline a tissé et entretenu un réseau pour trouver le minimum de ressources :

J. : « Et oui... Et oui... surtout l'hiver. Heureusement que moi, je connaissais l'office du tourisme. La directrice me donnait le café le matin. »

Ah ça, c'est sympa...

J. : « Ah, il faut que j'aille la voir. Faut que j'y retourne à [ville anonymisée]. Après, on avait [la cafétéria], des ristournes et tout. On passait... quand il faisait mauvais temps, on restait à l'office du tourisme. On feuilletait des cahiers, le journal. Non mais moi, je me plains pas de la rue. J'ai pas été malheureuse, hein. »

Ouais ?

J. : « Pas du tout. »

Au-delà des contacts entre Jacqueline et son assistante sociale, le couple appelait régulièrement le 115, notamment lorsque la météo était moins clémente. Ils ont été hébergés régulièrement en hiver dans une auberge de jeunesse transformée en centre d'urgence. Ces épisodes ne sont pas des souvenirs agréables pour Jacqueline, qui insiste sur la précarité du lieu. C'était cependant la seule solution d'hébergement, il fallait l'accepter. La seule fois qu'une proposition autre lui a été faite, c'est lorsque son assistante sociale lui a parlé du centre d'hébergement de stabilisation où elle a ensuite vécu. La création de cette structure a probablement constitué une belle opportunité pour l'assistante sociale⁵¹⁴. Pour Jacqueline, cette proposition est intervenue au moment où la vie à la rue ne devenait de plus tenable pour le couple. La dégradation de l'état de santé de Roger a emporté la décision, mais aussi l'envie de retrouver un peu de confort après des années « pas malheureuses » mais malgré tout difficiles :

Et alors pourquoi, à un moment donné, vous vous êtes dit : « [nom du centre de stabilisation], c'est une bonne idée » ?

J. : « Ben ma foi... »

Si la vie à la rue, c'était... ça vous allait, pourquoi vous vous êtes dit...

J. : Ouais, mais dans la rue, tu peux pas cuisiner, tu peux pas te laver comme il faut, tu peux pas te... Tu as froid, et tout. Puis Roger était fatigué déjà. Il commençait déjà à tousser, et tout, lui. Donc... Non, mais moi [le centre de stabilisation], c'était bien l'ouverture, moi. Si Roger il serait pas parti, j'y serais encore [...].

L'autre point décisif décrit par Jacqueline est la rencontre avec le coordinateur de la structure qui est venu leur présenter le projet. Le fait qu'il vienne à leur rencontre a eu beaucoup d'importance pour Jacqueline, comme elle le rappelle à plusieurs reprises au cours de l'entretien :

⁵¹⁴ Il est difficile, sans avoir discuté avec cette personne, de comprendre pourquoi cette solution a été proposée à Jacqueline alors qu'aucune autre ne l'avait été au cours des années précédentes.

Parce que vous avez passé combien de temps dans la rue là-bas [dans cette ville] ? [...] Ca a duré longtemps ?

J. : « Des années, je me rappelle pas... Des années, mais bon... Et en attendant, si y avait pas l'association... [Le coordinateur], c'est lui qui m'a rencontré dans la rue. [...]Après on a été chez [l'assistante sociale] au SAO. C'est là qu'ils nous ont mis sur le... sur l'association [anonymisé]. »

Le coordinateur prendra une place importante dans la vie de Jacqueline. Il l'appelle, vient la chercher pour participer aux repas collectifs, lui apporte des légumes du jardin de la structure. C'est une personne de confiance, sur laquelle elle sait pouvoir compter.

Pour Jacqueline, les trois années passées dans la structure de stabilisation renvoient à une période heureuse. Elle me raconte ses relations avec les autres hébergés, les moments de convivialité, les légumes du jardin qu'elle cultive et les belles fleurs qu'elle fait pousser. Elle décrit aussi l'attention que les personnes hébergées avaient les unes envers les autres et les solidarités qui pouvaient s'exercer. Aussi, la dimension collective de cet hébergement ne lui a, semble-t-il, jamais pesé :

Et là, comment ça se passait ? Parce que je me demande comment ça se passe dans [la structure]. Parce que, y a quand même une partie qui est collective...

J. : « Ouais... »

Enfin, faut se partager quand même l'espace. Comment ça se passe avec les gens avec lesquels vous viviez à ce moment-là ?

J. : « Béh, moi, Stéphane [un autre hébergé] il était très, beaucoup malade, lui. Un lourd traitement. C'est nous qu'on faisait à manger, qu'on faisait tout avec Roger, hein. »

Fallait tout gérer ?

J. : « Ouais. Les plats à préparer, tout, hein. Avec Roger, lui est cuisinier, et moi, vous pensez que Stéphane il était vraiment... »

Choyé.

J. : « Il était malade, vraiment malade aussi. ...Hépatite... »

Pourtant, Jacqueline ne se prive pas de quelques critiques sur la structure et son fonctionnement, notamment au sujet d'un groupe de parole obligatoire organisé par le psychologue intervenant dans la structure :

Et donc, il y avait aussi un groupe de parole ? Avec le psychologue ?

J. : « Ah oui, le lundi, il nous cassait les bonbons celui-là avec ça. Roger aussi il voulait plus y aller. Ça nous gonflait. »

Ah ouais ?

J. : « Mais moi aussi, ça m'énervait ça. »

Pourquoi ? En fait, c'était quoi ça ?

J. : « Je sais pas. Je me rappelle même plus. C'était saoulant, oui. C'était gonflant, oui. Pfff. Fallait donner des notes à chacun. Quelle note on vous donne aujourd'hui ? Comment vous êtes aujourd'hui ? Le moral. Notez-vous de 1 à 10. Et merde avec ça ! »

[rires]

J. : « Franchement, je me cassais, j'allais boire un coup dans la cuisine. Non, ça gonflait ça, franchement... »

Mais ça, c'était obligatoire ?

J. : Ouais, c'était obligatoire, soi-disant. C'était le lundi, le lundi matin. Il m'emmerdait avec ça, hein.

Elle raconte aussi comment le coordinateur de la structure revenait régulièrement à la charge sur la question du ménage :

J. : « [Le coordinateur], il faisait chier au début. »

Ah ouais ?

J. : « Pardi ! Maniaque. Il nous cassait les bonbons. »

Sur quoi ?

J. : « Sur tout. Sur la propreté de la maison, sur la poubelle qui est pas sortie. Il nous faisait chier. »

Et ça, ça s'est calé après, avec le temps ?

J. : « Pardi ! [rires] »

Quand vous dites, ça, j'ai l'impression que c'est vous qui avez gagné cette bataille là...

J. : « Pardi ! »

[rires] Il a renoncé ?

J. : « Bah, après, il a vu... Il a vu, hein, qu'on tenait la maison propre et tout, hein, quand-même. »

Parallèlement, Jacqueline a toujours été agacée par les personnes extérieures venant visiter cette structure identifiée nationalement comme une expérimentation notable :

J. : « Fallait arrêter de nous emmerder. De défiler tout la journée... Fallait visiter la maison, nani, nani, nana... »

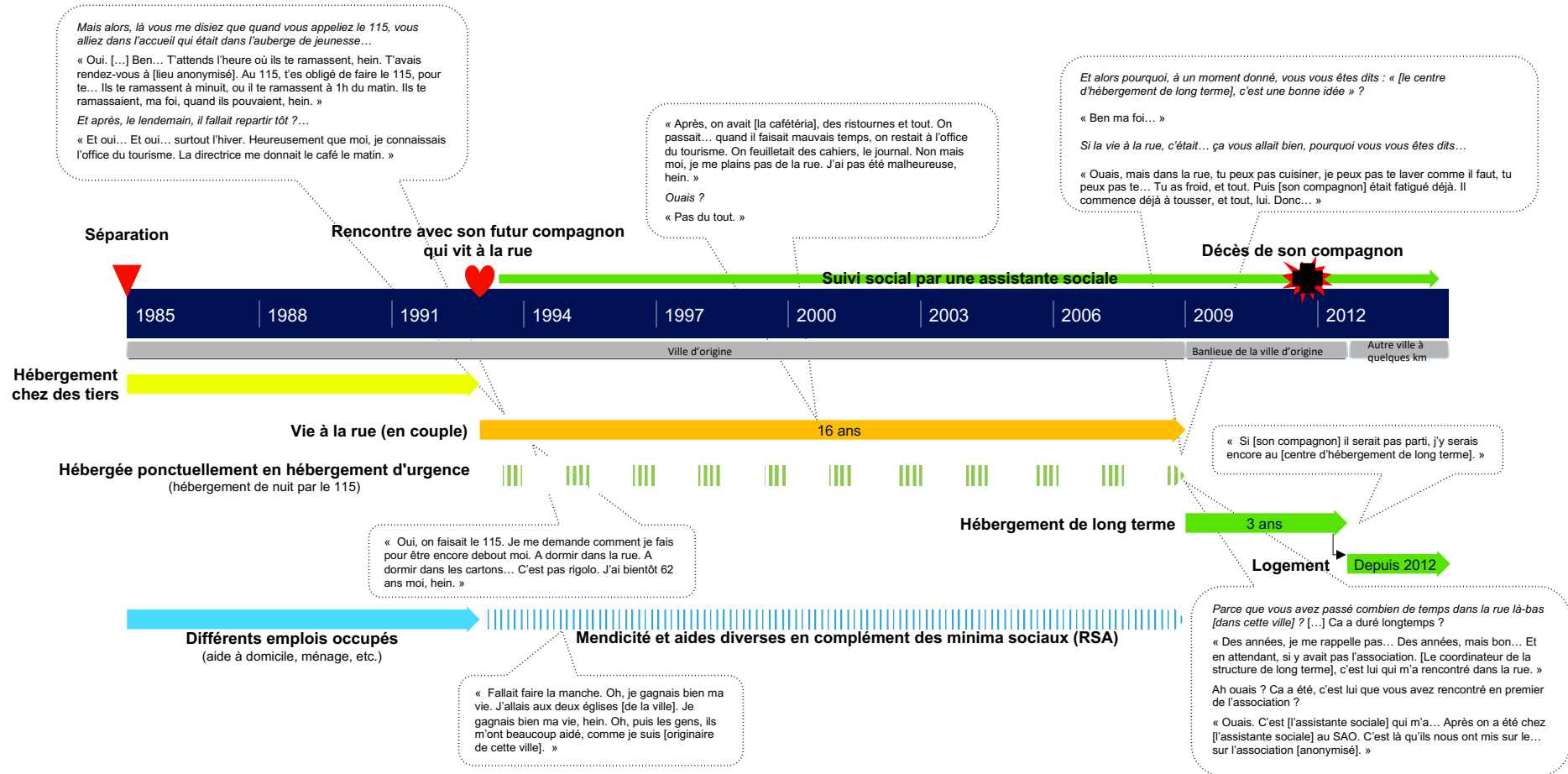
Vous avez fait visiter la maison à qui ?

J. : « Olala, ça défilait, des gens qu'on connaissait pas. Tous les jours, tous les jours, c'était pareil. Y a avait toujours de la visite. C'est pareil ça m'emmerdait. »

Au-delà de ces critiques, Jacqueline parle d'une vie heureuse dans ce lieu. Une vie heureuse, à laquelle la mort subite de son compagnon a mis fin. Si cet événement tragique l'a poussée à en partir plus tôt qu'elle ne l'aurait voulu, elle conserve des liens forts grâce au coordinateur mais aussi autrement. Elle fréquente par exemple régulièrement une « cantine » ouverte par l'association. Elle déjeune avec les membres de l'équipe socio-éducative du centre d'hébergement et d'anciens hébergés de la structure désormais en logement ou en pension de famille. Ces rendez-vous font partie de sa nouvelle routine quotidienne, tout comme les repas collectifs dans la structure où elle vivait. Également, elle se rend régulièrement pour des activités au Centre communal d'action sociale ainsi que dans un foyer pour personnes âgées. Elle occupe le reste de son temps entre le ménage, les courses, la cuisine et son chien. Comme elle le dit, elle ne s'ennuie pas et profite du calme de son appartement. Elle semble s'y sentir bien, mais tout ne la satisfait pas.

Par pudeur, Jacqueline parle peu de sa solitude. A peine évoque-t-elle les liens difficiles avec ses enfants qui ne viennent pratiquement pas la voir. Dans son logement, elle a gagné en confort et en intimité, mais elle a certainement perdu en proximité sociale. Sa nostalgie de la vie dans la structure de long terme est présente au fil de l'entretien. Et puis le logement, même s'il est à proximité des commerces et des transports en commun, n'est pas vraiment là où elle aurait aimé vivre ; il lui manque un balcon, ou mieux un jardin. Après des années dans la rue, puis dans un centre d'hébergement collectif avec son compagnon, la voilà seule pour la première fois, dans un logement à son nom. C'était son choix. Mais cette vie n'est semble-t-il pas aussi heureuse que celle qu'elle avait dans la structure d'hébergement de long terme.

Jacqueline, 61 ans



4.2 Hakim : D'une vie « à droite à gauche » à l'aspiration d'une vie « hors du social »

Je fais la connaissance d'Hakim quand il vit depuis un peu plus de deux ans dans une structure d'hébergement de long terme à Paris. Lors de notre première rencontre, pendant un repas collectif dans la cuisine du centre d'hébergement, je découvre un personnage sûr de lui, hâbleur, n'hésitant pas à « chambrer » les personnes présentes autour de la table (moi compris). Par la suite, nos échanges épisodiques vont montrer un personnage beaucoup plus en retenue. Au-delà des apparences, cet homme de 43 ans discret, timide et sensible, dévoile avec pudeur ses difficultés passées et son incertitude de l'avenir.

Hakim m'accueille chez lui pour l'entretien « formel ». Il me propose de m'installer sur l'unique chaise de sa « chambre ». Lui est assis sur son lit, vêtu d'un survêtement d'un club de football anglais, cigarette à la main. A côté de nous, la télévision est allumée mais muette, BFMTV tourne en boucle. Hakim vit depuis deux ans et demi dans une chambre de taille moyenne, avec salle de bain et sanitaires. Je suis à peine installé qu'il commence à me raconter son parcours, en tout cas une partie. Il m'explique être entré en contact avec l'association qui l'héberge par le biais d'un ami qui y occupait un emploi d'insertion. Celui-ci lui a conseillé de venir rencontrer l'une des assistantes sociales pour faire une demande. Auparavant, ils cohabitaient dans un logement qu'une amie rencontrée dans la rue leur a permis d'occuper à titre gracieux pendant six mois, avant qu'elle ne le récupère. Contraint de quitter le logement, Hakim a vécu à l'hôtel pendant quelques semaines. Ne percevant que l'allocation adulte handicapé et l'hôtel lui coûtant trop cher, Hakim a dû trouver rapidement une autre solution :

Hakim : « Ouais, mon pote [...] il a travaillé là-bas, moi je lui dis : “Vas-y, moi je suis à l'hôtel, j'en ai marre. Je paye cher, on peut pas faire la cuisine, rien du tout. Je suis obligé de manger dehors, tu vois c'est chiant ça”. Il m'a dit : “Viens où je travaille”. Et après il m'a fait rencontrer, comment ça s'appelle, à [anonymisé], l'assistance sociale, l'ancienne »

Hakim me raconte aussi qu'avant cet épisode parisien, il était parti vivre dans une ville du sud de la France pendant plusieurs années. A son retour à Paris, sans logement, il s'est retrouvé à la rue :

Et donc, avant d'aller à [ville du sud de la France], tu étais à la rue à Paris ?

H. : Ben moi en fait, j'étais à la... Ah non, en fait, avant de partir à [ville du sud de la France], j'étais pas à la rue. J'avais un travail. J'avais une copine et tout. Bon

ben après on s'est quittés, j'ai quitté mon boulot, après je suis parti à [ville du sud de la France]. Après mon accident je suis parti à [ville du sud de la France].

A première vue, l'histoire d'Hakim est simple. Il vivait à Paris avec sa copine. Ils se sont séparés, il a eu un accident, puis il est parti rejoindre une autre copine dans le sud de la France où il a vécu plusieurs années. Suite à une nouvelle séparation, il a décidé de revenir à Paris, mais sans solution de logement, il s'est retrouvé à la rue avant d'accéder à cet hébergement de longue durée.

Au fil de l'entretien, je découvre cependant que son parcours résidentiel est plus compliqué. Menant l'échange lentement et à rebours, je remonte les multiples étapes qui composent son parcours de sans-abrisme. Avant les trois semaines à l'hôtel, il y a donc eu le logement occupé à titre gracieux. Mais plus tôt, il y a eu la rue à Paris, et auparavant, une période de 8 ans dans une ville du sud où il a principalement vécu à la rue et en squat, mais aussi dans un logement loué par une association. Ce n'est pas le début, car avant de partir au sud, Hakim a été sans abri à Paris pendant plusieurs années, *etc.*

Si l'on remet dans l'ordre tous les épisodes, le parcours d'Hakim est une longue succession de situations toute aussi précaires les unes que les autres : rue, squat, wagons de train, centres d'hébergements d'urgence, logement loué par une association, hébergement chez des tiers... Ce retour dans le passé permet aussi de remonter au tout début de cette longue carrière de sans-abrisme.

Hakim a une vingtaine d'années quand il quitte le domicile de ses parents avec lesquels les relations sont compliquées (en particulier avec son père), pour s'installer chez une copine. Ils vivront ensemble jusqu'à la séparation du couple en 1993. A ce moment-là, il ne veut pas faire appel à sa famille et encore moins retourner vivre chez ses parents. Il connaît alors un premier épisode de sans-abrisme d'environ 6 mois. Dans les premiers temps, il lui arrive de dormir ponctuellement chez des amis. Mais il ne souhaite pas abuser de leur hospitalité et rapidement, Hakim décline leurs invitations :

H. : « Avant de me retrouver à gauche à droite, je dormais chez des amis, mais... tu restes pas longtemps, quoi. T'es pas chez toi, quoi. Tu sens que tu gênes quoi. Ben ouais. Moi, j'ai des amis, ils ont des apparts. Ils m'ont demandé plusieurs fois : "Viens, viens à la maison". Je viens une nuit, deux nuits, après je m'en vais, quoi. Ah oui, ils ont leur vie à faire. Tu vas pas squatter chez eux quoi. »

Par le hasard de rencontres avec des personnes à la rue, Hakim découvre différents services d'aide pour les sans-abri. Cela lui permettra notamment d'obtenir provisoirement une place dans un hébergement géré par Emmaüs où il avait également un emploi d'insertion. Au bout de six mois, il quitte la structure et retourne dans la rue. Il fréquente un groupe de sans-abri dans un gare parisienne et alterne entre rue, squat et hébergement d'urgence ponctuel :

D'accord. Et donc, à ce moment-là, tu faisais quoi ? Là, tu avais pas d'appart' à ce moment-là ?

H. : « Non, j'avais pas d'appart'. Je dormais à gauche à droite. Pareil, dans les métros, dans les trains avec les potes. On allait à [ville anonymisée], pareil, c'est un entrepôt pour les trains, tu vois. On allait dormir là-bas, et tout, le soir. »

Après plusieurs années à vivre « à droite et à gauche », il tente de se suicider. Il ne me donnera pas plus d'éléments, je saurai seulement qu'il a été hospitalisé plusieurs mois. A la sortie, il se retrouve à nouveau à la rue à Paris, et après quelques temps, il décide de partir dans le sud pour rejoindre une amie. Dans cette grande ville de province, il est à nouveau sans-abri. Il rencontre d'autres personnes à la rue et partage des lieux où squatter, comme une ancienne agence d'intérim dans laquelle il va vivre pendant plusieurs mois. A la fermeture du squat, une association lui propose un hébergement. C'est le premier appartement à son nom, mais ce logement a de nombreux inconvénients. Il y reste environ 6 mois avant de partir vivre chez sa copine.

H. : « L'association, elle te paye le loyer, trois mois de loyer, et la caution elle te payait. Et les meubles. Ouais, mais je crois pas qu'elle existe encore. Voilà, j'avais un appartement dans [un quartier de la ville]. »

Ouais. Et ça c'était le premier appartement que tu as eu à ton nom ?

H. : « Ouais, à mon nom, ouais. Le premier que j'ai eu, c'était [là]. Voilà, à mon nom. »

Et ça, ça s'est arrêté pourquoi ?

H. : « Ben après le... Non, vu que c'était au 6ème étage, j'en avais marre de monter sans ascenseur et tout. Et c'était... C'est pas que c'était petit mais... les escaliers, c'était étroit, et tout. Même, si un jour y a le feu, c'est la merde dans [ce quartier]. C'est la galère. Ah ouais. Après, j'ai quitté l'appartement. Je l'ai rendu quoi. Et j'ai habité avec ma copine, chez elle quoi. »

Hakim restera chez elle pendant trois ans, jusqu'à leur séparation. Il décide alors de revenir à Paris. J'avais compris au début de l'entretien qu'il y avait eu peu de temps entre son retour à

Paris et la séquence le conduisant au centre d'hébergement de long terme où il se trouve quand je le rencontre. En fait entretemps, Hakim a passé 5 ans dans la rue, en squat et en hébergement d'urgence ponctuel, avant de rencontrer dans la rue cette femme qui va prêter à Hakim et son ami un appartement. Durant cinq ans, Hakim va donc rechercher des solutions « à droite et à gauche ». S'il fréquente de façon ponctuelle quelques foyers d'urgence quand il est à bout ou lorsqu'il fait trop froid, Hakim évite autant que possible d'y avoir recours :

Donc avant 2011, t'étais où ?

H. : « J'étais avec mon pote, 4 ans, dans l'appart'. »

Ah ouais, d'accord, 4 ans dans l'appart. Donc ça fait 2007. Et avant ?...

H. : « Avant 2007, à gauche, à droite. On squattait quoi. Ouais, un peu à gauche, à droite, quoi... »

Et là, sur cette période-là, au final, t'as finalement fréquenté peu de foyers si je comprends bien...

H. : Ouais, voilà. Au final, ouais. [...] Ouais, ouais, voilà, exactement. Ouais, voilà, en fin de compte, ouais... Ouais, une fois que tu sais comment c'est le système des SDF et du 115, tu zappes. Une fois que t'as compris comment ça marche, ouais, tu zappes quoi. Ouais, tu zappes. Et après, à gauche à droite, les squats...

Cet extrait éclaire encore un peu plus son parcours. En fait, Hakim n'a pas vécu que quelques mois dans le logement, mais il y a habité de façon intermittente pendant près de quatre ans. C'est au bout de cette longue période que la femme qui leur avait loué et non prêté le logement a souhaité le récupérer en leur « faisant cadeau » des 6 derniers mois de loyer. Hakim se retrouve alors sans solution. Après des années sans logement, et suite à ces quelques années dans ce logement loué puis prêté, il en a assez de la rue et des squats. Il aspire à une solution plus stable et confortable. C'est pour cette raison qu'il consacre toute son allocation adulte handicapé ou presque pour dormir à l'hôtel autant que possible. L'assistante sociale que lui recommande son ami fait en sorte de lui trouver des solutions d'hébergement d'urgence en attendant que quelque chose de plus stable soit disponible. Hakim, qui a toujours cherché à mobiliser le moins possible l'hébergement d'urgence accepte cette situation transitoire en attendant de mieux. L'assistante sociale lui trouve successivement différentes solutions dans des structures d'urgence. Et lorsqu'il n'y a pas de place disponible, Hakim retourne ponctuellement à l'hôtel. Cette situation va durer quelques semaines avant qu'Hakim ne se voit proposer une place dans la structure d'hébergement de long terme dans laquelle il se trouve lorsque je fais sa connaissance.

Hakim insiste fortement sur le fait que cette structure lui a permis d'accéder à une chambre indépendante avec une douche et des toilettes. Il compare ces conditions avec ce qu'il a connu dans les foyers d'urgence qu'il a pu fréquenter. Pour Hakim, le grand avantage est d'être libéré du caractère collectif des hébergements d'urgence et des horaires contraints :

H. : « Ici, tu sais, on n'a pas d'horaires. On est libres, hein. On fait ce qu'on veut, ben ouais. »

Ouais, tu peux rentrer, sortir, comme tu veux...

H. : « Ah ouais. Tu peux sortir, entrer, même si je veux pas rentrer pendant une semaine, je rentre pas, tu vois. Ah ouais, on est libres ici, quoi. »

L'histoire ne se finit pas là. Après bientôt trois ans passés dans cette structure et sachant qu'il pourrait y rester, Hakim cherche à aller vivre ailleurs. Il a engagé plusieurs démarches avec sa référente sociale. Différentes demandes de logement social ont été déposées, ou encore un Dalo. Plusieurs raisons motivent son envie de partir. Il pointe notamment la cohabitation difficile avec quelques « voisins », les règles collectives mais aussi le fait de devoir rendre des comptes à des travailleurs sociaux. Toutes ces raisons font que Hakim aspire à un logement indépendant. Mais connaissant la difficulté de trouver un logement à Paris ou en banlieue, il ne ferme pas totalement la porte à d'autres dispositifs sociaux proposant des logements et une présence moindre des intervenants sociaux :

Mais, toi justement, là tu as fait ta demande de Dalo, et tout, donc toi tu veux un logement c'est ça ?

H. : « Ouais, je veux un studio. A y est. Je suis autonome, je sais gérer mon argent, tu vois. Parce que ça dépend. Y a plusieurs catégories. Y a des gens qui sont sur tutelle, c'est plus dur ça, tu vois. Ils peuvent avoir un studio, mais c'est pas eux qui gèrent le loyer, tout ça, parce que ils arrivent pas à gérer tu vois. Mais moi j'ai pas de tutelle, j'ai rien du tout, tu vois. Je gère, euh, tranquillement, tu vois. Et puis voilà, on a fait des lettres avec [sa référente sociale], mais c'est galère quand on te répond pas, tu vois. Et quand tu sais qu'il y a... Mais même là, j'ai un copain il est passé, il m'a dit : "Ouais, ils vont t'attribuer, mais après, tu peux prendre un avocat pour les attaquer. Demander je sais pas combien par jour [...]". Mais moi j'ai un copain, il a fait des trucs Dalo. Il les a attaqués. Mais ils lui ont trouvé un appartement dans le 77 [en Seine et Marne], hein. Tu vois les malins. Ils lui ont dit... [...] C'est Melun... [...] Seine et Marne, mec. Il m'a dit ouais tu vois, il a accepté tu vois. Il avait pas le choix... Melun. Tu vois. »

Toi, tu as demandé quoi ?

H. : « Moi, j'ai demandé le 93. Pantin, Pré Saint Gervais et Bagnolet tu vois. Et là, avec [sa référente sociale], je suis en train de voir pour faire, une pension de famille tu vois. Pension de famille aussi c'est pas mal. J'ai un ami qui sont dans une pension de famille, [anonymisé], c'est géré par [association]. [ville] c'est à côté là. [...] C'est une pension de famille. Ben c'est bien quoi. Ils ont la cuisine dans leur

chambre, ils ont tout quoi. Ils ont les plaques chauffantes, leur frigo dans la chambre. Ils sont chez eux quoi. Ils touchent les APL et tout. »

Toi, ça, c'est un truc qui pourrait te...

H. : « Ouais, ça, ouais, ça me plaît bien. Je connais un copain qui est chez Adoma. Pareil, c'est à [ville]. Parce que Adoma, ils ont repris les anciens foyers Sonacotra. Et ils font des mini-studios dedans. En mettant plaques chauffantes, avec frigo à l'intérieur de la chambre... »

Toi, c'est ça que tu veux. Tu veux un truc où tu puisses faire ta bouffe...

H. : « Ouais, c'est ça. Moi, moi, en fait, j'en ai marre du social. Tu vois, toujours le social, les réunions plénières, à certains moments ça prend la tête. »

C'est quoi les réunions plénières ?

H. : « Ben c'est tous les mardis, euh... tous les, euh... le dernier mardi du mois, on a une réunion plénière ici. [...] Ouais. Avec un repas collectif. [...] On a le repas collectif, et une réunion plénière tous les derniers mardis du mois. On parle ce qui va, ce qui va pas, tu vois. Tout ça et tout quoi... »

Et ça, ça te saoule ?

H. : « Ah ouais ! Non... En fait, ça me saoule, c'est rendre des comptes. Tu vois, c'est... Rendre des comptes, ouais, c'est relou à chaque fois. Moi, je veux mettre ma clé, fermer ma porte. Rendre des comptes à personne. Tu vois, a y est, j'ai 43 ans, c'est bon. »

Et genre, c'est quoi, quand vous parlez de ça ? Tu peux me donner un exemple pour que je comprenne un peu ce qui peut se dire dans ce genre de truc ?

H. : « Dans les réunions plénières ? Ouais, ben par exemple, c'est simple, on parle de chacun qu'a fait le ménage. Mais on dit jamais les noms. Tu vois, on dit jamais les noms. Par exemple les sorties. Si le mec il a un projet. Ou par exemple, y a eu un truc de dégradé. Tu vois on en parle et tout. C'est ça quoi, tu vois. On parle de tout et de rien quoi. C'est ça. »

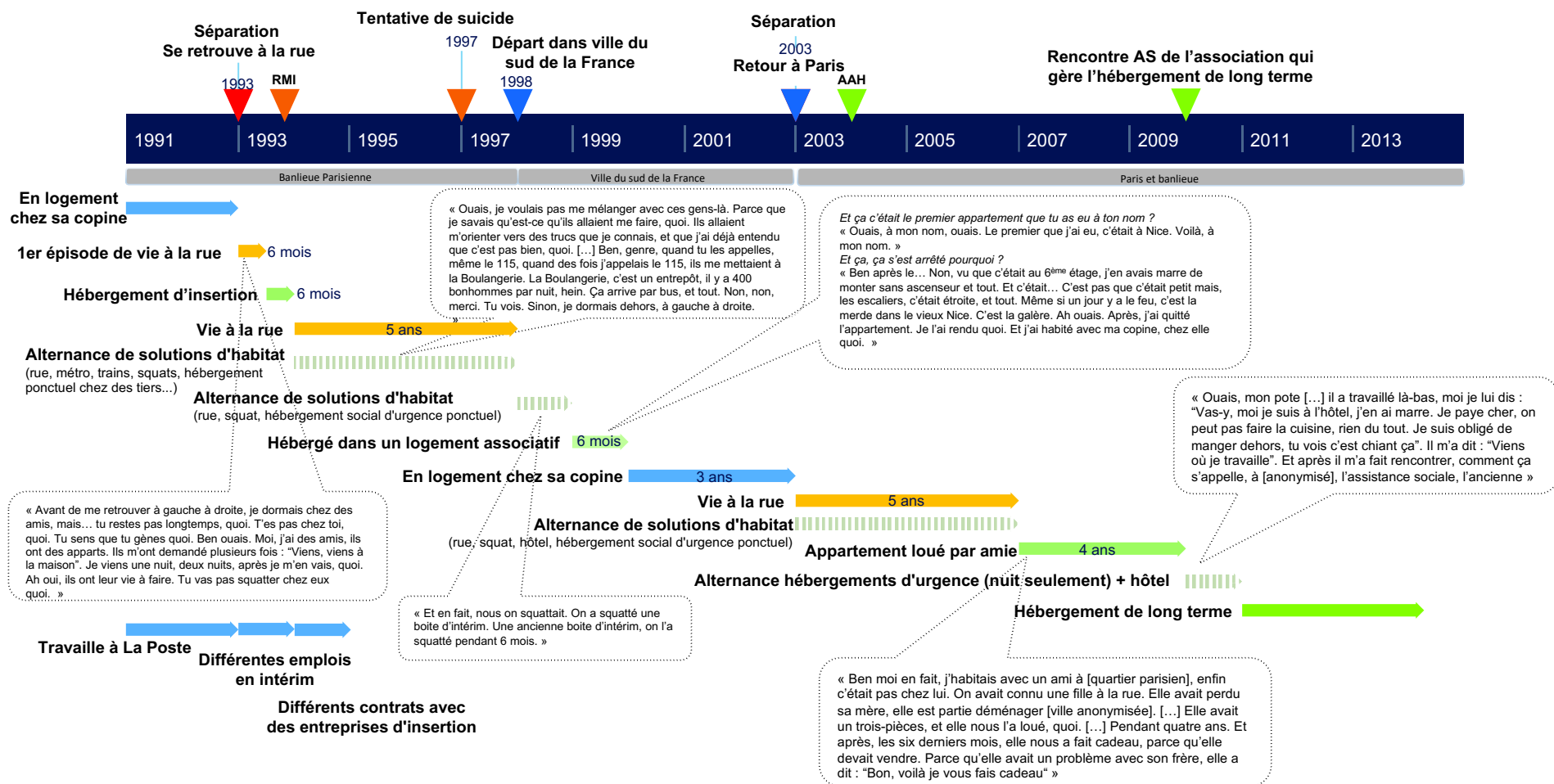
Dans une pension de famille, t'auras toujours un côté un peu social...

H. : « Ouais, ouais. J'ai un copain il m'a dit qu'ils font aussi des réunions plénières et tout. Mais chez Adoma, non. Ils ont pas de réunions. Tu vois, ils sont libres, ils sont tranquilles. Ouais. Là, je vais voir, c'est complet. On a déposé un dossier, on va voir avec [sa référente sociale] quand elle rentre de vacances, tu vois. »

Le parcours d'Hakim ressemble à beaucoup d'autres. Pendant des années, il a trouvé par lui-même de nombreuses solutions d'habitat précaires, « à droite à gauche » comme il le dit. Pourtant arrive un moment où Hakim veut sortir définitivement de la rue. L'occasion se présente avec la rencontre d'un professionnel qui rend la bascule possible. Hakim peut alors espérer accéder à un lieu de vie pérenne lui permettant de vivre dans une chambre où il est seul, et dispose de son espace de toilette personnel. Au départ, cette situation lui convient et correspond à ce qu'il estime nécessaire pour se sentir « chez lui ». Mais le fait de pouvoir être

hébergé dans la durée lui permet de préciser au fil des années ce qui lui importe pour se sentir pleinement chez lui. La structure de long terme dans laquelle il réside accorde une liberté bien plus importante que ce qu'il a pu connaître dans d'autres structures. Mais cette liberté n'est plus suffisante. Il veut pouvoir être vraiment chez lui. Cela signifie pour lui, disposer d'un logement avec tout ce que cela comporte (notamment une cuisine) et ne plus avoir à rendre de comptes. Il sait bien que l'accès à un logement en Île-de-France est très difficile. Les exemples de certains de ses amis lui en donnent une illustration claire, tout comme les échanges avec sa référente sociale. C'est pourquoi, au moment où je le rencontre, il examine avec beaucoup d'attention les différentes possibilités pour accéder à un chez-soi. C'est sa grande aspiration, l'indispensable à une vie « tranquille » et « normale ». Mais contrairement à d'autres moments de sa vie, Hakim a ici le temps de chercher les différentes solutions possibles, de comparer celles qui lui conviendraient le mieux, de formuler différentes demandes. En bref, Hakim peut exercer son autonomie décisionnelle pour envisager de nouvelles perspectives résidentielles.

Hakim, 43 ans



4.3 Armand : Une vie durable à la lisière de l'urgence sociale

Armand a une soixante d'année et un physique imposant. Pas très loquace, il préfère s'affairer dans la cuisine du centre d'hébergement pour préparer le repas collectif du midi. Après plusieurs brefs échanges, il accepte que je l'interroge dans le cadre d'un entretien plus formel. Ses réponses sont courtes. Il se livre peu. Et il faut revenir à de nombreuses reprises sur son passé pour mieux comprendre son parcours.

Lorsque je lui demande comment il est arrivé dans cette structure, il m'explique que c'est par l'intermédiaire d'un sans-abri qu'il avait rencontré il y a plusieurs années, alors qu'il était cuisinier. Il lui donnait en cachette les restes en fin de service. Lorsqu'Armand a perdu son emploi et s'est retrouvé sans logement, l'homme qui venait d'être hébergé dans cette structure d'hébergement de long terme lui a proposé de le rejoindre. Armand a accepté :

Tu pourrais m'expliquer comment tu es arrivé là ?

Armand : « Ah, moi, je travaillais dans un restaurant sur [ville anonymisée], puis un mec, Saïd, un algérien, lui il est rentré ici, il est arrivé à rentrer là. Voilà, et puis comme moi, il restait le manger le soir, je lui donnais. Je sortais en cachette et je lui donnais pour qu'il puisse manger. Parce qu'il dormait pas loin de là. Voilà. Bon puis après, je suis tombé au chômage. Je le voyais tous les matins [dans un accueil de jour]. Et il m'a dit, voilà, si je voulais venir. Alors, il m'a demandé. Bon, ils ont demandé à ici, bon, c'était quand il y avait [la responsable de la structure de l'époque]. A l'époque où c'était [elle et sa collègue]. Bon, ils ont voulu me voir. J'étais à [l'accueil de jour] là, voilà. Et puis, on a eu un entretien, elles m'ont dit : "voilà"... Et deux jeudis de suite, voilà, elles m'ont invité à manger là. Et puis le troisième, elles m'ont dit "Voilà, y a la place. Vous êtes avec Saïd". »

L'histoire que me présente tout d'abord Armand paraît relativement simple. C'est celle d'un homme de plus de 50 ans qui perd son emploi et se retrouve à la rue. Au fil de l'entretien, des éléments s'ajoutent, des périodes se précisent et finalement l'histoire devient sensiblement plus complexe.

Armand est originaire de l'Est de la France. Après son service militaire, en 1985, il décide de partir vers le sud, « pour y trouver un climat plus doux » me dit-il. Il a alors un peu moins de trente ans et travaille dans le bâtiment, après avoir appris le métier de maçon en tant qu'apprenti auprès d'un artisan. Il enchaîne les chantiers pendant une dizaine d'années, vivant dans différents logements. Il a notamment beaucoup travaillé en intérim, avec des missions qui,

à cette époque, s'enchaînent. L'histoire devient plus floue au tournant des années 1990. Le contexte économique est moins favorable, les missions d'intérim deviennent moins nombreuses et il se retrouve au chômage de façon durable. C'est à cette période qu'il divorce de sa femme avec laquelle il a eu deux filles. Alors qu'il est seul et au chômage, il commence à fréquenter un accueil de jour dans la ville où il réside ; accueil qui va devenir pour lui un véritable point d'ancrage. Pendant près de vingt ans, il s'y rendra régulièrement pour « se poser », trouver du soutien pour réaliser des démarches administratives ou récupérer son courrier puisqu'il y aura sa domiciliation administrative. Au milieu des années 1990, il s'engage dans une reconversion professionnelle et passe un Certificat d'aptitude professionnelle en cuisine dans un établissement réputé. Il travaillera ensuite dans la restauration sur des postes plus ou moins durables, dans différents établissements de la ville, avant de se faire licencier à l'occasion d'un changement de propriétaire. C'est là que nous rejoignons le récit initial d'Amand.

Si l'on suit plus finement la situation résidentielle d'Armand, on s'aperçoit qu'à partir du milieu des années 1990, il vit alternativement dans des logements loués peu de temps, quand ce n'est pas dans sa voiture. Lorsque les emplois sont de courte durée, la voiture est en effet sa seule possibilité ; payer un logement ou un hôtel est impossible :

Sur la période où tu travaillais, donc tu alternais, tu me disais, entre des petits contrats, des extras, des moments où tu ne bossais pas, etc.

A. : « Oui... »

Et à ce moment-là, y avait des moments où tu avais des appartements, des logements, ou...

A. : « Oui, oui. Quand c'était des trucs, par exemple des contrats de six mois, bon ben là, j'avais la paye, je pouvais le prendre. Pour un mois, trois semaines, c'est pas possible, hein. Si tu donnes 400 là, après mettre l'essence dans la voiture, l'assurance, tout... Pour un mois, ça vaut pas le coup de prendre une maison, hein. »

La voiture servira souvent d'abri pour la nuit. Le reste de la journée, Armand vaque à ses occupations, allant notamment dans les accueils de jour ou cherchant du travail. Dormir dans sa voiture oblige cependant à une certaine organisation pour éviter d'être volé ou inquiété. Ainsi, Armand confie ses papiers importants à l'accueil de jour qu'il fréquente alors et stocke une partie de ses affaires dans des consignes à la gare. Il déplace aussi régulièrement son véhicule sur des parkings à l'extérieur de la ville pour dormir « tranquillement » et ne pas se « faire repérer ». L'accueil de jour lui permet de prendre des douches et de laver son linge. Il ira toutefois dans un autre, les douches du premier venant à être suroccupées. Les colis

alimentaires distribués par des associations sont le plus souvent la seule façon de pouvoir manger. Ces solutions à trouver au quotidien jalonnent chez Armand comme chez toutes les personnes sans-abri des carrières de survie.

Les périodes au cours desquelles il dort dans son véhicule sont de plus en plus fréquentes et de plus en plus longues au fil des années dès lors qu'il ne trouve plus de travail. La plus longue ainsi duré près de cinq ans. Il ne souhaite pas trop en parler et reste discret également sur ce qui a précédé son dernier licenciement. Je saurai seulement qu'il n'a jamais voulu demander de l'aide, en dehors des accueils de jour qu'il a pu mobiliser. Au fil des années, il n'a jamais voulu demander un soutien pour trouver un logement ou un hébergement, et a refusé de fréquenter les centres d'hébergement :

Et toi, avant d'arriver ici, [dans la structure d'hébergement de long terme], est-ce que tu avais fréquenté d'autres foyers, des centres d'hébergement ou autre ?

A. : « Ah non, ni foyer ni centre d'hébergement. »

Jamais ? Même pas ponctuellement ?

A. : « Non, non. Non, non. Je m'écartais de ces trucs-là. »

Ah ouais ? Pourquoi ?

A. : « Là-bas, y en a pas mal qui buvaient, tout ça. Surtout les vols, tout ça. J'en ai connu combien que, ils étaient à [grand foyer d'urgence collectif], ils se faisaient piquer les chaussures, les papiers. Et après, ça recommence. Il faut refaire les papiers, c'est une galère après. »

Ouais ?

A. : « Faut trouver comme [l'accueil de jour qu'il fréquentait]. Après eux, ils s'occupent... Alors faut faire la déclaration de perte ou de vol. Après la police te demande où c'est que tu les as perdus. Qui te les a volés... C'est tout un problème... »

Si Armand n'a pas connu directement la vie dans les foyers, c'est au travers des expériences d'autres personnes qu'il s'est forgé une mauvaise opinion. Notamment dans les accueils de jour, ou lorsqu'il travaillait en intérim, des salariés vivant dans des foyers ne lui ont pas brossé une situation enviable. Il a donc toujours cherché à se tenir à distance des structures d'hébergement, et n'a fréquenté que les accueils de jour.

En aucun cas il aurait pu dire à sa famille qu'il n'avait pas de logement. Pourtant, Armand a toujours maintenu le contact avec sa famille, en particulier avec sa sœur. Lorsque je lui demande

s'il a demandé du soutien auprès de parents ou d'amis lorsqu'il se trouvait sans logement, il m'explique qu'il a toujours fait en sorte de cacher sa situation. Il met alors en avant deux raisons principales : le souhait de protéger sa famille pour éviter qu'elle s'inquiète pour lui ; la nécessité de conserver sa fierté en se débrouillant seul :

Donc, tu es quand-même en contact avec ton frère et ta sœur...

A. : « Ouais. »

Tu as toujours été en contact avec eux ?

A. : « Oui. Oui... »

Et au moment où tu as été en difficulté, sur le moment où tu n'avais plus la possibilité de te loger...

A. : « [il m'interrompt] Non, mais je leur, je leur disais pas, hein. »

Tu ne leur disais pas ?

A. : « Non, autrement, ils auraient été... Ils auraient été pas bien dans leurs têtes à eux. Surtout ma sœur. »

Ouais ?...

A. : « Elle est un peu... Pour ça, elle était un peu fragile. J'évitais d'en parler des trucs comme ça. »

D'accord. Mais tu n'avais pas de possibilité, tu vois, autour de toi, de trouver quelqu'un qui puisse t'héberger ou des choses comme ça ?...

A. : « Non, ça j'ai jamais voulu... »

Ah ouais ?

A. : « Non. »

Pour quelles raisons ? Tu pourrais m'expliquer ?

A. : « Ah non, non, non. Ma fierté ! Ca... Je vais pas m'abaisser comme ça, hein. Je me débrouillais toujours moi-même. Des fois, y a des hauts, des bas, mais je demandais jamais... Voilà. »

Ouais. Et ces périodes-là, de vie dans ta bagnole, ça pouvait durer longtemps ? Enfin, ça pouvait être long ?

A. : « Ouais, ça pouvait... quatre ou cinq ans... »

Ah ouais !

A. : « Ouais. »

Ça durait parfois très longtemps...

A. : « Ah ouais, hein. »

Armand a donc cherché de quoi s'abriter pendant près de quinze ans. Aussi, qu'il ait accepté d'aller vers une structure d'hébergement de long terme – là où je le rencontre – marque une transformation importante de son attitude à l'égard des structures d'hébergement social. Le fait qu'il ait été invité à y venir par l'un de ses amis a sans doute joué un rôle, tout comme le fait que les intervenantes sociales soient venues à sa rencontre à plusieurs reprises pour lui présenter la structure, avant de l'inviter à la visiter et à participer à des temps collectifs. Mais ce qu'Armand dit des raisons qui l'ont conduit à accepter cette structure, au-delà de rejoindre son ami, montre que les conditions proposées ont beaucoup compté : une durée de séjour illimitée, une liberté de circulation, et un usage total de la chambre.

Lors de notre rencontre, Armand vit dans cette structure d'hébergement depuis presque sept ans. Il me dit qu'il s'y sent bien et pourrait y rester encore de nombreuses années. Cependant, il attend à ce moment-là de percevoir sa retraite, ce qui lui permettra d'avoir « environ le double » du RSA. Avec ce nouveau revenu, il envisage, pourquoi pas, de prendre un appartement, pour être plus « tranquille » et « seul » :

A. : « Oh, peut-être que je vais prendre un appartement après. »

Ouais ? Tu préférerais ?...

A. : « Ouais, après, ouais. Après, prendre un peu de recul après, ouais. »

C'est quoi aujourd'hui qui t'empêche de faire ça maintenant ?

A. : « Ben le RSA, si tu dois payer déjà 400, l'appartement, tu payes déjà 400, dans les 100 euros tu y arrives pas... Si tu fumes en plus... La cigarette, ça fait un bon trou, hein. »

C'est sûr... Et là aujourd'hui, c'est quelque chose dont tu parles avec les personnes de l'équipe, le fait que tu aies envie de partir, ou les choses comme ça ?

A. : « Ouais, mais ils le savent, je leur ai déjà dit. Si j'ai la retraite, peut-être que je prendrai quelque chose, hein. Voilà. »

En quoi ça serait différent pour toi, le fait d'avoir un appartement plutôt qu'être ici ?

A. : « Après, quand tu prends un certain âge, t'aimes bien un peu être tranquille, seul. Parce que là, ici, c'est pas possible, hein. Tu as toujours quelqu'un... Voilà. »

C'est quoi quand tu dis qu'il y a toujours quelqu'un, tu parles de quoi ? Des autres personnes qui sont hébergées ici ?...

A. : « Voilà. »

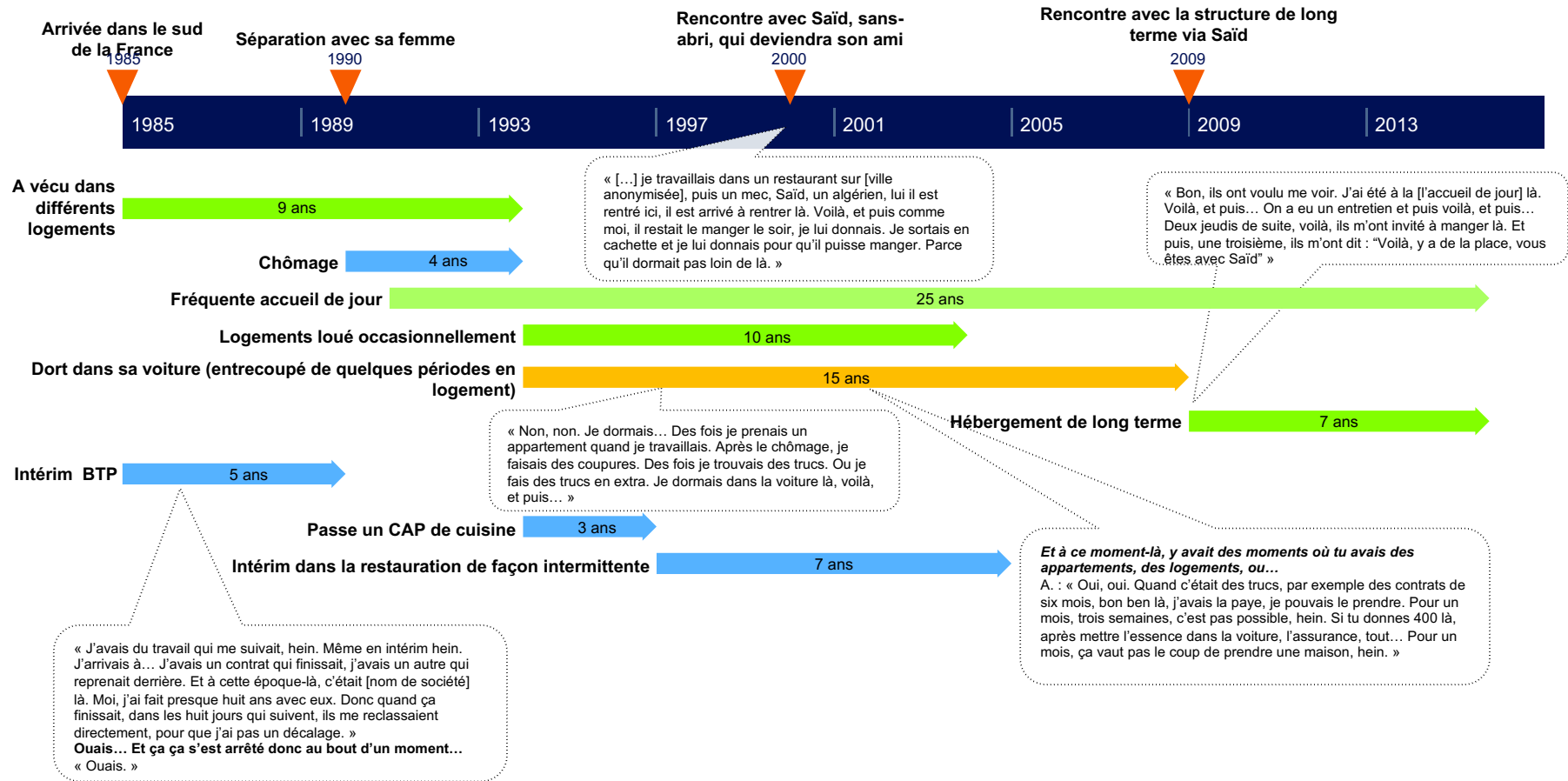
...ou des personnes de l'équipe ?...

A. : « Non, mais y a des moments donnés, y a des moments, tu aimes bien être seul, hein, et après... Quand tu as l'appartement, si tu sors, si un jour tu veux rester seul à la maison, tu restes seul. Voilà, c'est... »

Le récit d'Armand est marqué par la pudeur et la discrétion. En ne voulant rien demander à autrui, notamment à des proches, Armand a pour ligne de conduite permanente de conserver sa dignité en s'en sortant seul, sans inquiéter personne. Le parcours qu'il décrit donne ainsi à voir une situation, comme beaucoup d'autres, discret et à la lisière de l'urgence sociale. Pendant un temps, il a alterné les emplois plus ou moins précaires et a vécu dans différents logements avec de longs épisodes dans sa voiture. Mais au fil des années, sa précarité s'est accentuée et sa voiture est devenue son abri, sauf à de rares occasions. Dans ce long parcours de sans-abrisme, la rencontre avec la structure d'hébergement de long terme, par l'entremise d'un autre sans-abri, lui a donné l'opportunité d'accéder à un habitat aux conditions plus sécurisantes et plus dignes que les foyers d'hébergement d'urgence qu'il a toujours cherché à éviter.

Après sept ans passés dans ce lieux, Armand envisage la suite sereinement. Il a le temps et le choix. S'il le souhaite, il peut rester ici. Mais la perspective d'un appartement tout seul est une option possible. Mais y vivrait-il mieux ? Il prend le temps d'envisager les options possibles. Les intervenants de la structure sont au courant qu'il est possible qu'il s'en aille un jour. Elles en parlent de temps en temps avec lui. Il sait que de toute façon, même s'il venait à quitter la structure, la porte lui sera toujours ouverte.

Armand, 61 ans



4.4 L'accès à un hébergement de long terme au terme de parcours caractérisés par la succession des habitats précaires

Les parcours de Jacqueline, Hakim et Armand permettent de faire ressortir différents éléments. En ce qui concerne leurs trajectoires résidentielles, on constate que chacun d'eux a vécu une succession de situations particulièrement précaires. Ces trois cas donnent un aperçu de la diversité des situations « résidentielles » et des relations avec les services sociaux. Ils montrent, si cela était possible, une partie de la précarité que ces femmes et ces hommes endurent des années durant. En même temps, ces récits font apparaître comment, après des années à chercher et construire des solutions des solutions d'habitat diverses, ces trois personnes aspirent à une solution plus stable, confortable, et sécurisante. Si l'offre de long terme répond en définitive à leurs attentes, encore faut-il que les personnes la rencontrent car généralement elles ne la connaissent pas. Or comme le montrent ces trois parcours, la découverte de la solution qui conviendrait le mieux relève pour une bonne part du hasard. Beaucoup de choses se jouent en effet grâce à des rencontres heureuses avec d'autres sans-abri de bon conseil et des intervenants bienveillants.

Pour ces trois personnes, l'arrivée dans des structures d'hébergement de long terme s'est opérée de façon sensiblement différente. Pour Hakim comme pour Armand, des amis ou relations ont permis le rapprochement avec cette offre. Cela constitue une condition nécessaire, mais non suffisante véritablement. Encore faut-il que les structures estiment que les situations des personnes correspondent à leurs critères et que ces dernières attestent d'une réelle envie de sortir de la rue. En effet, l'accès aux dispositifs d'hébergement de long terme n'est pas « ouvert », mais reproduit les logiques de sélection observables dans le reste du secteur AHI. Il priorise également les personnes considérées comme particulièrement vulnérables et n'ayant pas d'autres solutions d'hébergement social.

Au vu des récits de Jacqueline, Hakim et Armand, on pourrait estimer que ces centres d'hébergement de long terme constituent des solutions d'habitat durables dans une filière parallèle aux dispositifs sociaux classiques, renvoyant ainsi à l'expression moderne d'un hébergement asilaire. Ils constitueraient ainsi la meilleure réponse pour les plus vulnérables des sans-abri chroniques. Les personnes trouveraient un espace pour construire un chez soi dans un cadre peu contraignant. L'attention mise en œuvre pour que les personnes se sentent chez elles serait à la fois une façon de susciter l'adhésion au lieu, mais aussi de favoriser une vie durable

dans des espaces « à part ». En ce sens, l'accès à ces structures d'hébergement occupant une place singulière dans le secteur AHI constituerait l'ultime étape dérogatoire au droit commun pour des personnes ayant jusqu'alors connu des parcours résidentiels marqués par la succession de solutions d'habitat précaires. Mais les parcours de Jacqueline, Hakim et Armand permettent d'envisager les choses de façon différente. Les personnes qui vivent dans ces lieux ou qui y ont vécu semblent au contraire indiquer que loin d'être perçus comme une finalité bornée de leurs trajectoires résidentielles, ces structures permettent de rouvrir des horizons en termes de droit et de choix. Cela laisse apparaître une autre fonction de « réconciliation » de ces lieux, cette fois-ci entre les personnes et leurs droits et choix.

5 Du risque asilaire à la réhabilitation de l'exercice du choix : La reprise en main de son destin résidentiel

Les parcours de Jacqueline, Hakim et Armand donnent trois illustrations différentes des relations avec l'offre sociale d'hébergement. Ils rendent compte aussi des perspectives résidentielles que peut susciter l'accès à des centres de stabilisation. Dans le cas de Jacqueline on a vu qu'elle avait souhaité quitter, à contrecœur, la structure dans laquelle elle résidait pour aller vers un appartement indépendant. Dans le cas d'Hakim, il est en attente d'une autre solution d'habitat, logement indépendant ou autre lui permettant de « sortir du social ». Enfin, dans le cas d'Armand, les perspectives sont ouvertes, envisageant aussi bien de rester durablement dans la structure dans laquelle il vit ou de partir vers un logement indépendant pour plus de tranquillité. Ces trois cas invitent à questionner la façon dont ces « lieux de vie » que sont les structures de stabilisation permettent aux personnes d'affirmer une autonomie décisionnelle renouvelée par rapport à leurs destins résidentiels.

5.1 L'hébergement sans limitation de durée : entre la crainte de l'asilaire et la mise en œuvre d'un travail social palliatif

J'ai déjà eu l'occasion de l'évoquer, la création des centres de stabilisation n'a pas été sans soulever un certain nombre de questionnements sur le rôle de cette « nouvelle marche » de l'escalier de l'hébergement. A l'image d'autres acteurs, la responsable de la communication de

l'association Emmaüs, Hélène Thouluc, expliquait en 2007 dans un article de la revue *Lien Social* que s'affranchir de « toute notion de durée d'hébergement » laissait planer le risque que ces lieux ne deviennent « des lieux de relégation, des asiles »⁵¹⁵. Au regard des éléments présentés sur la « filière des “grands exclus” », difficile de ne pas donner en partie raison à Hélène Thouluc. Si l'accès à ces structures procède, comme on vient de le voir, selon une logique, ces structures semblent toutefois présenter une ultime solution pour des personnes dont l'état sanitaire et social ne permet plus d'envisager l'engagement dans des formes classiques de réinsertion pour des raisons sociales et/ou sanitaires. L'inquiétude d'Hélène Thouluc est fondée. Dans le champ, la tentation asilaire n'est jamais très loin. On a pu voir qu'elle avait notamment été portée par différentes personnalités gravitant autour de la consultation médicale de Nanterre, en premier lieu par Patrick Declerck. Mais plus récemment, au cours de différents échanges avec des acteurs nationaux ou locaux, la question de mettre en œuvre des solutions durables avec tous les services nécessaires à disposition revient régulièrement. A titre d'exemple, l'encadré ci-dessous restitue les échanges ayant eu lieu lors d'un groupe de travail national dans lequel la question asilaire a fait irruption.

⁵¹⁵ Voir propos de Hélène Thouluc cité dans l'article de Mariane Langlet, « Le centre de stabilisation, un nouveau concept », publié dans la revue *Lien Social* en avril 2007 (Langlet, 2007).

Une illustration de la « tentation asilaire »

À l'occasion d'un groupe de travail national sur la question de l'accès aux soins des personnes sans domicile en 2009, divers acteurs associatifs venus de différents territoires français échangent autour des solutions d'habitat permettant une meilleure prise en charge de pathologies chroniques pour les personnes sans abri. Sont réunis une majorité d'administrateurs, de responsables de services et quelques rares intervenants sociaux (dont moi qui suis alors en poste depuis à peine un an). Une partie des personnes présentes explique que, selon elles, la mise en œuvre de traitements lourds et sur la durée impose une prise en charge sans limitation de temps. Un administrateur indique que cela pourrait être la fonction des appartements de coordination thérapeutique. Une autre personne intervient pour dire que ce type de démarches de soins est plus évident lorsque la personne peut disposer d'un logement personnel permettant de se projeter dans le temps. Le groupe s'accorde rapidement sur le fait qu'il est de toute façon préférable que les personnes puissent disposer d'un logement personnel, mais que cela renvoie à l'éternel problème de la sortie des centres d'hébergement vers un logement individuel qui est « le nerf de la guerre », et qui aujourd'hui bloque tout le système et met les intervenants comme les personnes hébergées dans des situations inextricables. Au bout de quelques minutes où chacun abonde en ce sens, une administratrice vient nuancer le propos. « Le logement, oui, ok. Mais bon, on sait que pour une partie du public, c'est inenvisageable... Pour certaines personnes, franchement, c'est impossible. Il faudrait quand-même qu'on ose dire un jour que pour les plus exclus... il faut arrêter de se cacher derrière son petit doigt et réaffirmer la fonction asilaire de l'hébergement ». Selon elle, les centres de stabilisation permettent justement cela. Tout le monde opine du chef et admet que pour ce public particulier, la question doit être pensée de façon différente. Un nouveau tour de table s'engage où chacun complète la liste des prestations de santé qui devraient être mises en œuvre dans les centres de stabilisation pour que la prise en charge médicale soit internalisée. Alors que personne dans ce groupe ne travaille dans un centre de stabilisation, je profite de mon tour de parole pour faire part de ce qu'il se passe dans la structure de stabilisation dans laquelle je travaille alors. Face à ces responsables associatifs, directeurs ou administrateurs, je sais bien que ma faible expérience ne pèse pas lourd. Mais prenant mon courage à deux mains, je me lance pour rappeler que la question de l'accès aux soins constitue l'un des axes centraux de la structure où je travaille et que tout l'enjeu réside justement de ne pas « enfermer » les personnes dans la structure mais à permettre le lien avec les services de santé de ville. Mon intervention, quelque peu balbutiante, est suivie d'un long silence que la présidente interrompt : « c'est vrai que c'est un sujet un peu spécifique, je propose qu'on y revienne une prochaine fois ». La discussion reprend son fil sur la gestion des pathologies chroniques et les difficultés d'accès au logement.

Le « risque » ou la « tentation » asilaire plane au-dessus de ces structures alors même que leur création consiste justement à proposer des lieux pour accueillir ceux dont on ne veut généralement pas dans les autres structures du champ. La question asilaire est ainsi tiraillée entre tentation et crainte. Construits comme des lieux de vie durables à « bas seuil » d'exigence où l'enjeu de l'insérabilité prend des formes très décalées au regard des pratiques en vigueur

dans le reste du champ (cf. chapitre 9), les centres de stabilisation pourraient constituer une illustration exemplaire de ce que le sociologue Marc-Henry Soulet désigne sous le terme de « travail social palliatif ».

Dans un article publié en 2007 où Marc-Henry Soulet est invité à « livrer une vision prospective des évolutions des enjeux sociaux » à dix ans, le sociologue propose la notion de « travail social palliatif ». L'emploi de ce terme renvoie, selon lui, à l'évolution qui s'amorce dans le travail social, « sous-tendue par une logique inspirée de la réduction des risques », et consistant à gérer les « immotiles »⁵¹⁶. Marc-Henry Soulet indique que l'État social devenu majoritairement « État social actif » s'appuyant sur des « politiques sociales promotionnelles » et « reposant sur le développement des capacités d'action des individus » implique la « motilité intrinsèque des individus », c'est-à-dire l'aptitude des personnes à pouvoir activer ou « convertir » des « capacités socialement significantes ». Ainsi, face à cet État social actif, « nombre d'individus, en raison de leur trajectoire biographique comme de la nature des exigences du système socio-économique, ne peuvent, momentanément ou durablement, ressortir d'une logique d'activation ».

Pour ces personnes, le sens même de l'intervention sociale se voit modifié puisque « ce n'est plus [la] perfectibilité qui est au centre de l'intervention, mais [la] vulnérabilité ». Du fait des relations longues avec les institutions sociales et du poids des expériences négatives, l'hypothèse d'une métamorphose se voit obérée, « les faisant passer d'un destin subi à un destin dominé ». Et le sociologue de poursuivre en indiquant que ces personnes ne disposeraient ni des ressources, ni des supports pour s'aménager une « niche de sécurité ontologique »⁵¹⁷. La distinction formulée par Jacques Donzelot en 1985 entre « deux faces du social » – « protéger l'individu de la société » et « protéger la société de l'individu » (Donzelot, 1985) se voit ainsi actualisée :

« Dès lors, force est de constater la coexistence de deux nouvelles figures du travail social, l'une cherchant à promouvoir une potentialité positive, l'autre visant à contrer une potentialité négative. La première appelle un registre génératif cherchant à résoudre un problème de stagnation (la fameuse trappe de l'assistance) »

⁵¹⁶ Il prolongera cette réflexion par la suite, notamment dans le cadre d'un chapitre publié en 2012 intitulé « De l'insertion sociale à la gestion des immotiles. Le travail social en reconfiguration » (Soulet, 2012).

⁵¹⁷ Dans sa thèse de doctorat, Marine Maurin indique comment certains des dispositifs d'hébergement pour femmes sans-abri qu'elle a eu l'occasion d'observer peuvent être envisagés comme des « niches de sécurité ontologique ». Elle emploie quant à elle le terme de « niche écologique » qu'elle mobilise pour souligner comment certains centres constitue des espaces au sein desquelles les personnes vont pouvoir « prendre place, sans trop souffrir de stigmatisation et en préservant autant que faire se peut son identité et son estime de soi » (Maurin, 2017, p. 380).

dans une logique de promotion, la seconde appelle un registre palliatif faisant face à un problème de dé-socialisation (la crainte du décrochage social) dans une logique de réduction des risques » (p. 15)

Selon le sociologue, l'objectif de cette modalité d'intervention n'est plus « l'intégration » mais une forme « d'intégration non totale » ou « relative » supportée par un travail inscrit dans le quotidien et fondé sur le lien, l'écoute et la réhabilitation de l'estime de soi.

« Ces petits arrangements pratiques ne feront plus de l'intégration un idéal, un but absolu à atteindre, mais la dessineront comme une place relative où les personnes pourront trouver un certain degré d'autonomie et des conditions pas "trop mauvaises" d'existence. Cette idée d'intégration relative impliquera deux conséquences, déjà perceptibles aujourd'hui, sur la nature des programmes sociaux qui seront à développer : a) une personnalisation avec des plans individualisés de ré-intégration et, bien évidemment, une individualisation de ce qui peut être considéré comme un succès ; b) une extension du principe de réduction des dangers puisque le but sera la stabilisation dans les conditions de vie les moins mauvaises possibles. »

Le propos de Marc-Henry Soulet peut, à bien des égards, renvoyer à la situation de nombre de personnes sans-abri, en particulier les « grands exclus », et aux dispositifs de long terme qui se sont développés pour eux. Le concept de travail social palliatif a d'ailleurs eu un certain succès auprès des associations sociales, conduisant à des journées d'étude ou à des conférences⁵¹⁸. À titre d'exemple, en 2013, Jérôme Colrat alors directeur de l'association sociale lyonnaise Alynea, publie un article intitulé « Vers la reconnaissance du travail social palliatif ? » dans la revue *Jusqu'à la mort accompagner la vie* (Colrat, 2013). Il y écrit :

« Depuis des décennies le travail social s'est organisé en partant du postulat que tout individu a une capacité de mouvement et d'insertion. Or, une partie des personnes en situation de grande exclusion a été comme brisée par les épreuves de la vie et n'a du coup plus les ressources nécessaires pour s'engager dans ce parcours. Il s'agit dès lors de penser une intervention de proximité qui va s'assimiler à une écoute relevant plus de la sollicitude et de la compassion que de la solidarité. »

L'action pour laquelle il plaide, notamment pour les « personnes en situation de grande exclusion », nécessite selon lui de sortir d'une approche strictement « sociale » pour adopter une « approche médico-psycho-sociale » visant non plus à aider les personnes « à changer »,

⁵¹⁸ En novembre 2014, une journée a été organisée à Lyon par Acteurs de l'Économie et la Fondation Gattefossé autour du thème « Travail social palliatif : mirage ou solution pour sortir de la grande exclusion ». Parmi les questions de cette journée, on trouve notamment : « Le travail social peut-il être palliatif ? », ou encore « Les grands exclus sont-ils tous mobilisables ». <http://alynea.org/2014/10/16/debat-travail-social-palliatif/>

mais « à tenir ». Les propos de ce discours d'association sont en cohérence avec la « gestion des immotiles » que décrit Marc-Henry Soulet.

5.2 Une action palliative et durable ou la réconciliation avec l'exercice du choix ?

La proximité semble effectivement importante entre le travail social palliatif selon Marc-Henry Soulet et l'action conduite dans les hébergements de stabilisation observés. On a vu au cours du chapitre précédent comment l'intervention sociale dans ces structures avait un caractère bien plus diplomatique que normatif, et comment elle s'attachait à une symétrisation des relations d'accompagnement. En revanche, un point de décalage peut s'observer avec la lecture que propose Marc-Henry Soulet. En effet, selon lui, ce travail social palliatif est synonyme d'« accompagnement immobile ». Ainsi les espaces où il s'exerce ne sont plus envisagés comme des « étapes » vers un « retour à la conventionnalité », mais un « secteur transitionnel stabilisé et stabilisateur » amené à devenir « des horizons en soi ».

Les parcours de Jacqueline, Hakim et Armand ont permis de se faire une première idée des éventuelles perspectives individuelles pour les personnes qui vivent dans ces lieux d'hébergement sans limitation de durée. Leurs propos permettent de constater que l'hébergement de stabilisation ne constitue pas un horizon borné et que loin de constituer des « horizons en soi » la vie dans ces structures ouvre de nouvelles perspectives.

Sur les 15⁵¹⁹ personnes interrogées vivant toujours en centre de stabilisation au moment de l'entretien, 8 envisagent de partir de la structure où elles se trouvent à court ou moyen terme, 6 disent vouloir rester, et une personne, Armand, hésite entre les deux.

Pour ceux qui souhaitent partir, à l'image d'Hakim, les structures de stabilisation sont considérées comme une étape qui a été utile voire salvatrice pour elles, mais ne correspondant désormais plus à leurs envies et besoins. On l'a vu, Hakim aspire désormais à un logement indépendant, où il se sentira davantage chez. Il veut notamment disposer de sa propre cuisine et ne pas avoir à rendre des comptes. On retrouve un discours relativement proche chez Rachida.

⁵¹⁹ Le cas de Jacqueline est ici mis à part puisqu'elle avait déjà quitté la structure pour un logement au moment de l'entretien.

Au fil de l'entretien, elle ne cesse de dire à quel point elle est reconnaissante de ce que l'association qui l'héberge a fait pour elle. Mais aujourd'hui, elle veut plus d'espace. Elle l'explique que la chambre dans laquelle elle se trouve était déjà une première étape dans cette conquête progressive de l'espace personnel puisqu'elle dispose de sa propre salle de bain. Mais aujourd'hui, tout comme Hakim, elle souhaite avoir aussi sa propre cuisine et surtout ne plus avoir à subir la proximité des autres personnes hébergées. Elle en marre de trouver la cuisine collective sale, la vaisselle non lavée, ou encore que des personnes viennent lui demander des cigarettes à n'importe quelle heure du jour ou de la nuit. Avec l'aide du référent social de la structure, elle fait une demande de logement social et ensuite un recours Dalo. Elle attend désormais une réponse. Si elle est impatiente de trouver une autre solution correspondant à ses attentes, elle sait qu'elle peut attendre sereinement là où elle réside actuellement. En attendant, elle a commencé à acheter de nouveaux objets pour son prochain appartement, à commencer par une « cafetière de marque ».

Pour Pierre, la situation est quelque peu différente. Il me dit qu'il a pour projet de quitter la structure pour prendre un appartement avec sa copine. Mais il m'explique que ce n'est pas encore le moment. Il a encore des soucis de santé, se sent fatigué et attend donc de se sentir mieux pour engager toutes ces démarches et « papiers compliqués ». Un peu plus d'un an après notre entretien, je le croiserai par hasard dans la rue. Il m'explique alors, tout sourire, qu'il a trouvé un « petit appartement mais nickel » dans le quartier. Sa copine l'a quitté, mais il me dit être heureux là où il se vit désormais. En partant, il me dit qu'on se recroisera certainement si je passe dans la structure d'hébergement où il se trouvait puisqu'il y retourne souvent.

Lorsque Bernard m'accueille dans sa chambre pour notre premier entretien formel, il me montre immédiatement l'amoncellement de cartons contre son mur. Son déménagement est proche. Après 25 ans dans la rue et trois ans passés dans la structure de stabilisation, il a obtenu un logement dans lequel il pourra rentrer quelques semaines plus tard. Tous ces cartons sont en fait toutes les affaires qu'il avait stockées un peu partout lorsqu'il était dans la rue et qu'il a réunies avant d'accéder à son logement. Il m'explique qu'il ne pouvait pas le faire avant car sa chambre était trop petite. À son arrivée dans la structure, il n'arrivait plus à dormir dans un lit :

Bernard : « Sans toit, tu... voilà, t'es plus humain, enfin, c'est... T'as pas de... Le toit... Là, aujourd'hui, il fait soleil. Tu peux te mettre à la terrasse d'un café, machin, mais tu sais que le soir tu vas dormir dans un lit. Tu vois ? Quand je suis arrivé [à l'association], le lit, j'ai mis trois semaines avant de dormir dedans. Je dormais par terre. Voilà, tout ça, c'est des... c'est des... Tu peux pas t'imaginer ce que ça fait... »

Trois ans plus tard, il attend avec impatience de rentrer dans son futur logement. Au cours des trois années écoulées, il a repris contact avec ses enfants et a appris qu'il avait des petits-enfants. Les contacts ne se font que par téléphone pour le moment. Il m'explique qu'il attend d'être dans son appartement pour pouvoir les recevoir. Il ne veut pas que ses filles voient où il vit et rencontrent certaines personnes très dégradées qui sont hébergées au même endroit.

Georges, lui, doit aussi partir bientôt de la structure. Les choses ne sont pas encore vraiment « calées » mais c'est en bonne voie. C'est la deuxième fois qu'il va quitter la structure pour un appartement. La première fois, il y est resté quelques mois mais « ça s'est mal passé » et il a été à nouveau accueilli dans la structure. Il ne m'en dira pas plus sur les raisons de ce retour. Quelques mois après notre entretien, l'une des intervenantes de la structure m'informe qu'il a enfin obtenu son logement et qu'elles n'ont plus beaucoup de nouvelles depuis.

D'autres personnes interrogées souhaitent quant à elle rester dans la structure où elles se trouvent. Pour certaines, le projet est d'y terminer leurs jours. C'est notamment le cas de Jean et Annick. Cette dernière m'explique pourquoi, à bientôt 60 ans, elle souhaite rester ici. Avec sa chienne, « rester ici, c'est le mieux ». Je lui fais remarquer qu'elle pourrait être avec son chien dans un logement. Elle me répond alors qu'à son âge, ce serait difficile pour elle de changer ses habitudes. Et puis, comme elle est en fauteuil roulant, il faudrait trouver un appartement avec une douche équipée, comme ici. Tout cela semble bien trop compliqué, alors qu'elle a ses repères et ses habitudes.

Daniel aussi souhaite finir ses jours dans la structure de stabilisation dans laquelle il vit. Il a en plus noué une relation très forte avec une voisine de la structure qu'il va voir très souvent. Me parlant de cette amie, il m'explique avoir « trouvé une perle » :

Daniel : « Tu sais... Des perles rares, on en trouve rarement maintenant, hein. »

Toi, tu en as trouvé une de perle rare...

D. : « Mais ça, c'est pas une perle, ça. C'est une mine d'or. Ca c'est... »

Ca c'est quand même déjà une sacrée chance... Je pense qu'il y a des gens qui rêveraient toute leur vie de tomber, enfin d'avoir une relation comme ça.

D. : Ah ben oui. Ca c'est sûr. Je sais, j'en connais. Ah mais, je suis fier. Ça fait quatre ans que je suis là. Je suis fier de ce que je fais. Voilà. Mon projet... L'autre jour, on m'a demandé : “Quels sont, quel est ton projet ?” [rires].

Ah ouais. C'est quoi alors ton projet ?

D. : Elle [la travailleuse sociale] me dit : "Tu veux pas faire une demande de logement ?". "Non". [...]

Donc au final, c'est quoi ton projet ?

D. : « Tranquille. Tranquille. Ben, si j'arrive à me rétablir, je me remettrai un peu au jardin mais... pour le moment... »

La question d'un éventuel départ de la structure fait partie des sujets qui sont discutés de façon régulière entre les résidents et les intervenants des structures de long terme. Il ne s'agit pas d'une imposition, et les personnes peuvent, comme Daniel, simplement répondre qu'elles ne sont pas intéressées.

Ces différents exemples montrent que les structures de stabilisation donnent de façon plus ou moins directe aux personnes la possibilité de rétablir les conditions de l'exercice d'un choix sur leur destin résidentiel. Les personnes ont ainsi la possibilité de rester le temps qu'elles souhaitent dans ces structures, mais peuvent aussi souhaiter aller vivre ailleurs et être soutenues en ce sens par les intervenants. La non-limitation des durées de séjour permet de prendre le temps de mûrir une décision, de choisir un lieu où aller vivre et un type de logement. Ce temps permet aussi de ne pas forcément accepter la première proposition reçue et d'attendre une solution qui sera véritablement choisie. Cette logique rompt totalement avec les situations contraintes dans lesquelles les personnes se sont généralement retrouvées lorsqu'il s'agissait d'accéder à un hébergement social. Ces espaces de stabilisation, loin d'être des lieux de relégation ultimes pour les « grands exclus », permettent au contraire de les faire accéder à un logement alors que cette perspective était, pour de nombreux enquêtés, absente du spectre des possibilités pendant de nombreuses années.

L'accès au logement ne conduit pas nécessairement une amélioration de conditions de vie en comparaison des périodes passées dans les structures de long terme. La nostalgie de Jacqueline illustre le fait que cette vie en logement est finalement plus tranquille, mais aussi plus isolée. Dans son cas, comme dans celui d'autres enquêtés, les intervenants peuvent exprimer des inquiétudes mais respectent les choix des personnes de partir vers une autre solution. La latitude du choix est en tout cas laissée aux personnes, et dans le temps, à l'image d'Armand qui décidera plus tard s'il souhaite finalement partir vers un logement seul et plus tranquille.

Conclusion

Au cours de ce chapitre, on a pu voir comment au fil de leurs expériences de sans-abrisme, les personnes interrogées ont connu une pluralité d'habitats précaires, dont un certain nombre proposé par l'offre sociale elle-même. On a pu constater comment la question du recours à l'institution conduit tôt ou tard à devoir choisir d'accepter ou de refuser une offre particulièrement restreinte au regard de la pluralité des dispositifs auxquelles les personnes pourraient statutairement prétendre. Dans le cas des enquêtés, l'offre d'hébergement vers laquelle ils se trouvent renvoyés s'inscrit largement en dehors du droit au logement. Face à ce choix restreint, chacun bricole ainsi avec ou sans l'offre d'hébergement social au cours de longue période de sans-abrisme.

L'accès à l'offre d'hébergement de long terme que constitue les centres de stabilisation est jugé comme une réelle opportunité, une « chance », une « proposition inattendue » par les personnes interrogées qui y ont accédé. En revanche, on ne peut que constater le difficile accès à cette offre. Là encore, la question du droit et du choix semble à nouveau peu présente. Les logiques électives qui s'opèrent pour choisir qui pourra ou non accéder à ces structures perpétuent sous une autre forme et avec d'autres critères les principes observables dans le reste du champ de l'hébergement, prolongeant ainsi l'opacité et l'incertitude qui entourent l'accès à l'offre sociale. A nouveau, cette proposition place les « élus » face à un choix binaire : accepter ou refuser une offre que l'on ne connaît généralement pas. On l'a vu dans ce chapitre et dans le précédent, l'intervention auprès des personnes « identifiées » ou « signalées » susceptibles d'intégrer ces structures passe notamment par un travail d'aller-vers pour présenter l'offre et ses conditions avant toute entrée. Mais à l'exemple de Jérôme, on constate que ce travail de présentation préalable n'est pas toujours suffisant pour que le choix puisse pleinement s'exercer. L'exemple de l'orientation de Daniel depuis une structure d'urgence ne souhaitant plus le garder est une autre illustration du choix tout relatif accordé aux personnes.

Ce chapitre ne pouvait faire l'impasse sur ce que disent les personnes enquêtées sur les perspectives. Le contraste est alors saisissant puisque l'on constate que 8 des 15 personnes encore en centre de stabilisation envisage un départ vers un logement indépendant. Reléguées

pendant des années vers les foyers d'urgence collectifs, les enquêtés, après quelques années passées en centre de stabilisation, voient l'horizon du droit au logement s'éclaircir.

Au travers de l'exemple de l'élargissement des perspectives de choix des personnes concernant leurs destins résidentiels, on constate que ces structures de stabilisation, au-delà de se présenter comme des « espaces de réconciliation » entre ces personnes et l'offre sociale, permettent de réconcilier les personnes qui y résident avec une perspective de droit et de choix qui dépasse alors la seule « filière » des « grands exclus ».

Par les conditions que ces structures proposent en termes de modalités d'intervention, de conditions d'habiter et de perspectives temporelles, elles semblent permettre aux personnes qui y résident d'avoir le temps et l'espace pour affirmer leurs choix dans un cadre plus large que celui auquel elles se heurtent régulièrement. Si les principes et modalités d'action peuvent se rapprocher de ce que Marc-Henry Soulet décrit lorsqu'il parle de travail social palliatif, on constate que ces lieux ne constituent pas des « horizons en soi » mais permettent au contraire un déplacement de l'horizon des droits et un élargissement des perspectives du choix dans le rapport à l'offre sociale.

À l'occasion d'une rencontre institutionnelle, une cheffe de service d'une structure accueillant des « grands exclus » avait réagi vivement aux propos d'un partenaire qui pointait l'incapacité de ce public à pouvoir accéder au logement. Elle lui avait ainsi rétorqué : « Les grands exclus, ils crèvent d'autonomie ! ». Poursuivant, elle précisait qu'il fallait arrêter de considérer ces personnes sous l'angle de leurs incapacités alors que leurs parcours de vie étaient la preuve d'une grande force et de la capacité à mobiliser des ressources rares. Au final, les récits des enquêtés abondent dans le sens de cette lecture. Leurs parcours et trajectoires attestent de leurs capacités à vivre et à survivre dans un milieu généralement hostile, en composant bien souvent avec une offre sociale tronquée ou en s'en détournant largement.

Les propos de cette cheffe de service font aussi écho à ce que disent les personnes enquêtées de la reconnaissance qu'elles estiment avoir reçu dans ces structures. La plupart des enquêtés soulignent l'importance du rôle des intervenants dans leurs cheminements personnels, ainsi que dans des moments clés de leurs existences. Dans ces lieux, ils se sont sentis ou se sentent encore reconnus et respectés. Au final, les propos des enquêtés et leurs trajectoires permettent d'éclairer sous une autre facette l'action des dispositifs de stabilisation. En faisant le pari de

l'insérabilité pour des personnes pour lesquelles l'insertion courante, par l'emploi, est jugée inenvisageable, en permettant un chez soi sans contrainte pour des personnes que d'aucuns jugent incapables d'habiter, en s'appuyant sur les capacités des personnes plutôt que sur leurs défaillances, elles permettent en définitive aux personnes de se réinscrire dans le spectre du droit et du choix.

Conclusion de la troisième partie :

Chaque conclusion de partie m'a donné l'occasion de tirer les fils des chapitres pour analyser les évolutions politiques liées à la catégorie des « grands exclus ». Cette dernière partie, en se plaçant à l'échelle des territoires, a permis de montrer la façon dont la mise en œuvre concrète de l'offre sociale d'hébergement s'accompagne de multiples formes de non-recours concernant de façon générale la population des sans-abri. Le chapitre 8 montre ainsi comment l'administration de l'accès à l'offre d'hébergement s'effectue à la frontière, et même parfois en dehors, du cadre légal progressivement établi. On constate ainsi que les principes affirmés ou réaffirmés au niveau gouvernemental, en particulier au cours de la Refondation, peinent à se concrétiser à l'échelle des territoires. Alors que le système de prise en charge ne cesse de se développer (cf. chapitre 4), il est dans l'incapacité de répondre à l'ensemble des demandes. Ce contexte conduit à l'établissement de jurisprudences locales qui aménagent l'administration de l'offre selon un certain nombre de règles. Cela conduit à la production d'un non-recours par non-réception massif en ce qui concerne l'offre d'hébergement d'urgence. Alors que le cadre juridique de l'urgence sociale a été formalisé de façon récente, on voit comment il est négocié, aménagé, et finalement largement bafoué par les règles locales qui s'instaurent. Envisagé au niveau politique central comme un levier permettant le cadrage des actions et l'harmonisation des pratiques de prise en charge des sans-abri, voire même comme le sous-bassement d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement, on constate, en particulier concernant l'hébergement d'urgence, que le droit est faible. Loin d'être un cadre pour l'action, ou *a minima* un repère, le droit est davantage envisagé comme une contrainte dont il faudrait se défaire, que comme une ressource sur laquelle s'appuyer (Lascombes, 1990).

Dans un article publié en 2015 au cours duquel je questionnais l'urgence sociale sous l'angle du non-recours, j'indiquais comment l'affirmation du droit par l'État sans que celui-ci ne soutienne sa mise en œuvre effective, conduisait finalement à une fragilisation du droit et du rapport entretenu par les acteurs et les usagers vis-à-vis d'un cadre qui n'en est finalement pas un. Dans ce contexte, l'offre publique vient renforcer le sentiment d'incertitude et donc de vulnérabilité des personnes en situation de précarité. Chaque situation de non-recours, et en particulier par non-réception, allant à l'encontre du principe de l'inconditionnalité de l'accueil, contribue à l'effritement de la fiabilité de l'offre publique, et conduit à de possibles formes de non-demande par renoncement ou par épuisement (Lévy, 2015).

Dans la quête constante d'une illusoire fluidité du dispositif AHI qui permettrait de résoudre l'inadéquation entre l'offre et la demande, on a pu voir comment les logiques sélectives s'accroissent et s'appuient sur des critères qui dépassent le strict cadre de la vulnérabilité. Ainsi, l'enjeu de l'insérabilité s'observe désormais dans l'urgence, avec l'objectif d'identifier avant même que les personnes ne soient accueillies, les conditions potentielles de leurs sorties vers d'autres solutions institutionnelles ou de droit commun.

Dans ce contexte de pression sur l'offre et de sélectivité et de compétition accrue pour y accéder, on pourrait imaginer que les « grands exclus » se trouveraient plus que jamais relégués hors du système de prise en charge. Pourtant, on constate comment une offre dédiée et/ou accessible à ce public se maintient et constitue une « filière » spécifique dans un espace étroit des politiques d'hébergement. Cette filière est majoritairement composée des grands foyers d'urgence collectifs et des dispositifs d'hébergement hivernaux à « bas seuil » qui s'adressent spécifiquement au « grands exclus ». Ceci pourrait permettre de soutenir la lecture d'un fonctionnement dualiste de l'offre d'hébergement de façon (Clanché, 2000 ; Damon, 2002a ; Soulié, 2000) où les sans-abri les plus en difficulté se verraient renvoyés vers les dispositifs les plus bas de gamme de l'offre sociale. Mais cette filière ne se résume pas à ces dispositifs d'hébergement collectifs et ponctuels. Sur les différents territoires observés, on note ainsi l'existence d'une offre d'hébergement de long terme ciblant les « grands exclus » et proposant des conditions d'accueil en décalage avec les normes qui structurent le secteur de l'hébergement d'urgence ou d'insertion. Ces dispositifs de stabilisation proposant aux « grands exclus » un accueil sans limitation de durée et cherchant à permettre que les personnes se sentent chez elles, sont une preuve d'une organisation qui ne saurait se résumer à une logique dualiste. Cette offre dédiée aux « grands exclus » joue *a minima* deux fonctions de « réconciliation » : premièrement, elle cherche à se proposer comme un cadre hospitalier et le moins contraignant possible pour ce public accepte de s'y rendre et de s'y installer durablement ; deuxièmement, en accueillant ce public refusé par les autres dispositifs du champ, il exonèrent les autres structures d'une responsabilité dans leur prise en charge. En ce sens, tous les dispositifs de cette « filière » concourent directement ou indirectement, à la production d'un non-recours par non-proposition structurel concernant les « grands exclus ».

Au travers des entretiens réalisés avec les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête, dont une majorité réside ou a résidé dans ces structures de long terme, on a néanmoins pu voir que l'accès à cette offre est pour le moins incertain. Tous les enquêtés décrivent comment, généralement au fil de nombreuses années de sans-abrisme, l'éventuel recours à l'offre sociale d'hébergement signifie se retrouver face à une offre se limitant aux seuls dispositifs d'urgence collectifs ponctuels. La proposition d'accéder à une structure de long terme, puisqu'il s'agit très généralement d'une proposition sans demande préalable, s'opère de façon élective et dans un contexte qui maintient un climat d'incertitude et de restriction de la latitude du choix. Le fait que ces structures soient finalement appréciées par les personnes qui ont accepté d'y aller n'empêche pas que l'accès à ces hébergements est une nouvelle expression des trajectoires contraintes ou subies qui caractérisent les trajectoires institutionnelles des « grands exclus ».

La fin du dernier chapitre permet toutefois de constater que ces structures qui pourraient s'apparenter à des formes asilaires modernes pour les sans-abri considérés comme les plus vulnérables et pour lesquels toute forme d'insertion semble inenvisageable, permettent en réalité aux personnes de renouer avec leurs droits et leurs perspectives de choix. Cela s'observe en particulier en ce qui concerne les perspectives résidentielles puisque, que les personnes souhaitent rester dans ces lieux ou en partir, en particulier pour aller vers un logement, le choix leur appartient. Marc-Henry Soulet, questionnant l'évolution d'un pan de l'intervention sociale vers un travail social palliatif, envisage des dispositifs qui se présenteraient comme des « niches ontologiques » devenant au final le seul horizon des personnes qui y seraient accueillies (Soulet, 2007). Si l'approche adoptée dans les structures observées peut se rapprocher en de nombreux points des thèses que développe M.-H. Soulet sur le travail social palliatif et la « gestion des immotiles » (Soulet, 2012), on constate néanmoins un décalage important en ce qui concerne l'horizon qu'ouvrent les dispositifs observés. En effet, ceux-ci peuvent contribuer à « réconcilier » les personnes avec la perspective du droit et du choix.

CONCLUSION GÉNÉRALE

En préambule de cette conclusion générale, il m'importe de souligner le rôle des personnes que j'ai eu l'occasion de rencontrer tout au long de l'enquête. Ces échanges ont été déterminants pour que j'arrive à comprendre une partie de la complexité qui caractérise l'organisation du secteur de la prise en charge des personnes sans abri. Les échanges et entretiens avec des agents des différentes administrations centrales ou locales, des gestionnaires d'associations, administrateurs, intervenants de terrain, représentants d'usagers, militants, et usagers des politiques de prise en charge des sans-abri, m'ont poussé à tenter de comprendre l'organisation de ces politiques et leurs principes. Je souhaite en particulier insister ici sur l'importance des entretiens et échanges avec les personnes sans abri ou l'ayant été. Si la mobilisation de leurs paroles se trouve finalement cantonnée à l'ultime chapitre de cette thèse, leur apport a été essentiel dans mon cheminement. Très tôt, et alors que je découvrais le secteur social en tant qu'intervenant, les multiples échanges avec les personnes hébergées m'ont permis de comprendre la cartographie des acteurs et des ressources présentes sur le territoire grenoblois, les éventuelles évolutions qui s'étaient opérées, mais aussi comment les usages de ces ressources institutionnelles ne constituaient qu'une part seulement des ressources sur lesquelles elles s'étaient appuyées au fil de leurs parcours de sans-abrisme. J'ai cherché, dans le cadre de l'enquête, à poursuivre selon cette logique en me faisant informer et guider par les personnes rencontrées.

Georges : « Qu'est-ce tu fais ici en fait ? »

Ben, je fais une recherche pour essayer de comprendre comment ont évolué les politiques pour venir en aide aux personnes à la rue et ce qu'elles en pensent...

G : « [Il éclate de rire] Je te souhaite bien du plaisir ! »

Pourquoi ça vous fait rire ?

G : « Parce que c'est un sacré merdier ! »

Au-delà de l'anecdote que constitue ce bref échange avec Georges, rencontré dans un centre de stabilisation marseillais, la plupart des entretiens et échanges avec les personnes sans abri ou l'ayant été, rencontrées dans le cadre de l'enquête mais aussi en dehors, m'ont d'abord renvoyé à la complexité de l'offre sociale. Cette complexité peut être envisagée sous deux angles : celui de l'organisation de l'offre en tant que telle, et celui de son accessibilité.

Mais au travers des discussions et entretiens avec ces personnes, en particulier les plus âgées d'entre elles ayant généralement connu les carrières de sans-abrisme les plus longues, une autre dimension est apparue. Ces personnes ayant connu leurs premiers épisodes de sans-abrisme dans les années 1980 ou 1990 me présentaient un récit s'inscrivant dans le temps long de l'évolution des politiques de prise en charge. À les écouter, je n'avais pas l'impression que les choses avaient véritablement évolué entre ce qu'elles décrivaient de leurs premières expériences de l'offre sociale à cette époque, et ce qu'elles avaient vécu récemment. Le caractère statique de l'offre sociale qui ressortait de ces récits invitait ainsi à prendre au sérieux leurs témoignages et à adopter une perspective historique de l'analyse des évolutions de ces politiques.

Alors que certains acteurs du champ m'avaient alerté au démarrage de mon enquête sur le caractère illusoire de vouloir m'appuyer sur la parole de ces « grands exclus », incapables de « tenir » le temps d'un entretien, à la parole « peu fiable » et empreinte de mythomanie, j'ai fait le choix de prendre au sérieux leurs propos, comme des informateurs au même titre que les acteurs institutionnels enquêtés. Si tous leurs propos n'étaient pas forcément cohérents, au même titre que ceux de certains acteurs institutionnels interrogés, ils ont contribué à nourrir cette recherche et ont participé à déterminer les fils que la thèse a finalement suivis. Qu'ils en soient remerciés ici.

Les « grands exclus », une catégorie emblématique de l'échec de l'action publique

Cette thèse a cherché à démontrer comment un public particulier parmi les sans-abri, les « grands exclus », avait au fil du temps et des évolutions politiques, fait l'objet d'un traitement spécifique et dérogatoire. En adoptant une approche selon différentes perspectives et s'inscrivant dans le temps, j'ai voulu analyser l'évolution du traitement des « grands exclus », de son contexte d'émergence dans les années 1980 jusqu'aux années 2010. Chacun des chapitres de cette thèse a cherché à contribuer, au travers d'angles et de points de vue différents, à comprendre cette catégorie, sa place, son rôle et ses effets dans le cadre des politiques sociales de prise en charge des sans-abri. En retour, par le prisme de la catégorie de « grands exclus », cette recherche contribue à une compréhension de l'évolution globale de ces politiques.

L'avènement du « grand exclu » : l'individu vulnérable et problématique

Un premier enseignement peut d'emblée ressortir de cette thèse : la catégorie de « grands exclus » est observable et agissante à tous les niveaux de la mise en œuvre des politiques publiques et tout au long des périodes observées. Il aura fallu attendre la fin des années 1990 pour que la dénomination « grand exclu » émerge pour désigner de façon générique ce public, mais ses contours se dessinent en amont et conduisent à la mise en œuvre d'actions ciblées dans le cadre de l'urgence sociale. Ce premier enseignement, qui peut paraître évident, ne l'est pas.

Fonctionnaire DGCS : « C'est quand-même plutôt flou comme catégorie, les "grands exclus". Ce sont surtout les associatifs qui emploient ce terme. Ça m'étonnerait que vous trouviez ce terme au sein des circulaires ou des instructions... Ce n'est pas un terme que l'on emploie. »

À l'image de cet échange avec une fonctionnaire de la DGCS ou encore de discussions avec des collègues chercheurs à l'amorce de cette thèse, on aurait pu penser que cette catégorie ne relevait que du langage vernaculaire des acteurs associatifs. Dans d'autres cas, on m'expliquait que cette appellation avait été employée à l'époque de la création du Samusocial en 1993, mais qu'elle serait désormais anachronique ou dépassée. Au long des chapitres de la thèse, au travers de ses différents niveaux d'observation et au fil des époques successives scrutées, on constate au contraire que cette catégorie est présente au niveau politique central comme à l'échelle des territoires, et qu'elle s'inscrit dans la durée puisqu'elle demeure aujourd'hui mobilisée. On peut donc affirmer l'existence d'une catégorie d'action publique des « grands exclus ».

Au-delà de cette première observation, la thèse a cherché à montrer comment l'avènement de cette catégorie fait apparaître la présence d'un problème public spécifique dans le problème public des « sans domicile fixe ». L'approche historique adoptée permet de montrer une distinction originelle entre ceux que l'on désigne alors sous le terme de « clochard » et le reste de la population SDF. Tandis que la question SDF et son inscription à l'agenda politique se place dans un contexte de prise en considération de la nouvelle pauvreté et de l'extension de l'exclusion sociale, le sans-abrisme ne concerne alors plus seulement les clochards et vagabonds. Ces derniers, dont la prise en charge a historiquement oscillé entre répression et assistance, vont alors être davantage pensés à l'aune de leurs incapacités et de leur vulnérabilité. On a ainsi pu voir le rôle déterminant des acteurs de la Maison de Nanterre dans ce processus

de problématisation qui a fait de celui que l'on désigne alors encore généralement sous le terme de « clochard » la figure de l'individu vulnérable par excellence. La situation de ces sans-abri considérés comme « les plus désocialisés » se pose comme un problème spécifique parmi la population sans abri. Ce problème spécifique est appréhendé sous l'angle médical et est largement décrit sous l'angle psychopathologique, très influencé par certaines thèses psychanalytiques. Ils sont ainsi pensés comme des victimes, incapables de se réinsérer socialement, de pouvoir agir par et pour eux-mêmes, et même d'être conscients de leur état. Cette problématisation de la situation de ce public a conduit au développement d'actions spécifiques, à l'image du Samusocial, cherchant à développer un répertoire d'action permettant d'aller à la rencontre de ces personnes « qui ne demandent rien ».

La création du Samusocial en 1993, dans l'optique originelle d'agir en direction de ce public, va marquer l'amorce d'une transformation importante des politiques de prise en charge des sans-abri qui va voir se développer de façon exponentielle les politiques de l'urgence sociale, et les tentatives étatiques répétées de les articuler avec celles, plus anciennes, de l'insertion. Mais le développement des actions qui s'inscrivent dans le cadre des politiques de l'urgence sociale ne permet pas de formuler une réponse à ces « grands exclus ». La série d'enquêtes réalisée par le Credoc au long des premières années de l'institutionnalisation de l'urgence sociale donne une illustration de la façon dont ce public n'est pas pleinement touché par ces actions. Les acteurs sociaux en charge de ces dispositifs interrogés par le Credoc donnent à voir que le non-recours aux dispositifs d'urgence qui ne cessent de se développer d'année en année, ne relève pas seulement des incapacités ou comportements individuels, mais aussi d'un constat d'inadaptation de l'offre sociale pour les accueillir ou les héberger. De l'« individu vulnérable » auquel il faudrait porter secours, le « grand exclu » (re-)devient l'individu problématique impossible à prendre en charge par l'offre sociale. Cette double conception du « grand exclu » va finalement être en tension tout au long du développement des politiques publiques liées à la prise en charge des sans-abri, et s'observe encore aujourd'hui.

Une lecture de l'évolution des politiques de prise en charge des sans-abri par le prisme des « grands exclus »

J'ai fait le choix d'adopter différents points de vue afin de suivre l'évolution du traitement politique de la catégorie des « grands exclus ». Les deux premières parties de la thèse s'intéressent principalement à la période allant des années 1980 au début des années 2000. La première vise à analyser la socio-genèse de la catégorie des « grands exclus » dans un contexte d'institutionnalisation progressive des politiques de prise en charge des sans-abri. La seconde observe une séquence qui démarre au début des années 2000 et va jusqu'au début des années 2010. La thèse s'intéresse alors à la période lors de laquelle l'organisation de l'offre sociale telle qu'elle s'était progressivement structurée va être critiquée et contestée, conduisant à différentes évolutions politiques notables. Enfin, la troisième partie s'inscrit dans la continuité de la précédente, et se situe au début des années 2010. La thèse change alors d'échelle d'observation pour se placer au niveau des territoires de mise en œuvre des politiques afin d'observer la façon dont elles sont administrées et reçues par leurs ressortissants.

En adoptant différentes perspectives et une approche chronologique pour analyser l'évolution du traitement des « grands exclus » de son contexte d'émergence dans les années 1980 jusqu'aux années 2010, j'ai cherché à faire dialoguer la catégorie des « grands exclus » avec le cadre général des politiques publiques de prise en charge des sans-abri. Ces deux objets pourraient sembler à première vue liés. La catégorie des « grands exclus » est l'une des composantes du « problème SDF » qui s'est progressivement révélé à partir des années 1980. Le fait de ne pas restreindre *a priori* l'observation aux seuls dispositifs dédiés aux « grands exclus » permet ainsi d'inscrire la catégorie dans un cadre plus général et de constater le traitement spécifique dont elle a pu faire l'objet au fil du temps. Cela permet aussi de contribuer à l'analyse de l'évolution du cadre des politiques de prise en charge des sans-abri, en particulier celles liées à l'hébergement. Cette perspective historique du développement des politiques à destination des sans-abri s'inscrit dans la lignée de travaux d'autres chercheurs ayant engagé cette démarche sur d'autres périodes ou au travers d'autres approches (Aranda, 2019 ; Brodriez-Dolino, 2013 ; Brodriez-Dolino et Ravon, 2016 ; Damon, 1995, 2002a ; Gardella, 2014b ; Rullac, 2008, 2011).

Cette approche permet de mettre en évidence certaines des lignes de force qui ont tramé l'évolution de ces politiques. En premier lieu, une première tendance s'observe tout au long des années 1990 : le développement des politiques de l'urgence sociale. Par la création puis la généralisation des Samusociaux, du 115, ou des accueils de jours, se développent sur les territoires des veilles sociales qui intègrent aux politiques sociales des actions qui relevaient jusqu'alors pour partie de l'action caritative. Le développement de ce nouveau répertoire d'action de l'intervention médicosociale va occuper une place croissante parmi les politiques de lutte contre les exclusions et en particulier celles concernant les sans-abri. Ce développement conduit à un second enjeu qui apparaît dès la fin des années 1990 : l'arrimage de ces nouvelles actions au reste des politiques sociales, et notamment celles de l'hébergement d'insertion. Il s'agit alors de tenter de réunir la pluralité des actions de l'urgence qui se sont développées de façon disparate à celles du champ de l'hébergement d'insertion qui s'est progressivement structuré à partir de la fin de la deuxième guerre mondiale. L'ambition politique est ainsi de rassembler les deux champs de l'urgence et de l'insertion pour en faire un ensemble articulé et cohérent. Cela s'observe déjà à l'occasion de la Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998 qui inscrit les actions de l'urgence comme relevant de la lutte contre les exclusions au même titre que les dispositifs d'insertion. Par la suite, le Référentiel national AHI de 2005 concrétise un modèle réunissant tous les dispositifs existants au fil d'un *continuum* de prise en charge séquentiel et ascensionnel visant l'accès au logement individuel de droit commun. Ce Référentiel, s'il présente une articulation coordonnée des différents dispositifs, constitue aussi une tentative étatique pour cadrer les pratiques mise en œuvre par les acteurs, généralement associatifs, qui assurent ces actions. Son ambition est ainsi d'aboutir à une harmonisation des pratiques.

L'élaboration de ce Référentiel illustre une autre tendance qui accompagne le développement des dispositifs et l'institutionnalisation progressive du dispositif AHI : l'accroissement de la place du droit. Ceci concerne en premier lieu le champ de l'urgence qui s'est développé tardivement et souvent de façon « a-juridique » pour reprendre le terme de Stéphane Rullac (2011). L'inscription dans la loi de 1998 des dispositifs de l'urgence en est une manifestation, tout comme le Référentiel AHI. Mais la séquence politique qui s'ouvre au début des années 2000, sur fond de tensions entre certains acteurs associatifs et l'État, va conduire à l'affirmation plus marquée d'un cadre juridique de l'hébergement. Alors que les critiques portent en particulier sur les effets de l'organisation de la prise en charge selon une logique séquentielle et le fait qu'elle conduise de nombreuses personnes sans-abri à ne jamais

dépasser le stade d'un hébergement d'urgence ponctuel, vont être successivement affirmés l'opposabilité du droit au logement et à l'hébergement, mais aussi deux principes censés cadrer l'action de l'accueil en urgence : l'inconditionnalité de l'accueil et la continuité de la prise en charge.

Ce cadrage juridique est à nouveau envisagé par les pouvoirs publics comme un moyen pour ordonner les pratiques des acteurs de terrain, dans un contexte où l'État souhaite affirmer un contrôle plus affirmé sur le pilotage des politiques à destination des sans-abri. Ce contrôle s'entend sous l'angle organisationnel d'une part, cherchant à ce que les conditions d'accueil et d'hébergement tendent vers une harmonisation. Mais il s'entend aussi sous l'angle budgétaire, alors que l'État souhaite maîtriser, à défaut de restreindre, l'inflation des dépenses liées aux politiques de prise en charge des sans-abri.

La grille de lecture du non-recours pour analyser les évolutions du traitement politique des « grands exclus »

La consolidation de la catégorie des « grands exclus » s'observe au fil de l'institutionnalisation du secteur AHI. Alors que les actions d'urgence étaient censées formuler une réponse adaptée à leurs situations, on observe au long des évolutions politiques du champ comment cette catégorie fait l'objet d'un traitement spécifique et dérogatoire constant.

La mobilisation de la typologie du non-recours proposée par l'Odenore comme une grille de lecture de l'évolution des politiques publiques et plus spécifiquement du traitement de cette catégorie permet de soutenir l'idée que la question du non-recours est consubstantielle de cette catégorie. Les représentations qui lui sont liées comme les diverses réponses qui lui sont faites par l'État social font apparaître des formes multiples de non-recours. Le public des « grands exclus » n'est pas le seul à se trouver dans des situations de non-recours directement liées à l'administration de l'offre publique. C'est par exemple le cas des « sans-papiers », des « déboutés de la demande d'asile », ou encore des « mineurs étrangers isolés » pour ne citer que des publics vulnérables récents. Alors que j'ai systématiquement interrogé les acteurs institutionnels sur cette catégorie et qu'ils m'ont brossé le portrait de personnes sans abri de façon chronique, cumulant les difficultés sociales et sanitaires et n'accédant pas de façon subie

ou volontaire aux dispositifs sociaux, en particulier d'hébergement, une seule personne m'a expliqué qu'aujourd'hui, les « grands exclus, ce sont les déboutés [de la demande d'asile] », qui se trouvent « laissés à l'abandon du social ». Selon elle, ce sont ces personnes qui se trouvent aujourd'hui « vraiment sans solution ». La dernière partie de la thèse a notamment donné à voir comment les personnes déboutées de la demande d'asiles ou sans-papiers se trouvaient effectivement écartées d'un certain nombre de dispositifs auxquels elles pourraient normalement prétendre. On peut toutefois souligner que la catégorie des « grands exclus » se distingue de ces autres publics par deux aspects. Tout d'abord, la persistance dans le temps de cette catégorie renvoie à une question plus profonde pour l'État social, sur le devenir des personnes jugées non-réinsérables. L'autre point de distinction concerne la compréhension des situations d'exclusion dans lesquelles se trouvent ces différentes populations. Si le « grand exclu » est aujourd'hui aussi envisagé comme victime de l'organisation de la prise en charge, la suspicion d'irrationalité qui l'entoure ne s'est pas complètement estompée. A l'image des propos de différents responsables politiques cités en introduction de la thèse, on observe toujours aujourd'hui la présence d'un discours envisageant la chronicité des situations de sans-abrisme comme la résultante d'un refus total d'aller vers les centres d'hébergement. Pour les autres catégories de public mentionnées, c'est le statut administratif qui est considéré comme l'entrave principale voire exclusive invoquée pour expliquer la difficulté d'accéder aux droits et pour justifier la mise en œuvre de solutions dérogatoires.

L'analyse par le non-recours a ainsi permis, tout au long de la thèse, de voir que la question du non-recours est consubstantielle de la catégorie des « grands exclus ». Dès son origine, c'est la question de l'éloignement et du refus de l'offre qui participe à cadrer le problème social de cette population. Ce non-recours par non-demande est alors envisagé et expliqué sous l'angle individuel et psychopathologique. Par la suite, l'échec du développement des politiques de l'urgence pour remédier à leur situation va penser cette catégorie sous l'angle des logiques d'éviction dont les « grands exclus » seraient victimes. Si les raisons individuelles du non-recours n'ont pas disparu, elles sont complétées par une lecture plus centrée sur les raisons institutionnelles, caractérisée par un non-recours par non-réception, mais aussi par une compréhension complexifiée de la non-demande qui s'expliquerait aussi par les conditions et principes de l'offre sociale. Mais en fin de compte, ces formes de non-recours sont observables au fil de la consolidation de cette catégorie, de sa genèse à aujourd'hui.

La mobilisation du non-recours comme grille de lecture au fil de cette thèse a donc permis de constater qu'au cours des dernières décennies, la façon dont a été envisagée cette catégorie de public et les idées et représentations qui lui sont liées, ont pu évoluer et se complexifier. D'une lecture strictement fondée sur les comportements et incapacités des individus, la compréhension de la situation problématique de cette population a progressivement reconnu l'influence des logiques institutionnelles. De l'individu vulnérable ou problématique, le « grand exclu » est alors également envisagé comme la victime du système de prise en charge. Leur situation va être largement mobilisée pour illustrer les dysfonctionnements de l'organisation de la prise en charge au tournant des années 2000. Par différents travaux de recherche, rapports institutionnels, mais aussi par le biais d'acteurs associatifs, la situation des « grands exclus » devient l'un des symboles de l'échec de l'organisation ascensionnelle de la prise en charge telle qu'elle se met concrètement en œuvre. Mais si ces différentes critiques et mobilisations vont finalement aboutir à des modifications importantes dans l'organisation de la prise en charge des sans-abri, et à l'affirmation progressive d'un droit de tous à accéder à un logement, l'analyse par le non-recours met en exergue le statut d'exception des « grands exclus » pour lesquels chacune de ces avancées s'accompagne d'une dérogation les affectant. On observe ainsi un traitement « à part » qui les renvoie vers des solutions alternatives. S'ils sont envisagés comme victimes de l'organisation de la prise en charge, ils n'ont cependant pas cessé d'être perçus comme incapables de vivre de façon autonome et donc d'accéder à un logement.

La position de Xavier Emmanuelli est éclairante pour comprendre l'ambivalence persistante à l'égard de la prise en charge des personnes en situation de « grande exclusion ». Ce promoteur décisif de la catégorie des « grands exclus » a été impliqué dans la création de la plupart des dispositifs destinés aux « grands exclus » qui se sont développés tout au long des années 1990 (Samusocial, 115, pensions de famille, lits infirmiers). Il était également président du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées lorsque ce dernier publia un rapport dénonçant l'inadaptation du dispositif AHI pour prendre en charge les « grands exclus » et la nécessité d'un dispositif d'urgence réactif orienté vers le logement. A la même époque, le HCLPD a fortement milité pour la reconnaissance de l'opposabilité du droit au logement afin de le rendre réellement effectif. X. Emmanuelli rédigea d'ailleurs un rapport en ce sens. Lors de l'entretien réalisé avec lui en 2018, alors que l'échange s'oriente vers le sujet développement de l'approche « Logement d'abord », le discours du promoteur de la « grande exclusion » et de celui du défenseur du « Dalo » se heurtent, laissant apparaître une ligne de tension renvoyant au caractère spécifique de ce public :

XE : « Les gens qui m'ont fait chier, c'est les Enfants de Don Quichotte. Parce que, autour de ça, ils ont monté un scénario. Or, la souffrance n'est pas un scénario. Je ne vous fais pas du dolorisme. Je vais pas... Je la ressens comme ça. Ils ont monté devant les caméras, sur le canal, des tentes. Et pour les caméras, ils ont fait venir des gens de la rue. Revendication ! On a trouvé des logements ! Il a fait démissionner la ministre du logement, qui est pas méchante. Et après, il s'en est plus occupé. Et les gens, quand vous donnez un logement sans préparation, vous transportez la rue dans votre logement. Et puis un logement, c'est un habitat. C'est... Vous avez des voisins de dessus, à côté. Faut traverser la rue pour aller faire son PMU, envoyer les enfants à l'école... C'est ça un logement. Et si c'est pour avoir quatre murs et un toit, y en a plein au cimetière Montparnasse de ce genre de logement. Vous comprenez ? Je crois que ça n'a pas été défini le "logement d'abord". [...] Non, le "logement d'abord", il n'y a pas de d'abord. C'est ça qui est, si vous voulez, la faiblesse de ça. Et puis, qui va habiter ces logements ? Et c'est ça... D'abord, qu'est-ce qu'un logement ? Un logement est un habitat. C'est une petite unité sociologique dans lequel vous pouvez déployer vos ailes et avoir des projets. Un logement, ça ne veut rien dire. Ou alors c'est un ghetto, ou un quartier... »

Et pourtant, vous avez défendu le droit opposable au logement...

XE : « Oui. Mais d'où on sortait aussi ? »

Oui, mais quand il y a cette question de l'opposabilité du droit, on considère bien que d'un coup, on rend éligible toute personne en situation régulière qui vit sur le territoire, correspondant aux critères...

XE : « Oui. »

Y compris ces personnes que... [il m'interrompt]

XE : « Oui mais je suis pour. Si vous voulez, simplement, il faut qu'on définisse le logement, qui n'est pas défini. J'aurais dû dire... l'habitat. Regardez par exemple les communautés d'Emmaüs. Elles ne sont pas exclues. Elles sont ensemble dans un lieu, elles ont des échanges, elles ont des liens. »

Le propos de Xavier Emmanuelli illustre bien la façon dont les « grands exclus » se trouvent, pour différentes raisons, placés à l'écart du droit qui se développe. Dans la perspective de X. Emmanuelli, le maillage des dispositifs qu'il a contribué à développer pour les « grands exclus » faisait « système » et avaient pour but de proposer une voie de prise en charge parallèle pour ce public. De la rue à la prise en charge par le Samusocial, pour aller ensuite vers les lits infirmiers ou les pensions de famille.

Cette question de l'impossibilité des « grands exclus » d'accéder à un logement à proprement parler trouvera finalement une concrétisation dans la « loi Dalo » au travers du principe de requalification de la demande permettant de renvoyer vers l'hébergement une demande de logement pour les personnes ayant besoin d'un accompagnement social. À l'heure

du droit au logement opposable, c'est ainsi une autre solution qui se développe pour les « grands exclus » : les centres de stabilisation.

Cette succession de constats sur l'inadaptation de l'offre sociale existante pour prendre en charge ce public, et le développement de dispositifs spécifiques, sans préjuger de leurs intentions et du bienfondé des principes qui les animent, conduisent finalement au renforcement de la distinction et de la singularisation de ce public. Ceci contribue à nourrir un peu plus l'argument de son impossible accès à d'autres dispositifs que ceux leur étant spécifiquement dédiés.

L'analyse à l'échelle des territoires a montré que cette organisation de l'offre admettant en définitive l'inadaptation de la plupart des dispositifs d'hébergement sociaux à formuler une réponse adaptée à ce public conduisait à un non-recours par non-proposition structurel reléguant les « grands exclus » vers une « filière » spécifique de l'offre d'hébergement majoritairement constituée des hébergements sociaux les plus bas de gamme, proposant un accueil ponctuel et collectif s'affranchissant largement du principe de continuité de la prise en charge. Cette offre constitue la seule solution vers laquelle les « grands exclus » se voient orientés, les plaçant finalement face à un choix binaire : accepter ou refuser ces solutions précaires. Cela conduit à ce que le traitement de cette catégorie se joue encore et toujours dans un espace particulièrement circonscrit des politiques sociales.

Le prolongement d'une lecture dualiste de la prise en charge des sans-abri ?

Pour ce public, tout renvoie à l'exception, à la dérogation. Ce constat pourrait conduire à rejoindre les conclusions déjà anciennes formulées par Charles Soulié notamment, sur le caractère dualiste de la prise en charge des sans-abri. Pour les sans-abri jugés réinsérables, il serait possible d'accéder aux différents dispositifs d'insertion pour espérer accéder à un logement, tandis que pour les autres, dont les « grands exclus », l'accès à l'hébergement se limiterait à des solutions de mise à l'abri ponctuelles à la frontière du social et de l'humanitaire. Cette conception de la prise en charge des pauvres n'est pas nouvelle. Elle illustre la persistance d'enjeux moraux concernant la posture étatique à l'égard des populations jugées non-réinsérables, des « surnuméraires » (Castel, 1995), ou des « non récupérables » (Aranda, 2019).

Pour soutenir un peu plus cette hypothèse, on a vu que la vulnérabilité se trouve même parfois contestée par l'insérabilité dans le cadre des dispositifs de l'urgence sociale.

Cette question morale conserve toute son actualité. Dans ce contexte, la posture de l'État social, loin d'être totalement tranchée, est ambivalente à l'égard de ces « grands exclus ». Ainsi, la thèse démontre que la position de l'État et des acteurs qui portent les actions envers les sans-abri ne saurait se réduire à une forme de perpétuation linéaire des logiques punitives ou asilaires historiques qui précèdent la période observée ici, ni même à une organisation dualiste stricte qui relèguerait purement et simplement ces « grands exclus » vers les dispositifs de prise en charge les plus rudimentaires. La thèse a permis d'observer que face au « problème » que constitue ce « public », l'État social n'est pas passif. La question de la prise en charge de ce public fait régulièrement l'objet de rapports, d'expérimentations, d'appels à projets. On a ainsi pu voir que la « filière » de l'hébergement accessible aux « grands exclus » ne se résumait pas seulement aux grands foyers d'urgence collectifs.

Les deux derniers chapitres de la thèse ont montré que des solutions existent sur les territoires, nées après 2007 dans le cadre de l'expérimentation de la stabilisation. Ces dispositifs sont rares et représentent une part marginale de l'offre d'hébergement. Ils proposent un accueil durable et digne aux « grands exclus ». Ils fonctionnent selon des principes d'intervention en décalage avec les dispositifs insertionnels classiques. On a également constaté qu'au-delà d'un « lieu de vie » ou d'une « niche ontologique » (Soulet, 2007) permettant aux « grands exclus » de trouver l'espace d'un chez soi durable (Pichon, 2019), ces dispositifs permettaient aussi à leurs résidents, en plus d'une forme de réconciliation avec l'offre sociale, de rouvrir les perspectives du choix notamment au travers d'une autonomie décisionnelle sur leurs devenir résidentiels.

La simple existence de ces lieux permet de contester une lecture strictement dualiste de l'organisation de la prise en charge des sans-abri. Elle confirme en revanche que la catégorie des « grands exclus » fait à nouveau l'objet d'un traitement d'exception. Alors que le contexte et les principes des politiques de lutte contre le sans-abrisme ou de prise en charge des sans-abri évoluent et vont dans le sens d'une extension du domaine de l'État social actif, les « grands exclus » semblent pour partie s'en abstraire. Loin des logiques activationnelles, incitatives, contractuelles, l'espace des politiques publiques qui leur est dédié semble ne pas tenir compte,

en première instance en tout cas, de ces principes qui agissent désormais sur tous les champs des politiques sociales, y compris de l'urgence sociale comme j'ai pu le montrer.

Ce constat formulé sur ces dispositifs peut rejoindre ceux portés et défendus par différents acteurs qui, données probantes à l'appui, militent pour la généralisation de l'approche « Logement d'abord ». Les différentes expérimentations conduites dans différents pays, dont la France, concluent à la pertinence de cette approche pour les personnes ayant vécu de nombreuses années à la rue et rencontrant d'importantes difficultés sanitaires et sociales. L'expérimentation française du « Un chez soi d'abord », s'adressant aux personnes sans abri atteintes de troubles psychiatriques importants, a ainsi été évaluée positivement, conduisant à un élargissement de sa mise en œuvre sur différents territoires au-delà des quatre sites initiaux à Paris, Lille, Marseille et Toulouse. Malgré tout, cet élargissement demeure à nouveau limité, quand bien même est défendue l'idée que cette approche serait tout aussi valable pour les « grands exclus » que pour le reste de la population sans-abri, à coût équivalent.

La thèse a permis de montrer que malgré le foisonnement d'idées, l'empilement de rapports, les différentes contributions de chercheurs et experts, cette catégorie se retrouve toujours soumise à un statut d'exception. Ainsi, malgré différentes évolutions des politiques et l'affirmation d'un cadre juridique, en ce qui concerne les « grands exclus », les politiques piétinent...

Le piétinement des politiques publiques

Tous les acteurs interrogés dans le cadre de l'enquête s'accordent sur le fait que ce public ne constitue qu'une infime partie de la population sans abri. Pourtant, chaque initiative politique qui semble aller dans le sens d'une transformation notable des conditions d'accueil pouvant profiter aux « grands exclus » et leur permettre de sortir du statut d'exception qui est le leur semble se solder au mieux par le développement de quelques initiatives localisées, demeurant insuffisantes pour répondre à l'ensemble des personnes potentiellement ciblées.

L'une des hypothèses expliquant ce « piétinement » des politiques publiques renvoie à la notion de *Path dependence* ou « dépendance au chemin emprunter » (Palier, 2019 ; Palier et

Bonoli, 1999)⁵²⁰. Selon cette notion, issue de l'économie, le constat de l'existence d'une solution plus efficace ne conduit pas nécessairement à son adoption pour différentes raisons qui renvoient à la contrainte et au poids des choix effectués par le passé. Appliqué au domaine des politiques sociales, différents facteurs agissent dans le sens d'une stabilité des institutions ou d'une résistance au changement. Ainsi, comme l'explique le politiste Paul Pierson, « les modèles de mobilisation politique, les règles du jeu institutionnel et même les façons de voir le monde politique vont souvent autogénérer des dynamiques autorenforçantes » (Pierson, 2000). Cette notion permet d'expliquer la stabilité des institutions et certaines formes de résistance au changement⁵²¹. Paul Pierson identifie trois facteurs qui agissent dans le sens d'une stabilité des institutions ou d'une résistance au changement, : « les processus d'action collective », « les processus cognitifs d'interprétation et de légitimation collective des enjeux et de la vie politique », et « les processus de développement institutionnels ». Dans le cadre des politiques de prise en charge des sans-abri et en particulier du traitement des « grands exclus », cette approche semble s'appliquer en plusieurs points. On a ainsi pu observer tout au long de la thèse la difficulté pour les acteurs du champ à sortir de la perspective ascensionnelle et séquentielle de l'organisation de la prise en charge fondée sur la « capacité à habiter ». On a également constaté la persistance des représentations liées à la catégorie des « grands exclus » et de leurs effets. Au fil du temps, si la problématisation de cette catégorie se complexifie, la présomption d'incapacité qui pèse sur ce public demeure belle et bien présente.

L'actualité du champ propose une nouvelle illustration de cette difficulté chronique à ouvrir la porte du droit et du choix aux « grands exclus ». La Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement incarne la difficulté à affirmer un changement de cap radical dans la considération de cette catégorie. La Dihal a été l'une des chevilles ouvrières de la démarche de Refondation. Elle a suivi de très près la plupart des expérimentations qui se sont développées dans la continuité de l'action des Enfants de Don Quichotte, et donc plusieurs des structures d'hébergement de long terme observées dans le cadre de cette recherche. Elle a médiatisé ces expérimentations en tant que bonnes pratiques et en a même soutenu financièrement certaines au travers de différents appels à projets notamment. Par la suite, à

⁵²⁰ Je m'appuie ici sur la présentation de la notion de *Path Dependence* proposée par Bruno Palier dans le *Dictionnaire des politiques publiques* (Boussaguet, Jacquot et Ravinet, 2019).

⁵²¹ Comme le rappelle Bruno Palier concernant les enseignements des travaux de l'économiste américain Douglass C. North : « Changer signifierait perdre l'amortissement et les rendements croissants des investissements de départ, et devoir investir à nouveau ; il faudrait alors aussi reprendre les processus d'apprentissage, rester coordonner avec les autres institutions, et changer d'anticipation, être capable de prévoir les nouveaux comportements adaptés » (Palier, 2019, p. 447).

partir de 2009, la Dihal a soutenu le développement de l'approche « Logement d'abord ». Cette approche jugée probante permettait d'une certaine manière d'appliquer les principes d'interventions de la stabilisation dans le cadre de l'accès direct de la rue au logement. La Dihal a ainsi porté la tentative de développement de l'approche « Logement d'abord » sur les territoires pilotes de mise en œuvre en 2011 et a piloté la démarche expérimentale « Un chez soi d'abord ». Y compris après l'échec de la démarche des territoires pilotes, la délégation a cherché à porter cette idée au travers d'appels à innovation sociale ou en valorisant les initiatives existantes. Pendant des années, la délégation a tenté de diffuser les principes du « logement d'abord » en remettant explicitement en cause la notion de « prêt à habiter » ou toute forme de diagnostic permettant de prédire la capacité des personnes à pouvoir vivre de façon autonome dans un logement. Elle a mis en exergue les pratiques orientées vers le rétablissement et la réduction des risques en indiquant la pertinence de s'appuyer sur le pouvoir d'agir et l'autodétermination des personnes.

En 2018, lors d'un échange informel avec une chargée de mission de cette délégation à l'occasion d'un voyage en train, celle-ci me racontait que la Dihal recevait très régulièrement des projets d'habitats spécifiques et autres constructions modulaires se présentant comme des solutions adaptées pour les sans-abri chroniques. Elle en souriait alors, me disant qu'elle avait l'impression de retourner dix ans en arrière, quand on pensait encore que l'accès au logement était impossible pour ces publics et que la seule option était l'hébergement de stabilisation. À la même période, la Dihal est à la manœuvre pour lancer une nouvelle tentative de mise en œuvre de « Logement d'abord ». Un appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour la mise en œuvre accélérée du « Logement d'abord » est lancé et 24 territoires désignés. Après un premier rendez-vous manqué avec l'approche « Logement d'abord » quelques années auparavant, la Dihal semble cette fois-ci plus confiante. L'AMI a suscité de nombreux dossiers d'intentions, les acteurs semblent désormais convaincus ou du moins prêts à s'engager dans la démarche.

Et pourtant... Un peu plus de deux ans plus tard, la Dihal, alors porteuse de la stratégie nationale « Logement d'abord », lance à l'automne 2020, avec la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, un appel à manifestation d'intérêt pour l'« accompagnement de personnes en situation de grande marginalité dans le cadre d'un lieu de vie innovant à dimension collective ». Ce nouvel AMI s'inscrit dans un contexte particulier, celui de la crise sanitaire liée au coronavirus. Cette situation a poussé les acteurs de terrain à agir en urgence pour trouver des solutions visant à éviter que les personnes sans-abri ne restent

à la rue en période de confinement. Sur les différents territoires, il a fallu agir vite pour mettre à l'abri le plus grand nombre de personnes sans abri. Gymnases, chambres d'hôtel ou centres d'hébergement provisoires ont été mobilisés pour formuler une réponse en urgence. La situation des « grands exclus », à nouveau identifiés comme public-cible lors de cette crise, permet de révéler les conceptions ancrées autour de cette catégorie. Cette crise sanitaire a en effet conduit de nombreux acteurs de terrain à constater la pertinence pour ce public d'un hébergement dans des lieux de vie collectifs constitués d'habitats adaptés modulaires de type cabines de chantier, chalets ou *Tiny Houses*. Selon certains acteurs, cette solution serait plus pertinente que le logement, tout du moins dans un premier temps.

En parallèle du portage de la mise en œuvre de l'approche « Logement d'abord » sur le territoire national, la Dihal se retrouve à soutenir le développement de lieux de vie proposant l'accueil dans le temps long des personnes en « grande marginalité ». Cette illustration montre le caractère ambivalent des orientations politiques nationales. La Dihal en est l'un des rouages, et se retrouve à jongler avec des orientations politiques qui s'accordent difficilement.

La question n'est pas de considérer que les projets portés constitueraient de mauvaises solutions, mais de souligner que leur développement conduit à nouveau à refermer la porte du choix pour les « grands exclus ». Le développement de ces dispositifs dédiés sur les territoires, jugés plus adaptés que le logement au regard de leur situation, conduit ainsi à restreindre une fois de plus l'autonomie décisionnelle des « grands exclus » et leur potentiel ou effectif accès au droit au logement.

Ce non-recours structurel concernant les « grands exclus » a trouvé de nombreuses illustrations au fil de la thèse. Différentes hypothèses peuvent être émises et constituer des pistes de réflexion sur la perpétuation de la restriction constante du droit et des choix des « grands exclus ». Je souhaite ici, en guise d'ouverture, m'appuyer sur une observation récente pour illustrer l'intérêt d'envisager le sujet sous l'angle de la gestion du risque. La thèse a abordé cette question à différentes occasions, en particulier au cours du chapitre 8, au travers de la question de « l'équilibre de structure » mais aussi du risque d'installation durable dans les structures d'hébergement pour des personnes ne présentant pas les gages d'une insertion à court terme. On a ainsi vu que, face au risque que pouvait constituer potentiellement l'arrivée d'une personne dans un dispositif, l'accès lui en été fermé.

Le cas de la nouvelle tentative de mise en œuvre du « Logement d'abord » depuis 2018 offre une illustration permettant d'abonder en ce sens, en faisant ressortir l'enjeu partenarial de la gestion du risque que constituerait la population des « grands exclus ». Lors d'une série de réunions de travail consistant à établir le cadre de fonctionnement de la mise en œuvre effective du « Logement d'abord » sur l'un de ses territoires pilotes, différents participants sont réunis : gestionnaires associatifs, bailleurs, travailleurs sociaux et agents administratifs. Au terme des premiers échanges, ils s'accordent sur le principe de permettre l'accès à toute personne pouvant avoir des ressources, quelle que soit sa situation. La démarche envisagée consiste à vérifier deux points : la volonté de la personne d'accéder au logement, et sa possibilité d'accéder à des ressources. Concernant l'accompagnement social, les acteurs réunis estiment que dans « l'esprit du "logement d'abord" », il importe d'attendre que la personne soit dans son logement pour établir avec elle ce qu'elle souhaite faire ou pas. Lors d'une réunion suivante, un bailleur revient sur les conclusions de la précédente réunion et dit qu'il n'est finalement plus d'accord avec ce fonctionnement. Que se passera-t-il si une personne, une fois dans le logement, refuse l'accompagnement ? Le bailleur explique craindre de se retrouver à gérer seul la situation d'une personne en difficulté dans le logement et demande à ce que l'accès au logement soit systématiquement précédé par l'attribution d'une mesure d'accompagnement social. Quelques personnes expriment leur désaccord et rappellent que cela ne va pas dans le sens de la philosophie de la démarche. Le bailleur poursuit en questionnant les participants : « Et vous viendrez m'aider si ça se passe mal ? ». Silence dans la salle. Puis une personne prend la parole en disant que la situation peut aussi mal se passer au terme de la mesure d'accompagnement. Le bailleur rappelle alors que dans l'approche « Logement d'abord », l'accompagnement doit normalement être maintenu tant que la personne le souhaite. Cette fois-ci, ce sont les intervenants sociaux et gestionnaires associatifs qui réagissent. Il n'est selon eux pas possible pratiquement de garantir un accompagnement illimité. Au terme de ces échanges, la conclusion a été la modification du processus d'admission, nécessitant désormais que la personne qui dépose une demande adhère à l'accompagnement et qu'une mesure soit mise en place avant l'entrée dans le logement.

Cet exemple montre la réticence des acteurs à endosser le risque potentiel induit par l'accès au logement d'une personne ne rentrant pas dans les critères permettant habituellement d'estimer la capacité à habiter. Dans ces circonstances, personne ne souhaite se retrouver seul à devoir assumer le risque d'une situation qui se passerait mal. Si aucun acteur n'endosse ce risque, l'une des conséquences est l'évitement du risque passant par différentes stratégies

d'éviction des personnes pouvant présenter un risque, notamment par l'accroissement des conditions d'accès à l'offre. D'une certaine façon, ceci conduit à faire reposer le poids du risque sur la personne elle-même.

La question du risque que constituerait la prise en charge des « grands exclus » pèse fortement dans le non-développement d'une offre plus conséquente permettant de les accueillir. Mais la généralisation potentielle de ces dispositifs renverrait aussi à admettre la nécessité de repenser les principes qui continuent de structurer l'insertion, dans une logique promotionnelle de l'autonomie pensée comme le retour dans le cadre de la société productive.

Une remise en cause des principes de l'insertion ?

Dans le cadre de l'approche « Logement d'abord » comme dans celui des structures de stabilisation observées au cours de l'enquête, on constate des pratiques d'intervention qui se démarquent volontairement de celles du secteur de l'insertion « classique ». Admettre la généralisation de ce type de dispositif revient à admettre la nécessité de redéfinir les attentes et objectifs d'une inclusion sociale. Marc-Henry Soulet emploie ainsi le terme d'« intégration sociale relative » permise par le travail social palliatif (Soulet, 2007). Mais la question de la relativité de cette inclusion sociale peut légitimement se poser dans un contexte social où la question de l'intégration sociale par l'emploi est devenue de plus en plus difficile pour les personnes précaires. Est-ce que vivre chez soi ne constitue pas en soi une intégration sociale pleine et entière à l'heure du chômage de masse et de l'extension de « l'insécurité sociale » (Castel, 2003) ?

La question de la possibilité d'une autonomie décisionnelle permettant le choix d'un chez-soi constitue alors un enjeu central d'intégration sociale. Cette question est au cœur de l'approche « Logement d'abord » qui place en principe la stabilité résidentielle comme le préalable de toute démarche d'accompagnement sanitaire ou social. Des observations récentes dans des dispositifs ayant développé cette approche permettent d'ailleurs de constater que le logement comme préalable n'en devient pas forcément la finalité. Ainsi, certaines personnes, après quelques mois ou années dans un logement estiment que cet habitat ne leur convient pas pour différentes raisons, renvoyant généralement à l'isolement, ou encore à la peur de devoir

faire face à des problèmes de santé important sans pouvoir s'appuyer sur quelqu'un. Certaines personnes font ainsi le choix d'aller vers des pensions de famille, voire même dans certains cas, vers des CHRS. L'exemple de Jacqueline a permis de percevoir que le logement ne constituait pas forcément une amélioration des conditions de vie au regard des dispositifs d'hébergement de long terme. Dans un contexte où l'État social actif envisage l'individu sous l'angle de sa responsabilité et de son irresponsabilité, le plaçant lui et ses choix au cœur de l'explication de la situation de précarité (Chelle, 2012), la thèse a permis de constater que les « grands exclus », circonscrits dans un espace à la marge des politiques sociales, ne disposaient que d'une latitude de décision très faible en ce qui concerne l'offre sociale. La question de l'inclusion sociale des « grands exclus » passe ainsi, outre l'abolition de cette catégorie, par la prise en compte de leur autonomie décisionnelle admettant le risque des mauvais choix comme des bons.

Bibliographie

AGAMBEN G., 1997, *Homo sacer*, Paris, Seuil.

AKOKA K., SPIRE A., 2013, « Pour une histoire sociale de l'asile politique en France », *Pouvoirs*, 144, 1, p. 67-77.

ANDERSON L., SNOW D.A., CRESS D., 1994, « Negotiating the public realm: stigma management and collective action among the homeless », dans CHEKKI D.A. (dir.), *The community of the streets*, Greenwich, Conn., JAI Press (Research in community sociology), p. 121-143.

ANDERSON N., 2011, *Le Hobo : sociologie du sans-abri*, Paris, Armand Colin.

ANGOTTI M., 2012, « La participation des invisibles », *Esprit*, Octobre, 10, p. 62-79.

ANSA, 2016, « Innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement Évaluation des dispositifs lauréats de l'appel à projets conjoint Dihal, DGCS et DHUP de l'année 2013 », *Les contributions*, 17.

ANSA, 2017, « Le logement d'abord, et après : Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France », Agence nouvelle des solidarités actives.

ARANDA M., 2016, « Aline Dalbis, Emmanuel Gras, 300 hommes », *Lectures*.

ARANDA M., 2019, *Une assistance à deux vitesses : socio-histoire de l'hébergement social des sans-abri depuis les années 1950*, Thèse de doctorat en science politique, Paris, Université Paris Nanterre.

ARDUIN P., FIRDION J.-M., MARPSAT M., QUAGLIA M., RAZAFINDRATSIMA N., 2006, « 6ème partie : Les enquêtes complémentaires : Équipe INED », *Insee-Méthodes*, 116, p. 193-211.

ARNAL C., 2016, *Dynamiques de frontières d'une activité relationnelle. Le cas des maraudes parisiennes auprès des sans-abri.*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris-Saclay (ComUE).

ARNAUD A., CHOSIDOW O., DÉTREZ M.-A., BITAR D., HUBER F., FOULET F., LE STRAT Y., VANDENTORREN S., 2016, « Prevalences of scabies and pediculosis corporis among homeless people in the Paris region: results from two randomized cross-sectional surveys (HYTPEAC study) », *The British Journal of Dermatology*, 174, 1, p. 104-112.

ARNAUD A., VANDENTORREN S., 2013, « Enquête HYTPEAC "HYgiène de la Tête aux Pieds : Ectoparasitoses et Affections Cutanées" », Observatoire du Samusocial de Paris.

ARNELL G., MORISSET J.-M., 2019, « Hébergement d'urgence : renforcer le pilotage pour mieux maîtriser les financements », Rapport d'information (2018-2019), 614, Commission des affaires sociales du Sénat.

ARON R., 1996, *Les étapes de la pensée sociologique*, Nouvelle éd., Paris, Gallimard (Collection Tel), 663 p.

ASTIER I., 1996, « Le contrat d'insertion. Une façon de payer de sa personne ? », *Politix*, 9, 34, p. 99-113.

ASTIER I., 2000, « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ? », *Droit et Société*, 44, 1, p. 143-155.

ASTIER I., 2007, *Les nouvelles règles du social*, Paris, Presses universitaires de France (Le lien

social), 200 p.

ASTIER I., 2010, *Sociologie du social et de l'intervention sociale : domaines et approches*, Paris, Armand Colin (128), 126 p.

AUBREE L., 2004, « L'inscription des associations dans les politiques sociales du logement : un risque d'instrumentalisation », *Pensée plurielle*, 7, 1, p. 75-88.

AUDARD, C. (dir.), 1988, *Individu et justice sociale : autour de John Rawls*, Paris, Seuil (Points Politique), 317 p.

AVENEL C., 2017, « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales », *Revue française des affaires sociales*, 2, p. 359-392.

AVRIL C., CARTIER M., SIBLOT Y., 2005, « Les rapports aux services publics des usagers et agents de milieux populaires : quels effets des réformes de modernisation ? », *Sociétés contemporaines*, 58, 2, p. 5-18.

BALLAIN, R., GLASMAN, D., RAYMOND, R. (dirs.), 2005, *Entre protection et compassion : Des politiques publiques travaillées par la question sociale, 1980-2005*, Fontaine, Presses Universitaires de Grenoble (Symposium).

BALLET, D. (dir.), 2005, *Les SDF : visibles, proches, citoyens*, Paris, France, Presses Universitaires de France (Sciences sociales et sociétés), 384 p.

BANERJEE A.V., DUFLO E., 2009a, « L'approche expérimentale en économie du développement », *Revue d'économie politique*, Vol. 119, 5, p. 691-726.

BANERJEE A.V., DUFLO E., 2009b, « The Experimental Approach to Development Economics », *Annual Review of Economics*, 1, 1, p. 151-178.

BARBERYE J., BATZ DE TRENQUELLEON C. DE, NOSMAS J.-P., OLLIVIER R., 2003, « Deuxième bilan de l'application de la loi relative à la lutte contre l'exclusion », rapport d'inspection de l'IGAS, Inspection générale des affaires sociales.

BARDIN L., 2011, *L'analyse de contenu*, Paris, Presses universitaires de France (Quadrige), 296 p.

BARRAULT-STELLA L., 2013, *Gouverner par accommodements : stratégies autour de la carte scolaire*, Paris, Dalloz (Nouvelle bibliothèque des thèses).

BARRAULT-STELLA L., 2016, « Produire un retrait de l'État acceptable », *Gouvernement et action publique*, 5, 3, p. 33-58.

BARRAULT-STELLA L., BERJAUD C., BOURON S., CHALLIER R., DAHANI S., FAURY F., MASSON C., MONNEAU E., 2019, « L'alignement des réceptions », *Genèses*, 116, 3, p. 77-110.

BARRAULT-STELLA, L., WEILL, P.-E. (dirs.), 2018, *Creating Target Publics for Welfare Policies: A Comparative and Multi-level Approach*, Springer International Publishing (Logic, Argumentation & Reasoning).

BARTHE Y., BLIC D. DE, HEURTIN J.-P., LAGNEAU É., LEMIEUX C., LINHARDT D., BELLAING C.M. DE, REMY C., TROM D., 2013, « Sociologie pragmatique : mode d'emploi », *Politix*, 103, 3, p. 175-204.

BAUDOT, P.-Y., REVILLARD, A. (dirs.), 2015, *L'État des droits : politique des droits et pratiques des institutions*, Paris, SciencesPo, les presses (Gouvernances), 254 p.

BAZUS C., DAGUZAN A., DAGUZAN A., 2012, « Évaluation quantitative du nombre de personnes sans abri sur Marseille en 2011 », Rapport produit dans le cadre du Projet Assab, Marseille,

Direction de la Santé publique de la ville de Marseille/Assistance Publique Hôpitaux de Marseille.

BEAL A., 2016, *Pauvreté, (non-)recours aux droits sociaux et représentations sociales*, Thèse de doctorat en psychologie, Lyon.

BEAUD M., GRAVIER M., TOLEDO A. DE, 2006, *L'art de la thèse : comment préparer et rédiger un mémoire de master, une thèse de doctorat ou tout autre travail universitaire à l'ère du net*, Ed. rév., mise à jour et élargie, Paris, Découverte (Grands repères. Guides), 202 p.

BEAUD, S., CONFAYREUX, J., LINDGAARD, J. (dirs.), 2008, *La France invisible*, Paris, La Découverte/Poche (La Découverte/poche Essais), 647 p.

BEAUD S., WEBER F., 1997, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte.

BEAUNE J.-C., 1983, *Le vagabond et la machine. Essai sur l'automatisme ambulatoire : médecine, technique et société en France, 1880-1910*, Paris, Presses universitaires de France (Collection Milieux), 397 p.

BEC C., 1994, *Assistance et République : la recherche d'un nouveau contrat social sous la IIIe République*, Paris, Ed. Ouvrières (Collection « Le Social en acte »), 254 p.

BEC C., 1998, *L'assistance en démocratie. Les politiques assistantielles dans la France des XIXe et XXe siècles*, Paris, Belin (Socio-histoires).

BEC C., 2008, « L'assistance, un mode paradoxal d'acquittement de la dette collective », *Revue des politiques sociales et familiales*, 91, 1, p. 9-17.

BECKER H.S., 1985, *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié.

BECKER H.S., 2002, *Les ficelles du métier : comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte.

BECKER H.S., 2004, *Écrire les sciences sociales : commencer et terminer son article, sa thèse ou son livre*, Paris, Économica (Méthodes des sciences sociales), 180 p.

BECKER H. S., 2006, *Les mondes de l'art*, Paris, Flammarion.

BECKER H.S., 2016, *La bonne focale : De l'utilité des cas particuliers en sciences sociales*, Paris, La Découverte.

BELLOT, C., BAILLERGEAU, É. (dirs.), 2007, *Les transformations de l'intervention sociale : entre innovation et gestion des nouvelles vulnérabilités ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec (Collection Problèmes sociaux & interventions sociales), 225 p.

BENOIST Y., 2008, « Vivre dans la rue et se soigner », *Sciences sociales et sante*, 26, 3, p. 5-34.

BERGER P.L., LUCKMANN T., 2014, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin (Bibliothèque des classiques), 340 p.

BERGERON H., CASTEL P., 2016, « Les habits neufs du néo-institutionnalisme ? La redécouverte de l'ordre mésologique et de l'agency », *L'Année sociologique*, 66, 1, p. 31-72.

BERNHEIM E., 2011b, « Le « pluralisme normatif » : un nouveau paradigme pour appréhender les mutations sociales et juridiques ? », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 67, 2, p. 1-41.

BERNHEIM E., 2011a, « De l'existence d'une norme de l'anormal. Portée et valeur de la recherche empirique au regard du droit vivant : une contribution à la sociologie du droit », *Les Cahiers de droit*, 52, 3-4, p. 461-496.

BERNHEIM E., 2011c, *Les décisions d'hospitalisation et de soins psychiatriques sans le*

consentement des patients dans des contextes clinique et judiciaire : une étude du pluralisme normatif appliqué, Thèse de doctorat en droit, Université de Montréal - Ecole Normale Supérieure de Cachan.

BERNHEIM E., 2012b, « Le refus de soins psychiatriques est-il possible au Québec ? Discussion à la lumière du cas de l'autorisation de soins », *McGill Law Journal / Revue de droit de McGill*, 57, 3, p. 553-594.

BERNHEIM E., 2012a, « Des “étiquettes juridiques”. La catégorisation par le droit en santé mentale », *Lien social et Politiques*, 67, p. 107-121.

BEST J., 2008, *Social problems*, 1st ed, New York, W.W. Norton & Co, 369 p.

BEZES P., PALIER B., 2018, « Le concept de trajectoire de réformes », *Revue française de science politique*, 68, 6, p. 1083-1112.

BEZES P., PIERRU F., 2012, « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses », *Gouvernement et action publique*, 2, p. 41-87.

BLANCHARD C., 2013, *Entre Crocs et Kros : analyse sociologique du compagnonnage entre l'exclu et son chien*, Thèse de doctorat en sociologie, France, Université d'Évry-Val-d'Essonne.

BLANCHARD C., 2016, « Les propriétaires de chiens à la rue. Retour sur un binôme indésirable dans la ville », *Géographie et cultures*, 98, p. 47-64.

BOLTANSKI L., 2007, *La souffrance à distance : morale humanitaire, médias et politique*, Paris, Gallimard (Folio essais), 519 p.

BOLTANSKI L., 2011, *L'amour et la justice comme compétences : trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Gallimard (Folio Essais), 551 p.

BOLTANSKI L., CHIAPELLO E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard (NRF essais), 843 p.

BORGETTO M., 2003, « Identification, problèmes et enjeux du ciblage. Un état des lieux de la question », *Informations sociales, Le ciblage en question(s)*, 108, p. 4-16.

BORGETTO M., 2007, « Pauvreté et grande exclusion : d'hier à aujourd'hui », *Revue du droit sanitaire et social*, p. 931.

BORGETTO M., LAFORE R., 2002, « La protection sociale à la croisée des chemins ? », *L'Economie politique*, 13, 1, p. 71-84.

BORGETTO M., LAFORE R., 2015, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 9e édition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso éditions (Domat droit public), 778 p.

BORRAZ O., GUIRAUDON V., 2010a, « Les publics des politiques », dans BORRAZ O., GUIRAUDON V. (dirs.), *Politiques publiques, vol. 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po (Gouvernances).

BORRAZ O., GUIRAUDON V. (dirs.), 2010b, *Politiques publiques, vol. 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po (Gouvernances).

BOUCHET P., 2010, « Le droit au logement opposable : de la proclamation à la réalisation », *Les Cahiers de la Justice*, 4, 4, p. 5-10.

BOUDON R. (dir.), 1992, *Traité de sociologie*, Paris, Presses universitaires de France (Grands Traités), 575 p.

BOUDON R., 2003, *Raison, bonnes raisons*, Paris, Presses universitaires de France.

BOUDON R., FILLIEULE R., 2012, *Les méthodes en sociologie*, Presses Universitaires de France

(Que sais-je ?).

BOUILLON F., 2002, « À quoi servent les squats ? », *Revue française des affaires sociales*, 2, p. 45-63.

BOUILLON F., 2009, *Les mondes du squat : anthropologie d'un habitat précaire*, Paris, Presses universitaires de France.

BOURDIEU P., 1978, « Classement, déclassement, reclassement », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 24, 1, p. 2-22.

BOURDIEU P., 1979, *La distinction : critique sociale du jugement*, Paris, Éditions de Minuit (Le Sens commun), 670 p.

BOURDIEU P. (dir.), 1993, *La misère du monde*, Paris, Éd. du Seuil (Points), 1460 p.

BOURDIEU P., 2012, *Sur l'État : cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris, Raisons d'agir : Seuil (Cours et travaux), 656 p.

BOURGEOIS M., 2017, *Tris et sélections des populations dans le logement social. Une ethnographie comparée de trois villes françaises*, Thèse de doctorat en science politique, Institut d'études politiques de Paris.

BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (dirs.), 2019, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po (Références).

BRACONNIER C., MAYER N., 2015, *Les inaudibles. Sociologie politique des précaires*, Paris, Presses de Sciences Po (Académique), 250 p.

BRECHON, P. (dir.), 2011, *Enquêtes qualitatives, enquêtes quantitatives*, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble.

BREGEON P., 2008, « Histoire du réseau des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et de l'hébergement social », dans *A quoi servent les professionnels de l'insertion ?*, Éditions l'Harmattan, (Le travail social).

BRESSON M., 1997a, *Les S.D.F. et le nouveau contrat social : l'importance du logement pour combattre l'exclusion*, Paris, L'Harmattan.

BRESSON M., 1997b, « Exclusion et "norme Logement". Pour une étude des représentations associées à la question sociale », *Sociétés Contemporaines*, 28, 1, p. 111-126.

BRESSON M., 2006, *La psychologisation de l'intervention sociale : mythes et réalités*, Paris, L'Harmattan.

BRESSON M., 2012, « La psychologisation de l'intervention sociale : paradoxes et enjeux », *Informations sociales*, 169, 1, p. 68-75.

BRESSON M., 2015, *Sociologie de la précarité*, 2e éd., Paris, Colin (Collection 128 Sociologie, anthropologie), 126 p.

BRESSON, M., GERONIMI, V., POTTIER, N. (dirs.), 2013, *La vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales*, Fribourg, Éditions universitaires de Fribourg (Res Socialis), 300 p.

BRETECHE L. DE LA, GUILLEMOT B., INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES, 2000, « Premier bilan de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions », *La documentation Française*.

BRODIEZ-DOLINO A., 2008, *Emmaüs et l'abbé Pierre*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques (Histoire), 378 p.

- BRODIEZ-DOLINO A., 2013, *Combattre la pauvreté : vulnérabilités sociales et sanitaires de 1880 à nos jours*, Paris, CNRS.
- BRODIEZ-DOLINO A., 2014, « La vulnérabilité, entre sanitaire et social », dans BRODIEZ-DOLINO A., BUELTZINGSLOEWEN I. VON, EYRAUD B., LAVAL C., RAVON B. (dirs.), *Vulnérabilités sanitaires et sociales : de l'histoire à la sociologie*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes (Des Sociétés), p. 9-17.
- BRODIEZ-DOLINO A., 2015, « La vulnérabilité, nouvelle catégorie de l'action publique », *Informations sociales*, 188, 2, p. 10.
- BRODIEZ-DOLINO A., 2016, « Le concept de vulnérabilité », *La Vie des idées*.
- BRODIEZ-DOLINO A., 2018, « Qui sont les personnes sans domicile en France depuis 1945 ? », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 138, 2, p. 109-126.
- BRODIEZ-DOLINO A., RAVON B., 2016, « Le sans-abrisme au XXe siècle : reconfigurations d'un problème public », dans *Au temps du sans-abrisme. Enquêtes de terrain et problème public*, Saint-Etienne, Publications de l'Université de Saint-Etienne (« Sociologue » - Matières à penser), p. 35-56.
- BRODKIN E.Z., 2012, « Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future », *Public Administration Review*, 72, 6, p. 940-949.
- BROUSSE C., 2006a, « Le réseau d'aide aux sans-domicile : un univers segmenté », *Économie et statistique*, 391-392, p. 15-34.
- BROUSSE C., 2006b, « Devenir sans-domicile, le rester : un problème lié à l'accès au logement ou à la rupture des liens sociaux et familiaux ? », *Économie et statistique*, 391, 1, p. 35-64.
- BROUSSE C., 2006c, « Première partie : Définition de la population sans-domicile et choix de la méthode d'enquête », *Insee-Méthodes*, 116, p. 15-27.
- BROUSSE C., FIRDION J.-M., MARPSAT M., 2008, *Les sans-domicile*, Paris, La Découverte.
- BROUSSE C., ROCHERE B. DE LA, MASSE E., 2002, « Hébergement et distribution de repas chauds, le cas des sans-domicile », *Insee Première*, 823.
- BRUGAILLIERE F., 2019, « Lorsque la loi vient bousculer des pratiques professionnelles », *Empan*, 115, 3, p. 57-63.
- BRUNETEAUX P., 2006, « L'hébergement d'urgence à Paris ou l'accueil en souffrance », *Sociétés contemporaines*, 63, 3, p. 105-125.
- BRUNETEAUX P. (dir.), 2007a, *Les enfants de Don Quichotte. Sociologie d'une improbable mobilisation nationale*, Saint-Denis, Presses Universitaires de Vincennes (Culture et Société).
- BRUNETEAUX P., 2007b, « De l'absence de ressources organisationnelles à la fabrication de soutiens », dans BRUNETEAUX P. (dir.), *Les enfants de Don Quichotte. Sociologie d'une improbable mobilisation nationale*, Saint-Denis, Presses Universitaires de Vincennes (Culture et Société), p. 37-58.
- BRUNETEAUX P., 2007c, « L'efficacité symbolique du campement de SDF au bord du canal Saint-Martin », dans BRUNETEAUX P. (dir.), *Les enfants de Don Quichotte. Sociologie d'une improbable mobilisation nationale*, Saint-Denis, Presses Universitaires de Vincennes (Culture et Société), p. 57-83.
- BRUNETEAUX P., 2007d, « Les politiques de l'urgence à l'épreuve d'une ethnobiographie d'un SDF », *Revue française de science politique*, 57, 1, p. 47-67.

- BRUNETEAUX P., 2007e, « Vide juridique et renvois arbitraires dans les centres d'hébergement d'urgence parisiens », *Revue du droit sanitaire et social*, novembre-décembre, 6, p. 965-978.
- BRUNETEAUX P., 2016, *Les mondes rêvés de Georges : fabrications identitaires et alternatives à la domination*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Essais).
- BRUNETEAUX P., 2017, « La prise en charge nocturne des sous-prolétaires à la rue. Du hors-droit à la profilisation humanitaire de l'urgence sociale (1980-2015) », *Cultures Conflits*, 105-106, 1, p. 145-162.
- BRUNETEAUX P., BLANCHARD C., 2019, « Vivre sa vie intime dans les foyers de SDF », *Journal des anthropologues*, n° 156-157, 1, p. 105-125.
- BRUNETEAUX P., TERROLLE D., 2010, *L'arrière-cour de la mondialisation : ethnographie des paupérisés*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant (Terra), 403 p.
- BUISSON M.-A.D.M. DU, JEANDET-MENGUAL E., 2004, « L'organisation des services territoriaux de l'État dans le domaine sanitaire et social : une évolution nécessaire », *Revue française des affaires sociales*, 4, p. 61-83.
- BUSCH-GEERTSEMA V., 2010, « 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 ? », *Contributions des Experts à la Conférence de Consensus sur le Sans-Abrisme*, p. 57-68.
- BUSCH-GEERTSEMA V., EDGAR W., O'SULLIVAN E., PLEACE N., 2010, « Absence de chez-soi et politiques en la matière en Europe : les enseignements de la recherche », Rapport compilé dans l'optique de la Conférence européenne de consensus, Bruxelles, Feantsa.
- BUSCH-GEERTSEMA V., SAHLIN I., 2007, « The Role of Hostels and Temporary Accommodation », *European Journal of Homelessness*, 1, p. 67-93.
- CABINET DE CATHERINE VAUTRIN, 2006, « Dossier de presse : "Remise du rapport de la médiatrice Agnès de Fleurieu et du docteur Laurent Chambaud à Catherine Vautrin, Ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité sur l'hébergement des personnes sans-abri" », Ministère délégué à la Cohésion sociale et à la Parité.
- CABINET DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, 2011, « Communiqué de presse : 10 territoires pilotes pour une mise en œuvre opérationnelle de la stratégie nationale du "Logement d'abord" ».
- CABINET DU PREMIER MINISTRE - CHANTIER NATIONAL PRIORITAIRE, 2009, « Refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement ».
- CALLON M., LASCOUTES P., BARTHE Y., 2014, *Agir dans un monde incertain : Essai sur la démocratie technique*, Édition révisée, Paris, France, Éditions Points, 437 p.
- CAMISARD I., 1999, *Les lieux d'accueil de jour des personnes en situation d'exclusion présents sur l'agglomération nantaise. Quelles peuvent être leurs missions et place dans la chaîne de l'insertion ?*, Mémoire de l'École Nationale de la Santé Publique, Rennes, École Nationale de la Santé Publique.
- CANTELLI, F., GENARD, J.-L. (dirs.), 2007, *Action publique et subjectivité*, Paris, LGDJ (Droit et société), 259 p.
- CANTELLI, F., JACOB, S., GENARD, J.-L., VISSCHER, C. DE (dirs.), 2006, *Les constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan (Logiques politiques), 275 p.
- CASTEL R., 1983, « De la dangerosité au risque », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 47, 1, p. 119-127.

- CASTEL R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Gallimard.
- CASTEL R., 2000, « Cadrer l'exclusion », dans *L'exclusion, définir pour en finir*, Paris, Dunod.
- CASTEL R., 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Seuil.
- CASTEL R., 2012, *La gestion des risques : de l'anti-psychiatrie à l'après-psychiatrie à l'après-psychanalyse*, Paris, Les Éditions de Minuit.
- CASTEL R., DUVOUX N., 2013, *L'avenir de la solidarité*, Paris, Presses universitaires de France.
- CASTEL, R., MARTIN, C. (dirs.), 2012, *Changements et pensées du changement : échanges avec Robert Castel*, Paris, Découverte, 361 p.
- CATON C.L.M., DOMINGUEZ B., SCHANZER B., HASIN D.S., SHROUT P.E., FELIX A., MCQUISTION H., OPLER L.A., HSU E., 2005, « Risk Factors for Long-Term Homelessness: Findings From a Longitudinal Study of First-Time Homeless Single Adults », *American Journal of Public Health*, 95, 10, p. 1753-1759.
- CATON C.L.M., WILKINS C., ANDERSON J., 2007, « People who experience long-term homelessness: Characteristics and interventions », *Toward understanding homelessness: The 2007 national symposium on homelessness research*.
- CEFAÏ D., 1996, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux. Communication - Technologie - Société*, 14, 75, p. 43-66.
- CEFAÏ D., 2015, « Comment généralise-t-on ? : Chronique d'une ethnographie de l'urgence sociale », dans DESVEAUX E., FERNEL M. DE (dirs.), *Faire des sciences sociales. Généraliser*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales (Cas de figure), p. 31-57.
- CEFAÏ D., 2016, « Publics, problèmes publics, arènes publiques.... Que nous apprend le pragmatisme ? », *Questions de communication*, 30, p. 25-64.
- CEFAÏ D., GARDELLA É., 2011, *L'urgence sociale en action : Ethnologie du Samusocial de Paris*, Paris, La Découverte.
- CEFAÏ, D., PASQUIER, D. (dirs.), 2003, *Les sens du public : publics politiques, publics médiatiques*, Paris, Presses universitaires de France, 519 p.
- CEFAÏ, D., TERZI, C. (dirs.), 2012, *L'expérience des problèmes publics*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales (Raisons pratiques), 380 p.
- CERAT, 2002, « Le non-recours aux services de l'État : mesure et analyse d'un phénomène méconnu. Synthèse de la recherche », Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique.
- CESE, BOIDIN DUBRULE M.-H., JUNIQUE S., 2018, « Les personnes vivant dans la rue. L'urgence d'agir. Avis du Conseil économique, social et environnemental », CESE 32, Conseil économique, social et environnemental.
- CHAKRAVERTY C., 2016, « Les Enfants de Don Quichotte, une fratrie citoyenne », *L'imprévu*.
- CHAMBAUD L., 2007, « La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri. Rapport définitif », RM 2007-076P, Inspection générale des affaires sociales.
- CHAPPE V.-A., PELISSE J., EGEA A., 2018, « Importations, diffusions et inflexions des Legal Consciousness Studies dans la recherche française », *Droit et Société*, 100, 3, p. 665-684.
- CHASSERIAUD C., 1993, « La grande exclusion sociale : Questions liées à l'insertion et au devenir des publics en grande difficulté sociale », Ministère des Affaires sociales, de la Santé

et de la Ville.

CHAUVEAUD C., RODE A., WARIN P., 2018, « Le non-recours par non-orientation. Un cas concernant le handicap psychique », *Working Paper Odenore*, 24.

CHAUVENET A., ORLIC F., 1988, « La santé publique de l'enfance, la norme et le droit subjectif », *Sciences Sociales et Santé*, 6, 1, p. 33-59.

CHELLE E., 2012, *Gouverner les pauvres : politiques sociales et administration du mérite*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Res publica), 289 p.

CHEVALIER L., 2002, *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIXe siècle*, Paris, Perrin, 566 p.

CHOBÉAUX F., 1996, *Les nomades du vide : des jeunes en errance, de squats en festivals, de gares en lieux d'accueil*, Arles, Actes Sud.

CHOBÉAUX F., 2009, *Intervenir auprès des jeunes en errance*, Paris, La Découverte (Alternatives sociales), 154 p.

CHOBÉAUX F., 2011, « L'accès aux soins en accueils à bas seuil d'exigence », *Le Carnet PSY*, 156, 7, p. 40-41.

CHOBÉAUX F., 2016, « Vingt-cinq ans de jeunes en errance active. Où en est-on ? », *Rhizome*, N° 59, 1, p. 23-29.

CHOPPIN, K., GARDELLA, É. (dirs.), 2013, *Les sciences sociales et le sans-abrisme : recension bibliographique de langue française, 1987-2012*, Saint-Étienne, Publications de l'Université de Saint-Étienne (Collection « Sociologie » Matières à penser), 348 p.

CHOPPIN K., JOUVE E., 2015, « Le récit de type biographique à l'épreuve de l'existence en habitat précaire : de la récolte des données à la reconstruction des parcours d'habiter », *Le sujet dans la cite, Actuels* N° 4, 1, p. 134-150.

CHRISTIAN J., ABRAMS D., 2003, « The effects of social identification, norms and attitudes on use of outreach services by homeless people », *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 13, 2, p. 138-157.

CLANCHE F., 1998, « Le classement des situations de logement : les sans-domiciles dans des nomenclatures générales. Notes méthodologiques », *Sociétés Contemporaines*, 30, 1, p. 181-196.

CLANCHE F., 2000, « Le classement des situations de logement. Les sans-domicile dans les nomenclatures générales », dans MARPSAT M., FIRDION J.-M., ARBONVILLE D., BOZON M., CLANCHE F., LECOMTE T., MIZRAHI A., MIZRAHI A., SOULIE C. (dirs.), *La rue et le foyer : une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 1990*, INED-Presses Universitaires de France (Travaux et Documents), p. 193-207.

CLARK A.N., MANKIKAR G.D., GRAY I., 1975, « Diogenes syndrome. A clinical study of gross neglect in old age », *The Lancet*, 1, 7903, p. 366-368.

CLEMENT S., MANTOVANI J., 2005, « Les personnes SDF et la question de la santé », dans BALLEST D., PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE (dirs.), *Les SDF : visibles, proches, citoyens*, Paris, France, Presses Universitaires de France (Sciences sociales et sociétés), p. 316-323.

COCHIN H., 1771, *Œuvres de feu M. Cochin, écuyer, avocat au Parlement, contenant le recueil de ses mémoires et consultations. Tome premier*, Paris, J. Thomas Hérisant fils, Libraire.

COLLECTIF LES MORTS DE LA RUE, 2019, « Mortalité des personnes sans-domicile 2018.

Enquête dénombrer et décrire », Collectif Les Morts de la Rue.

COLLEGE COOPERATIF RHONE-ALPES, 2008, *Photographie(s) : être travailleur social aujourd'hui : variation à partir de la lecture de Roland Barthes*, Lyon, Collège Coopératif Rhône-Alpes.

COLLIOT-THELENE C., 2014, *La sociologie de Max Weber*, Paris, La Découverte (Repères).

COLOMBO A., PULZER N., PARAZELLI M., 2016, « Représentations sociales des sans-abri. La mobilisation des Enfants de Don Quichotte à Paris », *Déviance et Société*, Vol. 40, 1, p. 51-77.

COLRAT J., 2013, « Vers la reconnaissance du travail social palliatif ? », *Jusqu'à la mort accompagner la vie*, n° 112, 1, p. 27-35.

COMITE DE SUIVI DE LA LOI DALO, 2015a, « Appliquer le droit au logement opposable aux personnes menacées d'expulsion », 7.

COMITE DE SUIVI DE LA LOI DALO, 2015b, « Le droit à l'hébergement opposable en péril », 8.

COMITE DE SUIVI DE LA LOI DALO, 2015c, « L'offre de logement à destination des ménages reconnus au titre du Droit au Logement Opposable », 9.

COMITE DE SUIVI DE LA LOI DALO, 2015d, « Le bilan du droit au logement opposable pour la période 2008-2014 », 10.

COMITE DE SUIVI DE LA LOI DALO, 2017, « Bilan chiffré du droit au logement opposable 2008-2016 », 11, Comité de suivi de la loi Dalo.

COMITE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE, 2007, « Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable », 1.

COMITE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE, 2008, « Assumer l'obligation de résultat du droit au logement sur l'ensemble du territoire », 2.

COMITE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE, 2009, « L'an II du Dalo : priorité à la bataille de l'offre », 3.

COMITE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE, 2010, « L'Etat ne peut pas rester hors la loi », 4.

COMITE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE, 2011, « Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Dalo ! », 5.

COMITE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE, 2012, « Droit au logement : rappel à la loi », 6.

COMITE D'EVALUATION ET DE CONTROLE DES POLITIQUES PUBLIQUES, 2012, « Rapport d'information sur l'évaluation de la politique de l'hébergement d'urgence », Assemblée Nationale.

COMMAILLE J., 2015, *A quoi nous sert le droit ?*, Paris, Gallimard (Folio Essais), 522 p.

COMMAILLE, J., KALUSZYNSKI, M. (dirs.), 2007, *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte (Recherches/Territoires du politique).

COMMAILLE J., LACOUR S., s. d., *After Legal Consciousness Studies: dialogues transatlantiques et transdisciplinaires*, Lextenso éditions.

COMMAILLE J., SILBEY S., 2006, « Quand la sociologie du droit est honorée », *Droit et société*, 65, 1, p. 11-18.

COMMAILLE J., SIMOULIN V., THOEMMES J., 2014, « Les temps de l'action publique entre

accélération et hétérogénéité », *Temporalités. Revue de sciences sociales et humaines*, 19.

COMMISSION DES FINANCES DU SENAT, 2016, « Rapport d'information sur les dispositifs d'hébergement d'urgence », Rapport d'information du Sénat, 193, Sénat.

CONFERENCE EUROPEENNE DE CONSENSUS SUR LE SANS-ABRISME, 2010, « Contributions des Experts à la Conférence de Consensus sur le Sans-Abrisme », Bruxelles.

CORDAZZO P., SEMBEL N., 2016, « Un “désordre” dans la catégorisation : le déclassement statutaire atypique de diplômés du supérieur sans domicile », *Économie et Statistique*, 488-489.

COUR DES COMPTES, 1995, « La décentralisation en matière d'aide sociale », Rapport public particulier, Cour des Comptes.

COUR DES COMPTES, 2007, « Rapport public thématique sur les personnes sans domicile », Rapport public thématique, Cour des Comptes.

COUR DES COMPTES, 2011, « La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile », Rapport d'évaluation, Communication au Président de l'Assemblée Nationale pour le Comité d'évaluation des politiques publiques, Cour des Comptes.

COUR DES COMPTES, 2017, « Tome II - L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser », Rapport public annuel, Cour des Comptes.

CREDOC, 1993, « Accueillir et héberger des personnes en situation d'urgence Le point de vue des acteurs de terrain avant l'hiver 1993-1994 », CMV92, Credoc.

CREDOC, 1994, « Avant l'hiver 1994 - 1995 - L'accueil d'urgence se mobilise », CMV92, Credoc.

CREDOC, 1995, « L'accueil en urgence des personnes en difficulté avant l'hiver 1995-1996 », Credoc.

CREDOC, 1997, « L'accueil en urgence des personnes en difficulté - Enquête 1996 », R176, Credoc.

CREDOC, 1998a, « L'accueil en urgence des personnes en difficulté - Enquête 1997 », R188, Credoc.

CREDOC, 1998b, « L'accueil en urgence des personnes en difficulté - Enquête 1998 », R198, Credoc.

CROSBY A., REA A., 2016, « La fabrique des indésirables », *Cultures Conflits*, 103-104, 3, p. 63-90.

CROZIER M., FRIEDBERG E., 1996, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Éd. du Seuil (Collection Points Série Essais), 500 p.

DAGUZAN A., FARNARIER C., 2019, « Estimation du nombre de personnes sans abri à Marseille en 2016. Personnes ayant eu accès à un lieu à bas seuil d'exigence. Premiers résultats. », Marseille, Pôle de santé publique de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Marseille.

DALLIER P., 2016, « L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence », Rapport d'information du Sénat, 193, Commission des finances du Sénat.

DAMBUYANT-WARGNY G., 2004, « “Sans toit ni loi” : les exclus », *Ethnologie française*, 34, 3, p. 499-508.

DAMBUYANT-WARGNY G., 2018, « Du travail social à l'intervention sociale », *Empan*, 109, 1, p. 18-26.

DAMON J., 1995, *Des hommes en trop : essai sur le vagabondage et la mendicité*, La Tour

d'Aigues, Éditions de l'Aube (Monde en cours), 131 p.

DAMON J., 2000, « En quête du chiffre : trois décennies d'estimations du nombre de SDF dans la presse », *Revue des politiques sociales et familiales*, 60, 1, p. 117-124.

DAMON J., 2001a, *La question SDF : ciblage et bricolages*, Thèse de doctorat en sociologie, Paris 4.

DAMON J., 2001b, « L'"urgence sociale" au prisme de sa ligne budgétaire. Autour du "47.21" », *Revue française des affaires sociales*, 1, p. 13-35.

DAMON J., 2002a, *La question SDF : critique d'une action publique*, Paris, Presses Universitaires de France.

DAMON J., 2002b, « Les mobilisations et protestations collectives en faveur des SDF : quelques jalons dans l'histoire récente », *Revue française des affaires sociales*, 2, p. 7-22.

DAMON J., 2002c, « Des raisons individuelles de la mobilisation collective de SDF », *Revue française des affaires sociales*, 2, p. 65-80.

DAMON J., 2003a, « Les SDF en France : difficultés de définition et de prise en charge », *Journal du droit des jeunes*, 223, 3, p. 30-35.

DAMON J., 2003b, « Les SDF face au complexe bureaucratique-assistanciel », *Sociétal*, 1er trimestre, dossier « Combattre la pauvreté », 39, p. 95-100.

DAMON J., 2004, « La question sdf au prisme des médias », *Espaces et sociétés*, 116-117, 1, p. 93-110.

DAMON J., 2008, *L'exclusion*, Paris, Presses universitaires de France.

DAMON J., 2009, « Les "bonnes raisons" des SDF », *Commentaire*, Numéro 125, 1, p. 169-174.

DAMON J., 2010a, *Éliminer la pauvreté*, Paris, Presses Universitaires de France.

DAMON J., 2010b, *Questions sociales et questions urbaines*, Paris, Presses Universitaires de France.

DAMON J., 2010c, « Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'union européenne », Rapport au Premier ministre.

DAMON J., 2017, « Les "exclus" du modèle social », *Les Cahiers Français*, 399, p. 29-34.

DAMON J., 2019, « Opinion | Samu social de Paris, la révision nécessaire », *Les Échos*, 26 décembre 2019.

DAUPHIN S., 2009, « Trajectoires de vie et dynamiques institutionnelles », *Informations sociales*, 156, 6, p. 4-5.

DAVIDSON L., O'CONNELL M., TONDORA J., STYRON T., KANGAS K., 2006, « The Top Ten Concerns About Recovery Encountered in Mental Health System Transformation », *Psychiatric services (Washington, D.C.)*, 57, p. 640-645.

DECLERCK P., 1988, « Le dernier jour de l'humanité », *Revue Esprit*.

DECLERCK P., 2001a, *Les naufragés : avec les clochards de Paris*, Paris, Plon (Terre Humaine).

DECLERCK P., 2001b, *Les naufragés : avec les clochards de Paris*, Thèse de doctorat en anthropologie, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales.

DECLERCK P., PAILLER J.-J., 2007, « Clochardisation et autodestruction », *Revue française de psychosomatique*, 32, 2, p. 129-144.

- DELAHAYE T., 2011, « Diagnostic participatif de l'organisation et du fonctionnement de l'Unité d'Hébergement d'Urgence (UHU) La Madrague, Marseille », Rapport de synthèse, Panama Conseil pour la Fondation Armée du Salut.
- DELEECK H., 1978, « L'effet Matthieu », *Recherches sociologiques*, 9, 3, p. 301-326.
- DELUCHEY J.-J., 2006, « Le référentiel AHI : de la théorie aux réalités... », *Vie sociale*, 2, 2, p. 67-77.
- DEMAILLY L., 2009, « Fortunes et ambiguïtés de l'accompagnement », *Empan*, 74, 2, p. 21-28.
- DEMAILLY, L. (dir.), 2016, *Aller mieux : approches sociologiques*, Villeneuve-d'Ascq, French, Presses universitaires du Septentrion (Le regard sociologique), 419 p.
- DEMAZIERE D., SAMUEL O., 2010, « Inscrire les parcours individuels dans leurs contextes », *Temporalités. Revue de sciences sociales et humaines*, 11.
- DENNIS D., LOCKE G., KHADDURI J., 2007, « Toward understanding homelessness: the 2007 national symposium on homelessness research », US Department of Health and Human Services, US Department of Housing and Urban Development.
- DESVEAUX, E., FORNEL, M. DE (dirs.), 2012, *Faire des sciences sociales. Généraliser*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (Cas de figure), 326 p.
- DEWEY J., 2010, *Le public et ses problèmes*, Paris, Gallimard.
- DGAS, DGALN, 2008, « “Répondre aux besoins des personnes sans domicile et mal logées” : Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté ».
- DI MAGGIO P., POWELL W., 1997, « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 10, 40, p. 113-154.
- DIETRICH-RAGON P., 2011, *Le logement intolérable : habitants et pouvoirs publics face à l'insalubrité*, Paris, Presses universitaires de France, 321 p.
- DIETRICH-RAGON P., 2013, « Classement, déclassement, reclassement sur le marché résidentiel », *Revue française de sociologie*, 54, 2, p. 369-400.
- DIHAL, 2015, « Hébergement et accès au logement. Les pensions de famille et résidences accueil : du modèle aux réalités d'aujourd'hui », Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.
- DOMINGO B., 2007, « “SDF” et construction d'un ordre public local : fluidités de l'identité assignée et normalisation des lieux », *Déviance et Société*, 31, 3, p. 283-303.
- DONZELOT J., 1985, « Les deux faces du social », *Les Cahiers de la recherche sur le travail social*, 9.
- DONZELOT J., 1996, « Les transformations de l'intervention sociale face à l'exclusion », dans *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte (Textes à l'appui).
- DORDICK G.A., 1997, *Something left to lose: personal relations and survival among New York's homeless*, Philadelphia, Temple University Press, 220 p.
- DOUTRELIGNE P., 2010, « Genèse du droit au logement opposable », *Informations sociales*, n° 157, 1, p. 104-112.
- DOUVILLE O., 2004, « Exclusions et corps extrêmes », *Champ psychosomatique*, no 35, 3, p. 89-104.
- DREES, 2003, « Les établissements d'hébergement pour adultes et familles en difficulté sociale activité, personnel et clientèle au 1er janvier 1998 », *Document de travail - Série Statistiques*,

DREES, 2008, « L'hébergement d'urgence dans les CHRS. Résultats de l'enquête ES 2004 », *Études & Résultats*, 620.

DREES, 2012, « Les établissements d'hébergement pour adultes et familles en difficulté sociale. Activité, personnel et clientèle au 15 décembre 2008 », Document de travail, 166, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

DREES, 2013, « La sensibilité de l'opinion publique à l'évolution de la pauvreté », *Document de travail - Série Études et Recherches*, 126.

DREES, 2019, « Hébergement des personnes en difficulté sociale : 140 000 places fin 2016, en forte hausse par rapport à 2012 », *Études & Résultats*, 1102.

DROGBOUL F., BOTBOL M., 1998, « Exclusion et santé », *Psychiatrie française*, XXIX, Idéologies, pratiques psychiatriques, santé publique, p. 107-112.

DRULHE M., CLEMENT S., MANTOVANI J., 2001, « L'au-delà de l'exclusion : la mise en évidence de nouveaux publics par les acteurs de terrain », *Sociologie et sociétés*, 33, 2, p. 159-174.

DUBET, F. (dir.), 2014, *Inégalités et justice sociale*, Paris, Éditions La Découverte (Collection « Recherches »), 304 p.

DUBET F., 2016, *Sociologie de l'expérience*, Paris, Points.

DUBOIS V., 2009, « L'action publique », dans *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte (Grands Repères. Manuels), p. 311-325.

DUBOIS V., 2012, « Ethnographier l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 1, 1, p. 83-101.

DUBOIS V., 2015, *La vie au guichet : administrer la misère*, Paris, Éditions Points (Essais).

DUBUISSON-QUELLIER S., 2016, *Gouverner les conduites*, Paris, Presses de Sciences Po (Domaine Gouvernances), 427 p.

DUFLO E., 2013, *Expérience, science et lutte contre la pauvreté*, Paris, Collège de France : Fayard.

DUMOULIN, L., LA BRANCHE, S., ROBERT, C., WARIN, P. (dirs.), 2005, *Le recours aux experts, raisons et usages politiques*, Fontaine, Presses Universitaires de Grenoble (Symposium), 479 p.

DUNEIER M., 1999, *Sidewalk*, New-York (USA), Farrar, Straus and Giroux, 383 p.

DUPUY C., VAN INGELGOM V., 2019, « Policy feedback » BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e éd., p. 453-461.

DURAN P., 2010a, *Penser l'action publique*, LGDJ (Droit et société).

DURAN P., 2010b, « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation », *Revue française des affaires sociales*, 1, p. 5-24.

DURAN P., 2019, « Genèse de l'analyse des politiques publiques » BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e éd., p. 278-289.

DURKHEIM É., 2002, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Presses Universitaires de France (Quadrige), 149 p.

DURNOVA A., ZITTOUN P., 2013, « Les approches discursives des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 63, 3, p. 569-577.

- DUVOUX N., 2008, « Le RMI : retour sur un tournant des politiques d'insertion », *Regards croisés sur l'économie*, 4, 2, p. 182-192.
- DUVOUX N., 2009a, *L'autonomie des assistés : sociologie des politiques d'insertion*, Paris, Presses Universitaires de France.
- DUVOUX N., 2009b, « Les assistés peuvent-ils être autonomes ? Sociologie compréhensive des politiques d'insertion », *Lien social et Politiques*, 61, p. 97-107.
- DUVOUX N., 2015, *Les oubliés du rêve américain : philanthropie, État et pauvreté urbaine aux États-Unis*, Paris, Presses Universitaires de France (Le lien social), 305 p.
- DUVOUX N., 2017, *Les inégalités sociales*, Presses Universitaires de France (Que sais-je ?).
- DUVOUX N., PAPUCHON A., 2018, « Qui se sent pauvre en France ? », *Revue française de sociologie*, 59, 4, p. 607-647.
- ELIASOPH N., 1996, « Making a Fragile Public: A Talk-Centered Study of Citizenship and Power », *Sociological Theory*, 14, 3, p. 262-289.
- ELIASOPH N., 2010, *L'évitement du politique : comment les Américains produisent l'apathie dans la vie quotidienne*, traduit par HAMIDI C., Paris, Économica (Études sociologiques).
- ELISHA O., 2013, « Compassion et responsabilisation », dans FASSIN D., LEZE S. (dirs.), *La question morale : une anthologie critique*, traduit par BOUAGGA Y., Paris, Presses Universitaires de France.
- EMMANUELLI X., 1994, *Dernier avis avant la fin du monde*, Paris, Albin Michel (Spiritualités), 245 p.
- EMMANUELLI X., 1998, *L'homme n'est pas la mesure de l'homme*, Paris, Presses de la Renaissance, 200 p.
- EMMANUELLI X., 2007a, « L'action du Samu social », *Laennec*, Tome 55, 4, p. 37-47.
- EMMANUELLI X., 2007b, « Il faut une politique contre la grande exclusion », *Constructif*, 18.
- EMMANUELLI X., 2009a, « Oui, il existe un syndrome de la grande exclusion », *La Presse Médicale*, 38, 11, p. 1557-1559.
- EMMANUELLI X., 2009b, « Oui, il existe un syndrome de la grande exclusion », *La Presse Médicale*, 38, 11, p. 1557-1559.
- EMMANUELLI X., 2018, « “Aller vers” les grands exclus : la création du Samu social », *Rhizome*, 68, 2, p. 5-5.
- EMMANUELLI X., FREMONTIER C., 2002, *La fracture sociale*, Paris, Presses Universitaires de France (Que sais-je ?).
- EMMANUELLI X., LANDRIEU B., 2006, « L'hébergement d'urgence des travailleurs en situation de précarité en Ile de France et à Paris », Rapport de mission pour le Premier Ministre, M. Dominique de Villepin.
- EMMANUELLI X., MALABOU C., 2009, *La grande exclusion : l'urgence sociale, symptômes et thérapeutique*, Paris, Bayard, 126 p.
- ERTUL, S., MELCHIOR, J.-P., WARIN, P. (dirs.), 2012, *Les parcours sociaux à l'épreuve des politiques publiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- ESPING-ANDERSEN G., 2007, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Presses Universitaires de France (Le lien social).

ET POURQUOI PAS ?, 2013, *La Place, un centre d'hébergement atypique*, Association Et Pourquoi Pas ?

EWICK P., SILBEY S., 2004, « La construction sociale de la légalité », *Terrains travaux*, 6, 1, traduit par CASSAN G., DIDIER D., GARDELLA É., ISRAËL L., LUTAUD R., OLLIVIER C., PELISSE J., PUJUGUET M., SOULOUMIAC J., TRESPEUCH M., TRUC G., WILLIAMS B., p. 112-138.

EWICK P., SILBEY S.S., 1998, *The common place of law: stories from everyday life*, Chicago, University of Chicago Press (Language and legal discourse), 318 p.

EYRAUD B., 2015, *Protéger et rendre capable : la considération civile et sociale des personnes très vulnérables*, Toulouse, Éditions Erès.

FABLET D., 2006, « Exclusion », *Nouveau dictionnaire critique d'action sociale*, p. 249-251.

FANTOU J.-P., 2005, *Clocheman*, Paris, Presses de la Renaissance, 280 p.

FASSIN D., 2004a, *Des maux indicibles : sociologie des lieux d'écoute*, Paris, La Découverte.

FASSIN D., 2004b, « Et la souffrance devint sociale », *Critique*, 680-681, 1, p. 16-29.

FASSIN D., 2006, « Souffrir par le social, gouverner par l'écoute », *Politix*, 73, 1, p. 137-157.

FASSIN D., 2010, *La raison humanitaire : une histoire morale du temps présent*, Paris, Gallimard : Seuil, DL 2010, 358 p.

FASSIN, D. (dir.), 2013, *Juger, réprimer, accompagner : essai sur la morale de l'État*, Paris, Éditions du Seuil, 412 p.

FASSIN D., 2014, « Pouvoir discrétionnaire et politiques sécuritaires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201-202, 1, p. 72-86.

FASSIN D., DEFOSSEZ A.-C., THOMAS V., 2001, « Les inégalités des chances dans l'accès aux secours d'urgence », *Revue française des affaires sociales*, 1, p. 91-110.

FASSIN, D., LEZE, S. (dirs.), 2013, *La question morale : une anthologie critique*, Paris, Presses Universitaires de France, 612 p.

FASSIN D., RECHTMAN R., 2011, *L'empire du traumatisme : enquête sur la condition de victime*.

FEDERATION DES ACTEURS DE LA SOLIDARITE, 2017a, « Baromètre du 115 & Enquête flash maraude/SAMU Sociaux. Synthèse hivernal 2016-2017 », Fédération des acteurs de la solidarité.

FEDERATION DES ACTEURS DE LA SOLIDARITE, 2017b, « Baromètre du 115. 10 juin - 10 juillet 2017 », Fédération des acteurs de la solidarité.

FELSTINER W., ABEL R.L., SARAT A., 1991, « L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 4, 16, p. 41-54.

FERRANT A., 2004, « Le regard, la honte et le groupe », *Revue de psychanalyse de groupe*, n° 43, 2, p. 145-158.

FIEULAIN N., 2007, « Temps de l'urgence, temps du projet : La rencontre des Temporalités dans le recours aux soins et à l'aide sociale en situations de précarité. », *Dossiers de la MRIE*, p. 41-45.

FIEULAIN N., APOSTOLIDIS T., OLIVETTO F., 2006, « Précarité et troubles psychologiques : l'effet médiateur de la perspective temporelle », *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*, 72, 4, p. 51-64.

FILLIEULE, O., HAEGEL, F., HAMIDI, C., TIBERJ, V. (dirs.), 2017, *Sociologie plurielle des*

comportements politiques : je vote, tu contestes, elle cherche, Paris, SciencesPo les presses, 396 p.

FIRDION J.-M., 2005, « Différentes approches du phénomène des personnes sans domicile », *Population*, 60, 4, p. 569-585.

FIRDION J.-M., 2012, « Exclusion-inclusion : la société en morceaux », *VST - Vie sociale et traitements*, 113, 1, p. 90-94.

FIRDION J.-M., DE FEIJTER H., 2003, « Les personnes sans domicile et leur représentation (statistiques et catégories de l'action sociale) : une comparaison Paris-Amsterdam », dans *Les SDF : représentations, trajectoires et politiques publiques*, Paris, Plan Urbanisme construction architecture (Recherches PUCA).

FIRDION J.-M., MARPSAT M., 1998, « Sans-domicile à Paris : une typologie de l'utilisation des services et du mode d'hébergement », *Sociétés Contemporaines*, 30, 2, p. 111-155.

FIRDION J.-M., MARPSAT M., 2014, « Le lien familial des personnes sans domicile : entre soutien et obstacle », dans *L'intégration inégale. Force, fragilité et rupture des liens sociaux*, Paris, Presses Universitaires de France (Le Lien social), p. 77-96.

FLEURET S., PIHET C., ZENEIDI-HENRY D., 2004, « Connaissance des publics et de leurs parcours dans les structures d'accueil et d'hébergement en Pays de Loire », Rapport CNRS-UMR 6590 « Espaces géographiques et sociétés » pour la DRASS Pays de la Loire.

FLEURIEU A. DE, CHAMBAUD L., 2006, « Rapport de la mission effectuée à la demande de Madame Catherine Vautrin, Ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité », Ministère délégué à la Cohésion sociale et à la Parité.

FNARS, 2001a, *La veille sociale face à l'urgence*, Issy-les-Moulineaux, ESF.

FNARS, 2001b, « Baromètre hivernal du 115. Hiver 2011 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2007, « Enquête Flash sur les demandes d'hébergement au 115 et les réponses apportées par celui-ci pour la journée du 19 décembre 2007 », *Lettre de l'Observatoire national du numéro d'urgence 115*, 2.

FNARS, 2009, « Enquête Flash 115 sur l'activité d'hébergement du 115 », *La lettre de l'Observatoire national du 115*, 5.

FNARS, 2011a, « Le "logement d'abord" : Qu'est-ce que c'est ? Et comment la FNARS s'y engage ? », *La Gazette de la Fnars*, mai 2011.

FNARS, 2011b, « Baromètre hivernal du 115. Hiver 2011 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2012a, « Contribution de la FNARS pour la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale ».

FNARS, 2012b, « Baromètre hivernal du 115. Bilan hivernal - Hiver 2011-2012 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2012c, « Baromètre hivernal du 115. Hiver 2011-2012. Janvier 2012 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2012d, « Baromètre hivernal du 115. Hiver 2011-2012. Février 2012 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2012e, « Communiqué de presse : "Au printemps, fait-il si bon d'être dehors ? ».

FNARS, 2012f, « Baromètre 115. Juillet 2012 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2012g, « Baromètre 115. Hiver 2012-2013. Novembre 2012 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2012h, « Baromètre 115. Hiver 2012-2013. Décembre 2012 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2013a, « Baromètre 115. Bilan hivernal 2012-2013. De novembre 2012 à mars 2013 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2013b, « Baromètre 115. Hiver 2012-2013. Janvier 2013 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2013c, « Baromètre 115. Hiver 2012-2013. Février 2013 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2013d, « Baromètre 115. Novembre 2013 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2014a, « Baromètre 115. Synthèse hivernale 2013-2014 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2014b, « Baromètre 115. Janvier 2014 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2014c, « Baromètre 115. Novembre 2014 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2014d, « Baromètre 115. Décembre 2014 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2015a, « Rapport annuel du 115. Année 2014 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2015b, « Rapport annuel 2014 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2015c, « Baromètre du 115. Octobre 2015 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2015d, « Baromètre du 115. Novembre 2015 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2016a, « Baromètre du 115. Synthèse hivernale 2015-2016 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2016b, « Baromètre du 115. Janvier 2016 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2016c, « Baromètre du 115. Février 2016 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2016d, « Baromètre du 115. Juillet 2016 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, 2016e, « Baromètre du 115. Novembre 2016 », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FNARS, CLAIE, 2005, « Guide évolutif du groupe de travail AVA », Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale/Coordination locale des acteurs de l'insertion

par l'économique.

FNARS, LARDOUX C., CIRBEAU C., CHARRIER L., 2011, « Rapport annuel de l'Observatoire national du 115 », Observatoire national du 115 - Fnars.

FNARS RHONE-ALPES, 2006, *L'exclusion n'est pas une fatalité. Le livre des états généraux de la FNARS Rhône-Alpes 2006*.

FONDATION ABBE PIERRE, 1999, « L'état du mal logement en France 1999 », Rapport annuel.

FONDATION ABBE PIERRE, 2000, « L'état du mal logement en France 2000 », Rapport annuel.

FONDATION ABBE PIERRE, 2007, « *Et les autres ?* » Numéro spécial.

FONDATION ABBE PIERRE, 2013, *L'accès à l'habitat des personnes sdf en situation de grande précarité. Recommandations*, Fondation Abbé Pierre (Les cahiers du logement de la Fondation Abbé Pierre).

FONDATION ABBE PIERRE, 2015, « L'état du mal-logement en France. 20e rapport annuel », rapport annuel, 20, Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés.

FONDATION ABBE PIERRE, 2016, « Enquêtes auprès des personnes accueillies dans les Boutiques Solidarité de la Fondation Abbé Pierre ».

FONDATION ABBE PIERRE POUR LE LOGEMENT DES DEFAVORISES, 1997, *L'urgence sociale*, Paris, Fondation Abbé Pierre.

FONDATION ARMEE DU SALUT, 2008, « Projet expérimental "Le Hameau" », Fondation Armée du Salut.

FONDATION ARMEE DU SALUT, 2013, « Rapport d'activité de la Fondation Armée du Salut - 2012 ».

FOUCAULT M., 2005, *Philosophie : anthologie*, Paris, Gallimard (Folio Essais), 940 p.

FOUCAULT M., 2008a, *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard (Collection Tel), 288 p.

FOUCAULT M., 2008b, *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Paris, Gallimard (Collection Tel), 360 p.

FOUCAULT M., 2010, *Les mots et les choses : une archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard (Collection Tel), 400 p.

FOURCADE M., JESKE V., NAVES P., 2004, « La loi d'orientation de lutte contre les exclusions : sa mise en oeuvre de 1998 à 2004... et après », *Droit social*, 7-8, p. 687-693.

FOURCADE M., JESKE V., NAVES P., IGAS, 2004, « Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions », 2004 054, Inspection générale des affaires sociales.

FOURNIER A., GODRIE B., MCALL C., 2014, « Vivre et survivre à domicile. Le « bien-être » en cinq dimensions », Cremis.

FRIED L.P., FERRUCCI L., DARER J., WILLIAMSON J.D., ANDERSON G., 2004, « Untangling the Concepts of Disability, Frailty, and Comorbidity: Implications for Improved Targeting and Care », *The Journals of Gerontology: Series A*, 59, 3, p. 255-263.

FRIEDBERG E., 1997, *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, 2. éd. rev. et complétée, Paris, Éd. du Seuil (Points Essais), 422 p.

FRIEDMAN M., 2016, *Capitalisme et liberté*, Paris, Flammarion (Champs essais).

FURTOS J., 2000, « Épistémologie de la clinique psychosociale (la scène sociale et la place des

psy) », *Pratiques en santé mentale*, 1.

FURTOS J., 2009, *De la précarité à l'auto-exclusion*, Paris, Éditions Rue d'Ulm (La rue ? parlons-en !), 58 p.

FURTOS J., 2014, « L'accompagnement au logement : importance, difficultés, risques, exigences (avoir un logement n'est pas habiter) », *Rhizome*, 51, p. 13-19.

GABORIAU P., 1993, *Clochard : l'univers d'un groupe de sans-abri parisiens*, Paris, Julliard, 235 p.

GABORIAU P., GRAEFF L., 2007, « Une lutte collective « Les enfants de Don Quichotte ». Neuf tentatives de construction narrative », *Journal des anthropologues. Association française des anthropologues*, 110-111, p. 411-427.

GABORIAU P., TERROLLE D., 2003, *Ethnologie des sans-logis : étude d'une forme de domination sociale*, Paris, France, L'Harmattan (Logiques sociales), 210 p.

GABORIAU P., TERROLLE D., 2007, *SDF : critique du prêt-à-penser*, Toulouse, Privat (Arguments).

GADREY J., 1994, « Les relations de service et l'analyse du travail des agents », *Sociologie du travail*, 36, 3, p. 381-389.

GAJAC O., 2014, « La gouvernance de l'exclusion en France : analyse de trois modèles de gestion associative », *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, 50.

GALBRAITH J.K., CORDONNIER L., SWIFT J., 2016, *L'art d'ignorer les pauvres*, Paris, Les Liens qui libèrent : Le Monde diplomatique.

GALLIE M., BRUNET J., LANIEL R.-A., 2016, « Les expulsions pour arriérés de loyer au Québec : un contentieux de masse », *McGill Law Journal / Revue de droit de McGill*, 61, 3, p. 611-666.

GARDELLA É., 2003a, « Au-delà des lectures sociologiques et psychiatriques de l'exclusion ? », *Terrains travaux*, 5, 2, p. 165-176.

GARDELLA É., 2003b, *Au-delà des lectures sociologiques et psychiatriques de l'exclusion ? À propos des Naufragés. Avec les clochards de Paris de P. Declerck*, ENS Cachan.

GARDELLA É., 2009, « Boire ou conduire », *La Vie des idées*.

GARDELLA É., 2014a, « L'urgence comme chronopolitique. Le cas de l'hébergement des sans-abri », *Temporalités : revue de sciences sociales et humaines*, 19, p. <http://temporalites.revues.org/2764>.

GARDELLA É., 2014b, « L'urgence comme chronopolitique. Le cas de l'hébergement des sans-abri », *Temporalités. Revue de sciences sociales et humaines*, 19.

GARDELLA É., 2014c, *L'urgence sociale comme chronopolitique. Temporalités et justice sociale de l'assistance aux personnes sans-abri en France depuis les années 1980*, Thèse de doctorat de sociologie, École Normale Supérieure de Cachan.

GARDELLA É., 2016a, « Accompagner sans fin. Épreuves temporelles dans les hébergements sociaux de longue durée », *SociologieS [En ligne]*.

GARDELLA É., 2016b, « Temporalités des services d'aide et des sans-abri dans la relation d'urgence sociale », *Sociologie*, 7, 3, p. 243-260.

GARDELLA É., 2017, « Sociologie de la réflexivité dans la relation d'assistance. Le cas de l'urgence sociale », *Sociologie du travail*, 59, 3.

GARDELLA É., 2019, « Comprendre le refus de l'hébergement d'urgence par les sans-abri »,

Métropolitiques.

GARDELLA É., ARNAUD A., 2018, « Le sans-abrisme comme épreuves d'habiter. Caractériser statistiquement et expliquer qualitativement le non-recours aux hébergements sociaux », Observatoire du Samusocial de Paris - Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

GARDELLA É., CEFAL D., 2011, « La morale de l'urgence sociale. Une enquête au Samu social de Paris », *Empan*, 84, 4, p. 18-24.

GARDELLA É., LAPORTE A., LE MENER E., 2008, « Entre signification et injonction. Pour un travail sur le sens du recours aux soins des sans-abri », *Sciences sociales et sante*, 26, 3, p. 35-46.

GARDELLA É., LE MENER E., 2011, « "On n'est pas là pour sauver le monde !". La maraude d'urgence sociale à la lumière du refus d'hébergement », dans BERGER M., CEFAL D., GAYET-VIAUD C. (dirs.), *Du civil au politique. Ethnographies du vivre-ensemble*, Bruxelles, Peter Lang (Action publique).

GARDELLA É., LE MENER E., CEFAL D., 2009, « Enquête sur un dispositif d'urgence sociale. Les maraudes auprès des sans-abri », dans *Sensibilités pragmatiques. Enquêter sur l'action publique*.

GARDIEN É., 2017, *L'accompagnement et le soutien par les pairs*, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble (Handicap, Vieillesse, Société).

GARNEAU, S., NAMIAN, D. (dirs.), 2017, *Erving Goffman et le travail social*, University of Ottawa Press.

GASPAR J.-F., 2012, *Tenir! : les raisons d'être des travailleurs sociaux*, Paris, La Découverte.

GCSMS SIAO INSERTION 75, 2013, « Rapport d'activité 2012 », Paris.

GENARD J.-L., 2009, *Une réflexion sur l'anthropologie de la fragilité, de la vulnérabilité et de la souffrance*, ERES.

GENARD J.-L., 2014, « La question de la responsabilité sous l'horizon du référentiel humanitaire », dans BRODIEZ-DOLINO A., BUELTZINGSLOEWEN I. VON, EYRAUD B., LAVAL C., RAVON B. (dirs.), *Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes (Des Sociétés).

GERARD P., 2018, « L'administré dans ses rapports avec l'État », *Revue française d'administration publique*, 168, 4, p. 913-923.

GEREMEK B., 1987, *La potence ou la pitié : l'Europe et les pauvres, du Moyen âge à nos jours*, traduit par ARNOLD-MORICET J., Paris, Gallimard, 330 p.

GIBSON C.H., 1991, « A concept analysis of empowerment », *Journal of Advanced Nursing*, 16, 3, p. 354-361.

GILLES-SIMON M.-O., LEGROS M., 1996, « Le non-recours chez les plus pauvres : une approche empirique », *Recherches et Prévisions*, 43, 1, p. 51-58.

GIRARD M., 2006, *L'accueil en pratique institutionnelle*, Champ social Éditions, 427 p.

GIRARD V., ESTECAHANDY P., CHAUVIN P., 2009, « La santé des personnes sans chez soi. Plaidoyer et propositions pour un accompagnement des personnes à un rétablissement social et citoyen », Rapport remis à Madame Roselyne Bachelot-Narquin, Ministre de la Santé et des Sports, Ministère de la Santé et des Sports.

- GIRAUD, O., WARIN, P. (dirs.), 2008, *Politiques publiques et démocratie*, La Découverte/PACTE (« Recherches », Série « Territoires du politique »), 448 p.
- GIROLA C., 2011, *Vivre sans abri : de la mémoire des lieux à l'affirmation de soi*, Paris, Éditions Rue d'Ulm (La rue ? parlons-en !), 72 p.
- GIROLA C.M., 2007, *De l'homme liminaire à la personne sociale : la lutte quotidienne des sans-abris*, Thèse de doctorat en ethnologie, École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- GODRIE B., 2014, *Savoirs d'expérience et savoirs professionnels : un projet expérimental dans le champ de la santé mentale*, Thèse de doctorat de sociologie, Université de Montréal.
- GOFFMAN E., 2009, *Les cadres de l'expérience*, Paris, Ed. de Minuit (Le sens commun), 573 p.
- GOFFMAN E., 2015, *Stigmate : les usages sociaux des handicaps*, Paris, Ed. de Minuit (Le sens commun).
- GOODIN, R.E., LE GRAND, J. (dirs.), 1987, *Not Only the Poor: The Middle Classes and the Welfare State*, London ; Boston, Harper Collins Publishers Ltd, 288 p.
- GOURGUES G., MAZEAUD A., 2019a, « Introduction. La notion de “publics”, un outil de sociologie de l'action publique », dans MAZEAUD A., GOURGUES G. (dirs.), *L'action publique saisie par ses « publics » : Gouvernement et (dés)ordre politique*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion (Espaces Politiques), p. 9-32.
- GOURGUES, G., MAZEAUD, A. (dirs.), 2019b, *L'action publique saisie par ses « publics » : Gouvernement et (dés)ordre politique*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion (Espaces Politiques), 215 p.
- GRAEFF L., 2007, « La sainte famille. De l'engagement familial à la naissance d'un nouvel acteur charismatique », dans BRUNETEAUX P. (dir.), *Les enfants de Don Quichotte. Sociologie d'une improbable mobilisation nationale*, Saint-Denis, Presses Universitaires de Vincennes (Culture et Société), p. 103-121.
- GRAEFF L., 2010, *De la survie à la reconnaissance : ethnologie de personnes « sans logis » à Paris*, Thèse de doctorat en ethnologie, Paris 5.
- GRAFMEYER Y., AUTHIER J.-Y., 2015, *Sociologie urbaine*, 4ème édition, Paris, Armand Colin.
- GRAFMEYER, Y., JOSEPH, I. (dirs.), 2004, *L'école de Chicago : naissance de l'écologie urbaine*, Nouvelle éd., Paris, Flammarion (Champs), 377 p.
- GRAND D., 2016, *L'hébergement social des SDF : ethnographie de l'expérience vécue des hébergés*, Paris, France, L'Harmattan (Recherches en action), 174 p.
- GRIMARD C., 2006, *L'accès aux services institutionnels et communautaires : le discours des personnes en situation d'itinérance*, Mémoire de maîtrise en sociologie, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- GROS-JEAN C., PADIEU C., 1995, « Les exclus : comment sortir de l'approche en “catégories” ? », *Revue française des affaires sociales*, Avril-Septembre 1995, 2-3, p. 5-28.
- GROUPE DE TRAVAIL « ACCES AUX DROITS ET AUX BIENS ESSENTIELS, MINIMA SOCIAUX », 2012, « Rapport « Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux » », Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.
- GROUPE DE TRAVAIL « FAMILLES VULNERABLES, ENFANCE ET REUSSITE EDUCATIVE », 2012, « Pour une politique de l'enfance au service de l'égalité de tous les enfants », Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

GROUPE DE TRAVAIL « LOGEMENT, HEBERGEMENT », 2012, « Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal logés », Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

GROUPE DE TRAVAIL « SANS ABRI ET TERRITOIRES », 2004, « Rapport du groupe de travail n°3 “Sans abri et territoires”. Préparation de la conférence nationale de lutte contre l'exclusion », Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

GROUPE DE TRAVAIL « SANTE ET ACCES AUX SOINS », 2012, « Pour un rapport plus égal et facilité à la santé et aux soins », Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA VIE QUOTIDIENNE DES « SANS DOMICILE FIXE », 1990, « Rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des “sans domicile fixe” », Délégation interministérielle à la Ville et au Développement social urbain.

GROUPE « PLACER LE DISPOSITIF D'HEBERGEMENT DANS UN LOGIQUE DE “LOGEMENT D'ABORD” », 2009, « Document de restitution des travaux du groupe « Placer le dispositif d'hébergement dans un logique de “Logement d'abord” » », Paris, Chantier national prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées.

GUESLIN A., 2013a, *Une histoire de la grande pauvreté dans la France du XXe siècle*, Paris, Pluriel, 469 p.

GUESLIN A., 2013b, *D'ailleurs et de nulle part : mendiants vagabonds, clochards, SDF en France depuis le Moyen Age*, Paris, Fayard, 535 p.

GUILLALOT E., MALICET-CHEBBAH L., ROBERT C., ZITTOUN P., 2005, « L'institutionnalisation d'actions publiques locales à destination des SDF », dans BALLEST D., PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE (dirs.), *Les SDF : visibles, proches, citoyens*, Paris, France, Presses Universitaires de France (Sciences sociales et sociétés), p. 215-228.

GUSFIELD J.R., 2009, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica.

HAAG, P., LEMIEUX, C. (dirs.), 2012, *Faire des sciences sociales : Critiquer*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales (Cas de figure).

HACKING I., 2008, *Entre science et réalité : la construction sociale de quoi ?*, Paris, Éditions La Découverte.

HALPERN, C., LASCOUMES, P., LE GALES (dirs.), 2014, *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Presses de Sciences Po (Académique), 528 p.

HAMIDI C., 2012, « De quoi un cas est-il le cas ? », *Politix*, 100, 4, p. 85-98.

HASSENTEUFEL P., 2011, *Sociologie politique : l'action publique*, 2e édition, Paris, Armand Colin (Collection U. Sociologie), 1 p.

HASSENTEUFEL P., SMITH A., 2002, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, 52, 1, p. 53-73.

HASSIN J., 1996, *L'émergence de l'abord médico-social des populations sans toit stable. Aspect historique, médical, socio-anthropologique, politique et éthique*, Thèse de doctorat en éthique médicale, Université Paris Descartes.

HATZFELD M., 2006, *Les dézingués. Parcours de SDF*, Autrement.

HCLPD, 1993, « Propositions pour le logement des personnes défavorisées », 1er rapport, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.

- HCLPD, 1994, « Pour le droit au logement : de l'Etat tuteur à l'Etat garant », 2ème rapport, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.
- HCLPD, 1995, « Droit au logement : du devoir de solidarité à l'obligation de résultat », 3ème rapport, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.
- HCLPD, 1997, « Lever les obstacles au logement des personnes défavorisées », 4ème rapport, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.
- HCLPD, 1999, « Le besoin de cohérence dans la politique du logement », 5ème rapport, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.
- HCLPD, 2000, « Le logement des personnes défavorisées à l'épreuve de l'application de la loi », 6ème rapport, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.
- HCLPD, 2001, « La lutte contre les exclusions. Le besoin d'un nouvel élan », 7ème rapport, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.
- HCLPD, 2002, « Vers un droit au logement opposable », 8ème rapport, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.
- HCLPD, 2003, « Droit au logement : construire la responsabilité », 9ème rapport, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.
- HCLPD, 2004, « L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personnes en danger », 10, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.
- HCLPD, 2005, « Face à la crise : une obligation de résultat », 11ème rapport, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.
- HCLPD, 2006, « Droit au logement opposable : le temps de la décision ? », 12ème rapport, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.
- HCLPD, 2008, « Dérouler les implications du droit au logement opposable », 13ème rapport, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.
- HCLPD, 2009, « Hébergement des personnes en difficulté : sortir de la gestion de crise », 15, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.
- HEINICH N., 1997, « Les frontières de l'art à l'épreuve de l'expertise. Politique de la décision dans une commission municipale », *Politix*, n° 38, 2, p. 111-135.
- HENRY P., BORDE M.-P., 1997, *La vie pour rien*, Paris, Robert Laffont (Aider la vie), 312 p.
- HIERNAUX J.-P., 1985, « Thèse explicative : Pauvreté, paupérisation et dimensions structurelles », dans *La pauvreté, une approche plurielle*, Paris, éditions ESF.
- HIRSCHMAN A.O., 2011, *Exit, voice, loyalty defection et prise de parole*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- HOPPER K., 1998, « Du droit à l'hébergement au droit au logement. Quinze ans de mobilisation en faveur des sans-domicile aux États-Unis », *Sociétés Contemporaines*, 30, 1, p. 67-93.
- HOPPER K., 2003, *Reckoning with Homelessness*, Cornell University Press, 292 p.
- HOUARD N., 2011, « The French Homelessness Strategy: Reforming Temporary Accommodation, and Access to Housing to deliver "Housing First": Continuum or Clean Break? », *European Journal of Homelessness*, 5, 2, p. 84-98.
- HOUARD N., 2012, « Construction et mise à l'agenda du droit au logement opposable (Dalo) : le rôle des associations », *Informations sociales*, n° 172, 4, p. 64-73.

- HUEGES D., 1995, « Mission de médiation dans les villes de Perpignan, Valence, Pau, Angoulême, La Rochelle, Toulon », Secrétariat d'État à l'Action humanitaire d'urgence.
- HUEGES D., 1996, « Rapport sur les lieux d'accueil de jour », Secrétariat d'État à l'Action humanitaire d'urgence.
- HUEGES D., 1998, *A quoi sert de maudire la nuit ? De la prison au ministère*, Paris, Presses de la Renaissance, 201 p.
- HURTUBISE R., 2018, « Le Logement d'abord au Canada : diversité des appropriations et redéfinition des politiques publiques », *Vie sociale*, 23-24, 3, p. 75-84.
- HURTUBISE R., ROY, S. (dirs.), 2007, *L'itinérance en questions ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec (Collection Problèmes sociaux & interventions sociales), 382 p.
- HURTUBISE R., VELPRY L., 2012, « Présentation : troubles mentaux : entre changement individuel, problèmes de société et mutations politiques », *Lien social et Politiques*, 67, p. 7-13.
- IGAS, 2000, « Premier bilan de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions », 2000.075, Inspection générale des affaires sociales.
- IMBAUD D., JEANTET M., 2012, « Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) », RM2012-019P, Inspection générale des affaires sociales.
- INED, INSEE, 2012, « Enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement et les distributions de repas chauds - 2012 », *ADISP*.
- INSTITUTE OF MEDICINE (US), COMMITTEE ON HEALTH CARE FOR HOMELESS PEOPLE, 1988, « Who Are the Homeless? », dans *Homelessness, Health, and Human Needs*, Washington (DC), National Academies Press (US).
- ION, J. (dir.), 2005, *Le travail social en débat[s]*, Paris, La Découverte (Alternatives sociales), 267 p.
- ION J., GIULIANI F., LAVAL C., PICHON P., POMMIER J.-B., RAVON B., 2005, *Travail social et souffrance psychique*, Paris, Dunod (Action sociale), X 208 p. p.
- JAN O., 2004, « Psychotiques à la rue », *VST - Vie sociale et traitements*, no 83, 3, p. 55-63.
- JAUFFRET-ROUSTIDE M., 2011, « Réduction des risques. Succès et limites du modèle à la française. », *Alcoologie et Addictologie*, 33, 2, p. 101-110.
- JOBERT B., 1992, « Usagers et agents du service public : proposition pour l'approche d'un système complexe », dans *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, France, L'Harmattan, p. 41-59.
- JOBERT B., MULLER P., 1987, *L'État en action : Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France, 238 p.
- JOIN-LAMBERT M.-T., 2006a, « Une enquête d'exception - Sans-abri, sans-domicile : des interrogations renouvelées », *Économie et statistique*, 391, 1, p. 3-14.
- JOIN-LAMBERT M.-T., 2006b, « Une enquête d'exception Sans-abri, sans-domicile : des interrogations renouvelées », *Économie et Statistique*, 391-392, p. 3-14.
- JONES C.O., 1970, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Wadsworth Publishing Company (Duxbury Press series on public policy).
- JOUAN M., 2016, « La vulnérabilité », Communication séminaire Justice Sociale, laboratoire Pacte, Grenoble.
- JOUAN, M., LAUGIER, S. (dirs.), 2009, *Comment penser l'autonomie ?*, Paris, Presses

Universitaires de France (Ethique et philosophie morale).

JOUBE É., 2008, *Les SDF face aux procédures d'assistance : l'apprentissage de la maîtrise de soi*, Thèse de doctorat en ethnologie, Montpellier 3.

JOUBE É., PICHON P., 2015, « Le chez-soi, le soi, le soin. L'expérience limite des personnes sans domicile fixe comme modèle de compréhension de la vulnérabilité sanitaire », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 110, 1, p. 46-55.

KALIFA D., 2013, *Les bas-fonds : histoire d'un imaginaire*, Paris, Seuil (L'Univers historique), 394 p.

KALUSZYNSKI M., 2008, « Le retour de l'homme dangereux : Réflexions sur la notion de dangerosité et ses usages », *Champ Pénal*, 5.

KALUSZYNSKI M., 2010, « Sous les pavés, le droit : le Mouvement Critique du droit ou quand le droit retrouve la politique », *Droit et Société*, 76, p. 523-541.

KALUSZYNSKI M., 2013, « La science pénitentiaire comme science de gouvernement », *Revue d'anthropologie des connaissances*, Vol. 7, n° 1, 1, p. 87-111.

KALUSZYNSKI M., IHL O., 2002, « Pour une sociologie historique des sciences de gouvernement », *Revue française d'administration publique*, 102, p. 229-243.

KARSZ S., AUTES M., 2000, *L'exclusion, définir pour en finir*, Paris, Dunod.

KATZ L., 2015, *L'avènement du sans-abri : histoire des asiles de nuit, 1871-1914*, Paris, Libertalia (Ceux d'en bas), 151 p.

KINGDON J.W., 1984, *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston, Little, Brown, 240 p.

KLANFER J., 1965, *L'Exclusion sociale : étude de la marginalité dans les sociétés occidentales*, Paris, Bureau de recherches sociales (Cahiers science et service), 263 p.

KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F., 2001, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève; Bâle; Munich, Helbing et Lichtenhahn (Analyse des politiques publiques - Politikanalyse).

KUHN R., CULHANE D.P., 1998, « Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data », *American Journal of Community Psychology*, 26, 2, p. 207-232.

LA GORCE P.-M. DE, 1965, *La France pauvre*, Paris.

LABORIER P., TROM D., 2003, *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France.

LADSOUS J., 2013, « Une histoire politique du travail social », *Vie sociale*, 4, 4, p. 61-67.

LAFORE R., 2004, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence » », *Revue française des affaires sociales*, 4, p. 17-34.

LAFORE R., 2007a, « La prise en charge des personnes les plus démunies », *Revue de droit sanitaire et social*, 43, 6, p. 979-987.

LAFORE R., 2007b, « Penser l'exclusion », *Informations sociales*, 142, 6, p. 26-37.

LAFORE R., 2009, « Le travail social à l'épreuve d'un environnement institutionnel en recomposition », *Informations sociales*, 152, 2, p. 14-22.

LAFORE R., 2010a, « Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale », *Informations sociales*, 162, 6, p. 64-71.

LAFORE R., 2010b, « La juridicisation des problèmes sociaux : la construction juridique de la protection sociale », *Informations sociales*, 157, 1, p. 18-27.

LAGANDRE F., 1995, « Les phénomènes d'errance chez les jeunes de 15 à 25 ans : Observations et propositions », Conseil technique des clubs de prévention spécialisée. Commission « Caractéristiques de la Prévention Spécialisée ». Atelier : Les phénomènes d'errance chez les jeunes de 15 à 25 ans.

LAHIRE, B. (dir.), 2006, *A quoi sert la sociologie ?*, 1. Aufl., 2. Druck, Paris, Éditions La Découverte (La découverte-poche Sciences humaines et sociales), 193 p.

LANGLET M., 2007, « Le centre de stabilisation, un nouveau concept », *Lien Social*, 19 avril 2007.

LANZARO M., 2013, « Favoriser les sorties de l'hébergement vers le logement. De l'injonction politique aux pratiques de relogement en Île-de-France », *Revue des politiques sociales et familiales*, 114, 1, p. 39-49.

LANZARO M., 2014, *Sortir de l'hébergement d'insertion vers un logement social en Ile-de-France : des trajectoires de relogement, entre émancipation et contraintes*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace, urbanisme, Paris Est.

LANZARO M., 2016, « Profils, parcours, et conditions de vie à l'issue d'épisode(s) sans domicile. Post-enquête qualitative à l'enquête nationale logement - INSEE 2013 ».

LASCOUMES P., 1990, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, 40, p. 43-71.

LASCOUMES P., 2019, « Normes » BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e éd., p. 405-410.

LASCOUMES, P., LE GALES, P. (dirs.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, France, Les Presses Science Po, 370 p.

LASCOUMES P., LE GALES P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin (128).

LATOUR B., 2007, *Changer de société, refaire de la sociologie*, Paris, Éditions La Découverte, 400 p.

LAUMET D., 2013, *Le droit à l'épreuve du lien ? Pour une compréhension de la non-demande du droit au logement opposable par les acteurs des dispositifs de l'urgence sociale de Grenoble*, Mémoire de Master 2, Université de Grenoble. Institut d'Etudes Politiques.

LAUMET D., LEVY J., 2012, « L'accueil inconditionnel », *Revue du CREMIS*, 5, 3, p. 34-41.

LAVAL C., 2018a, « Contexte d'émergence du Housing First », *Vie sociale*, n° 23-24, 3, p. 21-30.

LAVAL C., 2018b, « Housing First en Europe : une double genèse », *Vie sociale*, n° 23-24, 3, p. 115-123.

LAVAL C., ESTECAHANDY P., 2019, « Le modèle "Un chez-soi d'abord" au risque de sa diffusion », *Rhizome*, N° 71, 1, p. 101-110.

LAVAL C., RAVON B., 2005, « Relation d'aide ou l'aide à la relation ? », dans ION J. (dir.), *Le travail social en débat[s]*, Paris, La Découverte (Alternatives sociales).

LAZARUS A., STROHL H., 1995, « Une souffrance qu'on ne peut plus cacher », Rapport du groupe de travail « Ville, santé mentale, précarité et exclusion sociale », Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain / Délégation interministérielle au

revenu minimum d'insertion.

LECA J., 2012, « L'état entre politics, policies et polity », *Gouvernement et action publique*, VOL. 1, 1, p. 59-82.

LEGAL A., 2015, « Le recours aux prestations et services de protection sociale des personnes sans domicile », dans *Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution*, Dress (Études et statistiques), p. 31-49.

LEMIEUX C., 2000, *Mauvaise presse : une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques*, Paris, Métailié (Collection « Leçons de choses, »), 466 p.

LEMIEUX C., 2009, *Le devoir et la grâce*, Paris, Économica (Études sociologiques), 246 p.

LENOIR R., 1974, *Les exclus : un Français sur dix*, Paris, Ed. du Seuil.

LES ENFANTS DE DON QUICHOTTE, 2006, « Charte du Canal Saint-Martin pour l'accès de tous à un logement ».

LES ENFANTS DU CANAL, 2015, « Rapport 2014 - Centres d'Hébergement des Enfants du Canal », Paris, Association Les Enfants du Canal.

LEVY J., 2011, *Temporalités et « grande exclusion »*, Mémoire de Master 2, Grenoble, Institut d'études politique de Grenoble.

LEVY J., 2015, « L'urgence sociale à l'épreuve du non-recours », *Plein droit*, 106, 3, p. 7-10.

LEVY J., 2017a, « L'approche "logement d'abord" : droit nouveau ou nouveau rapport au(x) droit(s) ? », *La Revue du Projet*, 63.

LEVY J., 2017b, « L'approche "logement d'abord" : droit nouveau ou nouveau rapport au(x) droit(s) ? », *La revue du Projet*, 63, p. 21-22.

LEVY J., 2017c, « La non-demande ou le refus de l'offre sociale, des comportements politiques inaudibles ? Le cas des « grands exclus » dans le champ de l'AHI. », communication au Congrès de l'AFSP, Montpellier.

LEVY J., 2018, « Rester dans la rue plutôt qu'aller en centre d'urgence : comprendre le choix des sans-abri », *The Conversation*.

LEVY J., LAUMET D., 2012, « Le DALO : la "fraude morale" de l'État », dans *L'envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Paris, La Découverte (Cahiers libres), p. 83-103.

LEVY J., VIAL B., 2017, « Les raisons du non-recours, une critique de l'autonomie instituée », dans OTERO M., DUMAIS MICHAUD A.-A., PAUMIER R. (dirs.), *L'institution éventrée. De la socialisation à l'individuation*, Presses de l'Université du Québec, p. 195-207.

LEVY J., WARIN P., 2019, « Ressortissants » BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e éd., p. 555-561.

LÉVY-VROELANT C., 2010, « Review: Policies on Provision for Homeless People in the European Union, Report to the Minister of Housing », *European Journal of Homelessness*, 4, p. 283-288.

LEVY-VROELANT C., JOUBERT M., REINPRECHT C., 2015, *Agir sur les vulnérabilités sociales : les interventions de première ligne entre routines, expérimentation et travail à la marge*, Saint-Denis, Presses universitaires de Vincennes.

LIMA L., 2009, « Les frontières de l'expertise », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 126, p. 149-155.

- LIMA L., TROMBERT C., 2013, « L'assistance-chômage des jeunes sous condition d'accompagnement. De quelques mécanismes du non-recours par éviction », *Lien social et Politiques*, 70, p. 29-43.
- LION G., 2015, *Incertaines demeures : enquête sur l'habitat précaire*, Montrouge, Bayard.
- LION G., 2018, *Habiter en camping. Trajectoires de membres des classes populaires dans le logement non ordinaire*, Thèse de doctorat en sociologie, Paris Sciences et Lettres (ComUE).
- LIPPMANN W., LATOUR B., 2008, *Le public fantôme*, Paris, Demopolis.
- LIPSKY M., 2010, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, 30th Anniversary Edition, Russell Sage Foundation, 304 p.
- LIPSKY M., SMITH S.R., 2011, « Traiter les problèmes sociaux comme des urgences », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 20, p. 125-149.
- LOCKE G., KHADDURI J., 2007, « Toward Understanding Homelessness: The 2007 National Symposium », *Toward understanding homelessness: The 2007 national symposium on homelessness research*, 4.
- LOISON-LERUSTE M., 2016, « Le droit d'habiter la cité », *La Vie des idées*.
- LOMBRAIL P., 2000, « Accès aux soins », dans LECLERC A., FASSIN D., GRANDJEAN H., KAMINSKI M., LANG T. (dirs.), *Les inégalités sociales de santé*, Paris, La Découverte - Inserm (Recherches).
- LORIOU M., 2012, *La construction du social : Souffrance, travail et catégorisation des usagers dans l'action publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Le Sens Social), 216 p.
- LOUAIL O., 2007, « Le dispositif de "sortie de crise" : la dépolitisation paradoxale du campement », dans BRUNETEAUX P. (dir.), *Les enfants de Don Quichotte. Sociologie d'une improbable mobilisation nationale*, Saint-Denis, Presses Universitaires de Vincennes (Culture et Société), p. 185-200.
- MAES C., 2011, « Hébergement de stabilisation : entre insertion et gardiennage des pauvres », *Vie sociale*, 3, 3, p. 91-105.
- MAESTRACCI N., 2013, « Les rapports entre pouvoirs publics et associations dans le champ social et médico-social », Les interventions du Centenaire de l'École Pratique de Service Social, Paris, 19 novembre 2013.
- MAESTRACCI N., 2015, « Les rapports entre pouvoirs publics et associations dans le champ social et médico-social », dans BASTIDE J., BERNARDOT M.-J., BERTAUX R., SCHARFF P. (dirs.), *Ethique, laïcité, engagement. Enjeux de société et formations sociales*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy.
- MAESTRACCI N., WARIN P., PADIS M.-O., SCHAER L.-M., 2012, « La pauvreté, une question politique globale », *Esprit*, Octobre, 10, p. 46-61.
- MALICET-CHEBBAH L., GUILLALOT E., ROBERT C., ZITTOUN P., 2005, *Les SDF. Vers une politique de l'urgence sociale*, Paris, France, PUCA (Recherches).
- MANSANTI D., 2001, « Pauvreté et risque : les déclinaisons de l'urgence sociale », *Revue française des affaires sociales*, 1, p. 111-131.
- MARPSAT M., 2004, « Les personnes sans domicile ou mal logées », *Travail, genre et sociétés*, N° 11, 1, p. 79.
- MARPSAT M., 2008, « L'enquête de l'Insee sur les sans-domicile : quelques éléments

historiques », *Courrier des statistiques*, 123, janvier-avril 2008, p. 53-64.

MARPSAT M., 2010, « La méthode Alceste », *Sociologie*, N°1, vol. 1.

MARPSAT M., FIRDION J.-M., 1996, « Devenir sans-domicile : ni fatalité, ni hasard », *Population et Sociétés*, 313.

MARPSAT M., FIRDION J.-M., 1998, « Sans-domicile à Paris : une typologie de l'utilisation des services et du mode d'hébergement », *Sociétés contemporaines*, 30, 1, p. 111-155.

MARPSAT M., FIRDION J.-M., 2000, « Mode d'hébergement et utilisation des services : Une approche en termes de "capitaux" », dans *La rue et le foyer : une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 1990*, INED-Presses Universitaires de France (Travaux et Documents), p. 287-321.

MARPSAT M., FIRDION J.-M., ARBONVILLE D., BOZON M., CLANCHE F., LECOMTE T., MIZRAHI A., MIZRAHI A., SOULIE C., 2000, *La rue et le foyer : une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 1990*, INED-Presses Universitaires de France (Travaux et Documents), 444 p.

MARPSAT M., FIRDION J.-M., MERON J.-M., 2000, « Le passé difficile des jeunes sans domicile », *Populations & sociétés*, 363.

MARPSAT M., QUAGLIA M., RAZAFINDRATSIMA N., 2002, « Étude des marges de l'enquête de l'Insee 2001 : le cas des personnes sans domicile n'utilisant pas les services d'hébergement et de restauration », Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion social.

MARPSAT M., YAOUANCQ F., 2016, « Avant-propos. L'enquête Sans-Domicile 2012 : histoire et place en Europe », *Economie et Statistique*, 488-489, p. 7-23.

MARQUES A., 2010, *Construire sa légitimité au quotidien : le travail micropolitique autour d'une Équipe Mobile de Psychiatrie-Précarité*, Thèse de doctorat de sociologie, Paris, EHESS.

MARQUES A., 2015, « Est-il légitime de ne pas décider pour autrui ? Le travail politique autour d'une Équipe mobile de psychiatrie-précarité », *Sciences sociales et sante*, 33, 3, p. 91-114.

MARTIN A., 2016, « Le point de non-recours. Accompagnement social des personnes dépourvues de logement et droit au logement et à l'hébergement opposables », *Les Working Paper du Collectif SOIF*, 1.

MARTUCELLI D., 2015, « Les deux voies de la notion d'épreuve en sociologie », *Sociologie*, 6, 1, p. 43-60.

MARTUCELLI D., SINGLY F. DE, 2018, *L'individu et ses sociologies*.

MASSE P., BERNARD P., 1969, *Les dividendes du progrès*, Paris, Éditions du Seuil.

MATH A., 1996a, « Le non-recours en France : un vrai problème, un intérêt limité », *Revue des politiques sociales et familiales*, 43, 1, p. 23-31.

MATH A., 1996b, « La notion de sélectivité d'une prestation et ses mesures », *Économie et Prévision*, 122, 1, p. 1-11.

MATH A., 1996c, « Non-take-up, niet-gebruik ou non-recours ? [Comment traduire des termes de protection sociale] », *Recherches et Prévisions*, 43, 1, p. 19-22.

MAURIN M., 2017, *Le genre de l'assistance. Ethnographie comparative de l'accueil des femmes sans abri (Saint-Etienne/Montréal)*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Lyon.

MAURIN M., 2017, « L'hébergement pour femmes sans-abri. Du refuge à la niche écologique », dans OTERO M., DUMAIS MICHAUD A.-A., PAUMIER R. (dirs.), *L'institution éventrée. De la*

socialisation à l'individuation, Presses de l'Université du Québec.

MAURIN M., PICHON P., 2016, « L'organisation institutionnelle d'une économie de la pauvreté », *Les Études Sociales*, 164, 2, p. 209-229.

MAYER N., 2010, *Sociologie des comportements politiques*, Paris, A. Colin (Collection U Sociologie), 316 p.

MAZET P., 2010, « La non demande de droits : prêtons l'oreille à l'inaudible », *La Vie des idées*.

MEDECINS DU MONDE, 2005, « Dossier de presse "A défaut d'un toit, une toile de tente" ».

MEDECINS DU MONDE, 2006, « A défaut d'un toit une toile de tente - 21 décembre 2005 - 21 décembre 2006 ».

MEERT H., CABRERA CABRERA P., CHRISTENSEN I., KOCH-NIELSEN I., MAAS R., MAUREL E., 2004, *Changing Profiles of Homelessness: Homeless in the Written Press--A Discourse Analysis*.

MERCUEL A., 2012, *Souffrance psychique des sans-abri : vivre ou survivre*, Paris, Odile Jacob, 221 p.

MERKLEN D., 2012, « Individus populaires. Sociabilité et politicit   », dans CASTEL R., MARTIN C. (dirs.), *Changements et pensées du changement :   changes avec Robert Castel*, Paris, Découverte, p. 100-119.

MERTON R.K., 1968, « The Matthew Effect in Science: The reward and communication systems of science are considered », *Science*, 159, 3810, p. 56-63.

MESSU M., 1997, « L'exclusion : une catégorisation sans objet », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 27, 1, p. 147-161.

MESSU M., 2009, *Les assistés sociaux Suivi de L'assurance d'assistance*, Fribourg, Academic Press Fribourg.

MICHALOT T., 2010, *L'évaluation par les travailleurs sociaux de la nécessité d'accueil en CHRS (Centre d'hébergement et de réinsertion sociale)*, Thèse de doctorat en sciences de l'  ducation, Lyon, Lyon 2.

MICHALOT T., SIMEONE A., 2010, « L'alcoolisation apparente : un critère d'exclusion pour l'admission en C.H.R.S. d'insertion ? », *Pensée plurielle*, né 23, 1, p. 109.

MILET H., WARIN P., 2013, « La prise en compte des publics dans l'évaluation des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, 148, 4, p. 991-1002.

MINISTERE DELEGUE A L'INTEGRATION, A L'EGALITE DES CHANCES ET A LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION, 2005, « Référentiel national "Accueil, hébergement, insertion" », Ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et    la lutte contre l'exclusion.

MKANDAWIRE T., 2005, *Targeting and universalism in poverty reduction*, United Nations Research Institute for Social Development Geneva.

MONDEME C., CEF  I D., GARDELLA   ., 2011, « La moralité en actes : le code du maraudeur », dans GARDELLA   ., CEF  I D. (dirs.), *L'urgence sociale en action : Ethnographie du Samusocial de Paris*,   ditions La Découverte (Bibliothèque du mauss), p. 271-346.

MORAN, M., REIN, M., GOODIN, R.E. (dirs.), 2008, *The Oxford handbook of public policy*, Oxford, Oxford Univ. Pr (The Oxford handbooks of political science), 983 p.

MUCCHIELLI L., 1998, « Clochards et sans-abri : actualité de l'œuvre d'Alexandre Vexliard », *Revue française de sociologie*, 39, 1, p. 105-138.

- MULLER P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50, 2, p. 189-208.
- MULLER P., 2013, *Les politiques publiques*, Dixième édition, Presses Universitaires de France (Que sais-je ?).
- MULLER P., PALIER B., SUREL Y., 2005, « L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes », *Revue française de science politique*, Vol. 55, 1, p. 5-6.
- MURARD N., 2001, « Affreux, sales, méchants et fous : une psychanalyse de clochard », *La quinzaine littéraire*, 819, p. 22-23.
- NAMIAN D., 2012, « Entre itinérance et fin de vie : sociologie de la vie moindre », Québec, Presses de l'Université du Québec (Problèmes sociaux et interventions sociales).
- NAMIAN D., 2018, « La biopolitique du "logement d'abord" », dans ROY S., NAMIAN D., GRIMARD C. (dirs.), *Innommables, inclassables, ingouvernables : aux frontières du social*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 192-209.
- NEVEU E., 2015, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin (Collection U. Sociologie).
- NOBLET P., 2002, « L'action sociale et les squatters », *Revue française des affaires sociales*, 2, p. 81-94.
- NOBLET P., 2010, *Pourquoi les SDF restent dans la rue*, La Tour-d'Aigues, Éd. de l'Aube.
- NOBLET P., 2014, « Les Enfants de Don Quichotte. De la "stabilisation" au "logement d'abord" », *Le sociographe*, n° 48, 4, p. 11-20.
- NOBLET P., 2015, « Maltraiter les sans-abri au nom de l'égalité », *VST - Vie sociale et traitements*, N° 127, 3, p. 27-32.
- NOBLET P., 2016, *Dysfonction publique : l'État social vu de l'intérieur*, Paris, Lemieux éditeur.
- NOIROT M.-N., DESCARPENTRIES F., MERCUEL A., 2000, « Refus d'assistance des sans-abri. Psychopathologie et éthique : liberté ou interventionnisme ? », *L'évolution psychiatrique*, 65, 4, p. 763-771.
- OBSERVATOIRE DE L'HEBERGEMENT ET DU LOGEMENT, s. d., « L'état du mal-logement en Isère 2018-2019 », Un toit pour tous.
- OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE, 2000, *Rapport 2000*, Paris, La Documentation Française.
- ODENORE, 2012, *L'envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Paris, La Découverte (Cahiers libres), 180 p.
- OFFERLE M., 1994, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien.
- O'FLAHERTY B., 1998, *Making room: the economics of homelessness*, Cambridge, Mass. London, Harvard University Press, 368 p.
- OHEIX G., 1981, « Contre la précarité et la pauvreté : 60 propositions », Ministère de la Solidarité nationale.
- OORSCHOT W. VAN, 1996, « Les causes du non-recours [Des responsabilités largement partagées] », *Recherches et Prévisions*, 43, 1, p. 33-49.
- OORSCHOT W. VAN, MATH A., 1996, « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et Prévisions*, 43, 1, p. 5-17.

- OUELLET G., 2017, *L'individu dans les rouages de l'objectivation : déficience intellectuelle, justice pénale et travail en réseau*, Thèse de doctorat en sociologie, Montréal, Université de Montréal.
- OUELLET G., MORIN D., MERCIER C., CROCKER A., 2012, « Nouvelle normativité sociale et déficience intellectuelle : l'impasse pénale », *Lien social et Politiques*, 67, p. 139-158.
- PADGETT D.K., HENWOOD B.F., TSEMBERIS S.J., 2015, *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives*, Oxford University Press.
- PALIER B., 2005, *Gouverner la sécurité sociale : les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, 1re éd. "Quadrige", Paris, Presses universitaires de France (Quadrige. Essais débats), 502 p.
- PALIER B., 2019, « Path dependence » BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e éd., p. 446-453.
- PALIER B., BONOLI G., 1999, « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, 49, 3, p. 399-420.
- PALIER B., SUREL Y., 2005, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55, 1, p. 7-32.
- PARQUET P.-J., 2003, « Souffrance psychique et exclusion sociale », Rapport du groupe de travail mis en place par Mme Dominique Versini, secrétaire d'État à la lutte contre la précarité et l'exclusion, Secrétariat d'Etat à la lutte contre la Précarité et l'Exclusion auprès du Ministre des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité.
- PASQUIER, R., GUIGNER, S., COLE, A. (dirs.), 2011, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de sciences po (Références. Gouvernances), 584 p.
- PASSERON, J.C., REVEL, J. (dirs.), 2005, *Penser par cas*, Paris, École des hautes études en sciences sociales (Enquête), 291 p.
- PATTEGAY P., 2001, « L'actuelle construction, en France, du problème des jeunes en errance.: Analyse critique d'une catégorie d'action publique », *Déviance et Société*, 25, 3, p. 257.
- PAUGAM S., 1991, *La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, Presses Universitaires de France.
- PAUGAM S., 1996, *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, Découverte.
- PAUGAM, S. (dir.), 2014, *L'intégration inégale : force, fragilité et rupture des liens sociaux*, 1re édition, Paris, Presses universitaires de France (Le lien social), 512 p.
- PAUGAM S., DUVOUX N., 2008, *La régulation des pauvres*, 1. ed, Paris, Presses Universitaires de France (Quadrige Essais Débats), 113 p.
- PAUGAM S., GIORGETTI C., 2013, *Des pauvres à la bibliothèque. Enquête au Centre Pompidou*, Presses Universitaires de France.
- PAYET, J.-P., ROSTAING, C., GIULIANI, F. (dirs.), 2010, *La relation d'enquête : la sociologie au défi des acteurs faibles*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Didact Sociologie).
- PAYRE R., POLLET G., 2005, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, 55, 1, p. 133.
- PAYRE R., POLLET G., 2013, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte (Collection Repères), 125 p.
- PELISSE J., 2005, « A-t-on conscience du droit ? », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 2, 59,

p. 114-130.

PERETTI G. DE, 2008, « Les “sans-domicile” : des stéréotypes à nuancer », *Revue des politiques sociales et familiales*, 94, 1, p. 114-120.

PERETZ H., 1998, *Les méthodes en sociologie. L'observation*, La Découverte (Repères).

PHILIPPE S., 2004, « La mise en œuvre de l'action publique : un moment problématique. L'exemple de la politique de santé mentale », *Revue française de science politique*, 54, 2, p. 315-334.

PICHON P., 1992, « La manche, une activité routinière. Manières de faire », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 57, 1, p. 147-157.

PICHON P., 1996, « Survivre la nuit et le jour. La préservation de soi face au circuit d'assistance », *Politix*, 34, 2, p. 164-179.

PICHON P., 1998, « Un point sur les premiers travaux sociologiques français à propos des sans-domicile fixes », *Sociétés contemporaines*, 30, 1, p. 95-109.

PICHON P., 2005a, *Intervention d'urgence et désocialisation : éléments généalogiques*, Paris, Dunod, 59-92 p.

PICHON P., 2005b, « La construction des publics », dans ION J. (dir.), *Le travail social en débat[s]*, Paris, Découverte (Alternatives sociales), p. 189-204.

PICHON P., 2007, *Vivre dans la rue : sociologie des sans domicile fixe*, Montreuil, France, Aux lieux d'être (Mondes contemporains), 304 p.

PICHON P., 2008, « Chapitre 2 : Construction d'un problème social et émergence de la catégorie SDF en France », dans *SDF, sans-abri, itinérant : Oser la comparaison*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain (Atelier de recherches sociologiques), p. 43-57.

PICHON P., 2014, « Sortir de la rue », *Le sociographe*, 48, 4, p. 79-90.

PICHON P., 2019, « Enquêter dans les hébergements et logements assistés. Émergence d'une théorie ancrée du chez-soi », *Espaces et sociétés*, 176-177, 1, p. 69-85.

PICHON P., FRANCO B., FIRDION J.-M., MARPSAT M., ROY S., SOULET M.-H., 2008, *SDF, sans-abri, itinérant : oser la comparaison : oser la comparaison*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain (Atelier de recherche sociologique), 195 p.

PICHON P., GIROLA C., JOUVE É., 2016, *Au temps du sans-abrisme : enquête de terrain et problème public*, Publications de l'Université de Saint-Étienne (« Sociologie » - Matières à penser).

PICHON P., JOUVE E., CHOPPIN K., GRAND D., 2010, « Sortir de la rue : Les conditions de l'accès au “chez soi” », Rapport de recherche, réalisé par le MODYS-CNRS UMR 5264 pour la Direction générale des affaires sociales.

PICHON P., TORCHE T., 2011, *S'en sortir... Accompagnement sociologique à l'autobiographie d'un ancien domicile fixe*, Publications de l'Université de Saint-Étienne (« Sociologie » - Matières à penser).

PIERRU E., SPIRE A., 2008, « Le crépuscule des catégories socioprofessionnelles », *Revue française de science politique*, 58, 3, p. 457-481.

PIERSON P., 1993, « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 45, 4, p. 595-628.

PIERSON P., 2000, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The*

American Political Science Review, 94, 2, p. 251-267.

PIMOR T., 2013, « Auto et exodéfinitions des « zonards » », *Ethnologie française*, 43, 3, p. 515-524.

PIMOR T., 2014a, *Zonards. Une famille de rue*, Presses Universitaires de France.

PIMOR T., 2014b, « Du jeune en errance aux zonards », *Les Sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle*, 47, 1, p. 67-93.

PINTE E., 2008, « Rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées », Rapport parlementaire, Assemblée Nationale.

PINTE É., 2009, *Hébergement d'urgence : quelle politique ?*, Paris, Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure (Les conférences-débats, la rue? parlons-en!), 62 p.

PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE (dir.), 2003, *Les SDF : représentations, trajectoires et politiques publiques*, Paris, Plan urbanisme construction architecture (Articles de recherche).

PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE, 2005, *Vers une politique de l'urgence sociale ? Les SDF : entre éclatement et coordination, les paradoxes d'une action publique locale à destination des sans-abri*, Paris-La Défense, Plan Urbanisme construction architecture.

PLEACE N., 2008, « Effective Services for Substance Misuse and Homelessness in Scotland: Evidence from an International Review », Scottish Government Social Research, Edinburgh, Scottish Government.

PLEACE N., 2012, « Housing First », *European Observatory on Homelessness*.

PLEACE N., 2013, « Découverte du potentiel du modèle "Housing First" (le Logement d'abord) », *Dépendances*, 47.

PLEACE N., CULHANE D., GRANFELT R., KNUTAGAARD M., 2015, « The Finnish homelessness strategy—an international review ».

PLEACE N., KNUTAGAARD M., CULHANE D.P., GRANFELT R., 2016, « The Strategic Response to Homelessness in Finland: Exploring Innovation and Coordination within a National Plan to Reduce and Prevent Homelessness », *Exploring effective systems responses to homelessness*, p. 425-441.

QUARETTA B., 1995, « Face à l'errance et à l'urgence sociale », Secrétariat d'État à l'Action humanitaire d'urgence.

QUESEMAND ZUCCA S., 2007, *Je vous salis ma rue : Clinique de la désocialisation*, Stock (Un ordre d'idées), 85 p.

RAITAKARI S., JUHILA K., 2015, « Housing First literature: different orientations and political-practical arguments », *European Journal of Homelessness*, 9, 1.

RAVON B., 2008, « Le travail relationnel à l'épreuve de la diplomatie », dans *Photographie(s) : Être travailleur social aujourd'hui. Variations à partir de la lecture de Roland Barthes*, Lyon, CCRA, p. 133-149.

RAVON B., 2015, « Review of Tenir! Les raisons d'être des travailleurs sociaux, Jean-François Gaspar, Gérard Mauger », *Le Mouvement social*, 251, p. 153-155.

REGNIER A., 1997, « Un plan de plus ? », *Fondations*, 4, p. 119-121.

REINERT M., 1983, « Une méthode de classification descendante hiérarchique : application à l'analyse lexicale par contexte », *Cahiers de l'analyse des données*, 8, 2, p. 187-198.

- REINERT M., 1990, « Une méthode de classification des énoncés d'un corpus présentée à l'aide d'une application », *Cahiers de l'analyse des données*, 15, 1, p. 21-36.
- REMAUD, O., SCHAUB, J.-F., THIREAU, I. (dirs.), 2012, *Faire des sciences sociales : Comparer*, Paris, Ed. de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (Faire des sciences sociales), 317 p.
- RENAULT E., 2008, « Honte et considération », Colloque « Santé mentale et dispositifs d'accueil et d'hébergement des personnes en situation d'exclusion. Prendre soin, une préoccupation à partager », Grenoble, juin 2008.
- REUIL H., 2014, *Le « non-recours » à la Couverture maladie universelle : émergence d'une catégorie d'action et changement organisationnel*, Thèse de doctorat en science politique, Grenoble.
- REUIL H., 2019, « Faciliter l'accès aux soins et à la santé », dans *Agir contre le non-recours aux droits sociaux. Scènes et enjeux politiques*, Fontaine, Presses Universitaires de Grenoble (Libres cours Politique), p. 85-106.
- REUIL H., WARIN P., 2019, « Non-recours » BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e éd., p. 398-404.
- REVILLARD A., 2016, « La réception de l'action publique », *LIEPP Working Paper*, Paris, Laboratory for Interdisciplinary Evaluation of Public Policies.
- REVILLARD A., 2017a, « La réception des politiques du handicap : une approche par entretiens biographiques », *Revue française de sociologie*, 58, 1, p. 71-95.
- REVILLARD A., 2017b, *Vulnérables droits. Handicap, action publique et changement social*, Thèse d'habilitation à diriger des recherches en sociologie, paris, Sciences Po - Institut d'études politiques de Paris, 302 p.
- REVILLARD A., 2018, « Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants », *Revue française de science politique*, 68, 3, p. 469-491.
- REYNAUD J.-D., 1989, *Les Règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Colin (U Sociologie), 306 p.
- REYNAUD J.-D., RICHEBE N., 2007, « Règles, conventions et valeurs », *Revue française de sociologie*, 48, 1, p. 3-36.
- ROCHERE B. DE LA, 2003, « La santé des sans-domicile usagers des services d'aide », *Insee Première*, 893.
- RODE A., 2010, *Le « non-recours » aux soins des populations précaires : constructions et réceptions des normes*, Thèse de doctorat en science politique, Grenoble.
- RODE A., 2011, « Éloignement des services publics : Contraintes et sens critique », *Revue du Cremis*, 4, 3, p. 24-32.
- ROGER-LACAN C., PATRIS C., 1996, « Psychiatrie et grande exclusion : rapport », Secrétariat d'État à l'Action humanitaire d'urgence.
- ROMAN, D. (dir.), 2012, *Les droits sociaux, entre droits de l'homme et politiques sociales : quels titulaires pour quels droits ?*, Paris, L.G.D.J. Lextenso éditions, 190 p.
- ROSENCZVEIG J.-P., DUPONT X., 1992, « La déontologie au carrefour des libertés des usagers et des professionnels du travail social », Rapport de la mission « Déontologie et travail social », Ministère des Affaires sociales et de l'Intégration.

- ROTHE C., 2010, « « Jeunes en errance » », *Agora débats/jeunesses*, 54, 1, p. 87-99.
- ROTHE C., 2013, *Les « jeunes en errance » : effets et usages d'une catégorie d'action publique*, Thèse de doctorat en science politique, Rennes 1.
- ROTHE C., 2017, « La fréquentation routinière des lieux de l'urgence sociale comme élément de socialisation des jeunes de la rue », *Espaces et sociétés*, n° 171, 4, p. 109-126.
- ROUGIER I., 2009, « Développer la fluidité des parcours de l'hébergement au logement », RM2009-018P, Inspection générale des affaires sociales.
- ROUGIER I., TARDIVON P., 2015, « Évaluation du dispositif d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) », IGAS N°2015-079R/CGEDD N°010266-01, Inspection générale des affaires sociales / Conseil général de l'environnement et du développement durable.
- ROY S., 1988, *Seuls dans la rue : portraits d'hommes clochards*, Montréal, Québec, Éditions Saint-Martin, 174 p.
- ROY S., MORIN D., LEMETAYER F., GRIMARD C., 2006, « Itinérance et accès aux services : problèmes et enjeux », Rapport de recherche du Collectif de recherche sur l'itinérance, la pauvreté et l'exclusion sociale, Montréal, CRI-UQÀM.
- ROY, S., NAMIAN, D., GRIMARD, C. (dirs.), 2018, *Innommables, inclassables, ingouvernables : aux frontières du social*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 251 p.
- ROZENHOLC C., FIJALKOW Y., 2016, « D'une tente à l'autre. "Crise du logement" et mobilisations sociales en France et en Israël », *Annales de géographie*, N° 707, 1, p. 5-27.
- RULLAC S., 2004, *L'urgence de la misère : SDF et SAMU social*, Paris, France, Ed. des Quatre chemins (Témoignages et documents), 190 p.
- RULLAC S., 2006, *Critique de l'urgence sociale : et si les SDF n'étaient pas des exclus ?*, Paris, Vuibert.
- RULLAC S., 2008, *Le péril SDF : Assister et punir*, Paris, Harmattan.
- RULLAC S., 2011, « Analyse socio-juridique de l'urgence sociale. Cadre, fonctionnement et évolution », *Empan*, 84, 4, p. 25-31.
- SACKETT D.L., ROSENBERG W.M., GRAY J.A., HAYNES R.B., RICHARDSON W.S., 1996, « Evidence based medicine: what it is and what it isn't. », *British Medical Journal*, 312, 7023, p. 71-72.
- SAHLIN I., 1997, « The Staircase of Transition », National Report for Sweden to European Observatory on Homelessness, Feantsa.
- SAHLIN I., 2005, « The Staircase of Transition. Survival through failure », *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 18, 2, p. 115-136.
- SANSON G., AUTUME C. D', FOURCADE M., 2006, « Mission d'audit de modernisation – Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence », n° PAM 06-004-01 (IGA)/n° 2006-038 (IGAS), IGA/IGAS.
- SCHEMEIL, Y. (dir.), 2012, *Introduction à la science politique : objets, méthodes, résultats*, 2^e édition, Paris, Presses de Sciences Po (Amphi), 607 p.
- SCHLEGEL V., 2017, « Pauvres, déviants, malades », *Terrains travaux*, 30, 1, p. 185-207.
- SCHMIDTZ D., GOODIN R.E., 1998, *Social welfare and individual responsibility*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press (For and against), 222 p.
- SCHNAPPER D., 2012, *La compréhension sociologique : Démarche de l'analyse typologique*,

Paris, Presses Universitaires de France (Quadrige Manuels).

SCHNEIDER A., INGRAM H., 1993, « Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy », *American Political Science Review*, 87, 2, p. 334-347.

SECRETARIAT D'ÉTAT CHARGE DU LOGEMENT ET DE L'URBANISME, 2009, « Dossier de presse : Pour un service public de l'hébergement et de l'accès au logement ».

SETBON M., 1993, *Pouvoirs contre SIDA : de la transfusion sanguine au dépistage : décisions et pratiques en France, Grande-Bretagne et Suède*, Paris, Seuil (Sociologie / Seuil), 420 p.

SHEPPARD-SELLAM E., 2019, « Problème public » BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e éd., p. 504-509.

SIAO 75 INSERTION, 2013, *Le SIAO en questions. Rendre visible ce qui est invisible*, Paris, Éditions L'Harmattan.

SILBEY S.S., 2005, « After legal consciousness », *Annual Review of Law and Social Science*, 1, 1, p. 323-368.

SIMMEL G., 2005, *Les pauvres*, 3e édition, Paris, Presses universitaires de France (Quadrige - Grands textes).

SIMMEL G., 2009, *Le pauvre*, Paris, Allia.

SIMMEL G., 2010, *Sociologie étude sur les formes de la socialisation*, Paris, Presses universitaires de France.

SIMON P., 2007, « Faciliter l'accès aux soins », *Laennec*, Tome 55, 4, p. 27-36.

SOULET M.-H., 2005, « La vulnérabilité comme catégorie de l'action publique », *Pensée plurielle*, 10, 2, p. 49-59.

SOULET M.-H., 2007, « La reconnaissance du travail social palliatif », *Dépendances*, 33, p. 14-18.

SOULET M.-H., 2012, « De l'insertion sociale à la gestion des immotiles. Le travail social en reconfiguration », dans CASTEL R., MARTIN C. (dirs.), *Changements et pensées du changement : échanges avec Robert Castel*, Paris, Découverte, p. 183-194.

SOULIE C., 1997, « Le classement des sans-abri », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 118, 1, p. 69-80.

SOULIE C., 2000, « Dualisme du réseau d'hébergement pour personnes sans abri à Paris », dans MARPSAT M., FIRDION J.-M., ARBONVILLE D., BOZON M., CLANCHE F., LECOMTE T., MIZRAHI A., MIZRAHI A., SOULIE C. (dirs.), *La rue et le foyer : une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 1990*, INED-Presses Universitaires de France (Travaux et Documents), p. 211-255.

SOUTRENON E., 2001, « Faites qu'ils (s'en) sortent... », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 136-137, 1, p. 38-48.

SOUTRENON E., 2005, « Offrons-leur l'asile ! », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 159, 4, p. 88-115.

SPECTOR M., KITSUSE J.I., 1973, « Social Problems: A Re-Formulation », *Social Problems*, 21, 2, p. 145-159.

SPECTOR M., KITSUSE J.I., 2012, « Sociologie des problèmes sociaux. Un modèle d'histoire naturelle », dans CEFAL D., TERZI C. (dirs.), *L'expérience des problèmes publics*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales (Raisons pratiques), p. 87-107.

- SPINNIJN F., 2008, *L'Europe des sans-abri*, Paris, Rue d'Ulm-Presses de l'École normale supérieure (Les conférences-débats, la rue ? parlons-en !), 43 p.
- SPIRE A., 2007, « L'asile au guichet », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 169, 4, p. 4-21.
- SPIRE A., 2012, « Au nom de la fraude », *Plein droit*, 92, 1, p. 4-5.
- SPIRE A., 2015, « Ces étrangers qui renoncent à leurs droits », *Plein droit*, 106, 3, p. 3-6.
- SPIRE A., 2016b, « État des lieux. Les policy feedbacks et le rapport ordinaire à l'Etat », *Gouvernement et action publique*, 5, 4, p. 141-156.
- SPIRE A., 2016a, « État des lieux », *Gouvernement et action publique*, 5, 4, p. 141-156.
- STAERKLE C., 2007, *Qui a droit à quoi ? Représentations et légitimation de l'ordre social*, Fontaine, Presses Universitaires de Grenoble.
- STOLERU L., 1974, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Paris, Flammarion.
- SUREL Y., 2019, « Approches cognitives » BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e éd., p. 87-94.
- TEISSONNIERES G., 2003, « Le gardiennage des pauvres » : les logiques sociales de l'urgence », dans GABORIAU P., TERROLLE D. (dirs.), *Ethnologie des sans-logis. Étude d'une forme de domination sociale*, Paris, L'Harmattan (Logiques Sociales), p. 75-109.
- THALER R.H., SUNSTEIN C.R., 2018, *Nudge : la méthode douce pour inspirer la bonne décision*, Paris, Vuibert.
- THELEN L., 2006, *L'exil de soi : Sans-abri d'ici et d'ailleurs*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis (Travaux de recherche).
- THIERRY M., 1996, « Rapport sur la mise en œuvre du dispositif hivernal d'accueil et d'hébergement d'urgence », rapport de l'IGAS pour le Secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargé de l'action humanitaire d'urgence.
- THOENIG J.-C., 1985, « L'analyse de politiques publiques », dans GRAWITZ M., LECA J. (dirs.), *Traité de science politique. 4 : Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France.
- THOENIG J.-C., 2019, « Politique publique » BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e éd., p. 462-468.
- TITMUSS R.M., 1968, *Commitment to welfare*, London, George Allen & Unwin Ltd., 272 p.
- TODD E., 1994, « Aux origines du malaise politique français. Les classes moyennes et leur représentation », Texte mis en circulation par la Fondation Saint-Simon.
- TOPALOV C., 1994, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Paris, A. Michel (Bibliothèque de « L'évolution de l'humanité »), 626 p.
- TSEMBERIS S., 1999, « From streets to homes: An innovative approach to supported housing for homeless adults with psychiatric disabilities », *Journal of Community Psychology*, 27, 2, p. 225-241.
- TSEMBERIS S., 2011, « Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction Manual », *European Journal of Homelessness*, 5, 2.
- TSEMBERIS S., 2012, « Housing First: Basic Tenets of the Definition Across Cultures », *European Journal of Homelessness*, 6, 2, p. 169-173.
- TSEMBERIS S., GULCUR L., NAKAE M., 2004, « Housing First, Consumer Choice, and Harm

Reduction for Homeless Individuals With a Dual Diagnosis », *American Journal of Public Health*, 94, 4, p. 651-656.

TSEMBERIS S., GURDAK K., 2018, « Housing First : de la rue à un foyer, de son foyer au monde », *Vie sociale*, n° 23-24, 3, p. 31-52.

VARGAS A.M., URINBOYEV R., 2015, « Everyday Forms of Resistance to the Law: An Ethnographic Study of Street Vendors in Bogotá », *Droit et société*, 91, 3, p. 623-638.

VERDES-LEROUX J., 1978, *Le travail social*, Paris, Les Editions de Minuit (Le sens Commun).

VERDIER É., 2008, « L'usage politique des idées floues : L'éducation et la formation tout au long de la vie », dans GIRAUD O., WARIN P. (dirs.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte/PACTE (Recherches/Territoires du politique), p. 109-135.

VERNIK E., 2008, « Idéaux simmeliens », *Sociétés*, 101, 3, p. 65-75.

VERSINI D., 2000, *La survie n'est pas la vie*, Paris, Calmann-Lévy (Engagements), 237 p.

VEXLIARD A., 1950, « Le clochard. Les phases de la désocialisation », *L'évolution psychiatrique*, 4, p. 619-639.

VEXLIARD A., 1951, « Les clochards : le "seuil" de résistance à la désocialisation », *L'évolution psychiatrique*, 1, p. 133-150.

VEXLIARD A., 1952, « Le clochard : un homme sans histoire », *L'évolution psychiatrique*, 3, p. 507-527.

VEXLIARD A., 1953, « L'enfance du clochard », *Enfance*, 1, p. 61-74.

VEXLIARD A., 1956a, *Introduction à la sociologie du vagabondage*, Paris, Marcel Rivière.

VEXLIARD A., 1956b, « Le clochard : mythes et réalités », *Diogène*, 16, p. 3-24.

VEXLIARD A., 1957a, *Le clochard. Étude de psychologie sociale*, Paris, Desclée de Brouwer.

VEXLIARD A., 1957b, « Vagabondage et structures sociales », *Cahiers internationaux de sociologie*, 22, p. 97-117.

VEXLIARD A., 1958, « La notion de "handicapé social" et les problèmes de la réadaptation », *Bulletin de psychologie*, 2-3, 12, p. 175-180.

VEXLIARD A., 1963, « La disparition du vagabondage comme fléau social », *Revue de sociologie de l'Institut Solvay*, 1, p. 53-79.

VEXLIARD A., 1998, *Le clochard*, Nouvelle édition, Paris, Desclée de Brouwer (Sociologie clinique), 493 p.

VIAL B., 2016, « Ne pas se sentir concerné par ses droits », *Agora débats/jeunesses*, 74, 3, p. 77-88.

VIAL B., 2018, *Le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique. Revue de littérature*, INJEP Notes & rapports/Revue de littérature.

VIDAL-NAQUET P.A., 2005, « Le paradoxe de l'urgence sociale », *Revue Projet*, 284, 1, p. 10-17.

VIENNE R., 1960, « L'admission des vagabonds au bénéfice de l'aide sociale (Décret du 7 janvier 1959) », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1, p. 19-27.

VIVES L., 2019, « "Faire tâche d'huile" des principes du Housing First : Le dispositif "Un toi(t) d'abord" à Chambéry », *Working Paper du Collectif SOIF*, 4.

- WACQUANT L., 1999, *Les prisons de la misère*, Paris, Raisons d’agir, 189 p.
- WACQUANT L., 2002, *Corps et âme : Carnets ethnographiques d’un apprenti boxeur*, Paris, Agone.
- WACQUANT L., 2005, « Les deux visages du ghetto », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 160, 5, p. 4-21.
- WACQUANT L., 2015, « Pour une sociologie de chair et de sang », *Terrains travaux*, 26, 1, p. 239-256.
- WARIN P., 1992, *Le face à face des usagers et des agents du service public, un processus politique de régulation et d’évaluation : le cas des hlm*, Thèse de doctorat en science politique, Université Pierre Mendès France (Grenoble).
- WARIN P., 1993a, « Vers une évaluation des services publics par les usagers », *Sociologie du travail*, 35, 3, p. 309-331.
- WARIN P., 1993b, « Les relations de service comme régulations », *Revue française de sociologie*, 34, 1, p. 69-95.
- WARIN P., 1999, « Les « ressortissants » dans les analyses des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 49, 1, p. 103-121.
- WARIN P., 2002, *Les dépanneurs de justice : les « petits fonctionnaires » entre égalité et équité*, Paris, LGDJ (Droit et société, Série politique), 134 p.
- WARIN P., 2007, *L’accès aux droits sociaux*, Fontaine, Presses Universitaires de Grenoble.
- WARIN P., 2008, « Le non-recours par désintérêt : la possibilité d’un “vivre hors droits” », *Vie sociale*, 1, 1, p. 9-19.
- WARIN P., 2010, « “Le thème du non-recours : sur quelques enjeux”. Introduction des Journées », Le non-recours à l’offre publique : analyse des phénomènes et réponses institutionnelles. Un état de la question. Les Journées scientifiques de l’ERT Odenore, Meylan, juin 2010.
- WARIN P., 2011a, « Le non-recours par désaccord. Welfare stigma et catégorie du non-recours », dans *Usagers ou citoyens ? De l’usage des catégories en action sociale et médico-sociale*, Paris, Dunod (Santé Social), p. 115-136.
- WARIN P., 2011b, « Usager » PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A. (dirs.), *Dictionnaire des politiques territoriales*.
- WARIN P., 2014, « Ressortissants » BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P., RAVINET P. (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e éd., p. 576-582.
- WARIN P., 2016a, « Le non-recours : définition et typologies », *Working Paper Odenore*, 1.
- WARIN P., 2016b, *Le non-recours aux politiques sociales*, Fontaine, Presses Universitaires de Grenoble (Libre cours - politique).
- WARIN P., 2018, « Ce que demande la non-demande », *La Vie des idées*.
- WARIN, P. (dir.), 2019, *Agir contre le non-recours aux droits sociaux : scènes et enjeux politiques*, Fontaine, Presses Universitaires de Grenoble (Libres cours - Politique).
- WARIN P., CERAT, 2002, « Le “non-recours” vu par les associations intervenant dans le secteur de l’urgence sociale », dans *Le non-recours aux services de l’Etat : mesure et analyse d’un phénomène méconnu*, Direction Générale de l’Administration et de la Fonction Publique.
- WARIN P., MAZET P., 2014, « La lutte contre le non-recours : des enjeux pour la production des

politiques sociales », *Regards*, 46, 2, p. 75-82.

WEBER M., 1998, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Presses Pocket.

WEBER M., 2006, *Le savant et le politique*, Paris, 10-18.

WEBER M., 2008, *Économie et société 1. Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket (Agora), 410 p.

WEBER M., 2013, *La domination*, Paris, La Découverte (Politique et sociétés), 426 p.

WEILL P.-E., 2012, « Savoir faire valoir son droit. Compétence statutaire et obtention d'un statut de "prioritaire" », *Sociologies pratiques*, 24, 1, p. 93-105.

WEILL P.-E., 2013a, « Qui a le droit... au logement opposable ? », *Savoir/Agir*, 24, 2, p. 27-33.

WEILL P.-E., 2013b, « Le droit au service des personnes défavorisées ? », *Gouvernement et action publique*, 2, 2, p. 279-302.

WEILL P.-E., 2015, « L'exercice collectif du pouvoir discrétionnaire », *Politix*, 112, 4, p. 223-244.

WEILL P.-E., 2017, *Sans toit ni loi ? Genèse et conditions de mise en oeuvre de la loi DALO*, Presses Universitaires de Rennes (Res publica).

WELLER J.-M., 2000, « Une controverse au guichet : vers une magistrature sociale ? », *Droit et Société*, 44, 1, p. 91-109.

WELLER J.-M., 2003, « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *L'Année sociologique*, 53, 2, p. 431-458.

WELLER J.-M., 2018, « Les figures de l'usager dans les réformes de modernisation des services publics », *Informations sociales*, 198, 3, p. 48-56.

WRESINSKI J., 1987, « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », Conseil Économique et Social.

YAOUANCQ F., DUEE M., 2014, « Les sans-domicile en 2012 : une grande diversité de situations », dans *France, portrait social. Edition 2014*, (Insee Références).

YAOUANCQ F., LEBRERE A., MARPSAT M., REGNIER V., LEGLEYE S., QUAGLIA M., 2013, « L'hébergement des sans-domicile en 2012. Des modes d'hébergement différents selon les situations familiales », *Insee Première*, 1455.

ZENEIDI-HENRY D., 2002, *Les SDF et la ville : géographie du savoir-survivre*, Rosny-sous-Bois, Bréal (Collection D'autre part), 288 p.

ZIMMERMANN B., 2003, « Éléments pour une socio-histoire des catégories de l'action publique », dans *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 241-258.

ZITTOUN P., 2013, *La fabrique politique des politiques publiques : une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 339 p.

ZITTOUN P., GUILLALOT E., MALICET-CHEBBAH L., ROBERT C., 2003, « L'institutionnalisation d'actions publiques locales à destination des SDF. Analyse comparative de trois villes : Lyon, Grenoble et Orléans », dans PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE (dir.), *Les SDF : représentations, trajectoires et politiques publiques*, Paris, Plan Urbanisme construction architecture (Articles de recherche), p. 299-317.

Articles de presses / Divers

20 MINUTES, 2014, « Marseille : L'Armée du Salut ne gèrera plus le centre d'accueil des SDF », *20 minutes*, 20 octobre 2014.

20 MINUTES, 2016, « SOS Solidarités va gérer le centre d'urgence de la Madrague à Marseille », *20 minutes*, 2 novembre 2016.

AFP, 2013, « Pour Valls, «les Roms ont vocation à rentrer en Roumanie ou en Bulgarie» », *Libération.fr*.

ANTONIOL A., 2005, « Des tentes pour les sans-domicile-fixe », *LeMonde.fr*, 23 décembre 2005.

ANZA HAFSA S., BISSUEL B., 2006, « Ces SDF parisiens qui préfèrent vivre “à la rue” que dans un foyer », *LeMonde.fr*, 3 août 2006.

ARNAUD D., 2006, « Vautrin annonce un plan-plan sur trois ans pour les sans-abri », *Libération.fr*.

BLECHER L., 2006a, « L'idée, c'est de virer les SDF d'ici à la semaine prochaine », *Libération.fr*, 19 juillet 2006.

BLECHER L., 2006b, « A Paris, les SDF priés de sortir de la photo », *Libération.fr*, 22 juillet 2006.

CARLOTTI M.-A., 2015, « L'Unité d'hébergement d'Urgence (UHU) de la Madrague Ville est en crise ça devait arriver », billet du blog *macarlotti.com*.

CAZI E., DUBOIS C., 2007, « Une affaire de famille autour d'Augustin Legrand », *leparisien.fr*, 3 janvier 2007.

CHAPUIS D., 2001, « Le Samu social de Paris, ultime rempart à la grande exclusion », *Les Échos*.

DALBIS A., GRAS E., 2015, « 300 hommes », documentaire.

FRANCE 2, 2006e, « Interview de la ministre déléguée à la Cohésion Sociale et à la Parité, Catherine Vautrin », *20 heures de France 2*, 27 décembre 2006.

FRANCE 2, 2007a, « La stratégie de l'association “Les enfants de Don Quichotte” », *20 heures de France 2*, 3 janvier 2007.

GABIZON C., 2006a, « SDF : les tentes sur les trottoirs de Paris agacent les riverains », *LeFigaro.fr*, 5 juillet 2006.

GABIZON C., 2006b, « Tentes de SDF : la révolte du boulevard Jules-Ferry », *LeFigaro.fr*, 17 juillet 2006.

LACROIX.FR, 2007, « Tension entre les Enfants de Don Quichotte et le gouvernement », *LaCroix.fr*, 20 février 2007.

LEGRAND A., LEGRAND J.-B., DENECE R., 2009, « Les enfants de Don Quichotte - acte 1 », documentaire.

LEMONDE.FR, 2006c, « Tentes pour SDF : Médecins du monde, isolée, est en butte aux critiques des autres associations et du gouvernement », *Le Monde.fr*, 25 juillet 2006.

LEMONDE.FR, 2006d, « MDM estime avoir “atteint ses objectifs” en distribuant des tentes aux sans-abris », *Le Monde.fr*, 25 juillet 2006.

LE VAILLANT L., 1997, « Ministre de la charité », *Libération.fr*, 13 janvier 1997.

LEXPRESS.FR, 2006, « SDF : des mesures “insuffisantes” », *LExpress.fr*, 28 décembre 2006.

LEXPRESS.FR, 2007, « Vautrin répond aux Don Quichotte », *LExpress.fr*, 20 février 2007.

LEXPRESS.FR, 2013, « Duflot veut “faire évoluer en profondeur” l’hébergement d’urgence », *LExpress.fr*, 21 novembre 2013.

LIBERATION.FR, 2007, « Augustin Legrand replante sa tente au bord du canal », *Libération.fr*, 19 février 2007.

LIBERATION.FR, 2006b, « Tentes pour les SDF: la bataille s’enracine », *Libération.fr*, 25 juillet 2006.

MARSACTU, 2013, « L’UHU de la Madrague-ville dans l’errance », *Marsactu*, 5 juillet 2013.

MARSACTU, 2018, « Les centres d’hébergement Forbin et Madrague en appellent à l’État pour sortir de l’urgence », *Marsactu*.

NOUVELOBS, 2006, « Vautrin se dit mobilisée pour les SDF », *NouvelObs.com*, 27 décembre 2006.

POLITI C., 2011, « Le Samu social doit se recentrer sur les grands exclus », *LExpress.fr*.

RTL, 2006, « Interview de Catherine Vautrin, ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité », 21 juillet 2006.

SERAFINI T., 1996, « Le froid ne pousse pas les SDF à l’abri », *Libération.fr*.

SERAFINI T., 2005, « 150 “igloos” pour les sans-abri parisiens », *Libération.fr*, 22 décembre 2005.

SERAFINI T., 2006a, « L’Etat obligé d’ouvrir ses portes aux SDF », *Libération.fr*, 10 août 2006.

SERAFINI T., 2006b, « Vautrin contre les Don Quichotte », *Libération.fr*, 20 décembre 2006.

SERAFINI T., 2012, « Toits : un temps à réquisitions », *Libération.fr*, 28 octobre 2012.

TISSIER J., 2006, « Les riverains tiennent à leur vue », *Libération.fr*, 22 juillet 2006.

WALLON G., 2005, « Des tentes igloos comme “cri de révolte” », *Libération.fr*, 24 décembre 2005.

WALLON G., 2006, « Les tentes de SDF en plein Paris font un peu ovnis », *Libération.fr*, 28 janvier 2006.

Annexes

- Annexe 1 : Liste des entretiens
- Annexes 2 : Propositions formulées dans le « Rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des "sans domicile fixe" » - Juin 1990
- Annexe 3 : La notion de « prêt à habiter » au travers de l'exemple des pensions de famille
- Annexe 4 : Charte du Canal Saint-Martin pour l'accès de tous à un logement
- Annexe 5 : « Grande exclusion » et « grands exclus » dans les textes officiels et réglementaires
- Annexe 6 : Quelques éléments de cadrage sur l'approche « Logement d'abord »
- Annexe 7 : Obstacles et freins lors de la première tentative de mise en œuvre de l'approche « Logement d'abord » en France
- Annexe 8 : La mise en œuvre du « Logement d'abord » sur les « territoires pilotes » un an après son lancement
- Annexe 9 : Augmentation du nombre de personnes sans abri et sans domicile en France et disparités dans l'offre sociale d'hébergement
- Annexe 10 : Quelques éléments descriptifs sur les personnes interrogées

Annexe 1 : Liste des entretiens

INSTITUTIONNELS ET PROFESSIONNELS				
Nom	Fonction / activité / organisation	Date	Lieu	Durée
Dominique Calonne	Membre du CNPA	Octobre 2017	Lille	3h
Jean-François	Membre du CNPA	Mars 2016	Paris	1h30
	Directeur régional FAP Rhône-Alpes	Octobre 2012	Lyon	2h30
	Salarié FAP PACA	Novembre 2014	Marseille	1h45
	Responsable réseau Pensions de famille FAP	Mai 2012 Avril 2013	Paris Paris	2h 1h15
Francis Silvente	Président FAS AURA	Mars 2017	Grenoble	1h30
	Administrateur FAS AURA	Avril 2014	Lyon	
	Directrice FAS Rhône-Alpes	Mars 2015	Lyon	1h45
	Chargée de mission FAS PACA	Octobre 2017	Marseille	1h15
	Administratrice FAS PACA	Septembre 2013	Marseille	3h45
	Agent SIAO 75	2013	Paris	
Collectif	Agent SIAO 75	2013	Paris	
	Agent SIAO 75	2013	Paris	
	Agent SIAO 75	2015	Paris	
Collectif	SIAO 13	2013	Marseille	
	Agent SIAO 13	2013	Marseille	
Laurence Bobo	Responsable SIAO 38 Urgence	2013	Grenoble	
Yolande Encinas	Responsable SIAO 38 Insertion	2013	Grenoble	1h
Collectif	115 de l'Isère	Septembre 2013	Grenoble	
	Responsable 115	Février 2013		1h30
	Responsable 115	Septembre 2013		1h45
	Agent DDCS	Avril 2013		
	Agent DDCS	Septembre 2013		
	Agent Drihl	Septembre 2013	Paris	
	Responsable Pension de famille	Novembre 2015	Téléphone	0h30
	Intervenante sociale Hameau	Septembre 2013	Marseille (bureau équipe)	1h
	Intervenante sociale Hameau	Octobre 2014	Marseille (espace de la structure)	1h
	Intervenante Hameau	Septembre 2015	Marseille (bureau équipe)	1h45

	Bénévole Hameau	Septembre 2015	Marseille (espace extérieur de la structure)	1h
Christine Charnay-Heitzler	Chef de service Prytanes	Septembre 2013	Marseille (Café)	1h
	Coordinateur Prytanes	Septembre 2014	Luynes (bureau équipe)	1h
	Intervenante Prytanes	Mars 2013	Luynes (bureau équipe)	0h45
Salah	Hôte Mascaret	Avril 2013	Marseille (jardin structure)	1h15
Collectif	Equipe « Un chez soi d'abord » Marseille	Novembre 2012	Marseille (local de l'équipe)	2h
Collectif	Equipe accueil de jour Marseille	Septembre 2014	Marseille (salle collective)	1h30
Collectif	Equipe accueil de jour Marseille	Octobre 2014	Marseille (bureau équipe)	1h
Collectif	Equipe Maraude Marseille	Mai 2015	Marseille (dans un accueil de jour)	0h45
	Directrice-adjointe UHU	Septembre 2014	Marseille (bureau puis visite)	1h
Jean-Marc	Accueil de jour Marseille	Octobre 2013	Marseille (bureau de l'équipe)	1h
Collectif	Equipe Le Marabout Marseille	Octobre 2013	Marseille (salle collective de la structure)	1h45
Christophe Louis	Directeur Enfants du Canal	Septembre 2013 Février 2015 Octobre 2015	Paris (bureau) Paris (restaurant) Paris (bureau)	1h 1h15 1h
Charles Lavaud	Chef de service Hébergement Enfants du Canal	Janvier 2015 Février 2015 Novembre 2015	Paris (bureau) Paris (café) Paris (bureau)	1h30 1h 3h15
Cédric Lautard	Chef de service Bus-abri Enfants du Canal	Janvier 2015	Paris (café)	1h30
Jérôme	Travailleur pair Enfants du Canal	Janvier 2015	Paris (accueil de jour)	1h
Eric	Intervenant Enfants du Canal	Janvier 2015	Paris (bureau équipe)	0h45
Florence	Intervenante Enfants du Canal	Janvier 2015	Paris (bureau équipe)	1h
Nathalie Blanc	Cheffe de service Totem	2013	Grenoble (siège association)	2h
	Intervenante Totem	Mai 2014	Grenoble (local structure)	1h30
	Travailleuse pair Totem	Mars 2013	Grenoble (café)	2h
	Travailleur pair Totem	Février 2014	Grenoble (café)	1h30
Laure Bayot	Cheffe de service Pension de famille Isère	Février 2014	Voiron (salle collective structure)	1h30
	Chef de service Logement diffus	Octobre 2014	(café)	1h

	Chef de service Centre d'hébergement de stabilisation Paris	Novembre 2013	Paris (café)	1h30
	Cheffe de service Pension de famille Paris	Novembre 2015	Téléphone	0h30
	Directeur Refuge	Février 2014	Paris (bureau)	1h45
	Directeur-adjoint Refuge	Décembre 2014	Paris (bureau)	1h30
	Directeur-adjoint Refuge	Avril 2015	Paris (bureau)	1h30
	Intervenante sociale Refuge	Avril 2015	Paris (bureau)	1h
	Intervenante sociale Refuge	Avril 2015	Paris (bureau)	0h45
	Intervenante sociale Refuge	Avril 2015	Paris (bureau)	1h15
	Intervenant social Refuge	Avril 2015	Paris (bureau)	0h45
	Intervenante sociale Refuge	Avril 2015	Paris (bureau)	2h
	Intervenant social Refuge	Avril 2015	Paris (bureau)	1h15
	Intervenante sociale Refuge	Avril 2015	Paris (bureau)	1h
	Haut fonctionnaire ministère du Logement	Avril 2015	Paris (café)	0h45
	Agent DGCS	Avril 2015	Paris (café)	1h
Pascal Noblet	Agent DGCS	Février 2017	Téléphone	2h
	Agent Dihal	Mars 2015	Paris (café)	3h
	Agent Dihal	Novembre 2012	Paris (bureau)	2h
Alain Régnier	Délégué interministériel	Février 2013 Avril 2013	Paris (bureau) Paris (bureau)	2h 1h45
Mauro Striano	Policy Officer Feantsa	Octobre 2013	Skype	1h
Xavier Emmanuelli	Président d'honneur du SSP	Juin 2018	Paris (café)	1h30
Julien Damon	Chercheur	Septembre 2020	Téléphone	1h30

USAGERS						
Nom	Situation résidentielle lors de l'entretien	Sexe	Âge	Date de l'entretien	Lieu de l'entretien	Durée
Alain	Hébergement d'urgence	Homme	70	Mai 2015	Espace collectif du centre d'hébergement d'urgence	0h45
Annick	Hébergement de stabilisation	Femme	59	Avril 2015	Dans sa chambre	1h30
Anthony	Logement	Homme	33	Avril 2014	Dans son appartement	1h30
Armand	Hébergement de stabilisation	Homme	61	Septembre 2015	Cuisine du centre d'hébergement	1h
Bernard	Hébergement de stabilisation	Homme	55	Janvier 2015	Dans sa chambre	2h30
Caroline	Rue	Femme	38	Décembre 2014	Dans un café	1h45
Daniel	Hébergement de stabilisation	Homme	56	Avril 2013	Espace extérieur du centre d'hébergement	1h15
Diego	Hébergement de stabilisation	Homme	53	Avril 2015	Espace extérieur du centre d'hébergement	1h
Georges	Hébergement de stabilisation	Homme	65	Avril 2015	Espace collectif du centre d'hébergement	0h45
Gérard	Hébergement d'urgence	Homme	60-64	Avril 2015	Espace collectif du centre d'hébergement d'urgence puis dans un café	1h30
Grégory	Hébergement chez un tiers	Homme	28	Novembre 2014	Dans la rue	1h30
Hakim	Hébergement de stabilisation	Homme	42	Avril 2014	Dans sa chambre	1h
Henry	Pension de famille	Homme	55	Septembre 2014	Dans son appartement	1h15
Ibrahima	Hébergement d'urgence	Homme	50-54	Avril 2015	Dans un café	1h
Jacqueline	Logement	Femme	61	Septembre 2014	Dans son appartement	0h45
Jean	Hébergement de stabilisation	Homme	59	Avril 2015	Espace collectif du centre d'hébergement	1h
Jérôme	Hébergement de stabilisation	Homme	49	Janvier 2015	Espace collectif du centre d'hébergement puis dans sa chambre	1h30
Joseph	Hébergement de stabilisation	Homme	65	Septembre 2015	Espace extérieur du centre d'hébergement	1h
Kévin	Hébergement de stabilisation	Homme	21	Janvier 2015	Espace collectif du centre d'hébergement	0h40
Louis	Rue	Homme	54	Avril 2013	Dans un café	1h
Pascal	Hébergement de stabilisation	Homme	53	Novembre 2012	Espace collectif du centre d'hébergement	1h
Pierre	Hébergement de stabilisation	Homme	49	Avril 2013	Espace extérieur du centre d'hébergement	1h45
Rachida	Hébergement de stabilisation	Femme	40	Avril 2014	Dans sa chambre	1h30

Stéphanie	Hébergement d'urgence	Femme	37	Avril 2014	Dans sa chambre	3h30
Thierry	Hébergement de stabilisation	Homme	45	Avril 2014	Dans sa chambre	2h
Thomas	Logement	Homme	31	Mars 2015	Dans un café	1h45

Annexe 2 : Propositions formulées dans le « Rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des "sans domicile fixe" » - Juin 1990

	Propositions	Section
1	Qu'une clarification intervienne concernant les compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales de sorte que disparaisse tout conflit négatif de compétence concernant la prise en charge sociale et administrative au profit des personnes "sans domicile fixe".	Général / Préambule
2	Qu'une part plus grande des crédits pauvreté-précarité soit consacrée à l'hébergement d'urgence, notamment pour augmenter le nombre d'asiles de nuit fonctionnant toute l'année.	Hébergement et accueil
3	Que les lieux d'hébergement d'urgence soient diversifiés pour accueillir des publics qui sont divers et en particulier, les couples, les familles, les femmes isolées, les jeunes, notamment sous la forme d'hôtels sociaux.	Hébergement et accueil
4	Qu'un effort soit fait pour rendre les asiles de nuit plus accueillants en remplaçant les établissements de grande capacité par des unités plus petites (15 à 30 places).	Hébergement et accueil
5	Que des assouplissements soient apportés aux horaires en faveur de ceux qui ont trouvé un travail momentané ou durable, et qui de toute manière ne peuvent accéder immédiatement à un logement.	Hébergement et accueil
6	L'expérimentation d'accueils de nuit aménagés pour recevoir les animaux de compagnie.	Hébergement et accueil
7	Que les expériences de locations d'immeubles voués à la rénovation ou à la démolition, en vue d'y loger des "sans domicile fixe" fassent l'objet d'une évaluation et que soit étudié le moyen de développer ce mode d'hébergement.	Hébergement et accueil
8	En cas d'expulsion le préfet demande systématiquement une enquête sociale avant d'accorder le concours de la force publique. La date d'expulsion est fixée de telle sorte que le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales ait pu provoquer au préalable l'intervention des services sociaux compétents.	Hébergement et accueil
9	Que des instructions soient données afin que la durée nécessaire à une réelle réinsertion soit mieux prise en compte dans les décisions administratives.	Hébergement et accueil
10	Les CHRS, asiles de nuit, lieux d'accueils et l'ensemble des services sociaux auxquels les "sans domicile fixe" s'adressent ont un devoir de faire, qui leur interdit d'opposer à leur demande une simple déclaration d'incompétence et les oblige à trouver sur place ou auprès d'autres structures le moyen de répondre au besoin exprimé.	Hébergement et accueil
11	La création d'établissements ou de sections spécialisés sont nécessaires pour les femmes seules, les familles, les couples.	Hébergement et accueil
12	Des relations suivies doivent être établies entre les différents partenaires concernés par l'accueil, l'hébergement et la réinsertion des "sans domicile fixe", au niveau local et départemental. A l'initiative de la DDASS une coordination départementale devrait se mettre en place.	Hébergement et accueil
13	Aussi le groupe de travail demande-t-il que les CHRS établissent des relations de partenariat systématique avec les entreprises d'insertion les associations intermédiaires et l'ANPE.	Hébergement et accueil
14	Le groupe de travail souhaite que les lieux d'hébergement prévoient un lieu de repos de jour pour ceux qui travaillent la nuit.	Hébergement et accueil
15	Le groupe de travail souhaite en conséquence qu'à la sortie du C.H.R.S. le "sans domicile fixe" qui a retrouvé un travail soit effectivement pris en charge par les travailleurs sociaux du secteur et/ou soit accompagné par des bénévoles.	Hébergement et accueil
16	Le groupe propose qu'une évaluation soit faite des expériences de location transitoire par une association et que des dispositions soient prises pour les développer dans le cadre de la loi du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement.	Hébergement et accueil
17	La mise en place de postes téléphoniques indépendants (ne faisant pas référence à l'institution qui les abrite) dans les lieux qui accueillent ou hébergent des "sans domicile fixe", afin de faciliter les appels et réceptions d'appels en relation avec la recherche d'emploi.	Hébergement et accueil

18	On n'aide pas à se réinsérer des personnes qu'on ne respecte pas, à qui on ne donne pas d'elles-mêmes une image digne. C'est pourquoi le groupe de travail demande que les lieux d'accueil et d'hébergement des "sans domicile fixe" soient non seulement propres mais esthétiques.	Hébergement et accueil
19	Il propose donc la définition d'un plan national des équipements d'hébergement et d'accueil établi et progressivement réalisé à l'initiative de l'État en concertation avec les collectivités territoriales et les associations concernées	Hébergement et accueil
20	L'introduction d'un module obligatoire "sans domicile fixe" dans la formation initiale des travailleurs sociaux, la sensibilisation des directeurs d'écoles sociales, afin de multiplier les terrains de stage dans les structures s'occupant de sans domicile fixe et la création de stages de formation permanente sur ce thème.	Relation avec les services publics
21	Cette action serait utilement complétée par la mise en place de cycles de formation pour les bénévoles.	Relation avec les services publics
22	Le groupe de travail souhaite qu'une réflexion soit menée sur le thème de la collaboration entre acteurs sociaux et de la coordination de leur action.	Relation avec les services publics
23	Il suggère d'une part que les services sociaux qui suivent les "sans domicile fixe" aient au plan local un correspondant SNCF avec qui rechercher des solutions amiables, d'autre part que tous les documents officiels ainsi abandonnés soient conservés un an puis transmis à la préfecture du département du dernier domicile pour y être conservés à la disposition du titulaire.	Relation avec les services publics
24	Que des postes téléphoniques à pièces soient installés dans les lieux qui accueillent des "sans domicile fixe".	Relation avec les services publics
25	La création de permanences communes sur les lieux d'accueil de la part d'institutions de protection sociale (CPAM, CAF, ANPE, ASSEDIC).	Relation avec les services publics
26	Le développement d'accompagnements par des bénévoles pour les démarches administratives et la légitimation de leurs interventions auprès des services publics.	Relation avec les services publics
27	Le groupe de travail souhaite que le Ministère de l'Intérieur étudie la possibilité de délivrer la Carte Nationale d'identité aux "sans domicile fixe" en recourant éventuellement à un domicile d'élection.	Relation avec les services publics
28	Le groupe de travail souhaite un examen particulier avec l'administration compétente des dispositions propres à faciliter aux français nés à l'étranger qui ont perdu tous leurs papiers le moyen d'établir leur identité et leur nationalité ne serait-ce qu'en donnant aux services sociaux un correspondant dans les services du fichier national de Nantes.	Relation avec les services publics
29	Le groupe de travail souhaite que la question de l'inscription des "sans domicile fixe" sur les listes électorales fasse l'objet d'un examen de la part du Ministère de l'Intérieur.	Relation avec les services publics
30	Le groupe de travail demande que le Ministre chargé du Budget fasse étudier les conditions dans lesquelles pourrait être délivrés des certificats de non-imposition aux personnes en grande difficulté sociale qui n'ont pas satisfait à l'obligation de déclarer leur revenu.	Relation avec les services publics
31	Le groupe de travail souhaite qu'un "domicile administratif" d'élection soit reconnu par l'ANPE pour l'inscription comme demandeur d'emploi y compris pour les étrangers en situation régulière.	Relation avec les services publics
32	Le groupe de travail souhaite que le décompte des trimestres de cotisation fournis par la CRAM puisse être pris en considération par les ASSEDIC comme justificatif des périodes travaillées.	Relation avec les services publics
33	C'est pourquoi il est demandé à la CNAVTS d'apporter son concours à l'établissement de justificatifs qui permettraient la liquidation des retraites.	Relation avec les services publics
34	Aussi le groupe de travail propose-t-il que les services sociaux spécialisés disposent à la SNCF d'un correspondant avec qui traiter de ces problèmes ; qu'une remise partielle des amendes puisse être accordée, ainsi que l'étalement des versements.	Amendes et dettes
35	Une action d'information sur les pensions alimentaires dans les lieux d'accueil et d'hébergement en direction des "sans domicile fixe".	Amendes et dettes

36	Une information qui accompagnerait le jugement de divorce de manière à limiter les condamnations par défaut de personnes sans ressources et à faciliter l'obtention de l'allocation d'orphelin partielle par le parent qui a la garde de l'enfant.	Amendes et dettes
37	Il souhaite également que soit examiné par le Ministère de la Justice s'il est possible d'éviter les incarcérations des "sans domicile fixe" en voie de réinsertion qui ont été condamnés par défaut pour abandon de famille.	Amendes et dettes
38	Enfin, il souhaite que les services de police qui appréhendent un "sans domicile fixe" recherché pour le paiement d'amende ou d'une pension alimentaire, en avisent les services sociaux.	Amendes et dettes
39	Le groupe de travail souhaite donc que soit encouragé la mise en place de stages de redynamisation et de réappropriation de leur corps à l'intention des "sans domicile fixe".	Santé - Hygiène
40	S'agissant des moyens mis à la disposition des SDF pour assurer leur hygiène, il souhaite l'ouverture ou la réouverture gratuite de douches municipales, de laveries, de toilettes.	Santé - Hygiène
41	Le groupe de travail suggère le développement de permanences médicales dans les lieux fréquentés par les "sans domicile fixe".	Santé – Soins médicaux et chirurgicaux
42	C'est pourquoi, il est suggéré qu'une formation particulière soit dispensée au personnel médical qui assure les urgences dans les hôpitaux.	Santé – Soins médicaux et chirurgicaux
43	Le Ministre de Solidarité, de la Santé et de la Protection Sociale a rappelé aux hôpitaux l'obligation d'accepter toutes les urgences. Le groupe de travail demande que cette exigence soit périodiquement rappelée et éventuellement sanctionnée.	Santé – Soins médicaux et chirurgicaux
44	La circulaire du 08.01.88 a recommandé la présence d'un travailleur social au service d'accueil ou d'admission. Le groupe de travail souhaite que cette présence d'un travailleur social soit systématique, mais surtout que le lien soit fait à la sortie avec le service social de secteur ou l'institution qui suit déjà le "sans domicile fixe".	Santé – Soins médicaux et chirurgicaux
45	Le développement de l'accompagnement par des bénévoles des "sans domicile fixe" hospitalisés, et la légitimation de leurs interventions.	Santé – Soins médicaux et chirurgicaux
46	En outre, il demande l'établissement de relations suivies entre animateurs des lieux d'accueil et d'hébergement et services hospitaliers.	Santé – Soins médicaux et chirurgicaux
47	Le groupe de travail suggère également la diffusion auprès des médecins de ville et établissements hospitaliers d'une plaquette d'information faisant connaître les permanences lieux de vie et centres d'hébergement spécialisés dans l'accueil de "sans domicile fixe".	Santé – Soins médicaux et chirurgicaux
48	Le groupe de travail demande que dans les hôpitaux qui reçoivent le plus de "sans domicile fixe", une réflexion soit menée sur la prise en charge de cette population.	Santé – Soins médicaux et chirurgicaux
49	Pour remédier à cette situation le groupe suggère que soit mis à l'étude un dispositif d'avances financières consenties par l'Etat pour couvrir les dépenses de santé de personnes qui semblent n'avoir ni domicile fixe ni domicile de secours, avec régularisation ultérieure des prises en charge.	Santé – Soins médicaux et chirurgicaux
50	Il suggère également une évaluation des dispositions existantes concernant les exceptions à la recherche des personnes tenues à l'obligation alimentaire (circulaire 88-2 du janvier 1988 - Section IB3) en vue d'éventuels aménagements.	Santé – Soins médicaux et chirurgicaux
51	Il propose donc la création de structures d'hébergement médicalisées pour accueillir les "sans domicile fixe" après hospitalisation ou pour des soins normalement dispensés à domicile, soit autonomes, soit rattachées à un hébergement pour "sans domicile fixe".	Santé – Soins médicaux et chirurgicaux
52	Le groupe de travail suggère donc la création dans les lieux fréquentés par les "sans domicile fixe" de permanences tenues par des psychiatres vacataires (ou bénévoles).	Santé - Psychiatrie
53	Par ailleurs, il suggère le développement de conventions entre structures gérant des accueils ou hébergements destinés aux "sans domicile fixe" et praticiens privés acceptant de recevoir des malades adressés par un généraliste.	Santé - Psychiatrie
54	Le groupe de travail souhaite la création des structures thérapeutiques qui feraient actuellement défaut (structures relais, appartements thérapeutiques...).	Santé - Psychiatrie

Annexe 3 : La notion de « prêt à habiter » au travers de l'exemple des pensions de famille

Pour éclairer la notion de « prêt à habiter », on peut mobiliser l'exemple des maisons relais ou pensions de famille⁵²². La Fondation Abbé Pierre en 2005 rappelle que le terme de pension de famille « a resurgi récemment, face à l'impossibilité pour des personnes en situation de grande exclusion d'accéder à un logement autonome »⁵²³. La circulaire interministérielle du 21 avril 1997, citée par la FAP, précise ainsi : « La pension de famille est une forme d'habitat adapté au besoin de logement pour des personnes dont l'isolement social ou affectif, le faible niveau de ressources et une situation personnelle difficile rendent impossible une insertion dans un logement indépendant ». La référence à la « grande exclusion » disparaît des textes après 2005 pour être remplacée par une autre formule qui est désormais celle en vigueur au niveau des pouvoirs publics pour définir le public de ces dispositifs : « personnes au faible niveau de ressources dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde et dont l'accès à un logement autonome apparaît difficile à court terme, sans relever, toutefois, de structures d'insertion de type CHRS »⁵²⁴. On parle donc désormais « d'exclusion lourde »⁵²⁵ plutôt que de « grande exclusion », mais on constate également que l'accès au logement autonome qui était considéré comme « impossible » dans la circulaire de 1997 devient ici « difficile à court terme ».

La « capacité à habiter », ou le fait d'être « prêt à être logé » est un principe structurant du secteur de l'hébergement, et en particulier de l'hébergement d'insertion. Les références à cette logique sont nombreuses lors des échanges avec les acteurs de terrain. Marie Lanzaro rappelle ainsi dans sa thèse que les « divergences d'appréciations » sur le « prêt au logement » entre les intervenants sociaux et les bailleurs est un obstacle important pour les sorties d'hébergement

⁵²² Le terme « pension de famille » est ancien et on en trouve trace dès le 19^e siècle pour désigner les maisons bourgeoises et petits hôtels qui proposaient le gîte et le couvert. Le terme a été repris par les pouvoirs publics, notamment à l'occasion de la circulaire du 21 avril 1997, dans le cadre d'un appel à projets visant à lancer un programme expérimental. Malgré de nombreuses recherches, je n'ai pu accéder à ce document afin de savoir si ce celui-ci faisait également référence à la « grande exclusion ». Malgré tout, diverses citations de cet appel à projets apparaissent dans des documents officiels ou associatifs, permettant de mobiliser en partie son contenu.

⁵²³ Fondation Abbé Pierre, « Manuel pour la création de Pensions de famille. Recueil des bonnes pratiques », publié en novembre 2005 puis actualisé en février 2012.

⁵²⁴ Cette nouvelle définition des publics ciblés par les pensions de famille apparaît notamment au sein du guide publié en 2008 par la DGAS, la DGALN et la DHUP, « « Répondre aux besoins des personnes sans domicile ou mal logées » - Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté » (DGAS et DGALN, 2008), ou encore dans la circulaire relative aux pensions de famille publiée en 2016.

⁵²⁵ Notons que ce terme d'« exclusion lourde » apparaît d'ores et déjà dans la circulaire relative aux maisons relais de 2002, mais aussi dans la circulaire du 13 janvier 2012 relative à la mise en œuvre opérationnelle du logement d'abord ».

vers le parc social (Lanzaro, 2014, p. 179). Ce constat se retrouve également dans le rapport d'Isabelle Rougier, membre de l'Igas, consacré au développement de la fluidité des parcours de l'hébergement au logement, publié en février 2009 (Rougier, 2009). La notion de « prêts à accéder au logement » est envisagée comme un enjeu pour les intervenants sociaux en hébergement qui doivent être capable d'évaluer la situation des ménages qui peuvent accéder à un logement autonome. Cela se retrouve notamment au sein de ce passage où l'auteur du rapport s'appuie sur les propos d'un responsable de structure d'hébergement :

« Comme le souligne un responsable de structure d'hébergement, « un certain nombre de personnes ne sont pas armées pour affronter la complexité de la société. Le logement est souvent la première demande mais tant qu'on n'a pas identifié les causes de l'entrée en CHRS, la personne n'est pas prête à accéder au logement ». Il faut en outre s'assurer qu'elle sera capable de s'y maintenir une fois relogée. » (Rougier, 2009, p. 23)

Isabelle Rougier souligne également le besoin d'élaborer une définition de cette notion qui soit commune aux intervenants sociaux et aux bailleurs pour éviter que des personnes jugées aptes à accéder à un logement se voient refuser l'accès à un logement et restent bloquées en hébergement.

« La capacité à accéder au logement autonome ne fait pas l'objet d'une définition consensuelle entre les associations et les bailleurs sociaux et s'apprécie de fait de manière différente selon les territoires. Les appréciations qui peuvent être faites de la proportion de personnes hébergées prêtes à sortir vers le logement doivent donc être interprétées avec prudence. La mission recommande qu'un travail conjoint, en les associations et les bailleurs, soit engagé dans chaque département sous l'égide de l'État, pour parvenir à une vision commune de la notion de « prêts à accéder au logement », ainsi que des conditions à mettre en œuvre en termes d'accompagnement vers le logement pour parvenir à cet objectif. Dans le Rhône où cette définition est formalisée, les personnes considérées comme « prêtes à sortir » de CHRS représentent 21 % des places d'insertion. » (Rougier, 2009, p. 3)

La fin de cet extrait permet d'avoir un aperçu de la proportion que représente ce public au sein des CHRS d'insertion. Selon les territoires, cette proportion peut être variable. Dans certains cas, on parle d'un tiers de personnes, parfois plus, qui seraient hébergées en CHRS alors qu'elles seraient « prêtes » à accéder au logement. Ce constat a été largement porté par différents acteurs associatifs, comme par exemple à l'occasion de la Conférence de consensus organisée par la Fnars à la fin de l'année 2007. Un peu plus d'un an plus tard, la circulaire aux préfets relative à l'accès au logement des personnes hébergées du 16 septembre 2009 reprend d'ailleurs cette proportion :

« On estime qu'environ 30% des ménages hébergés, dans les zones les plus tendues, rempliraient immédiatement les conditions pour habiter un logement. Cette réalité n'est pas acceptable, car elle est dommageable tant pour le bien-être des personnes concernées que pour les finances de l'État. Elle contribue à saturer tous les dispositifs de prise en charge et explique, pour une large part, le manque de places disponibles pour des personnes sans-abri, contraintes de dormir à la rue ou en abri de fortune. »

La difficulté à « faire sortir » les personnes « prêtes à accéder au logement » des centres d'hébergement d'insertion est pointée comme l'une des causes de la situation de saturation des dispositifs et de manque de « fluidité » empêchant l'accès à ces structures à des personnes sans abri faute de place disponible. Cependant, et comme on le constate au travers de la circulaire interministérielle du 21 avril 1997 sur les pensions de famille, ou de celle de 2002 relative aux maisons relais, cette question de la capacité à habiter, concerne moins la sortie des dispositifs d'insertion que la possibilité d'y accéder. L'« impossible [...] insertion dans un logement indépendant » dans le cas de la circulaire de 1997, ou l'« accès à un logement autonome [...] difficile à court terme, sans relever, toutefois, de structures d'insertion de type CHRS » dans le cas de celle de 2002, renvoient au fait que le public visé n'est pas en capacité d'accéder à un logement autonome, et ne relève pas non plus des structures d'insertion.

La définition formulée au sein de la circulaire de 2002, soulignant le fait que ce public ne relève pas des dispositifs d'insertion de type CHRS, vient en quelque sorte entériner un usage en vigueur dans le secteur qui consistait à ne pas faire accéder les personnes les plus en difficulté aux dispositifs d'insertion tels que les CHRS. Ces pratiques, qui rejoignent ce que Julien Damon qualifie d'« écrémage » en référence aux travaux de Michael Lipsky mais aussi au terme employé dans un précédent rapport par le haut fonctionnaire Michel Thierry (Damon, 2001a ; Lipsky, 2010 ; Thierry, 1996), trouvent ici une forme de validation institutionnelle justifiée par la création d'un dispositif spécifiquement dédié à ce public. En admettant que ces personnes ne relèvent pas des dispositifs d'insertion ou d'un logement autonome, et en créant un dispositif spécifiquement dédié à ce public, cela conforte la position des acteurs de l'hébergement d'insertion ou de l'accès au logement qui ne les acceptent généralement au sein de leurs structures.

Annexe 4 : Charte du Canal Saint-Martin pour l'accès de tous à un logement



CHARTRE DU CANAL ST MARTIN **POUR L'ACCES DE TOUS A UN LOGEMENT**

PREAMBULE

Nous, citoyens et citoyennes, refusons la situation inhumaine que vivent certains d'entre nous, sans domicile fixe. Nous voulons que soit mis fin à ce scandale, à la honte que cela représente pour un pays comme le nôtre.

La Constitution garantit le droit à la dignité, à des moyens convenables d'existence, et nous avons un devoir d'assistance à personne en danger.

Nous n'acceptons plus que les plus fragiles ou les plus pauvres soient laissés au bord de la route.

Il faut rompre avec les solutions provisoires, les logiques d'urgence qui aggravent la précarité et condamnent tant de personnes à une souffrance insupportable, et même certaines à une mort prématurée.

Nous demandons à l'Etat de mettre en place dès aujourd'hui une politique ambitieuse garantissant l'accès de tous à un vrai logement, à travers les mesures suivantes.

Pour la dignité de tous.

ARTICLE 1:

OUVRIR LES STRUCTURES D'HEBERGEMENT 24H/24H, 365 JOURS PAR AN, ET HUMANISER LES CONDITIONS D'ACCUEIL.

Parce que certains centres d'hébergement sont inadaptés, parce que beaucoup de personnes sans domicile fixe refusent d'y aller, il faut humaniser les conditions d'accueil dans les foyers :

- Ouverture 24H/24, 365 jours par an de tous les centres d'hébergement
- Mise en place de locaux décents et à taille humaine
- Accueil en chambre individuelle, ou double si désirée
- Garantie de places accessibles pour les couples et les personnes ayant des chiens.
- Participation des personnes à la vie et l'organisation du centre
- Renforcement de l'accompagnement social

Les locaux ne permettant pas de répondre à ces exigences doivent être fermés et remplacés par des structures adéquates. Le nombre de places doit être ajusté à la demande, pour que nul ne reste sans hébergement.

ARTICLE 2:

FINI LE RENVOI A LA RUE !

TOUT ACCUEIL EN HEBERGEMENT DOIT MENER A UNE SOLUTION STABLE

Le système actuel d'urgence porte atteinte à la dignité des personnes lorsqu'on les envoie d'hébergement en hébergement, pour des périodes arbitraires, de quelques jours, entrecoupées de passages à la rue. L'appel au 115 devrait être unique et entraîner un hébergement de la durée nécessaire! Les dispositifs comme l'accueil «7 nuits» du 115 à Paris doivent être abolis! On entretient ainsi l'errance, par une répétition de ruptures alors que tout être humain a besoin de stabilité et de liens durables.

Cette pratique, qui décourage et casse tant de personnes, ruine leur santé et les met en danger, doit cesser immédiatement.

La durée d'accueil dans un hébergement doit toujours être personnalisée et conduire à une solution durable et librement choisie.

ARTICLE 3 :

CREER IMMEDIATEMENT UNE OFFRE DE LOGEMENTS TEMPORAIRES :

En attendant la pleine application des articles 4,5 et 6, et parce que l'hébergement en hôtel, ou le maintien en foyer au-delà de la durée nécessaire, sont coûteux et inadaptés, il faut immédiatement mettre des logements à disposition de manière temporaire par :

- la location de logements dans le parc locatif privé
- l'application de la loi de réquisition
- la mobilisation des logements sociaux vacants notamment ceux voués à la démolition

ARTICLE 4 :

**CREER PLUS DE LOGEMENTS SOCIAUX,
ACCESSIBLES AUX MENAGES LES PLUS PAUVRES**

Compte tenu d'un déficit important de logements, de leur cherté, et de la saturation des hébergements temporaires, il convient de développer, plus qu'actuellement, une offre massive de logements sociaux, accessibles aux personnes et familles les plus modestes.

ARTICLE 5 :

DEVELOPPER DES FORMES ALTERNATIVES D'HABITAT

Pour certaines personnes, il convient de proposer des structures adaptées de logement, permettant de maintenir des liens sociaux et d'éviter l'isolement, tout en permettant à chacun d'avoir son propre espace personnel. Les structures de type « pension de famille » ont montré tout leur intérêt. Des projets novateurs doivent être d'avantage développés et soutenus, compte tenu de la diversité des besoins et des choix de vie (Maisons relais, auberges, auto construction, habitats semi collectifs, structures autogérées...).

ARTICLE 6 :

RENDRE LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE SUR TOUT LE TERRITOIRE

Tout citoyen ne pouvant pas se loger décemment par ses propres moyens doit pouvoir obtenir une proposition de logement, et à défaut saisir le juge.

Les pouvoirs publics doivent avoir une obligation de résultat, comme pour le droit à l'éducation et aux soins.

Il est temps de marquer une volonté politique pour prendre cette décision, et mettre en place un calendrier de mise en œuvre.

«Si on relève toutes les personnes qui sont au plus bas, on relève tout notre peuple »

P.O, Enfant de Don Quichotte

«La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. »

Art. 1.Loi no 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

Avec le concours de membres de nombreuses associations intervenant dans les domaines du logement et de l'exclusion, qui ont bien voulu nous apporter leur expertise, et que nous remercions.

Dans l'immédiat, nous exigeons l'arrêt de toute mesure consistant à évacuer par des pressions ou la force une personne de l'abri dont elle dispose, sauf cas de danger avéré.

Les Enfants de Don Quichotte
Campement du Canal St Martin
Paris, le 25 décembre 2006

Annexe 5 : « Grande exclusion » et « grands exclus » dans les textes officiels et réglementaires

Dans la volonté de comprendre la place et le rôle de la catégorie des « grands exclus » ou personnes en situation de « grande exclusion », et de voir comment elle s'est constituée en tant que catégorie d'action publique, j'ai cherché à suivre sa trace au travers des textes normatifs qui participent à la définition des actions du champ et de la mise en œuvre des politiques publiques à destination des personnes sans abri et sans domicile. Il s'agissait en quelque sorte de retracer la généalogie de cette catégorie afin de comprendre comment elle a pris place dans le champ des politiques sociales et ce qu'elle vient qualifier ou caractériser. Ce travail de recension a été pour un outil participant à objectiver l'apparition de cette catégorie dans le cadre des politiques publiques et ses éventuelles variations.

La recension des circulaires, plans ou autres instructions ministérielles faisant référence aux « grands exclus » permet d'une part de souligner la mobilisation de cette catégorie dans les textes réglementaires, mais également d'éclairer sous un autre angle l'évolution des solutions envisagées pour les « grands exclus » jusqu'aux années 2010. Initiée à l'origine afin de tenter de retracer l'éventuelle mobilisation de cette catégorie au sein des textes normatifs du secteur social en général, et de celui de l'hébergement et du logement en particulier, cette recension permet d'apporter un éclairage décalé concernant la prise en charge envisagée. Je ne retiens ici que les textes faisant référence à la catégorie des « grands exclus » ou des « personnes en situation de grande exclusion » relatifs au secteur de l'hébergement et de l'accès au logement. Cela conduit à retenir 15 textes officiels et réglementaires sur un total de 28 au sein desquels est mentionnée cette catégorie.

**Démarche de recension des occurrences « grands exclus » et « grande exclusion »
dans les textes officiels et réglementaires**

Dès le démarrage de la thèse, j'ai cherché à retracer la généalogie de la catégorie des « grands exclus », notamment au travers des textes officiels et réglementaires. L'enjeu était alors d'une part de constater si cette catégorie d'action trouvait effectivement places dans les textes normatifs, et si oui, de constater à quelle période et pour quel motif elle se voyait mobilisée. Alors que je sollicitais une fonctionnaire de la Direction générale de la cohésion sociale pour savoir si elle avait connaissance de textes officiels ou réglementaires au sein desquels pouvaient figurer les termes « grands exclus » ou « grande exclusion », elle me répond :

« C'est quand-même plutôt flou comme catégorie, les "grands exclus". Ce sont surtout les associatifs qui emploient ce terme. Ça m'étonnerait que vous trouviez ce terme au sein des circulaires ou des instructions... Ce n'est pas un terme que l'on emploie. »

Au-delà de cette réponse, j'ai malgré tout poursuivi cette démarche au travers d'un travail de recension des différents textes réglementaires et officiels produits dans le secteur social et médico-social depuis les années 1980. Ce recensement résulte de différentes recherches successives sur différentes bases de données. J'ai en premier lieu effectué une requête spécifique sur l'ensemble du site legifrance.gouv.fr pour les deux expressions « grande exclusion » et « grands exclus », mais également ses formes associées : « grand exclu », « grandes exclusions ». J'ai ensuite doublé cette recherche par une requête sur la base de données Daloz.fr. J'ai également relevé, au sein de la littérature spécialisée traitant de la « grande exclusion » ou des « grands exclus », les références aux textes réglementaires ou législatifs afin d'opérer une vérification systématique de la présence ou non des expressions précédemment citées. J'ai par ailleurs cherché à me procurer auprès des administrations, sans succès, les éventuels documents manquants. Cette recension est donc nécessairement

Encadré 15 - Démarche de recension des occurrences « grands exclus » et « grandes exclusion » dans les textes officiels et réglementaires

Outre la possibilité d'y trouver des éléments de définition permettant de mieux déterminer ce que peut recouvrir cette catégorie dans son application concrète dans le cadre de l'action publique, cette recension des textes faisant référence aux « grands exclus » et à la « grande exclusion » permet en première instance de quantifier l'importance de cette catégorie de public dans cette littérature particulière. La première question est déjà de vérifier si cette catégorie de public apparaît au sein des textes réglementaires ou normatifs. Ceci n'est pas une évidence, comme le confirment les propos d'une personne de la DGCS à l'occasion d'un entretien qui m'explique alors que d'après elle, je ne trouverai pas de référence à la « grande exclusion » ou aux « grands exclus » au sein des textes réglementaires :

En fait, je recherche les textes émis par la DGCS dans lesquels apparaissent les termes « grands exclus » ou « grande exclusion »...

Agent DGCS : « C'est quand-même plutôt flou comme catégorie, les “grands exclus”. Ce sont surtout les associatifs qui emploient ce terme. Ça m'étonnerait que vous trouviez ce terme au sein des circulaires ou des instructions... Ce n'est pas un terme que l'on emploie. ».

Ces propos laissent effectivement penser que cette catégorie se cantonnerait au niveau de l'action associative ou à l'échelle du terrain mais ne serait pas mobilisée dans les textes officiels. Pourtant, nous verrons que l'on trouve trace de ces termes dans un certain nombre de documents, notamment certains issus de la DGCS. Dans la continuité de cette première question, il s'agira de constater la place effectivement prise par cette catégorie dans les textes et d'identifier si l'apparition de ces termes correspond à une période déterminée. Enfin, cette recension permettra de comprendre ce que vient recouvrir cette catégorie et dans quelles circonstances et dans quelles perspectives elle se trouve mobilisée.

Quantification de la « grande exclusion » dans les textes

Le premier constat que laisse apparaître ce recensement est d'ores et déjà le fait que l'on retrouve trace de ces termes au sein d'un certain nombre de documents, relatifs à des champs du secteur sanitaire et du secteur social relativement divers. Cependant, il faut souligner la faible présence de ces expressions dans les textes réglementaires et juridiques. Le premier texte normatif dans lequel on trouve trace de l'une de ces expressions est une circulaire datant de 1999, rédigée par la Direction Générale de la Santé concernant la mise en place des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins pour les personnes en situation de précarité (Praps)⁵²⁶. Entre 1999 et 2018, on peut recenser 28 documents officiels de différentes natures au sein desquels se retrouvent les expressions « grande exclusion » et « grands exclus ».

Plus précisément, on note la présence d'au moins l'une de ces expressions dans 13 circulaires, 5 instructions ministérielles, 3 plans, 3 instructions de la DGCS, 2 arrêtés, 1 référentiel et 1 décret. A titre comparatif, j'ai pu identifier l'expression « grande précarité » qui fait son apparition dans les textes officiels sensiblement à la même époque⁵²⁷, dans 40

⁵²⁶ Circulaire DGS/SP 2 n° 00-110 du février 1999 relative à la mise en place de programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins pour les personnes en situation de précarité.

⁵²⁷ Le premier texte normatif dans lequel figure cette expression est la Circulaire du 22 janvier 1993 relative à l'amélioration du traitement des dossiers devant les commissions départementales d'examen des situations de surendettement des particuliers et des familles.

circulaires entre 1993 et 2017⁵²⁸, soit près de trois fois plus. La « grande exclusion » n'apparaît donc que de façon limitée dans les textes réglementaires et officiels. Notons en outre que les apparitions de ces expressions sont assez régulièrement réparties au fil du temps.

Année	Décret	Instruction/ Lettre ministérielle	Instruction DGCS	Circulaire	Arrêté	Plan	Référentiel	Total
1999				1				1
2002				1				1
2003		1						1
2004		1						1
2005				3		1		4
2006				1				1
2007				1				1
2009				1		1		2
2010				2			1	3
2011			1		1			2
2012				1				1
2013		1		1		1		3
2015	1							1
2016		1	1		1			3
2017		1	1					2
2018				1				1
Total	1	5	3	13	2	3	1	28

Tableau 28 - Récapitulatifs des textes officiels et réglementaires faisant référence aux "grands exclus"

C'est au cours de l'année 2005 que l'on constate la fréquence la plus importante des documents officiels contenant les termes « grande exclusion » et « grands exclus » avec 4 documents recensés (3 circulaires et un plan). Sur le reste de la période observée, l'apparition de ces expressions est relativement régulière au fil des vingt dernières années avec au plus trois références par année, avec une concentration légèrement plus importante des textes sur la période de 2009 à 2011. Cela nous permet d'ores et déjà de formuler deux enseignements. Premièrement, la mobilisation des expressions « grande exclusion » et « grands exclus » semble relativement faible à comparer de son usage par les acteurs de terrain, et par rapport à d'autres expressions comme « grande précarité » par exemple. Deuxièmement, l'apparition régulière dans le temps depuis son apparition de la « grande exclusion » démontre que cette catégorie n'est pas située, ou liée à une période circonscrite et identifiable. On notera d'ailleurs que celle-ci jouit même d'une importante actualité au niveau parisien, en atteste le « Pacte parisien de lutte contre la grande exclusion » qui a été signé le 18 février 2015⁵²⁹ et qui se poursuit à ce jour.

Regardons maintenant de plus près le corpus constitué. Si 17 des 30 documents recensés concernent le secteur Accueil-Hébergement-Insertion, on notera que les autres documents sont

⁵²⁸ D'après le moteur de recherche de Dalloz.fr

⁵²⁹ Pacte parisien de lutte contre la contre exclusion 2015-2020 : <https://api-site-cdn.paris.fr/images/153658.pdf>

en lien avec d'autres champs quelque peu différents, en l'occurrence ceux de l'insertion par l'activité économique (6 documents), de la santé et de l'accès aux soins (3 documents), et plus spécifiquement pour certains, de la santé mentale (5 documents). S'il n'est pas étonnant, au vu de la littérature scientifique de voire la « grande exclusion » mobilisée dans le cadre de textes traitant de la thématique « santé – précarité », ou en lien avec la santé mentale, son emploi dans des textes officiels traitant de l'insertion par l'activité économique (IAE) peut paraître plus surprenante.

« Grande exclusion » et Insertion par l'activité économique

Les 6 documents concernant l'IAE dans lesquels on trouve des références à la « grande exclusion » sont publiés entre 2005 et 2018. Il s'agit de la circulaire de 19 mars 2005 relative à l'insertion professionnelle des jeunes⁵³⁰, de la circulaire du 28 novembre 2005 relative aux ateliers chantiers d'insertion⁵³¹, du décret du 5 novembre 2015 relatif à la durée minimale de travail en atelier chantier d'insertion⁵³², de l'instruction du 2 mars 2016 portant notification des enveloppes financières régionales 2016 relatives à l'IAE⁵³³, de l'instruction du 16 mars 2017 portant notification des enveloppes financières régionales 2017 relatives à l'IAE⁵³⁴, et de la circulaire du 11 janvier 2018 relative aux parcours emploi compétences et aux fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées⁵³⁵.

Dans le premier document cité qui concerne l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, la circulaire liste parmi les « publics prioritaires » concernés par le Fond pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) les « jeunes mineurs ou jeunes en très grande exclusion, dont la couverture des besoins est soit inexistante, soit inégalement satisfaite sur l'ensemble du territoire »⁵³⁶. Le second document relatif au champ de l'IAE concerne les Ateliers Chantiers d'Insertion (ACI) et indique quant à lui, dans un paragraphe consacré à l'utilité sociale des ACI,

⁵³⁰ Circulaire DGEFP n° 2005/09 du 19 mars 2005 Relative à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

⁵³¹ Circulaire DGEFP n° 2005/41 du 28 novembre 2005 Relative aux ateliers et chantiers d'insertion.

⁵³² Décret n° 2015-1435 du 5 novembre 2015 relatif à la durée minimale de travail en atelier et chantier d'insertion et portant diverses mesures relatives à l'insertion par l'activité économique.

⁵³³ Instruction DGEFP/SDPAE/MIP/2016/62 du 2 mars 2016 portant notification des enveloppes financières régionales 2016 relatives à l'insertion par l'activité économique.

⁵³⁴ Instruction DGEFP/SDPAE/MIP/2017/99 du 16 mars 2017 relative à la notification et au pilotage des enveloppes financières régionales 2017 relatives à l'insertion par l'activité économique.

⁵³⁵ Circulaire DGEFP/SDPAE/MIP/MPP/2018/11 du 11 janvier 2018 relative aux parcours emploi compétences et au Fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées.

⁵³⁶ Fiche n°2 de la circulaire DGEFP n° 2005/09 du 19 mars 2005.

que celle-ci « se vérifie notamment au regard de leur mission d'accompagnement social et professionnel des publics embauchés et de leur contribution aux besoins collectifs émergents ou non satisfaits ». Ainsi, le texte rappelle que les activités d'utilité sociale qui ne sont pas rentables, notamment « en raison des contraintes d'organisation qui leur sont propres, notamment la productivité particulièrement faible des salariés embauchés parmi les publics en situation de grande exclusion sociale »⁵³⁷. Le décret de novembre 2015 tout comme l'instruction de mars 2016 et la circulaire de janvier 2018 concernent également les ACI et indiquent des modalités de prise en charge spécifiques, notamment en termes de volume horaire et de diagnostic et d'accompagnement, pour « les personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales, professionnelles particulièrement importantes, qui caractérisent une situation de grande exclusion »⁵³⁸. On constate que dans le cadre de ces différents documents officiels relatifs au champ de l'insertion par l'activité économique, la « grande exclusion » est mobilisée afin de caractériser les personnes prises en charge par le dispositif rencontrant les difficultés les plus importantes. Qu'il s'agisse de l'insertion professionnelle des jeunes ou les ACI, les personnes en situation de « grande exclusion » sont considérées comme constituant un public spécifique qui se distingue par des difficultés accrues à prendre en considération, et pour lequel il s'agit de mettre en œuvre des dispositions ciblées ou dérogatoires permettant de les intégrer aux dispositifs.

« Grande exclusion » et santé

Alors que la question du lien entre sans-abrisme et médicalisation a connu un essor important au cours des années 1990 en France (Gardella, 2014b, p. 229-297), l'apparition de la « grande exclusion » n'est identifiable qu'à la toute fin des années 1990 dans les textes officiels. Si l'on repère la présence d'une référence à la « grande exclusion » à l'occasion d'un avis du Comité consultatif national d'éthique⁵³⁹ (CCNE) intitulé « Progrès technique,

⁵³⁷ Circulaire DGEFP n° 2005/41 du 28 novembre 2005 Relative aux ateliers et chantiers d'insertion. Extrait de la section I, 1, b consacrée à la nature des actions.

⁵³⁸ La formule est reprise de façon identique au sein du Décret n° 2015-1435 du 5 novembre 2015 relatif à la durée minimale de travail en atelier et chantier d'insertion et portant diverses mesures relatives à l'insertion par l'activité économique, de l'Instruction DGEFP/SDPAE/MIP/2016/62 du 2 mars 2016 portant notification des enveloppes financières régionales 2016 relatives à l'insertion par l'activité économique, et de la Circulaire DGEFP/SDPAE/MIP/MPP/2018/11 du 11 janvier 2018 relative aux parcours emploi compétences et au Fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées.

⁵³⁹ Le CCNE n'est pas à proprement parler une instance gouvernementale, mais son statut d'autorité administrative indépendante confère à ces productions un caractère officiel, ce qui justifie l'intégration de ce texte à mon corpus.

santé et modèle de société : la dimension des choix collectifs »⁵⁴⁰, le premier document à caractère normatif où elle apparaît date de 1999 par la circulaire relative à la mise en place de programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins. Mais attardons-nous tout de même un instant sur cet avis du CCNE. Dans ce document, le CCNE conscient que les dépenses collectives de santé n'ont pas vocation à se développer de façon illimitée, pose la question de la dimension éthique dans la perspective de l'exigence à venir d'une utilisation optimale de ce budget. Les auteurs insistent notamment sur les progrès scientifiques et techniques mais également sur la limite économique du système actuel. C'est dans la quatrième partie de ce document que l'on trouve une référence à la « grande exclusion ». Cette partie intitulée « Choix collectifs et accès individuels à la santé : à la recherche de critères » s'intéresse à la question des « priorités » et des critères la permettant. Le CCNE explique ainsi que cette question est sensible et que les avis divergent au sein du Comité, ceci expliquant que celui-ci « n'a pas pris position dans ce débat, sur lequel il n'est pas unanime ». Cette section se donne donc pour objectif d'apporter un éclairage au débat en formulant un certain nombre de recommandations et de mises en garde. Dans l'ultime section de cette partie qui s'intéresse aux problèmes posés par les « critères tenant aux revenus », le CCNE indique que l'une des conclusions auxquelles il est unanime est le fait qu'« un effort supplémentaire sera de toute façon imposé, face aux phénomènes d'exclusion et au constat de l'inégalité devant la santé », pointant notamment la surmortalité « propre à la France » des catégories sociales les moins favorisées, et les inégalités dans l'accès aux services, et les auteurs de poursuivre en défendant notamment pour y faire face, la notion d'assurance maladie universelle et le développement de services et techniques tels que le tiers-payant.

C'est à la suite de ce paragraphe qu'est souligné le fait qu'un « effort supplémentaire » s'imposera « face aux phénomènes d'exclusion et au constat de l'inégalité devant la santé ». Les auteurs de l'avis emploient alors le terme de « grande exclusion », qu'ils qualifient de « caractéristique de certaines défaillances du système », pour souligner l'importance d'envisager « bien en amont une réponse allant au-delà des transformations ou adaptation du système de santé, et concernant notamment le champ du logement, de l'éducation et la question du soutien financier :

⁵⁴⁰ Avis du comité consultatif national d'éthique n° 57 du 20 mars 1998 progrès technique, santé et modèle de société : la dimension éthique des choix collectifs.

« Simplement, il faut ajouter que parlant de la situation de grande exclusion, caractéristique de certaines défaillances du système, la réponse n'est pas seulement dans les aménagements apportés au système de santé, mais, bien en amont, dans la politique du logement, de l'éducation et du soutien financier. »

Aucun élément ne vient préciser ce qui est entendu par ce que les auteurs qualifient alors de « situation de grande exclusion ». Son emploi dans cette fin de section semble vouloir souligner des situations dont les difficultés sont multifactorielles, tout en précisant que celles-ci sont symptomatiques d'un défaut du dispositif de prise en charge, insistant donc en creux une responsabilité sociale et institutionnelle plutôt qu'individuelle. En tout état de cause, la « grande exclusion », telle qu'elle est employée ici, vient caractériser une situation paroxystique que le CCNE distingue des « catégories sociales les plus défavorisées » et qui justifie d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics.

Si l'on exclue cet avis du CCNES, les deux seuls textes officiels à caractère normatif relatifs à la santé dans lesquels figurent des références à la « grande exclusion » sont les deux circulaires de 1999 et de 2007 relatives à la mise en place de programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (Praps)⁵⁴¹. Si dans la première circulaire de 1999, la « grande exclusion » apparaît uniquement dans la bibliographie indicative liée à la circulaire⁵⁴² et ayant vocation à alimenter la réflexion des différents groupes de travail ayant la charge de définir la programmation des Praps, la seconde circulaire publiée en 2007 consacre quant à elle en annexe une partie spécifiquement dédiée à ce public dans la section « Autres publics ». Dans cette section qui se distingue de la section précédente sur les « publics prioritaires »⁵⁴³, on retrouve aux côtés des « grands exclus », « les publics recourant à l'aide alimentaire », « les personnes âgées pluri-dépendantes », ou encore la « population résidente en ZUS ». La partie consacrée aux « grands exclus » est la plus longue que j'ai pu recenser parmi textes officiels et fait appel à différentes sources bibliographiques. Elles donnent différents éléments de définition et si elle concerne principalement la question de l'accès aux soins, s'intéresse également à d'autres dimensions. Si la circulaire parle des « grands exclus » en intitulé de cette section, le texte

⁵⁴¹ Circulaire DGS/SP2 n° 99-110 du 23 février 1999 Relative à la mise en place de programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins pour les personnes en situation de précarité ; Circulaire n° DGS/2007/430 du 7 décembre 2007 relative au programme régional d'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies.

⁵⁴² Parmi les textes référencés, figure le rapport produit par le groupe de travail « Psychiatrie et grande exclusion » du Secrétariat d'État à l'action humanitaire d'urgence (Roger-Lacan et Patris, 1996)

⁵⁴³ La circulaire met ainsi en exergue parmi les publics prioritaires les « migrants », les « jeunes en situation de vulnérabilité », « les personnes détenues » et « les gens du voyage ».

précise immédiatement que les « personnes les plus exclues » peuvent tout aussi bien être appelées « en errance », « à la rue », « sans domicile stable ».

Une grande partie du texte consiste en une description des éléments qui concourent aux difficultés d'accès aux soins des « grands exclus » puis sur une description de la situation de santé de ce public. La description de la situation des « grands exclus » s'appuie ici largement sur les travaux de Patrick Declerck qui fait partie des références citées⁵⁴⁴. Outre cette référence, le texte fait appel à d'autres travaux tels que ceux de Céline Rothé ou encore sur des articles s'appuyant sur des exploitations de l'enquête de l'INSEE Sans Domicile de 2001 (Marpsat, Firdion et Méron, 2000 ; de la Rochère, 2003). On notera toutefois que parmi les références bibliographiques mobilisées, seul l'ouvrage de Declerck parle explicitement des « grands exclus ». La référence à la thèse de Céline Rothé pour participer à la description des « grands exclus » semble d'ailleurs assez étonnante alors même que la chercheuse y distingue justement le public des « jeunes en errance » sur lequel porte sa recherche, des « grands exclus » (Rothé, 2013, p. 522)⁵⁴⁵. Mais ni dans l'article publié par Maryse Marpsat, Jean-Marie Firdion et Monique Méron⁵⁴⁶, ni dans celui de Bernadette de la Rochère, on ne trouve trace de cette catégorie de public ou encore de référence à la « grande exclusion ». Le premier s'intéresse au « passé difficile des jeunes sans domicile » et parle de jeunes sans domicile ou en situation précaire. Le second traite de la santé des sans-domicile qui sont usagers des services d'aide et emploie le terme « sans domicile » au fil de l'article.

« Effectivement, l'accès à la santé de ce type de populations n'est pas simple pour de multiples raisons relevant à la fois des problèmes sanitaires et sociaux caractéristiques de la très grande précarité et de la forme que prend le système de santé pour y répondre, mais aussi des réactions individuelles face à la santé de personnes en situation de souffrance. »

En outre, et si le texte précise que la situation des « grands exclus » relève de déterminants individuels et macroscopiques imbriqués qui « génèrent de la complexité dans la prise en charge sanitaire et sociale de cette population », ou encore que l'accès à la santé de ces personnes est

⁵⁴⁴ Le terme « clochard » est employé dans le texte et est suivi d'une référence à l'ouvrage de Patrick Declerck, *Les naufragés. Avec les clochards de Paris*. (2001)

⁵⁴⁵ On peut toutefois estimer que le propos de la chercheuse était différent à cette époque étant donné que la thèse qui est mentionnée dans cette circulaire de 2007 sera effectivement soutenue en 2013 sous un titre différent de celui référencé dans la circulaire.

⁵⁴⁶ On relèvera par ailleurs qu'au sein de la circulaire, l'article est mal référencé, indiquant pour auteure Emmanuelle Lagarde, chercheuse à l'Inserm ayant notamment publié un article intitulé « Circoncision et sida : un débat en cours » dans le même numéro de *Population et sociétés*, et se trouvant juste en dessous de celui cité.

aussi rendu complexe du fait des réponses que propose le système de santé, la suite du texte insiste sur des raisons comportementales pour expliquer les difficultés de prise en charge sanitaire et sociale : « rapport difficile aux institutions », « rapport au temps dégradé », « défiance face à la règle », « refus de la frustrations », « perte fréquente des papiers nécessaires aux démarches », ou encore « impossibilité de suivre des démarches sur le long terme », sont ainsi les facteurs que la circulaire identifie comme « structurels ». Elle poursuit par ce qu'elle range parmi les facteurs « individuels » – « désocialisation », « identités en miette », « perte de l'estime de soi » – qui influent « sur l'attention à son propre corps et à sa santé, qui va être largement dégradée, jusqu'à devenir inexistante ». On peut tout de même noter qu'au-delà des termes employés pour qualifier les caractéristiques de ce public qui sont forts, tous renvoient à des raisons individuels (quand bien même la circulaire les identifie comme structurels). La seule référence directe aux dispositifs de prise en charge est un passage sur les structure « à bas seuil » ou « dispositifs intermédiaires » considérées comme étant « les plus appréciés » par les personnes « à la rue » et permettant « d'établir un lien de confiance [et] de restaurer un lien humain et social, étape indispensable et préalable à toutes les autres ». La circulaire pointe cependant la limite de ces dispositifs (« effets pervers ») pour permettre « un retour vers le droit commun », mais ne va pas plus loin dans l'examen des dispositifs d'aide sanitaires ou sociaux.

Cette circulaire est celle qui consacre la place la plus importante à une description des « grands exclus », et qui vient ainsi préciser ce qui les caractérise. Et l'on constate ici que dans ce texte, règne une certaine confusion alors que sont mélangées des éléments descriptifs et des données concernant les « jeunes sans domicile », les « clochards », les « jeunes en errance » ou encore les « sans-domicile usagers des services d'aide ». La description que propose l'annexe de cette circulaire démontre ainsi, et sans doute malgré elle, la difficulté de distinguer les « grands exclus » du reste de la population des sans-abri et des sans-domicile. On pourrait considérer que le terme « grands exclus » est alors ici employé comme un synonyme de « sans domicile fixe » ou de « sans-abri », mais les descriptions des comportements individuels ou encore l'insistance sur l'adhésion de ce public aux structures à « bas seuil », mais aussi et surtout la référence au « clochard » démontre que la circulaire s'adresse à une frange spécifique de la population sans-abri qui se trouverait dans un état particulièrement important de « désocialisation ». La circulaire, contrairement à d'autres textes, ne mentionne pas explicitement les éventuelles carences institutionnelles en termes de prise en charge. Elle pointe en revanche les difficultés d'accueil et d'accompagnement de ce public en pointant même les

éventuels « effets pervers » des dispositifs qui leur serait dévolus et qui ne permettrait finalement que peu un retour vers le droit commun.

Alors que dans la première circulaire concernant les PRAPS de 1999, on a vu que le rapport « Psychiatrie et grande exclusion » faisait partie des références citées, le texte de 2007 aborde en plusieurs occasions, de façon plus ou moins directe, la question de la santé mentale. Les références à la « souffrance », à la « désocialisation », à « l'identité en miette » des « grands exclus », ou à « la perte de l'estime de soi » peuvent ainsi apparaître comme des éléments de description liés à une forme de dégradation psychique liée « à la vie à la rue ». De façon plus précise, le texte cite en deux occasions des données concernant la prévalence de la dépression chez les personnes ayant passé plus d'un an dans la rue et chez les personnes sans domicile.

« Grande exclusion » et Santé mentale

Comme nous venons de le voir, les textes officiels traitant de la santé et faisant référence à la « grande exclusion » et aux « grands exclus » abordent les questions relatives à la santé mentale. Si l'on regarde maintenant plus spécifiquement les textes ayant trait à la santé mentale, on constate qu'une circulaire concerne la mise en œuvre d'équipes mobiles spécialisées en psychiatrie, et que les quatre autres documents recensés concernent les Groupes d'entraide mutuelle (GEM).

La circulaire du 23 novembre 2005 relative à la prise en charge des besoins en santé mentale des personnes en situation de précarité et d'exclusion et à la mise en œuvre d'équipes mobiles spécialisées en psychiatrie⁵⁴⁷ vise, comme son nom l'indique, à mettre en œuvre des équipes mobiles spécialisées dans le domaine de la psychiatrie. Leur but est de remédier « à l'absence de demande de soins manifeste » des personnes qui se trouvent dans une grande diversité de « formes de précarité » :

« populations précarisées en quartier, accueillies en institutions sociales, grands désocialisés, publics jeunes ou adultes, pathologie mentale avérée ou non, à la rue... ». On constate dans cet extrait du paragraphe consacré aux « publics différenciés » de l'action que la circulaire parle notamment de « grands

⁵⁴⁷ Circulaire DHOS/O2/DGS/6C/DGAS/1A/1B n° 2005-521 du 23 novembre 2005 relative à la prise en charge des besoins en santé mentale des personnes en situation de précarité et d'exclusion et à la mise en œuvre d'équipes mobiles spécialisées en psychiatrie

désocialisés » ou de personnes « à la rue ». Mais dans la section suivante consacrée à décrire la « spécificité de l'action des équipes mobiles de psychiatrie », un item fait référence aux « grands exclus » :

« Le rôle des équipes de psychiatrie dans le champ de la précarité et de la lutte contre l'exclusion est justifié par :

- l'importance de réintroduire la parole et l'écoute. Celle-ci ne s'opère pas toujours de façon directe en présence de l'usager, mais peut s'opérer dans l'aide apportée aux intervenants de première ligne, en leur permettant de se restituer dans leurs relations aux publics exprimant une souffrance ;*
- la possibilité, par le soutien et la formation des intervenants sociaux, de favoriser le repérage précoce des troubles psychiques et des besoins d'intervention, une orientation et un accompagnement adéquats vers le dispositif spécialisé ou non ;*
- l'identification d'une pathologie psychosociale (dépersonnalisation, pathologies de la dépendance et de l'alcool, tentatives de suicide, états abandonniques et dépression) ;*
- l'existence de situations aiguës, dans lesquelles la restauration de la dimension de la vie psychique est pour certains « grands exclus » la condition même de leur survie ;*
- la présence de pathologies psychiatriques avérées dans les dispositifs sociaux ou en dehors de toute prise en charge. »*

Ici, l'enjeu de la prise en charge des « grands exclus » dans des « situations aigüe » par le champ de la psychiatrie est identifié comme participant à « la condition même de leur survie ». Si la circulaire ne donne aucun élément supplémentaire permettant de préciser ce que signifie concrètement la « restauration de la vie psychique », on peut percevoir ici une référence assez nette aux travaux précédemment mentionnés faisant le lien entre la « grande exclusion » et les problèmes de santé mentale (Emmanueli et Malabou, 2009 ; Mercuel, 2012 ; Noiro, Descarpentries et Mercuel, 2000). Ceci renvoie à l'image du « grand exclu » comme individu vulnérable par excellence, ou de la personne à laquelle il faut porter secours et dont l'action consiste avant tout à éviter la rupture de tout lien social. En ce sens, les « grands exclus » sont ici encore cités comme un public-cible de l'action, dont les besoins spécifiques justifient la mise en œuvre d'actions ciblées.

Les autres textes faisant référence à la « grande exclusion » et se rapportant au champ de la santé mentale sont des documents en lien avec la constitution des Groupes d'entraide mutuelle, un dispositif créé par loi « handicap » de 2005⁵⁴⁸ et qui ont vocation à lutter contre l'isolement

⁵⁴⁸ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

des personnes souffrant de troubles psychiques en favorisant les interactions entre pairs. Si le développement de ce type de dispositifs est incité dans la loi, les textes officiels en fixant le cahier des charges et les modalités de pilotage sont publiés sous la forme d'un arrêté⁵⁴⁹ et d'une instruction⁵⁵⁰ en juillet 2011, qui seront modifiés par un second arrêté en 2016⁵⁵¹ suivi d'une nouvelle instruction⁵⁵². Dans ces quatre documents, la référence à la « grande exclusion » apparaît dans un paragraphe repris de façon identique :

« L'accueil de la « grande exclusion », laquelle peut concerner certaines personnes ayant des troubles de santé, n'est pas la vocation du GEM. Toutefois, le fait d'avoir ou non un logement stable ne saurait intervenir de façon discriminante dans la fréquentation d'un GEM. Le GEM peut fonctionner comme une passerelle vers un accompagnement plus adapté. »

En substance, et sans préciser explicitement ce qu'est la « grande exclusion », les textes précisent donc que son accueil n'est pas la vocation des GEM. Cette précaution inscrite dans les textes trouve sans doute une part d'explication dans le fait que différents GEM peuvent prendre des formes proches de celles des lieux d'accueil de jour. A l'occasion d'une observation dans un GEM pourtant destiné aux personnes sans domicile, l'un des animateurs du lieu me précisait ainsi qu'ils affirmaient désormais aux partenaires, notamment de l'urgence sociale, de pas accueillir les personnes sans-abri rencontrant de trop importantes difficultés sociales ou sanitaires car elles mettaient en péril la philosophie du lieu fondée sur la tranquillité et la participation. En outre, cet animateur ajoutait que les équipes mobiles avaient tendance à déposer devant la porte du lieu les personnes ayant besoin d'un lieu où se poser lorsque les lieux d'accueil de jour du territoire étaient fermés ou saturés. Il est toutefois intéressant de noter qu'alors que dans les textes relatifs à l'insertion par l'activité économique, les personnes jugées en situation de « grande exclusion » font l'objet de mesures adaptatives spécifiques, souvent à caractère dérogatoire, ces personnes sont ici considérées comme un public qui n'a pas vocation à être accueilli, mais plutôt réorienté vers des structures plus adaptées pour leur accompagnement.

⁵⁴⁹ Arrêté du 13 juillet 2011 pris pour l'application de l'article L. 14-10-5 du code de l'action sociale et des familles et fixant le cahier des charges des groupes d'entraide mutuelle mentionnés aux articles L. 114-1-1 et L. 114-3 du même code.

⁵⁵⁰ Instruction n° DGCS/SD3/CNSA/2011/301 du 26 juillet 2011 relative à l'application du cahier des charges des groupes d'entraide mutuelle fixé par arrêté du 13 juillet 2011 prévu à l'article L. 14-10-5 du code de l'action sociale et des familles et au pilotage de ce dispositif par les agences régionales de santé.

⁵⁵¹ Arrêté du 18 mars 2016 fixant le cahier des charges des groupes d'entraide mutuelle en application de l'article L. 14-10-5 du code de l'action sociale et des familles.

⁵⁵² Instruction DGCS/SD3B/2016/277 du 9 septembre 2016 relative aux modalités de pilotage du dispositif des groupes d'entraide mutuelle (GEM) par les agences régionales de santé au regard du nouveau cahier des charges fixé par arrêté du 18 mars 2016.

« Grande exclusion » et AHI

Intéressons-nous maintenant aux textes faisant référence à la « grande exclusion » et se rapportant au secteur Accueil-Hébergement-Insertion (AHI). Sans surprise, c'est au sein des textes relatifs à ce secteur que les références sont le plus nombreuses. Ainsi, on trouve trace des termes recherchés dans 15 documents. Le premier texte officiel mentionnant les termes « grands exclus », « grande exclusion », ou leurs formes associées, est identifiable en 2002 au travers de la circulaire relative aux Maisons relais⁵⁵³ :

« La présente circulaire a pour but d'engager le développement d'une offre alternative de logement pour des personnes en situation de grande exclusion. Elle doit leur permettre une réadaptation à la vie sociale dans un environnement chaleureux et convivial, dans la perspective de leur faire retrouver tous les aspects de la citoyenneté. [...] Les personnes qui ont connu la rue, ou qui, plus généralement, sont fortement désocialisées, éprouvent de grandes difficultés à s'adapter à un logement individuel. »⁵⁵⁴

Contrairement à ce que l'on aurait pu attendre compte tenu de la place accordée par un certain nombre d'auteurs à la « grande exclusion » dans la constitution des politiques publiques de l'urgence sociale, on ne trouve pas trace de la mobilisation de cette expression ou de cette catégorie de public dans des textes antérieurs, et notamment aux alentours de l'année 1994 qui marque en quelque sorte « l'année zéro » de l'urgence sociale (Rullac, 2011, p. 25). Plus largement, notons à nouveau que si c'est parmi les textes liés au secteur AHI que l'on retrouve le plus de références aux « grands exclus » ou à la « grande exclusion », le nombre de texte est relativement insignifiant au regard de la production régulière de documents par les services ministériels concernant les personnes sans abri et sans domicile. Cependant, les quelques textes recensés ici permettent d'aller un peu plus loin que la simple identification de l'origine du terme dans les textes officiels et réglementaires liés au secteur AHI. Je mets immédiatement à part les deux des documents recensés qui concernent le Référentiel national des prestations du dispositif AHI puisque dans ces deux textes, la référence à la « grande exclusion » concerne une courte référence au besoin de formation des « professionnels de santé » « aux problématiques des

⁵⁵³ La référence aux personnes « en situation de grande exclusion » au sein de cette circulaire qui officialise la création des maisons relais après une expérimentation initiée en 1997 sur le développement des pensions de famille (ou maisons-relais) laisse à penser qu'elle était également présente au sein de la circulaire interministérielle du 21 avril 1997 relative au lancement de l'appel à projets visant à lancer ce programme expérimental. Malgré de nombreuses recherches, je n'ai pu accéder à ce document afin de savoir si ce celui-ci faisait également référence à la « grande exclusion ».

⁵⁵⁴ Circulaire DGAS/SDA n° 2002-595 du 10 décembre 2002 relative aux maisons relais

personnes en grande exclusion ». La seule référence à ce public dans ce document qui vise à cadrer l'ensemble des prestations du secteur concerne donc la santé, faisant le lien avec la question déjà évoquée des relations en « grande exclusion » et santé (circulaire sur les PRAPS de 2007 notamment).

Dans la majeure partie des autres documents, la catégorie des « grands exclus » ou des personnes en « grande exclusion » est placée en face de réponses spécifiques, ou de dispositifs de prise en charge dédiés, à l'image de la circulaire sur les maisons-relais mentionnée ci-avant.

Par la suite, la lettre ministérielle du 7 octobre 2003 mentionne également cette catégorie de public en indiquant qu'elle est ciblée par les maisons relais, mais également par les différents dispositifs de l'urgence sociale que sont les centres d'hébergement d'urgence, le 115, les équipes mobiles ou maraude. La lettre indique ainsi, au sujet des centres d'hébergement d'urgence :

« Ce dispositif doit permettre d'apporter en priorité des réponses aux plus vulnérables que sont les familles avec enfants, les jeunes en rupture familiale, les femmes victimes de violence, les personnes affaiblies et les personnes les plus désocialisées (les "grands exclus"). »⁵⁵⁵

Concernant les « équipes mobiles de type "SAMU social" », elle indique :

« Les équipes mobiles de type Samu Social ont pour vocation d'aller à la rencontre des publics les plus désocialisés ne sollicitant plus aucune aide. Il vous appartient de rappeler que cette mission de veille sanitaire et sociale est destinée prioritairement à ces personnes. »

Enfin, la lettre rappelle que les maisons relais constituent une offre d'habitat alternatif pour ce public :

« Pour compléter le dispositif national d'urgence et d'insertion sociale, j'ai souhaité la création d'une offre alternative de logement pour des personnes en situation de grande exclusion qui ne pourraient pas vivre de façon autonome dans un logement individuel. »

En 2004 et en 2005, l'Instruction aux services déconcentrés pour la mise en œuvre des « maisons relais » puis le Plan de Cohésion sociale, associent tous deux la catégorie des

⁵⁵⁵ Lettre ministérielle du 7 octobre 2003 Dispositif national "Urgence sociale et Insertion"- Objectifs 2003/2004

« grands exclus » aux maisons relais. La lettre du 3 février 2004 faisant office d'instructions aux services déconcentrés de l'État pour la mise en œuvre du programme 2004 « maisons relais », liste parmi ses objectifs :

« Les maisons-relais constituent un outil supplémentaire dans les modes de prise en charge des personnes en situation de grande exclusion. Ce programme s'inscrit donc en complémentarité avec les dispositifs existants localement et vise à créer une offre supplémentaire de logements. »

Dans la même lignée, le Plan de cohésion sociale présenté en début d'année 2005 fait figurer les maisons relais parmi les solutions pour « résoudre la crise du logement par le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence » (programme 14 du Plan) et annonce « la création de 4 000 places en maisons relais (forme d'habitat adapté pour des personnes en grande exclusion dont la situation sociale rend difficile l'accès à un logement ordinaire), pour atteindre 6 000 places en 2007 »⁵⁵⁶.

On constate donc que jusqu'à 2005, on envisage l'orientation des « grands exclus » vers les dispositifs de l'urgence, mais aussi et surtout vers les maisons relais qui se sont développées récemment en ciblant tout particulièrement ce public.

Date	Document	Dispositif
2002	Circulaire DGAS/SDA n° 2002-595 du 10 décembre 2002 relative aux maisons relais	Maisons relais
2003	Lettre ministérielle du 7 octobre 2003 sur le dispositif national « urgence sociale et insertion » - Objectifs 2003/2004	Centres d'hébergement d'urgence
		115
		Équipes mobiles type « Samusocial »
		Maison relais
2004	Instruction aux services déconcentrés pour la mise en œuvre des « maisons relais »	Maisons relais
2005	Plan de cohésion sociale	Maisons relais
2006	Circulaire du 10 octobre 2006 relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion – Période hivernale 2006-2007	Centres de stabilisation
2009	Refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement du 30 octobre 2009	Logement d'abord / Accès au logement
2009	Circulaire du 9 décembre 2009 relative à la planification territoriale de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, en liaison avec la politique d'accès au logement	Logement d'abord / Accès au logement
2010	Circulaire du 19 mars 2010 relative à la définition d'objectifs pour l'accès au logement des personnes hébergées et à la sortie de l'hiver	Logement d'abord / Accès au logement
2010	Référentiel national des prestations du dispositif « accueil – hébergement – insertion »	(Formation des intervenants)

⁵⁵⁶ Plan de cohésion sociale 2005-2009, janvier 2005.

2010	Circulaire du 16 juillet 2010 relative au référentiel national des prestations du dispositif d'accueil, d'hébergement, d'insertion	(Formation des intervenants)
2012	Circulaire du 13 janvier 2012 relative à la mise en œuvre opérationnelle du logement d'abord	Logement d'abord / Accès au logement
2013	Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions	Logement d'abord / Accès au logement
2013	Circulaire du 3 mai 2013 relative à la campagne budgétaire du secteur "accueil, hébergement et insertion" pour 2013	Logement d'abord / Accès au logement
2013	Instruction ministérielle du 21 novembre 2013 Mise en œuvre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale - Fin de la gestion saisonnière du dispositif d'hébergement d'urgence	Hébergement
2017	Instruction du 25 avril 2017 relative à la campagne budgétaire du secteur « Accueil, hébergement et insertion » pour 2017	Hébergement

Tableau 29 - Récapitulatif des textes officiels et réglementaires faisant référence aux "grands exclus" ou personnes en "grande exclusion"

En 2006, dans la foulée de l'annonce de la création des centres d'hébergement de stabilisation, les « grands exclus » ou « personnes en situation de grande exclusion » figurent parmi les publics auxquels sont destinés ces nouveaux dispositifs à l'occasion de la circulaire du 10 octobre 2006 relative au dispositif AHI pour la période hivernale 2006-2007 :

« De même, 1 100 places d'hébergement de stabilisation sont déployées en Ile-de-France destinées à un public en grande exclusion d'ici la fin de la campagne hivernale 2006/2007. L'hébergement de stabilisation vise à créer vis-à-vis de personnes qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas être accueillies en CHRS une dynamique en permettant des séjours de moyenne durée dans le cadre de lieux d'hébergement ouverts 24h sur 24 et dotés de moyens d'accompagnement social. »⁵⁵⁷

Il faut attendre trois ans pour retrouver à nouveau trace de cette catégorie dans un texte officiel ou réglementaire. C'est à l'occasion de l'annonce du plan de refondation que l'on trouve à nouveau une référence à cette catégorie de public, mais cette fois concernant l'approche « Logement d'abord » :

« Le "logement d'abord" s'adresse aussi bien aux personnes qui sont proches de l'accès au logement mais qui présentent encore certaines difficultés pour un accès autonome au logement que des personnes en situation de plus grande exclusion (personnes à la rue, qui ont eu un parcours de vie marqué par des ruptures très lourdes...). L'accompagnement social est alors défini par un mode de prise en charge globale qui aborde toutes les difficultés des personnes liées à la santé, l'emploi, le logement, la parentalité. Cette prise en charge globale est une condition de réussite de l'insertion des personnes dans le logement. »⁵⁵⁸

⁵⁵⁷ Circulaire DGAS/LCE1A n° 2006-44810 octobre 2006 relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion - Période hivernale 2006-2007.

⁵⁵⁸ Refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement, présenté le 30 octobre 2009.

A la suite de cette circulaire, les textes officiels et réglementaires mentionnant cette catégorie de public vont aller majoritairement dans le sens d'une orientation vers le logement. C'est déjà le cas de la circulaire du 9 décembre 2009 qui indique que l'« organisation du maillage du territoire » doit permettre de « mieux accompagner les personnes en grande exclusion pour sortir de la rue », en facilitant notamment leur accès au logement⁵⁵⁹. La circulaire publiée quelques semaines plus tard, à l'occasion de la fin du dispositif hivernal, indique quant à elle que la période hivernale doit permettre de « raccrocher » les personnes hébergées à cette occasion vers un parcours d'insertion, entendu ici comme une démarche visant l'accès au logement ou a minima des solutions d'habitat durables :

« La période hivernale a été l'occasion de rentrer en contact avec des personnes qui ne sont pas nécessairement connues des services sociaux et/ou des associations (grands exclus, jeunes, squatteurs, familles monoparentales...). Elle doit permettre de les "accrocher" au système de prise en charge et de les accompagner dans un parcours d'insertion. »⁵⁶⁰

En 2010, le référentiel national des prestations du dispositif « accueil-hébergement-insertion » et la circulaire du 16 juillet concernant sa mise en œuvre⁵⁶¹ mentionnent tous deux les « personnes en grande exclusion » pour indiquer qu'une formation à destination des professionnels de santé sur les problématiques spécifiques de ce public devrait être mise en œuvre⁵⁶².

La circulaire publiée en janvier 2012 relative à la mise en œuvre opérationnelle du Logement d'abord est particulièrement explicite en ce qui concerne la pertinence de cette approche en ce qui concerne les « grands exclus ». Elle affirme ainsi que cette stratégie est plus

⁵⁵⁹ Circulaire n°DGAS/LCE 1A/2009/351 du 9 décembre 2009 relative à la planification territoriale de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, en liaison avec la politique d'accès au logement.

⁵⁶⁰ Circulaire du 19 mars 2010 relative à la définition d'objectifs pour l'accès au logement des personnes hébergées et à la sortie de l'hiver.

⁵⁶¹ Référentiel national des prestations du dispositif « accueil – hébergement – insertion » présenté en 2010 mais publié effectivement en juin 2011 ; Circulaire n° DGCS/1A/2010/271 du 16 juillet 2010 relative au référentiel national des prestations du dispositif d'accueil, d'hébergement, d'insertion.

⁵⁶² La question de la prise en charge sanitaire des « grands exclus » se retrouve par ailleurs dans d'autres textes officiels émanant en particulier de la Direction générale de la santé. C'est en particulier le cas de la circulaire relative au programme régionale d'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies publiée en 2007. Cette dernière accorde une attention toute particulière à la situation des « grands exclus ». Circulaire n° DGS/2007/430 du 7 décembre 2007 relative au programme régional d'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies (Praps).

efficace que les approches dites « en escalier » pour mettre un terme durable aux « situations de grande exclusion » :

« Au regard des expériences étrangères et des conclusions de la Conférence de consensus Européenne sur le sans-abrisme de décembre 2010, il apparaît que cette stratégie du “Logement d’abord” est plus efficace que les approches dites “en escalier” lorsque l’on veut, non pas gérer les situations de grande exclusion, mais y mettre un terme durable. C’est cela qui est recherché et non la réalisation d’économies. »⁵⁶³

Un an plus tard, le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l’inclusion sociale de janvier 2013⁵⁶⁴ mentionne les « grands exclus » parmi les publics ciblés par un appel à projets innovants « visant à favoriser l’accès au logement et la prise en charge adaptée des personnes en situation de rupture » :

« Parallèlement, le ministère de l’Égalité des territoires et du Logement financera un appel à projets innovants visant à favoriser l’accès au logement et la prise en charge adaptée des personnes en situation de rupture. Le lancement de cet appel à projets constituera un soutien aux expérimentations innovantes menées par les associations sur les territoires. Il visera notamment à apporter des solutions aux besoins des femmes victimes de violences, des personnes sortant de prison, des jeunes issus de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, des jeunes en grande difficulté et des grands exclus. »⁵⁶⁵

La circulaire de mai 2013 relative à la campagne budgétaire du secteur “accueil, hébergement et insertion” pour 2013 rappelle la mise en œuvre de cet appel à projet et actualise la liste des publics ciblés, parmi lesquels figurent toujours les « grands exclus » :

« Un appel à projets innovants visant à favoriser l’accès au logement et la prise en charge adaptée des personnes en situation de rupture - femmes victimes de violences, personnes sortant de prison, jeunes issus de la protection judiciaire de la

⁵⁶³ Circulaire du 13 janvier 2012 relative à la mise en œuvre opérationnelle du logement d’abord

⁵⁶⁴ Les mesures concernant l’hébergement et l’accès au logement adoptées au sein du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l’inclusion sociale sont largement issues d’un rapport intitulé « Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal logés » et piloté conjointement par le Directeur général de la Fondation Abbé Pierre, Christophe Robert, et par le Délégué interministériel à l’hébergement et à l’accès au logement, Alain Régnier, dans le cadre des travaux préparatoires du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l’inclusion sociale. Au sein de ce rapport, on trouvait déjà deux références aux « grands exclus » et à la « grande exclusion ». L’une concernant la mise en œuvre de cet appel à projets innovants, et l’autre concernant la nécessité d’un soutien et d’un développement d’actions d’« aller-vers » pour aller notamment à la rencontre des « situations de grande exclusion et vers les personnes qui ne demandent plus rien ». (Groupe de travail « Logement, hébergement », 2012, p. 35)

⁵⁶⁵ Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l’inclusion sociale adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions le 21 janvier 2013.

*jeunesse, jeunes en grande difficulté, personnes souffrant de troubles psychiques et grands exclus »*⁵⁶⁶

Si la question de l'accès au logement des « grands exclus » est toujours présente, on constate cependant qu'alors qu'elle semblait être envisagée comme une orientation générale, elle passe au rang d'initiative innovante ou expérimentale, résultant d'actions localisées soutenues dans le cadre de cet appel à projet. Les deux textes les plus récents dans lesquels j'ai identifié la présence de cette catégorie confirment cette inflexion de l'orientation vers le logement des « grands exclus ».

En premier lieu, une instruction ministérielle de novembre 2013 relative à la mise en œuvre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et concernant la fin de la gestion saisonnière du dispositif d'hébergement d'urgence, indique ainsi que des capacités exceptionnelles peuvent être mobilisées tout au long de l'année et doivent permettre de « prendre en compte la diversité des publics accueillis », parmi lesquels les « grands exclus » :

*« Ces adaptations devront être faites au regard des circonstances locales et devront prendre en compte la diversité des publics accueillis (familles avec enfants, femmes seules, grands exclus, migrants isolés...). Elles seront réalisées en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés. »*⁵⁶⁷

La question est alors surtout de faire en sorte que tous les publics sans abri, y compris les « grands exclus » soient acceptés au sein des places d'hébergement qui seront développées à l'échelle des territoires de façon exceptionnelle.

Le dernier document recensé apparaît près de quatre ans plus tard, en avril 2017. Il s'agit d'une instruction relative à la campagne budgétaire du secteur AHI pour 2017. Quelques mois plus tôt, Emmanuelle Cosse, alors ministre du Logement et de l'Habitat durable, avait mentionné la catégorie des « grands exclus » à l'occasion d'un discours lors du congrès national de la Fédération des acteurs de la solidarité à Dijon le 13 janvier 2017. Elle avait ainsi souligné que bien que les « grands exclus » soient toujours là, un spectre plus large de la population se trouvait confronté à la grande précarité ou risquait de l'être :

⁵⁶⁶ Circulaire n° DGCS/5A/2013/186 du 3 mai 2013 relative à la campagne budgétaire du secteur "accueil, hébergement et insertion" pour 2013.

⁵⁶⁷ Instruction ministérielle du 21 novembre 2013 Mise en œuvre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale - Fin de la gestion saisonnière du dispositif d'hébergement d'urgence.

« La crise économique et financière de 2008, la crise migratoire, les tendances sociales lourdes comme la décohobitation, le délitement de certaines solidarités familiales ou territoriales, les mutations de la pauvreté (plus jeune, plus profonde, plus excluante), les accélérations technologiques et sociétales continuent de pousser une part trop importante de nos concitoyens dans la grande précarité. Les grands exclus sont bien entendus toujours là, mais les plus fragiles d'entre nous se trouvent aussi chez les travailleurs pauvres, les personnes victimes d'une maladie chronique, les femmes seules à élever leurs enfants, les étudiants précaires... [...] »

C'est un combat quotidien, dans tous nos territoires, que de faire de la place aux plus précaires, aux plus fragiles, qu'ils soient des hommes isolés venus du bout du monde, des grands exclus ou des femmes victimes de violence intrafamiliales. »⁵⁶⁸

L'instruction publiée le 25 avril 2017 rappelle que la « politique d'accueil et d'hébergement des personnes en situation de rupture ou d'exclusion » a pour rôle de « veiller à assurer l'égalité de traitement des demandes, l'inconditionnalité de l'accueil de toute personne en situation de détresse médicale, psychique ou sociale dans un dispositif d'hébergement d'urgence et la continuité de la prise en charge » et qu'elle « repose sur le principe de l'orientation de la personne, via les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) vers la solution la plus adaptée, sur la base d'une évaluation de sa situation ». De ce point de vue, on constate qu'elle réaffirme certains des principes inscrits dans le cadre de la Refondation. En revanche, concernant les « grands exclus » et les solutions qui leurs sont destinés, l'instruction semble revenir aux principes en vigueur en amont de la Refondation. Elle précise ainsi à la suite de l'extrait précédent :

« Fondée sur l'accès au droit commun, cette stratégie n'a pas encore atteint tous ses objectifs du fait, dans de nombreux territoires, de l'insuffisance du parc social, du contexte économique et social qui crée des situations de rupture (expulsions locatives) et des caractéristiques de certaines personnes hébergées qui ne peuvent accéder au logement (grande exclusion ou situation administrative n'autorisant pas l'accès au logement). »

On constate ainsi un revirement politique en ce qui concerne le traitement de cette catégorie. A cinq ans d'intervalle, le contraste est saisissant entre la circulaire de janvier 2012 qui indiquait que les approches Logement d'abord étaient plus efficaces pour « remédier aux situations de grande exclusion » et l'instruction d'avril 2017 qui indique que les personnes en « grande exclusion » « ne peuvent accéder au logement » du fait de leurs « caractéristiques »⁵⁶⁹.

⁵⁶⁸ Instruction DGCS/SD5C/SD1/2017/137 du 25 avril 2017 relative à la campagne budgétaire du secteur « Accueil, hébergement et insertion » pour 2017.

⁵⁶⁹ On notera que de façon assez cocasse, on trouve dans cette même instruction, au sein de l'annexe 9 intitulée « L'amélioration de la prise en charge des problématiques de santé », une section consacrée à l'extension du dispositif « Un chez soi d'abord » – consistant à faire accéder directement de la rue au logement des personnes

Si cet exercice de recension est nécessairement limité, il offre toutefois une certaine vision de l'évolution de l'offre sociale à destination des « grands exclus », et par conséquent d'une évolution de la perception de ce public. L'inscription tardive de la « grande exclusion » dans les textes officiels biaise nécessairement cette lecture. C'est ainsi que bien que l'on estime que les « grands exclus » constituent le cœur de cible d'une partie des actions s'inscrivant dans le cadre de l'urgence sociale, les différents textes venant progressivement cadrer ces services et dispositifs ne font jamais explicitement référence à cette catégorie.

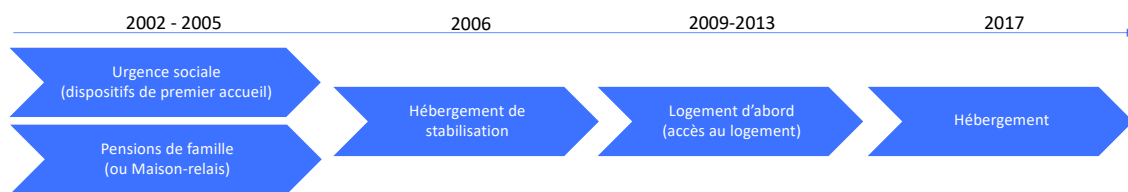


Figure 34 - Évolution des réponses institutionnelles à la "grande exclusion" dans les textes officiels

Cette lecture tronquée permet cependant de constater qu'au début des années 2000, la catégorie des « grands exclus » renvoie à deux types d'actions très différentes. D'un côté, les actions d'urgence et de premier accueil. De l'autre, les pensions de famille, qui se sont progressivement développées à partir de la fin des années 1990 spécifiquement à destination de ce public. On a donc d'un côté des actions ponctuelles, et de l'autre, une solution *ad hoc* proposant un habitat de long terme. On va retrouver l'extension de cette orientation de l'action publique vers un habitat de long terme pour les « grands exclus » au travers du développement des centres de stabilisation à partir de 2006. A nouveau, ce dispositif constitue une réponse spécifiquement dédiée à cette catégorie. Cette orientation vers des solutions d'habitat durables s'accroît à partir de 2009 avec l'orientation « Logement d'abord » affirmée par le gouvernement dans le cadre du Chantier national prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Dans le cas de cette orientation, ce n'est plus au travers de solutions d'habitat alternatives ou spécifiquement dédiées que l'on envisage la prise en charge des « grands exclus » mais par l'accès au logement de droit commun, étayé par un accompagnement pluridisciplinaire adapté. On observe donc au travers

sans abri chroniques atteintes de problèmes de santé mentale sévères – du fait de résultats probants démontrés lors de sa phase expérimentale. Si le texte mentionne par la « grande exclusion », le rapport ayant conduit à la mise en œuvre de cette expérimentation y faisait explicitement référence (Girard, Estecahandy et Chauvin, 2009).

de ces différents textes l'accentuation d'une transformation des principes de la prise en charge des « grands exclus », marqué par un passage des logiques fondées sur l'urgence et l'hébergement ponctuel, pour tendre vers des dispositifs proposant une stabilité résidentielle sur le long terme (pensions de famille, hébergement de stabilisation, logement). Par ailleurs, on observe donc également un déplacement d'une réponse spécifique vers une logique plus universelle fondée notamment sur le droit au logement. Par ces modifications successives des réponses formulées à destination de ce public, on observait alors une remise en question de l'un des principes qui avait participé à structurer l'organisation du *continuum* de prise en charge jusqu'alors : la capacité à habiter. Les derniers textes mentionnant les « grands exclus », et notamment l'instruction de 2017, ne reviennent pas sur la dimension de la stabilité résidentielle. En revanche, cette dernière marque un retour en arrière important en ce qui concerne la capacité des « grands exclus » à habiter. Cette question de l'accès au logement demeure comme un point de tension persistant dans le champ de la prise en charge des sans-abri.

Les rapports

Cette recension permet donc de donner une première idée de la tendance de l'évolution du traitement politique des « grands exclus ». Il faut préciser qu'au-delà de ces différents textes officiels et réglementaires, on retrouve également des références à cette catégorie dans différents rapports gouvernementaux ou produits par des instances paraétatiques. J'en ai mobilisé certains dans le cadre de la thèse, faisant le choix de m'appuyer sur ceux dont l'influence ou l'écho avaient été les plus notables. Cette partie spécifique de la littérature politico-administrative n'a pas le caractère normatif des textes listés précédemment, mais peut néanmoins influencer, comme on l'a vu, la définition des politiques publiques. L'influence de ces documents est particulièrement variable, tout comme la nature de ceux-ci. Il peut s'agir de rapports « ministériels », c'est à dire commandés par les ministères, et dont la commande peut être adressée à des services administratifs de l'État, à l'image de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (Igas) ou encore à des acteurs considérés comme experts des sujets à traiter. D'autres sont produits par les services administratifs ou institutions gouvernementales compétentes. Au titre des producteurs de ces rapports, et de façon non exhaustive, on retrouve à nouveau l'Igas, la Dihal, le HCLPD, ou encore le Plan Urbanisme Construction Architecture (Puca) qui a largement contribué à partir des années 1990 à soutenir les travaux sur le sans-abrisme. Mentionnons également parmi les instances gouvernementales productrices de

rapports la Cour des Comptes, qui s'est notamment intéressée au champ de l'hébergement dans l'un de ces rapports ou encore les rapports parlementaires, de l'Assemblée Nationale ou du Sénat, qui produisent régulièrement des documents pouvant notamment être issus de groupes de travail thématiques. Il importe de rappeler que les services déconcentrés de l'État réalisent également des rapports spécifiques au niveau des territoires. Par ailleurs, au-delà des acteurs politico-administratifs, de multiples organisations non gouvernementales produisent chaque année des rapports au niveau national, régional ou local, qui peuvent bénéficier d'une diffusion et d'un écho très variables. Ainsi, sur certains territoires, des acteurs associatifs disposent d'observatoires qui produisent régulièrement des études et des rapports dont la portée est bien souvent locale. Tandis que les rapports annuels produits par les « têtes de réseau » nationales comme le Secours Catholique, ATD Quart Monde ou Médecins du Monde ont généralement un important écho médiatique. Que dire du rapport annuel du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre dont la présentation chaque début d'année est largement relayée dans les médias et est devenue au fil du temps un moment particulièrement importants pour les acteurs du secteur social de l'hébergement et de l'accès au logement, y compris pour les services politico-administratifs.

La production de rapports est dense et disparate. En ce sens, les mobiliser comme corpus de recherche est un exercice périlleux. Parmi les éléments qui participent à la complexité de la tâche, la diversité des sources participe indéniablement à la difficulté de circonscription du corpus. Faudrait-il se limiter aux rapports produits en lien avec la sphère politico-administrative (Ministère, Parlement, Cour des Comptes, etc.) ou alors englober également les rapports produits par des organisations non gouvernementales telles que le Secours Catholique, la Fondation Abbé Pierre ou Médecin du Monde ? Si les derniers sont par nature médiatisés et donc facilement accessibles du fait de leur fonction contributrice au plaidoyer de leurs promoteurs, il n'en va pas de même pour les productions politico-administratives. Si différents rapports sont répertoriés, ils n'en sont pas pour autant accessibles. Ce défaut d'accessibilité constitue le deuxième point de difficulté lié au fait de mobiliser les rapports comme corpus cohérent. Le rapport de Christian Chassériaud écrit en 1993 pour le compte du ministère des Affaires Sociales en est un exemple criant, si l'on en fie aux étapes successives qu'il m'a fallu franchir afin d'y accéder finalement. Lorsque l'on se plonge dans les textes faisant référence à la « grande exclusion », le « rapport Chassériaud » revient de façon très récurrente dans les bibliographies. Intitulé « La grande exclusion sociale. Questions liées à l'insertion et au devenir des publics en grande difficultés sociale », il est le plus ancien document que j'ai pu identifier

faisant explicitement référence à cette catégorie. En février 2014, après une recherche sur internet, notamment sur les sites du ministère des Affaires Sociales et de la Documentation Française, et le constat que le rapport n'y était pas disponible ni même référencé, j'ai pris contact par téléphone avec le ministère des Affaires Sociales pour savoir comment obtenir ce document. J'ai alors été renvoyé vers les archives du ministère qui m'ont indiqué qu'elles n'en trouvaient pas trace. J'ai ensuite été renvoyé vers le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées auquel j'ai adressé un courrier électronique. Le jour-même, je recevais une réponse avec en pièce-jointe un fichier intitulé « Rapport_Chassériaud.pdf » mais qui, une fois ouvert, s'avérait être le « Rapport public thématique sur les personnes sans domicile » publié par la Cour des Comptes en mars 2007. Ma réponse par courrier électronique pour indiquer l'erreur est finalement restée lettre morte. J'ai ensuite pris contact avec la Fnars pour savoir si le document pouvait se trouver dans les archives de la Fédération. Sans succès. J'ai ensuite tenté de m'adresser directement à l'auteur du rapport. Après plusieurs courriers sans réponse, j'apprends, au hasard d'un coup de téléphone à une amie marseillaise que Christian Chassériaud intervient en plénière à l'occasion d'une journée à laquelle elle participe. Sur le ton de la boutade, je lui explique toutes les difficultés rencontrées pour obtenir le fameux rapport. Quelques heures plus tard, elle me rappelle et me dit qu'elle va solliciter Christian Chassériaud directement, et alors que je suis toujours en ligne, j'entends mon amie l'interpeler et lui passer son téléphone. Je me retrouve dans une discussion impromptue au téléphone avec Christian Chassériaud qui m'explique qu'il ne dispose que d'un seul exemplaire du rapport et qui me confirme que celui-ci est aujourd'hui pratiquement introuvable. Il s'engage à m'envoyer une copie du rapport dès son retour chez lui. Finalement, après quelques semaines et quelques péripéties, j'obtiens finalement le rapport tant convoité.

L'exemple peut sembler anecdotique, et il l'est certainement, mais il permet d'illustrer l'inégale accessibilité et visibilité des rapports produits au niveau politico-administratif. Certains, jugés « importants » ou « notables » sont très facilement accessibles, à l'image du rapport d'Antoine Lazarus et Hélène Strohl, « Une souffrance qu'on ne peut plus cacher », qui date pourtant approximativement de la même époque (février 1995). D'autres, au-delà de leur absence en ligne, sont très difficilement accessibles voire tout bonnement introuvables et non référencés, y compris par les ministères auxquels ils ont été remis. Ce constat va certainement dans le sens de la formule humoristique indiquant que les rapports servent bien souvent à « caler les armoires des ministères », et indique un certain défaut de capitalisation de la multitude d'informations produites dans le corolaire gouvernemental. Pour ces différentes raisons, je n'ai

pas pu procéder à une recension exhaustive des rapports mentionnant la catégorie des « grands exclus ». Simplement à titre illustratif, je présente ci-dessous une liste partielle des rapports que j'ai pu identifier.

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
	9	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	
	3	6	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	4	5	6					
Nbr de rapports	1	2	1	1	2	3	3	4	3	4	3	2	5	1	1	2					38

Tableau 30 - Récapitulatif des rapports mentionnant les "grands exclus" (par année)

Comme l'indique le tableau récapitulatif ci-dessus, on constate que la production de ces différents rapports s'échelonne de façon régulière entre 1993 et 2016 avec une concentration plus importante sur la période allant de 2005 à 2012. En voici la liste détaillée :

Tableau 31 - Liste détaillée des rapports identifiés mentionnant les "grands exclus"

Date	Titre	Auteur(s)	Commanditaire(s) / Cadre du rapport
Novembre 1993	« La grande exclusion sociale. Questions liées à l'insertion et au devenir des publics en grande difficulté sociale »	Christian CHASSERIAUD	Rapport au Ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville (Madame Simone VEIL)
Juin 1996	« Psychiatrie et grande exclusion »	Cyril ROGER LACAN et Catherine PATRIS	Rapport réalisé à la demande du Secrétariat d'État à l'action humanitaire d'urgence (Monsieur Xavier EMMANUELLI)
Mars 1996	« Rapport sur les lieux d'accueil de jour »	HUEGES Danielle	Rapport réalisé à la demande du Secrétariat d'État à l'action humanitaire d'urgence (Monsieur Xavier EMMANUELLI)
2002	« Rapport 2001-2002 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale »	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)	
2003	« Souffrance psychique et exclusion sociale »	Professeur Philippe-Jean PARQUET (sous la dir.)	Rapport du groupe de travail mis en place par Madame Dominique VERSINI, secrétaire d'État à la lutte contre la précarité et l'exclusion
Mai 2004	« Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions »	IGAS : Maryse FOURCADE, Valérie JESKE, Pierre NAVES	Rapport réalisé à la demande de Monsieur François FILLON, Ministre des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité, et de Madame Dominique VERSINI, Secrétaire d'État à la Lutte contre la précarité et l'exclusion
Décembre 2004	« L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personne en danger »	Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées	10 ^{ème} rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées
Mars 2005	« Rapport de la mission « Quelle intervention sociale pour ceux qui ne demandent rien ? » »	IGAS : Mickaël HAUTCHAMP, Pierre NAVES, Dominique TRICARD	Rapport réalisé par l'Inspection Générale des Affaires Sociales dans le de la préparation de son rapport annuel 2005
Avril 2005	« Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants »	Commission Familles, vulnérabilités, pauvreté	Rapport demandé par Monsieur Philippe DOUSTE-BLAZY, Ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille.
Décembre 2005	« Face à la crise, une obligation de résultat »	Haut Comité pour le Logement des	11 ^{ème} rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

		Personnes Défavorisées	
Janvier 2006	« L'intervention sociale, un travail de proximité : rapport annuel 2005 de l'IGAS »	Inspection Générale des Affaires Sociales	Rapport annuel de l'Inspection Générale des Affaires Sociales
2006	Rapport 2005-2006 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale »	ONPES	
Août 2006	Sans titre	Agnès DE FLEURIEU et Docteur Laurent CHAMBAUD	Rapport de la mission effectuée à la demande de Madame Catherine VAUTRIN, ministre déléguée à la Cohésion Sociale et à la Parité
Mars 2007	« Évaluation de l'application et de l'impact de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Rapport de synthèse »	IGAS : Danielle VILCHIEN, Cédric PUYDEBOIS IGAENR : Gérard LESAGE	
Mars 2007	« Les personnes sans domicile : rapport public thématique »	Cour des Comptes	
Octobre 2007	« Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable »	Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable	1 ^{er} rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable
Octobre 2007	« La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri »	Laurent CHAMBAUD	Rapport réalisé dans le cadre d'une mission confiée à l'IGAS par Madame Catherine VAUTRIN, ministre déléguée à la Cohésion Sociale et à la Parité
Juin 2008	« L'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées »	Etienne Pinte	Rapport réalisé par Monsieur le député Etienne Pinte, dans le cadre d'une mission confiée par le Premier Ministre en décembre 2007 (Monsieur François FILLON)
Octobre 2008	« Assumer l'obligation de résultat du droit au logement sur l'ensemble du territoire »	Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable	2 ^{ème} rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable
Juillet 2008	« Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion »	Bernard SEILLIER	Rapport d'information au Sénat issu de de la mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion
2009	« L'hébergement et l'accès au logement – Rapport annuel 2009 »	Inspection Générale des Affaires Sociales	Rapport annuel de l'Inspection Générale des Affaires Sociales
Février 2009	« Développer la fluidité des parcours de l'hébergement au logement »	Isabelle ROUGIER	Rapport réalisé dans le cadre d'une mission confiée à l'IGAS par Madame Christine BOUTIN, ministre du Logement
Juin 2009	« Hébergement des personnes en difficulté : sortir de la gestion de crise »	Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées	15 ^{ème} rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées
Novembre 2009	« La santé des personnes sans chez soi. Plaidoyer et propositions pour un accompagnement des personnes à un rétablissement social et citoyen »	Vincent GIRARD, Pascale ESTECAHANDY, Pierre CHAUVIN	Rapport remis à Madame Roselyne BACHELOT-NARQUIN, ministre de la Santé et des Sports
2010	« Bilan de 10 ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'heure de la crise – Rapport 2009-2010 de l'ONPES »	ONPES	
Mars 2010	« Évaluation des expérimentations : « Résidence Accueil » et « Maisons Relais – Pension de famille pour personnes vieillissantes »	Élise PICON, Béatrice MINET, Nathalie MONNIER- BRABANT, François LECOUTURIER	Rapport réalisé par Equation Management pour la Direction Générale de la Cohésion Sociale
Août 2010	« Rapport relatif à l'organisation de la veille sociale en Île-de-France »	IGAS : Philippe BLANCHARD Véronique GUILLERMO Stéphane PAUL	Rapport réalisé dans le cadre d'une mission confiée à l'IGAS par Monsieur Benoist APPARU, secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme
Novembre 2011	« La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile – Rapport d'évaluation »	Cour des Comptes	Sur proposition du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), le Président de l'Assemblée Nationale a demandé à la Cour des Comptes de produire un rapport permettant de contribuer à

			l'évaluation de la politique publique de l'hébergement d'urgence
Novembre 2011	« Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Dalo ! »	Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable	5 ^{ème} rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable
Janvier 2012	« Rapport d'information déposé par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la politique de l'hébergement d'urgence »	Danièle HOFFMAN-RISPAL, Arnaud RICHARD	Rapport d'information à l'Assemblée Nationale réalisé par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale (CEC)
Février 2012	« Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) »	IGAS : Dorothée IMBAUD, Marine JEANTET	Rapport réalisé à la demande de Monsieur Benoist APPARU, Secrétaire d'État chargé du Logement
Mars 2012	« Crise économique, marché du travail et pauvreté – Rapport 2011-2012 de l'ONPES »	ONPES	
Mars 2012	« Évaluation du programme d'intermédiation locative – Comment mobiliser le parc privé à des fins sociales »	Pierre-Guillaume FERRE, Caroline MORICEAU, Nathalie ROSSINI	Rapport du cabinet Plein sens pour la Caisse des Dépôts
Décembre 2012	« Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal logés »	Alain REGNIER, Christophe ROBERT, Marie-Christine BUTEL (rapporteuse)	Rapport issu du groupe de travail « Logement, hébergement » dans le cadre de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Mission confiée à Alain REGNIER et Christophe ROBERT par Madame Cécile DUFLLOT, Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement
Janvier 2014	« Évaluation de la 1 ^{ère} année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale »	IGAS : François CHEREQUE, Simon VANACKERE	
2015	« Le droit au logement opposable en péril »	Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable	8 ^{ème} rapport annuel du Comité de suivi de la loi DALO
Janvier 2016	« Innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement. Évaluation des dispositifs lauréats de l'appel à projets conjoint Dihal, DGCS et DHUP de l'année 2013 »	Agence Nouvelle des Solidarités Actives	Rapport final d'évaluation réalisé par l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives avec la participation de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal)
æ	« Comment mieux prendre en charge la santé des personnes sans domicile ? Repérage de pratiques innovantes »	Agence Nouvelle des Solidarités Actives	Rapport final d'évaluation réalisé par l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives en partenariat avec la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) et le ministère des Affaires Sociales et de la Santé

Si l'on compare la production des rapports et des textes officiels et réglementaires, on constate sans véritable surprise que les périodes de publication coïncident largement. Plus en détail, on note que l'usage de cette catégorie précède de 5 ans son apparition dans le premier texte officiel où est mentionnée la « grande exclusion ». Inversement, on note que les rapports faisant référence à la « grande exclusion » décroissent à partir de 2013 alors que son emploi dans les textes officiels perdure jusqu'à 2018.

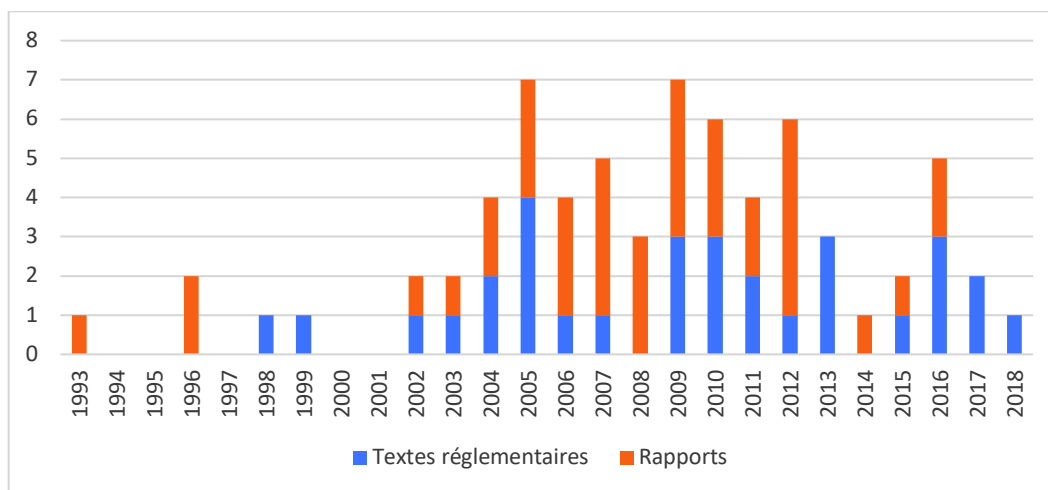


Figure 35 - Évolution dans le temps de la production des rapports et textes officiels et réglementaires mentionnant les "grands exclus"

Annexe 6 : Quelques éléments de cadrage sur l'approche « Logement d'abord »

Le principe du Logement d'abord s'est progressivement développé dans différents pays avant de faire son apparition en France, notamment aux États-Unis et dans certains pays d'Europe du Nord. Se proposant comme une approche en rupture avec le « modèle en escalier » ou la logique séquentielle de prise en charge « par paliers », le Logement d'abord se fonde sur différents principes d'interventions parmi lesquels le fait que le logement est considéré comme un droit fondamental, qu'il faut s'adapter aux choix et aux besoins des personnes, ou encore que l'accompagnement doit s'adapter à la situation de chacun et s'appuyer sur les compétences des personnes plutôt que sur leurs difficultés. Cette approche envisageant l'accès direct à un logement au lieu de passer au travers des différentes étapes de l'hébergement est particulièrement soutenue par de différents experts et chercheurs internationaux qui l'estiment plus efficace que l'approche dit « en escalier » (Busch-Geertsema, 2010 ; Raitakari et Juhila, 2015 ; Tsemberis, 2011 ; Tsemberis, Gulcur et Nakae, 2004). Ces derniers insistent en particulier sur l'intérêt de sa mise en œuvre pour remédier aux situations de sans-abrisme chroniques, expliquées par l'inadaptation des modalités de prise en charge classiques. Au niveau international, la situation des « grands exclus » ou des « sans-abri chroniques » va se voir mobilisée afin d'illustrer et de justifier la mise en œuvre de cette nouvelle approche. En France, cette orientation Logement d'abord ne cible pas spécifiquement les « grands exclus » mais s'affirme plus globalement comme l'un des principes structurants de la refondation du dispositif AHI.

Soumise à la réflexion collective des différents acteurs impliqués dans l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques de prise en charge des sans-abri dans le cadre des groupes de travail préparatoire à la Refondation, l'idée d'une orientation « Logement d'abord » du dispositif AHI émane notamment, comme on l'a vu, de l'une des préconisations du rapport de Julien Damon (Damon, 2010). Le rapport ayant une visée comparative européenne, il n'est pas surprenant de voir apparaître la question du « Logement d'abord » qui, en 2009, a déjà été expérimentée aux États-Unis (« Housing First ») depuis plusieurs années, et commence à se répandre en Amérique du Nord, dans différents États des États-Unis ainsi qu'au Canada, mais également dans certains pays européens, notamment en Finlande, pays qui s'est engagé le plus précocement dans une transformation de ses dispositifs de prise en charge des personnes sans abri en s'inspirant de cette approche.

Si l'on se réfère aux propos de Sam Tsemberis⁵⁷⁰, considéré comme l'initiateur du « Housing First », l'approche « Logement d'abord » se caractérise par l'articulation d'aspects structurels et opérationnels, mais se fonde également sur un certain nombre de principes qu'il appelle « philosophie et valeurs » du programme Housing First (Tsemberis, 2012, p. 169).

« Housing First is a complex clinical and housing intervention comprised of three major components, a) program philosophy and practice values [...], b) permanent independent housing, and c) community-based, mobile support services. Each of these factors includes both structural and operational aspects. For example, the first component – program philosophy and values – includes principles of psychiatric rehabilitation, recovery, consumer choice, and the belief that housing is a basic human right, among others. » (Tsemberis, 2012, p. 169)

D'un point de vue structurel, l'approche consiste en ce que des personnes sans abri accèdent directement à un logement puis que des équipes de suivi pluridisciplinaires (sanitaires et sociales)⁵⁷¹ interviennent et fournissent le soutien et les prestations nécessaires à la personne logée.

« The Housing First model was developed by Pathways to Housing to meet the housing and treatment needs of this chronically homeless population. The program is based on the belief that housing is a basic right and on a theoretical foundation that includes psychiatric rehabilitation and values consumer choice. » (Tsemberis, Gulcur et Nakae, 2004)

« [...] a supported housing program that provides immediate access to permanent independent housing to individuals who are homeless and have psychiatric disabilities. Following housing placement, Assertive Community Treatment (ACT) teams provide treatment, support, and other needed services. » (Tsemberis, 1999, p. 225)

Le « Housing First » ou « Logement d'abord » se démarque des approches habituellement en vigueur dans le champ de la prise en charge des sans-abri en considérant que le logement pérenne est un préalable à toute éventuelle démarche d'accompagnement sanitaire ou sociale. L'approche initiée par Sam Tsemberis cherche en effet à se distinguer des pratiques habituelles qui semblent assez faiblement efficaces pour les « sans-abri chroniques » et en particulier pour ceux atteints de troubles psychiatriques et en prises avec des addictions, qui alternent généralement entre des hébergements d'urgence ponctuels et la rue. C'est d'ailleurs ce public

⁵⁷⁰ Le Docteur Tsemberis, psychologue clinicien communautaire, est rattaché au département de psychiatrie de l'Université de Columbia à New York. Il a développé l'approche Housing First à partir de 1992 à New York City avec le projet Pathways to Housing <https://www.pathwayshousingfirst.org/>

⁵⁷¹ Dans le cadre de l'approche Housing First telle qu'elle a été mise en œuvre originellement dans le cadre du projet Pathways to Housing, on parle d'*Assertive Community Treatment Teams*.

particulier que visent les expérimentations initialement conduites à partir des années 1990 à New York dans le cadre du projet Pathways to Housing (que dirige Sam Tsemberis). L'originalité de la démarche conduite à New-York tient aussi au fait qu'elle a immédiatement cherché à prouver l'efficacité son efficacité par la mise en place d'un protocole expérimental. Ce protocole proposait de comparer les situations les personnes intégrant le programme avec un échantillon d'autres personnes au profils similaires continuant à fréquenter les services habituels. Cette démarche applique au secteur médicosocial des méthodes expérimentales courantes dans le champ de la biologie ou de la médecine (*Evidence based medicine*) et que l'on désigne sous le terme d'essais contrôlés randomisés (*randomized controlled trials*). Cette volonté de mesurer les effets de l'approche « Housing First » peut être rapprochée de l'ambition des « expérimentations par assignation aléatoire » qui se sont notamment déployées dans le champ du développement social à partir des années 1990 et qui posent comme principe que l'expérimentation de terrain permet de mesurer plus efficacement les effets des innovations sociales (Banerjee et Duflo, 2009a, 2009b ; Duflo, 2013). L'expérimentation conduite à New York dans les années 1990 présentent ainsi des résultats qui soutiennent la pertinence de cette approche.

Le sociologue anglais, Nicholas Pleace, revient dans un article sur le modèle Housing First et ses résultats. Il donne une description de ce qu'est l'approche Logement d'abord dans son acception américaine. Selon le modèle promu par Pathways to Housing, mais également mis en place par d'autres aux États-Unis, les services Housing First ou Logement d'abord prennent en charge des « sans-abri chronique » ou des personnes susceptibles de le devenir pour les orienter directement dans un logement sans obligation de passer « d'abord par un système évolutif/en escalier » (Pleace, 2013). Parmi les principes qui structurent cette approche, le sociologue rappelle « la séparation du logement et du traitement », ce qui signifie en pratique que l'accès au logement n'est pas conditionné au fait que les personnes acceptent de s'engager dans des soins psychiatriques ou dans une démarche de désintoxication (alcool ou drogue). Par ailleurs, le logement doit être permanent dès lors que le respect des règles minimales d'occupation sont respectées, notamment le paiement du loyer. Les services d'accompagnement sont disponibles sans limitation de durée. L'approche est fondée sur « le choix » de l'utilisateur (*consumer choice*), ce qui signifie qu'il peut, dans les limites de son budget, choisir son lieu d'habitation, ou encore décider des aides dont il a besoin. Si les services ne contraignent pas les personnes à engager des soins ou le traitement des problématiques d'addiction, ils les encouragent néanmoins. Enfin, l'intervention Housing First est assurée par des équipes pluridisciplinaires

comprenant des cliniciens et qui se déplace à domicile et cherche à s'appuyer sur les ressources entourant les personnes (*Assertive Community Treatment*).

Les résultats obtenus par le modèle Pathways to Housing soutiennent largement la pertinence de cette approche et vont dans le sens d'une remise en cause du modèle en escalier, en particulier pour les sans-abri chroniques. Ainsi, au terme d'une étude longitudinale de deux ans, 88% des bénéficiaires de la démarche occupaient toujours leur logement, contre 47% pour les personnes fréquentant les services habituels. Par ailleurs, cette expérimentation, comme d'autres, affirme que cette approche, au-delà d'être plus efficace pour proposer des solutions durables aux sans-abri chroniques, est également moins coûteuse. A partir de cette première expérimentation new-yorkaise, l'approche Logement d'abord va diffuser au niveau international s'implanter dans différents pays. Au sein de chacun de ces pays, des adaptations et modifications du modèle initial sont observables. Ainsi, en Finlande, l'approche Logement d'abord ne s'appuie pas seulement sur l'orientation vers le logement autonome, mais également sur des logements groupés, ou encore des centres de soins qui sont de petites unités pour des personnes souhaitant une prise en charge sanitaire renforcée, notamment pour rompre avec les addictions. De façon identique, le public cible des dispositifs Logement d'abord varie d'un pays à l'autre. Alors que Pathways to Housing ciblait prioritairement les sans-abri chroniques atteints de troubles psychiatriques importants, on peut par exemple noter que le projet Housin First de Glasgow s'adresse aux personnes en situation d'addiction. En Finlande, et notamment au sein du projet « Name on the door », ce sont les personnes ayant des addictions ou des problèmes de santé mentale qui sont ciblées mais également celles qui ayant une longue histoire des traitements et des prises en charge s'étant soldée par une succession d'échecs.

Si un certain nombre de limites⁵⁷² sont observables en ce qui concerne l'approche Logement d'abord, et que des critiques lui ont été directement adressées, elle va néanmoins être reconnue comme plus efficace que les approches en escalier pour la prise en charge des « grands exclus » ou « sans-abri chronique ». C'est notamment ce qu'il ressort de la Conférence européenne de

⁵⁷² C'est notamment le risque d'isolement social que peut susciter l'accès à un logement autonome qui est pointé comme un risque important. Le chercheur Volker Busch-Geertsema indique à ce propos : « L'isolement social, la solitude et l'ennui des personnes sans chez-soi seules après avoir été relogées sont souvent considérés comme étant des risques qui peuvent entraîner un sentiment d'"absence de chez-soi à la maison" et finalement une répétition de l'absence de chez-soi, menaçant ainsi la durabilité des efforts de relogement. Ces problèmes doivent être traités par le soutien offert et par les mesures ciblées (dont le soutien des pairs par les personnes anciennement sans chez-soi et des régimes d'emploi et de formation ciblés), mais il n'y a pas de raison légitime de retarder l'accès à un logement traditionnel » (Busch-Geertsema, 2010, p. 65)

consensus sur le sans-abrisme organisée en 2010 à Bruxelles par la Feantsa. L'approche Logement d'abord s'y trouve opposée à celle « en escalier » et bien que les différents contributeurs ne souhaitent pas la disparition des structures d'hébergement, utiles pour quelques personnes ne souhaitant pas accéder au logement ou pour des situations d'urgence, l'approche Logement d'abord est considérée comme une approche pouvant être largement développée pour la prise en charge des sans-abri chroniques, mais également d'autres publics. Le lien entre cette approche et la population des sans-abri rencontrant les difficultés les plus importantes semble tellement évident que la question est même posée de savoir si l'approche Logement d'abord est valable « uniquement pour les personnes rencontrant des besoins d'accompagnement complexe » (Conférence Européenne de Consensus sur le Sans-Abrisme, 2010).

En tout état de cause, les résultats des expérimentations et le consensus international qui semble s'opérer autour de cette nouvelle orientation remettent très clairement en cause le principe de « capacité à habiter » ou le fait d'être « prêt à accéder au logement », élément structurant s'il en est dans le système séquentiel de la prise en charge des sans-abri en France.

Annexe 7 : Obstacles et freins lors de la première tentative de mise en œuvre de l'approche « Logement d'abord » en France

Ma recherche doctorale devait initialement porter sur la mise en œuvre du Logement d'abord sur les « territoires pilotes » désignés en 2011. L'enjeu était d'observer les éventuels effets de la mise en œuvre de cette approche sur la catégorie des « grands exclus ». La phase exploratoire de la recherche sur les différents territoires de l'enquête m'a rapidement permis de constater que cette mise en œuvre était très inégale d'un territoire à l'autre, et que dans le cas de Paris comme des Bouches-du-Rhône, le développement d'un dispositif « Logement d'abord » à destination des « grands exclus » dans le cadre des « territoires pilotes » ne figurait pas au titre des priorités ou exigeait au préalable de dépasser un certain nombre de freins ou difficultés. Le cas isérois constituait mon terrain « de référence » au démarrage de la recherche. C'est sur ce territoire que j'ai initialement découvert le champ de la prise en charge des sans-abri. J'y avais travaillé en tant qu'intervenant social pendant plusieurs années et avais des liens étroits avec de nombreux acteurs du secteur AHI. Dès 2011, j'avais eu l'occasion de participer à un groupe de travail réunissant des acteurs associatifs et institutionnels afin de créer un dispositif « Logement d'abord » consistant à proposer l'accès direct au logement pour des personnes à la rue ne pouvant pas ou ne voulant plus accéder aux autres dispositifs locaux d'hébergement. L'Isère avait été retenue en 2011 comme « territoire pilote » de mise en œuvre du « Logement d'abord » et ce projet s'inscrivait dans ce cadre. Ce groupe de travail a débouché sur la création du service « Totem – De la rue au logement », porté par 4 associations iséroises apportant chacune des compétences différentes au projet et mettant à disposition des salariés pour constituer une équipe pluridisciplinaire. L'association Le Relais Ozanam est présente au titre de l'accompagnement socio-éducatif et de l'accès aux droits. Elle s'appuie notamment sur l'expérience acquise par le portage du centre de stabilisation « La Place » s'adressant à un public proche. Elle met à disposition de l'équipe d'accompagnement des travailleurs sociaux. L'association l'Oiseau Bleu est en charge de la dimension sanitaire au travers d'un poste d'infirmier qui assure différentes actions : accès aux droits liés à la santé, accès aux soins et médiations avec les services de santé de droit commun. Le Centre de soins infirmiers Abbé Grégoire, dont la directrice est spécialiste de la réduction des risques liés à l'usage de drogue, intervient à ce titre, en particulier au travers de la mise à disposition de travailleurs pairs. Enfin,

l'association Un Toit Pour Tous s'occupe de la captation de logement via son agence immobilière à vocations sociale « Territoires »⁵⁷³.

L'expérience du développement du service « Totem » à Grenoble m'avait laissé penser que des initiatives proches avaient certainement dû se développer sur des territoires plus importants tels que Paris ou Marseille. Dans les faits, le cas isérois fait office d'exception. Sur les trois terrains retenus dans le cadre de ma recherche, l'Isère est le seul à avoir vu se développer un service de ce type. Le constat d'un faible développement de dispositifs « Logement d'abord » sur les « territoires pilotes » désignés en 2011 dépasse les cas des Bouches-du-Rhône et de Paris. À l'exception de l'expérimentation « Un chez soi d'abord » dont la démarche est distincte, rares sont les dispositifs visant à permettre aux personnes sans abri d'accéder directement à des logements durables qui ont été créés au cours de cette première tentative d'implantation de l'approche « Logement d'abord » en France⁵⁷⁴. Il s'agit maintenant d'observer certaines des raisons qui ont conduit à ce non-déploiement du « Logement d'abord ».

Le Logement d'abord face aux résistances professionnelles

Selon une partie des acteurs interrogés, une première difficulté concernant la mise en œuvre du « Logement d'abord » renvoie à la réticence, voire la résistance de nombreux acteurs du secteur médicosocial à l'égard de cette approche. Un fonctionnaire d'une Direction départementale de la cohésion sociale en charge de l'hébergement m'indiquait lors d'un entretien que le développement local de l'approche « Logement d'abord » nécessitait un important travail préalable d'acculturation des acteurs sur les territoires, afin de faire évoluer les cultures professionnelles :

Agent DDCS A : « Alors en fait, ce concept de logement d'abord, je pense qu'il va falloir de la durée pour faire évoluer les associations et les conseils

⁵⁷³ Cette répartition des rôles est très réductrice puisque l'équipe pluridisciplinaire fonctionne sur le principe de la multi-référence. Je reviendrai sur cette notion dans la suite de ce chapitre.

⁵⁷⁴ Lors de différents événements nationaux, deux dispositifs (hors Un chez soi d'abord) sont généralement mis en exergue pour illustrer la mise en œuvre du Logement d'abord. Il s'agit du dispositif Totem à Grenoble en Isère et donc sur l'un des territoires de l'enquête, et du dispositif Oïkeo à Bordeaux en Gironde. Ce dispositif est très proche de ce que propose l'expérimentation Un chez soi d'abord. Il cible les personnes à la rue rencontrant ou ayant rencontré des problèmes de santé mentale et propose un accès immédiat à un logement permanent. La présentation de ce dispositif est disponible sur le site de l'association ARI-Asais : <http://ari-asais.org/index.php?page=OIKEO> (consulté le 6 juin 2020)

d'administration. Voilà. Les équipes... Alors, il faut travailler à plusieurs niveaux. Faire évoluer le travail social en commençant par les formations initiales. Et vous savez, dans le projet "territoire pilote" qu'on a porté, on avait envisagé une action de formation ou de sensibilisation. Donc on fait notre... une journée de formation pour les travailleurs sociaux qui sont formés dans le cadre de la formation continue délivrée par le CNFPT. Bon. Et puis après, on a dit : "Il faut qu'on touche aussi la formation initiale". Et c'est là où on a le plus de difficultés. Donc ça fait un an qu'on travaille donc avec [un cabinet de consultants] pour avoir... pour entrer en contact avec les deux centres de formation initiale de travailleurs sociaux de [ville anonymisée]. On a beaucoup de difficultés quoi. Donc il y a encore des bastions... »⁵⁷⁵

Un agent de la DDCS sur un autre territoire va dans le même sens et insiste sur les transformations qu'impliquerait ce changement d'approche en termes de modalités d'intervention :

Agent DDCS B : « Alors, il y a aussi, il semblerait qu'il y ait des résistances au niveau du travail social. »

Mais des résistances de quel ordre ? Sur le public qui serait concerné ? Sur la transformation des modalités de travail ?...

Agent DDCS B : « Euh... sur la transformation des modalités de travail. Et sur la conception du travail social. Aujourd'hui, le travail social il est encore conçu comme, dans le cadre d'une relation duelle, entre le travailleur social référent, le référent, et la personne accueillie, hébergée. Or, dans l'entrée directe dans le logement, si on le regarde par rapport à, Housing first par exemple, où il y a parallèlement, il y a la dimension santé, mais on voit bien que, que le travail social dans une entrée directe dans le logement, il est plus collectif. Il est plus collectif. C'est pas l'éducateur spécialisé face à un public ou une personne. C'est une équipe sociale, avec l'ouvrier d'entretien pour refaire la mise en peinture s'il faut une remise en peinture, ça peut être l'éducateur spécialisé, ça peut être aussi le référent du CMP pour... »

Oui, une équipe pluridisciplinaire...

Agent DDCS B : « Voilà. Oui. On est dans une équipe pluridisciplinaire et une approche collective de l'objectif de la personne. Du projet de la personne. Et je pense que les travailleurs sociaux ne sont pas encore prêts à cette évolution. Et ils exigent que la personne passe de la rue à l'urgence, de l'urgence... enfin voilà... »

Dans une logique « en escalier » ?...

Agent DDCS B : « Dans le système en escalier qu'on connaît encore. »

Les travailleurs sociaux du champ de l'hébergement ne seraient « pas encore prêts » à changer leurs pratiques pour s'engager dans une approche comme celle recherchée dans le cadre du « *Housing First* ». Dans l'entretien, j'emploie le terme « pluridisciplinaire ». En fait, ce que

⁵⁷⁵ Entretien réalisé avec un fonctionnaire d'une DDCS, septembre 2013.

décrit cet agent est ce que les promoteurs de l'approche « Logement d'abord » appellent la « multi-référence ». Selon cette modalité de fonctionnement, les personnes se trouvant dans les dispositifs « Logement d'abord » ne sont pas accompagnées de façon spécifique par un intervenant dédié, mais potentiellement par l'ensemble des personnes constituant l'équipe pluridisciplinaire (intervenants sociaux, de santé, pair-aidants). Par ailleurs, la multi-référence consiste également à ce que les différentes composantes de ces équipes puissent agir dans l'accompagnement au-delà du cadre habituel de leurs pratiques. Cela signifie que chacun des membres de l'équipe peut intervenir en première instance sur l'ensemble des dimensions de l'accompagnement. Ainsi, un travailleur pair pourra accompagner une personne dans certaines démarches d'accès aux droits, un travailleur social pourra aborder les questions relatives à la toxicomanie ou à la santé, l'infirmière pourra être amenée à échanger sur les questions relatives au logement, ou encore un psychiatre participera à un déménagement⁵⁷⁶.

Qu'il s'agisse de la formation des professionnels en formation initiale ou continue, ou de la transformation des pratiques professionnelles, le développement ou le déploiement du « Logement d'abord » se heurterait pour partie, selon ces deux agents, à la temporalité de la transformation des cultures et des pratiques à l'échelle des territoires.

Dans le secteur médico-social, l'annonce de la mise en œuvre du « Logement d'abord » a suscité d'importantes réactions. À partir de l'annonce de l'adoption de cette orientation en 2009 par Benoist Apparu, différentes critiques ou craintes liées à la mise en œuvre de cette approche en France ont été exprimées. Pour certains acteurs, le « Logement d'abord » est simplement un « slogan », et ils y répondent par un autre : « Pour qu'il y ait du "Logement d'abord", il faudrait d'abord qu'il y ait du logement »⁵⁷⁷. Pour d'autres, l'approche « Logement d'abord » est une stratégie gouvernementale à peine déguisée de démantèlement des CHRS avec un objectif de réduction des coûts au détriment de la qualité de la prise en charge. Cette crainte n'est d'ailleurs pas infondée. On l'a vu au cours du chapitre précédent, l'orientation Logement d'abord est assortie d'un discours gouvernemental affirmant la volonté de cesser le développement de l'offre d'hébergement. Au niveau local, le développement du Logement d'abord a dans certains cas été pensé par l'administration sous l'angle de la transformation de places de CHRS en places

⁵⁷⁶ Lola Vives donne une illustration de ce qu'implique la multi-référence dans un dispositif « Logement d'abord » à Chambéry dans un working paper publié en 2019 (Vives, 2019, p. 9)

⁵⁷⁷ Cette formule, sous différentes déclinaisons, a été largement mobilisée par les acteurs associatifs à l'occasion de présentations sur le Logement d'abord.

« Logement d'abord », se heurtant à un refus des acteurs associatifs. Un agent de la DDCCS m'explique que les opérateurs qui s'étaient à l'origine positionnés pour expérimenter le « Logement d'abord » sur le territoire se sont finalement rétractés lorsqu'ils ont compris qu'il n'y aurait pas de crédits supplémentaires pour mettre en œuvre les projets, mais qu'il faudrait convertir certaines de leurs places CHRS existantes :

Vous espériez avoir combien de places Logement d'abord sur votre département ?

Agent DDCCS : « Ben six opérateurs, six associations, donc on se disait 5 à 10 familles par association... mais bon, ça s'est pas fait, donc... »

C'est ça, entre 40 et 60 places, quoi. Enfin, entre 40 et 60 ménages pris en charge dans des dispositifs de ce type...

Agent DDCCS : « Oui. »

C'était quoi le frein ? C'était l'enveloppe financière disponible ? C'était...

Agent DDCCS : « Pour les associations, [le « Logement d'abord »] c'était synonyme des crédits supplémentaires pour une action nouvelle. Alors que pour la DDCCS, non, pas forcément. Pas forcément. »

L'idée c'était quoi alors ? La transformation de places ?...

Agent DDCCS : Oui.

... CHRS ?

Agent DDCCS : « Oui. Puisque ce sont des... ce sont des CHRS qui travaillent sur du diffus, [...] ils ont les logements. Ils les ont. Donc... Et ils les captent ou ils s'en dessaisissent en fonction de la demande. Donc pourquoi ne pas travailler directement sur ce concept [...]. »

Dans l'esprit de cette DDCCS, l'adhésion des associations à la démarche initiale allait les conduire à accepter de convertir des places CHRS en places « Logement d'abord ». Des échanges avec certains des acteurs associatifs évoqués par cet agent de la DDCCS permettent de comprendre que selon eux, cette conversion constituait un risque important. En effet, les places CHRS font l'objet d'une dotation de financement pluriannuelle qui constitue, pour les a un financement pérenne et structurant pour les associations. Transformer ces places CHRS en place « Logement d'abord », alors que l'approche en était à un stade expérimental, était alors considéré par les acteurs associatifs comme une prise de risque trop importante pour l'équilibre structurel et financier de leurs associations.

Certains acteurs affirment « faire du Logement d'abord » depuis des années et estiment donc qu'il n'y a rien de nouveau dans cette approche. C'est notamment ce qu'indique un responsable

de l'Union professionnelle du logement accompagné (Unafo) au cours d'une discussion informelle à laquelle je participe, à la marge de l'une des présentations organisées lors des Assises régionales sur le Logement d'abord à Lyon en octobre 2011. Selon lui, le secteur du logement accompagné n'a pas attendu les annonces gouvernementales pour accompagner les personnes vers le logement. Quelques minutes plus tard, il précisera toutefois que cet accompagnement ne se fait pas de la rue vers un logement autonome de droit commun, mais depuis les structures d'hébergement vers des dispositifs de logement adapté, et qu'il y a donc quelques différences entre les pratiques du logement accompagné et les principes du « Logement d'abord ».

Enfin, certains acteurs s'élèvent contre le risque que constitue cette approche, en particulier pour les « grands exclus ». À l'occasion d'une rencontre organisée par docteur Pierre Micheletti à Sciences Po Grenoble le 10 juin 2010 sur le thème « Psychiatrie de la précarité ou précarité de la psychiatrie ? », les deux psychiatres Jean Furtos et Vincent Girard s'opposent dans un débat houleux au sujet du « Logement d'abord ». Le premier, responsable et fondateur de l'Orspere⁵⁷⁸, est l'une des figures nationales de la psychiatrie de la précarité. Le second, implanté à Marseille où il est notamment responsable de la mission santé mentale et précarité pour Médecins du Monde et coordinateur de différents projets innovants au titre de l'Assistance publique des hôpitaux de Marseille, a beaucoup gagné en notoriété nationale dans le secteur social suite à la réalisation avec Pierre Chauvin et Pascale Estecahandy du rapport « La santé des personnes sans chez soi » remis à la ministre de la Santé en novembre 2009 (Girard, Estecahandy et Chauvin, 2009). Parmi les recommandations de ce rapport, figurait notamment le développement d'une expérimentation de type Housing First (Logement d'abord) à destination des personnes à la rue de façon durable et atteintes de troubles importants de santé mentale. Au cours de cette conférence-débat, et devant une salle composée en grande partie d'acteurs du secteur médico-social semblant largement acquis à sa cause, J. Furtos explique que « cacher les sans-abri dans des logements ne règlera pas le problème ». Il indique que le logement peut être source de souffrance et de violence pour certaines personnes sans abri, et que d'autres, en particulier celles atteintes de syndromes de Diogène⁵⁷⁹, ne peuvent pas habiter

⁵⁷⁸ L'Orspere, créé en 1995, était à l'origine l'Observatoire régional Rhône-Alpes sur la souffrance psychique en rapport avec l'exclusion. Il est devenu en 2002 l'Observatoire national des pratiques en santé mentale et précarité (ONSMP). Désormais, l'observatoire s'appelle l'Orspere-Samdarra, avec comme sous-titre « Observatoire Santé mentale Vulnérabilités et Sociétés ». Cet observatoire est hébergé depuis son origine par le Centre Hospitalier Le Vinatier à Bron (69).

⁵⁷⁹ Le syndrome de Diogène décrit un trouble du comportement se caractérisant par un mode de vie négligé confinant à l'insalubrité auquel s'ajoute dans certains cas un trouble compulsif d'accumulation d'objets de toutes

dans un logement autonome. Ni les « données probantes » internationales avancées par V. Girard, ni le témoignage de l'un de ses collègues, médiateur pair⁵⁸⁰ en psychiatrie à Marseille, schizophrène, ayant été sans-abri pendant plusieurs années, et vivant désormais dans un logement, n'y changeront quoi que ce soit. Les questions du public, majoritairement posées par des professionnels du secteur médico-social, laissent percevoir un grand scepticisme à l'égard de cette approche risquant de « tuer les sans-abri » comme l'a lancé J. Furtos quelques instants plus tôt.

Le « Logement d'abord », une orientation non prioritaire dans un contexte de pénurie de logements abordables

Au-delà de ces réticences professionnelles, d'autres facteurs participent à la difficile mise en œuvre du « Logement d'abord ». Sur tous les territoires, et à Paris en particulier, la difficulté de trouver des logements accessibles constitue un frein qui semble indépassable selon les acteurs interrogés. Lors d'une série d'entretiens réalisés avec des agents du SIAO de Paris en 2013, l'enjeu n'est alors pas la mise en œuvre de l'approche « Logement d'abord », mais de trouver des logements pour les ménages hébergés en structure, ou ceux, parfois les mêmes, reconnus prioritaires Dalo depuis plusieurs années⁵⁸¹ et toujours en attente d'une proposition. Un agent du SIAO de Paris explique ce que cette situation implique en termes de négociation et de régulation :

Agent 1 SIAO75 : « Alors bon, éclaté comme ça, ça peut représenter, je sais pas combien ça peut représenter sur Paris, mais on voit bien que le fond, quand même, c'est quand même l'accès au logement. Puisqu'on a des durées de séjour en CHRS qui se rallongent, et des durées... enfin, quand il y a des sorties de CHRS, on sort beaucoup pour les jeunes, sur du Foyer de jeunes travailleurs, mais aussi sur de la résidence sociale, qui ne sont pas des formes de logements pérennes. Enfin c'est pas satisfaisant ! Les personnes qui pourraient accéder à un logement, on les met sur du Solibail⁵⁸² ou sur de la résidence sociale. Je veux dire... on a des fois des parcours

sortes ou même de détrit (syllomanie). Le syndrome de Diogène a été documenté par Allison N. Clark, Ganesh D. Mankikar et Ian Gray dans un article de 1975 (Clark, Mankikar et Gray, 1975).

⁵⁸⁰ Les médiateurs pairs sont des personnes qui interviennent dans le secteur médico-social sur la base de leur savoir expérientiel. Cela signifie que leurs pratiques sont en partie fondée à partir des savoirs qu'elles ont développés au travers de leur propre expérience de vie. Dans le cas de la psychiatrie, les médiateurs pairs ou pair-aidant s'appuient par exemple sur leur expérience de la maladie et de la relation aux soignants ou encore à l'environnement social. En France, on parle de médiateurs pairs, de pair-aidants, ou encore de travailleurs pairs. Voir notamment la thèse de Baptiste Godrie sur les pair-aidants en psychiatrie au Québec (Godrie, 2014) ; ou encore l'ouvrage d'Ève Gardien sur la « pairémulation » dans le champ du handicap (Gardien, 2017).

⁵⁸¹ Environ 5 ans à l'époque pour certains dossiers

⁵⁸² Solibail est une forme d'intermédiation locative. Un propriétaire privé va confier la gestion de son logement à une association agréée qui va ensuite le sous-louer le logement à des ménages en difficulté. En échange, le

de personnes qui sont déjà restées 5, 6 ans en CHRS. Qu'est-ce qu'on fait ? On leur recolle une couche de résidence sociale, puis une couche de Solibail. Alors moi, je sais que c'est un peu la tarte à la crème de dire ça : "faudrait plus de logements". Parce que tout le monde dit qu'il faudrait plus de logements. En attendant, qu'est-ce qu'on fait ? Et ben, on bricole avec les résidences sociales, avec Solibail et on essaye de fluidifier tout ça comme on peut. Il y a ce nouveau, enfin ce truc, là qui est sorti avec la Drihl⁵⁸³, pour les sortants de CHRS parisiens, qui sont PU Dalo⁵⁸⁴, prioritairement, mais pas que, quand même, pour trouver des logements en dehors de Paris. Ce qui est plutôt intéressant, c'est que ces contingents préfectoraux justement, qui avant servaient finalement à reloger les pauvres du département, maintenant sont mis aussi à disposition pour les pauvres d'un autre département. Donc, quand on parle de solidarité intercommunale et interdépartementale, c'est quand même intéressant que l'État ait un discours fort de solidarité régionale et nationale pour les sortants de structures, et arrête de défendre les particularismes locaux. Alors, pour l'instant, il y a eu 60 positionnements sur des logements, ce qui est... sur 300... »

On est sur le jeu des départements qui acceptent...

Agent 1 SIAO75 : « Ben apparemment, oui. Enfin, c'est plutôt avec la Drihl que ça se négocie tout ça, mais apparemment, il y a quand même... Parce que finalement, les logements appartiennent aux contingents... On est sur les contingents préfectoraux là, donc apparemment, je ne sais pas si ça donne lieu à négociation, certainement. [...] mais bon, la démarche est intéressante. Après, il faudrait qu'on arrive en capter beaucoup plus. Ce qui pose aussi la question, et là on rentre dans un truc intéressant, de la volonté de la famille de sortir de Paris. Parce que Paris, on a une espèce d'ethnocentrisme assez fort des personnes qui veulent rester à Paris. Mais un ethnocentrisme aussi des travailleurs sociaux. Pour X raisons. J'en discutais encore avec un directeur de CHRS qui me disait : "Moi, je veux que mes personnes soient relogées à Paris". Et les travailleurs sociaux sont encore beaucoup parfois, enfin pas tous, quelques-uns, sont encore dans ce discours : "On veut reloger à Paris". Parce que, on a fait tant de partenariats à Paris, parce que les personnes elles connaissent Paris. Alors, quand tu as à la fois la famille qui a vite fait un cousin, une connaissance, qui a eu un logement via les accords collectifs, qui dit : "Ben moi, je connais quelqu'un qui a eu un logement vient l'accord co, donc moi aussi je veux l'accord co parisien, je veux être relogé à Paris". Plus parfois, un travailleur social, qui trouve que la personne, finalement, la personne elle pourrait être relogée à Paris. Et que là le discours qu'il employait : "Oui mais Paris se vide de ses pauvres, donc on pense que nous, il faut que nos sortants de structure, ils soient relogés à Paris". Pffff... Alors bon... Ben, quand tu as tous ces discours, c'est pas possible quoi. On n'y arrivera jamais. Parce que tout le monde ne pourra pas être relogé à Paris. Parfois, on flèche même des arrondissements. Le 18^e, 19^e... Enfin bon, c'est juste assez compliqué. Alors, toute la démarche, mais qui est quand même, bon, j'exagère un petit peu parce qu'il y a beaucoup de travailleurs sociaux qui essayent, même qui tapent dans des "accords co"⁵⁸⁵ d'autres départements, qui

propriétaire bénéficie d'une garantie du paiement des loyers sur la durée de la mise à disposition du logement et récupère à terme son logement en bon état d'usage.

⁵⁸³ Direction régionale interdépartementale de l'hébergement et du logement en Île-de-France.

⁵⁸⁴ PU est l'abréviation utilisée pour signifier que les personnes ayant déposé un recours Dalo ont été reconnues « prioritaires et urgentes » par les commissions de médiation.

⁵⁸⁵ La formule « accord co » employée renvoie aux accords collectifs départementaux entre l'État et les bailleurs sociaux. Le site de la Drihl indique que ces accords « définissent, dans le respect de la mixité sociale, des objectifs annuels chiffrés d'accueil des populations répondant aux critères du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées dont ils constituent le levier ». Parmi les publics ciblés par ces accords collectifs, on retrouve notamment « les ménages à faibles ressources nécessitant un relogement urgent et rencontrant des

essaient de développer, ou qui développaient déjà d'autres partenariats avec des bailleurs en dehors de Paris. Donc il y a des choses intéressantes qui se mettent en place. Seulement, pour te donner un exemple, donc, de travailleurs sociaux. Il y a un groupe "logement" qui se développe, porté par les associations et avec le SIAO Paris, donc les démarches se mettent en place. On voit bien qu'il n'y avait pas non plus une culture, parfois dans certaines associations, très forte du logement. C'est... Des fois on est un peu scotchés, quand même. Les évaluations nous demandent du logement, où le travailleur social n'a pas du tout le réflexe d'actualiser les ressources. Qu'on nous donne des infos ! là, pas plus tard que vendredi, j'ai vu une évaluation d'une personne sans ressources, sans délai, sans Dalo, sans rien, moins de 25 ans, donc il n'y avait même pas de possibilité d'accéder au RSA, demander du logement social. Tu vois, enfin, je veux dire... à un moment donné, on se demande s'il y avait déjà eu des démarches faites dans ce sens pour que la personne accède au logement, qui sache vraiment comment ça se passe. On voit bien qu'il y a aussi un peu une acculturation à faire sur le logement... » (Février 2013)

Cet extrait donne à voir la tension autour du logement à Paris et les difficultés pour trouver des solutions de sortie d'hébergement pour les ménages. Il est cependant intéressant de souligner la réflexion de cet agent sur la volonté de certains ménages et travailleurs sociaux de vouloir obtenir un logement à Paris même. Plusieurs acteurs interrogés à Paris sont revenus sur cette difficulté. Des travailleurs sociaux expliquent les raisons qui les conduisent à soutenir la volonté des ménages de trouver un logement à Paris. Selon eux, après des séjours d'hébergement particulièrement longs dans l'attente d'une solution de sortie, les personnes se sont inscrites sur le territoire. Elles peuvent y travailler, leurs enfants y être scolarisés, avoir constitué un réseau de ressources personnelles et institutionnelles qu'elles sont susceptibles de perdre en allant vers un logement en dehors de Paris. On comprend aisément les arguments des deux parties. Cette situation résulte du fait que Paris concentre la majeure partie de l'offre d'hébergement d'Île-de-France. Un autre agent du SIAO de Paris m'indique ainsi :

Agent 2 SIAO75 : « Donc, à la fois, l'Île-de-France a besoin véritablement de fluidifier les sorties vers le logement en dehors de Paris. Je rappelle que Paris c'est 60 % des capacités d'hébergement d'Île-de-France pour 15 % des logements. Donc tu vois, quand on parle de "Logement d'abord", enfin moi, il y a quelque chose qui m'étonne un peu. »

Dans ce contexte, les intervenants sociaux sont à l'affût du moindre logement disponible, et l'accès au logement prend la forme d'un exercice de réactivité :

difficultés sociales, familiales, professionnelles ou de santé sérieuses, et/ou pour lesquels le relogement conforte un processus d'insertion ». En d'autres termes, ces accords collectifs concernent notamment les personnes hébergées en attente d'un logement pour sortir des centres d'hébergement. Source : http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/acd_et_annexe_75_2012_2015_.pdf

Agent 1 SIAO75 : « Mais, en fait, ce que je veux te dire par là, c'est qu'on est clairement sur la mise en concurrence des opérateurs entre eux, parce que finalement c'est celui qui dégaîne le plus vite qui... »

C'est au premier qui se positionne...

Agent 1 SIAO75 : « Ah ouais, mais c'est vraiment ça quoi. Tu reçois l'offre à 14 heures, tu réponds, enfin moi ça m'est déjà arrivé de répondre à 14h30, que le logement était déjà pris. Et c'est juste affreux, parce que toi il faut que tu appelles le travailleur social lui dire : "Bon, pour la famille bidule, ou pour le jeune, ou pour celui-là, on a un logement est-ce que tu crois que ça irait ? S'il te plaît, n'en parle pas trop jeune, parce que bon, voilà...". Et en même temps, on nous demande que le logement soit validé, que la localisation soit validée. On veut que ce soit validé. Donc on est dans une espèce de schizophrénie comme ça. Et une heure plus tard, on peut nous dire : "Ah ben non, le logement est déjà pris par quelqu'un". Donc là, "Ben désolé, tu as vu le mail. Le logement est déjà pris". Donc, oui, soit on nous dit "c'est pas grave", soit au départ, quand ça commençait à se mettre en place, moi j'ai déjà eu des mails incendiaires en disant "Moi, j'en ai parlé au jeune, etc. C'est pas normal, blabla". Alors bon, c'est aussi la responsabilité du travailleur social de dire qu'il n'y avait rien de sûr. »

La tension sur le logement à Paris conduit déjà à une très forte difficulté pour trouver des solutions aux personnes déjà dans des structures. La priorité n'est pas de permettre l'accès direct de la rue vers le logement, mais plutôt de désengorger un système d'hébergement saturé face à l'impossible accès au logement à Paris. Comme l'indiquait l'un des agents du SIAO75 cité précédemment, parler de « Logement d'abord » dans ce contexte a de quoi questionner. Lorsque j'interroge cet agent sur le fait que Paris soit territoire pilote du « Logement d'abord », sa réponse démontre à nouveau que l'actualité n'est pas à l'accès direct de la rue au logement :

Agent 1 SIAO75 : « [...] Après, bon... apparemment, il y a des projets de mobilisation, enfin de construire beaucoup de logements. On a bien vu avec la fondation [Abbé Pierre] qu'il y aura beaucoup de difficultés pour les construire. Et donc, il y a quelque chose, il y a des trucs qui se passent. Ce que je te disais avec la mobilisation des contingents préfectoraux en dehors de Paris. Mais on sent quand même que c'est compliqué, et que... il y a toute une partie des structures qui veulent... qui fait qu'il y a des passages à travers le CHRS, la résidence sociale, qu'il y a encore des délais, qu'il y a encore des couches. »

On reste sur un modèle en escalier...

Agent 1 SIAO75 : « On reste malheureusement là-dessus. Et je pense que c'est... Il y a plusieurs raisons. Il y a un, la pénurie de l'offre, et puis il y a aussi ce qu'on disait. C'est-à-dire aussi la... prioriser malheureusement... pas prioriser, mais y a "qu'est-ce qu'on fait pour les sortants de CHRS ?". Est-ce que les mecs qui sont depuis 2-3 ans en CHRS, il faut aussi qu'ils sortent vers le logement. C'est compliqué. Pour qu'on mette de la fluidité dans tout ça, ça va demander du temps et des moyens. »

Et là-dessus, malgré tout, l'Île-de-France c'est un territoire pilote du logement d'abord. Tu sais s'il y a des choses spécifiques qui se mettent en place dans le cadre du territoire pilote ?

Agent 1 SIAO75 : « Ben je te dis, l'expérimentation Housing First... »

Ça, c'est encore autre chose. Ce n'est même pas dans le cadre du territoire pilote. Ça, c'est encore autre chose. C'est un des sites de l'expérimentation du un chez-soi d'abord.

Agent 1 SIAO75 : « Mais je ne crois pas qu'il y ait vraiment de, de démarches pilotes. Enfin vraiment, je ne sais pas. Tu vois, je ne sais même pas. Je sais qu'il y a ce truc du 1 % logement à Paris, pour les sortants de structure qui bossent. Donc on a pu positionner un couple de CHU. Mais, tu vois, c'est toujours pareil. Les démarches... en plus c'était du plan hiver. Donc c'est nos priorités les plans hivers. Donc, le temps d'accès au logement étant ce qu'il est, c'est-à-dire plusieurs mois, là, pour le coup, ce couple avait été positionné d'un CHU hiver, le CHU hiver avait fermé, il a fallu les retrouver dans un autre CHU, enfin tu vois. [...] Après, sur les expérimentations, je ne suis pas très... je ne sais pas. »

La situation parisienne est évidemment un cas exceptionnel qui ne peut être comparé à un autre territoire français. Pourtant, ce qu'indique cet agent du SIAO de Paris permet de corroborer des questionnements observables ailleurs. C'est en particulier le cas de la priorisation des publics. Est-il plus juste de faire accéder des personnes directement de la rue à un logement alors que d'autres attendent une solution de sortie d'hébergement depuis des années ? Cette question est également présente dans le discours de certains acteurs à propos du Dalo ou du Daho, envisagés non pas comme des droits mais comme des « dispositif dérogatoire pour doubler la file d'attente », ou des « coupe-files » permettant de passer devant des personnes en attente depuis plus longtemps.

On peut également noter la référence de cet agent au programme « Un chez soi d'abord » à Paris. La mise en œuvre de cette expérimentation à Paris et à Marseille, qui étaient également des territoires pilotes de la mise en œuvre du « Logement d'abord », semble avoir participé au fait que les acteurs locaux, institutionnels et associatifs, ont considéré que la réponse « Logement d'abord », notamment à destination des « grands exclus » était d'ores et déjà formulée. Un agent de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement m'explique ainsi que cette tendance à ne concevoir le « logement d'abord » qu'au travers de l'expérimentation « Un Chez Soi d'Abord » est également partagé à la tête de la délégation⁵⁸⁶ :

⁵⁸⁶ Il importe de rappeler que ce discours s'inscrit dans un contexte situé temporellement, à une période où, après une première tentative de développement de l'approche « Logement d'abord » au travers des « dix territoires pilotes », cette orientation a été largement remise en cause par le changement de gouvernement au printemps 2012.

Agent DIHAL : « Effectivement, il y a eu un décalage. Comme toujours, de toute façon, quand que ça arrive du haut, le temps que ça arrive vers le bas. Et que les gens se saisissent des choses, etc., ben en haut, ça a changé. Pour moi, ça ne peut être qu'impulsé par le bas. Alors ça nécessite évidemment une politique globale, etc. Mais on n'y est pas. Au niveau national, très clairement, le message n'est plus du tout celui-là, et n'est pas du tout celui-là. Mon patron [le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement], plusieurs fois, je l'ai entendu dire que le "Logement d'abord", c'était le "Un chez soi d'abord". Y a déjà une confusion, à mon sens, de sa part. Alors soit parce que c'est un raccourci de langage qu'il effectue, je n'en sais rien. Va voir avec lui directement. Mais, pour lui, le "Un chez soi d'abord", c'est du "Logement d'abord". C'est LE "Logement d'abord". »

Et ça se résume à ça ?

Agent DIHAL : « Ça se résume à ça. Et ça n'a pas vocation, aujourd'hui, à aller au-delà du public des personnes atteintes de troubles sévères de la, de la santé mentale. Ça n'a pas vocation à aller au-delà de ce public-là, parce qu'on est dans le cadre de l'évaluation et une fois qu'on aura pérennisé cette expérimentation, alors oui, peut-être qu'on pourra voir ce que ça donne sur les autres. Il te répondra ça. En tout cas, moi, c'est ce que j'ai entendu de sa bouche. Et il te dira aussi que le "Logement d'abord" n'est pas un concept mature ». (mars 2015)

Alors que la Dihal est censée être l'animatrice de la démarche des territoires de mise en œuvre du « Logement d'abord », le discours de cet agent permet de constater un déplacement sensible de la position de la Délégation interministérielle sur la question de « Logement d'abord ». Ceci s'explique par deux raisons principales. La première raison est le changement de délégué interministériel à l'hébergement et au logement. Alain Régnier a été « débarqué » à la fin du mois de juin 2014 par le Premier ministre nommé quelques mois auparavant, Manuel Valls. Cette éviction fait suite à une importante opposition entre les deux hommes, suite aux propos tenus par Valls, alors ministre de l'Intérieur, qui avait notamment indiqué qu'il était « illusoire de penser qu'on règlera le problème des populations roms par l'insertion » et que « les Roms ont vocation à rentrer en Roumanie ou en Bulgarie » (AFP, 2013). Régnier, ayant la charge de veiller à l'application de la circulaire du 26 août 2012 sur les bidonvilles avait alors vivement et publiquement critiqué les propos du ministre de l'Intérieur. L'arrivée de ce dernier à Matignon ne laissait que peu de place au doute sur l'éviction imminente du préfet Régnier. Il sera remplacé quelques mois plus tard, en octobre 2014, par Sylvain Mathieu, qui était auparavant directeur général du Centre d'action sociale de la ville de Paris.

Mais en amont de ce changement à la tête de la délégation interministérielle, un autre changement politique a eu une influence bien plus notable sur le changement de position

Depuis 2016, le gouvernement a annoncé un Plan quinquennal visant à développer le « Logement d'abord », notamment à l'initiative de la DIHAL qui en assure le pilotage.

étatique à l'égard du « Logement d'abord ». 2012 était une année d'élection présidentielle, qui a vu l'arrivée au pouvoir de François Hollande, socialiste, prenant la suite de Nicolas Sarkozy, alors à l'UMP. Cette transition « droite gauche » n'a pas été sans conséquence sur le devenir de l'orientation « Logement d'abord ». Pilote du suivi de la démarche de mise en œuvre du « Logement d'abord », la Dihal a organisé, avec la DGCS et la DGALN/DHUP, une « journée nationale d'échanges sur les pratiques innovantes en matière d'hébergement et d'accès au logement », le 3 avril 2013 au Centquatre à Paris. Il s'agissait d'un premier temps fort national réunissant l'ensemble des « territoires pilotes de mise en œuvre du Logement d'abord » et visant à faire un premier bilan des projets engagés. Un premier enseignement sur la position de l'État à l'égard du Logement d'abord s'observe dès l'intitulé de cette journée, qui ne mentionne pas le terme « Logement d'abord », mais parle de « pratiques innovantes en matière d'hébergement et d'accès au logement ». Près d'un an et demi après la désignation des territoires pilotes (octobre 2011) et la publication de la circulaire précisant la mise en œuvre opérationnelle de la démarche (janvier 2012), le terme « Logement d'abord » semble désormais proscrit. C'est ce que me confirme, « en off », un haut fonctionnaire qui m'explique que la disparition du terme « logement d'abord » n'est absolument pas anodine puisqu'elle résulte d'une demande explicite de Cécile Duflot, alors ministre de l'Égalité des territoires et du Logement depuis le 16 mai 2012. La ministre considérerait que le terme « Logement d'abord », largement promu par son prédécesseur Benoist Apparu, renvoie à « une politique de droite » et elle ne souhaite plus que ce terme soit employé. On parlera alors, non plus de « Logement d'abord », mais de « pratiques innovantes en matière d'hébergement et d'accès au logement », ou alors de « pratiques orientées vers l'accès au logement », ou encore de « priorisation de l'accès au logement ».

La conjonction de ces différents facteurs a conduit à une disparition progressive de l'affirmation de l'approche « Logement d'abord » comme axe structurant du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement. À l'exception de quelques initiatives localisées, et bien évidemment de l'expérimentation « Un chez soi d'abord » à Paris, Lille, Marseille et Toulouse, devenue l'incarnation du « Logement d'abord » en France, la première tentative de mise en œuvre du « Logement d'abord » n'a finalement eu peu d'effets sur la transformation éventuelle de l'organisation de la prise en charge des sans-abri dans le secteur AHI.

Une autre orientation issue de la Refondation devait conduire à une modification de l'administration de l'offre d'hébergement et d'accès au logement : la mise en œuvre des

services intégrés d'accueil et d'orientation. Ce deuxième « principe directeur » de la stratégie nationale présentée en 2009 s'est finalement concrétisé. Les différents entretiens réalisés avec les agents de ces SIAO permettent néanmoins de constater les difficultés auxquelles cette mise en œuvre a dû faire face, conduisant à un développement très progressif. Ces difficultés renvoient pour partie à des logiques de fonctionnement des acteurs de l'hébergement qui ne s'accordent pas avec le principe d'une offre administrée par un tiers. Au-delà de la difficile mise en œuvre des SIAO, cette section donnera un premier aperçu des modalités d'administration de l'offre d'hébergement qui seront traitées plus en détail au cours des chapitres suivants.

Annexe 8 : La mise en œuvre du « Logement d'abord » sur les « territoires pilotes » un an après son lancement

Les entretiens avec les « acteurs clés » permettent de constater que les territoires pilotes semblaient, au moment de l'enquête, davantage mettre en œuvre des actions allant dans le sens d'une acculturation des acteurs locaux à l'approche Logement d'abord ou d'une amélioration du partenariat entre les acteurs de l'hébergement et du logement, que des dispositifs Logement d'abord permettant aux sans-abri de passer directement de la rue à un logement. A l'occasion d'une journée en 2013 réunissant des représentants des « territoires pilotes »⁵⁸⁷, l'Agence nouvelle des solidarités actives (Ansa), missionnée pour soutenir les acteurs locaux dans cette mise œuvre, avait recensé les différentes actions s'étant développées jusqu'alors. Des degrés d'avancement divers étaient alors observables sur les différents territoires ciblés dans le cadre de mon enquête. En ce qui concerne Paris et l'Île-de-France⁵⁸⁸, on constate en premier lieu que le nombre d'initiatives semble relativement faible au regard de la taille du territoire et de la densité du maillage d'acteurs associatifs. L'Ansa identifie parmi les actions s'inscrivant dans le cadre du « territoire pilote Logement d'abord », le déploiement du logiciel Syplo, système national de priorité logement⁵⁸⁹. Un second projet concerne la possibilité de réservations de places au sein des logements foyers (Foyers de travailleurs migrants, résidences sociales, pensions de famille) pour les publics prioritaires et sortants des dispositifs d'urgence et de CHRS d'Île-de-France⁵⁹⁰. Un troisième projet consiste en un travail sur le règlement de fonctionnement d'un centre d'accueil mère/enfant⁵⁹¹. Un autre projet, dans un but d'acculturation des intervenants sociaux en formation à l'approche Logement d'abord, propose un accompagnement des acteurs dans le cadre de l'accès au logement des publics les plus

⁵⁸⁷ Journée nationale d'échanges sur les pratiques innovantes en matière d'hébergement et d'accès au logement, co-organisée par la Dihal, la DGCS et la DGALN/DHUP, au Centquatre à Paris le 3 avril 2013.

⁵⁸⁸ Le recensement effectué par l'Ansa regroupe les actions conduites à Paris intramuros et sur le reste de l'Île-de-France.

⁵⁸⁹ Syplo a vocation à proposer des solutions adaptées de logement aux ménages identifiés comme prioritaires, notamment les personnes reconnues prioritaires au titre du Dalo ou du Plan départemental d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD), dont celles sortants des dispositifs d'hébergement. Ces solutions sont trouvées par la mobilisation du contingent préfectoral de logements sociaux. Ce projet implique les services de l'État, les SIAO, le Groupement d'intérêt public Habitat intervention sociale, les bailleurs sociaux, ainsi que les collecteurs du 1% logement.

⁵⁹⁰ Ce projet articule les gestionnaires de Logements foyers, l'Union professionnelle du logement accompagné (Unafo), la Direction interdépartementale de l'hébergement et du logement pour l'Île-de-France (Drihl) et les SIAO.

⁵⁹¹ Il s'agit d'un partenariat entre le service Relais 94 de l'Association Prévention et Insertion et un groupe d'étudiants, visant à rédiger une proposition de règlement de fonctionnement qui permette à des femmes avec enfant de moins de trois ans de pouvoir vivre ensuite dans un logement autonome.

vulnérables⁵⁹². Enfin, le dernier projet francilien recensé par l'Ansa concerne également l'acculturation des acteurs, en travaillant à une définition des grands principes de l'accompagnement social global dans la perspective de les partager entre acteurs. La perspective est également de proposer des outils opérationnels et d'expérimenter de nouveaux modes d'intervention⁵⁹³. Dans les Bouches-du-Rhône, les actions mises en œuvre s'inscrivent autour de plusieurs axes. Premièrement, une démarche d'acculturation des acteurs locaux avec des événements et groupes de travail visant à la sensibilisation et à l'appropriation des approches « dirigées vers le logement ». Il s'agit d'une phase d'information et d'échanges sur la refondation du dispositif AHI et sur la nouvelle orientation donnant la priorité à l'accès au logement, les enjeux de cette approche, l'impact sur les pratiques d'évaluation et d'accompagnement, et impliquant également une identification collective des points de blocage et conditions de réussite dans le département. Cette démarche de sensibilisation s'adresse alors aux acteurs de l'hébergement social et/ou du logement adapté (travailleurs sociaux), aux acteurs du logement social (travailleurs sociaux et/ou représentants de bailleurs publics) et aux représentants des institutions (travailleurs sociaux des CCAS, du Conseil Général, les agents du SPIP, *etc.*). Un autre volet des actions conduites dans les Bouches-du-Rhône concerne la participation des personnes accueillies et accompagnées. Il s'agit de mettre en place un groupe de travail de personnes accueillies pour faire émerger une parole collective et la porter auprès des professionnels et décideurs du champ de l'hébergement et de l'accès au logement. Enfin, un dernier volet vise à favoriser l'articulation entre les acteurs du logement et les dispositifs d'accompagnement. Pour ce faire, un diagnostic portant sur les dispositifs d'accompagnement des publics défavorisés rencontrant des difficultés d'accès au logement dans le département est engagé. Concernant l'Isère, l'Ansa identifie le déploiement des mesures AVDL (accompagnement vers et dans le logement) qui ont été créées nationalement afin de favoriser l'accès direct vers le logement. Les mesures sont développées sur l'ensemble du territoire dans un souci de coordination entre les différents partenaires, qu'ils soient prescripteurs (Conseil Général, CCAS, *etc.*), préconisateurs (bailleurs sociaux) ou opérateurs (8 associations et CCAS

⁵⁹² Cet accompagnement des acteurs consiste en l'organisation d'une grande réflexion sur le travail social, dans la perspective de produire des outils pédagogiques pour les écoles de formation. Ce projet est réalisé dans le cadre d'un partenariat entre l'Institut régional de travail social de Montrouge et l'Université Paris Descartes (partenaires associés) ; la Drihl et la Direction régionale de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) (financeurs) ; Unifaf et Unifformation (organismes paritaires collecteurs agréés pour le financement de la formation) ; la Dihal, la Fnars (partenaires) ; le Conseil Régional, la Ville de Paris, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) (membres du comité de pilotage).

⁵⁹³ Ce projet implique l'Aorif (Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France), la Fnars Ile de France, Action Logement, les membres de l'Association francilienne pour favoriser l'insertion par le logement (Affil) et la Drihl.

sont en charges de la mise en œuvre des mesures sur le territoire), ainsi que les Pôle d'orientation hébergement insertion (POHI)⁵⁹⁴.

L'énoncé de ces différents projets mis en œuvre plus d'un an après le lancement de la démarche permet de constater que les initiatives identifiées concernent majoritairement deux dimensions : la volonté d'acculturer les acteurs à l'approche Logement d'abord par la formation initiale ou continue ou par l'engagement d'une démarche de réflexion partenariale à l'échelle des territoires ; et le développement de différentes mesures visant à agir sur l'organisation du dispositif par différents outils visant à améliorer les sorties de dispositifs vers le logement ou les dispositifs de logement adapté (notamment vers les différents types de résidences sociales et de logements-foyers). En revanche, on ne trouve pas trace d'un éventuel développement d'un dispositif consistant, comme semblait l'indiquer la définition du Logement d'abord, à permettre à des personnes à la rue d'accéder directement à un logement personnel. On peut toutefois douter de l'exhaustivité de ce recensement présenté par l'Ansa, et effectué à partir des observations directes réalisés par ses chargés de missions sur les différents territoires pilotes, mais également par des remontées effectuées par les services déconcentrés de l'État. A titre d'exemple, il est surprenant de constater, en ce qui concerne l'Isère, que le service Totem, dispositif « Logement d'abord » créé environ un an auparavant, ne figure pas dans cette liste⁵⁹⁵.

⁵⁹⁴ Sur le département de l'Isère, le Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) fonctionne avec des déclinaisons territoriales que sont les POHI, tandis que la majorité des départements ont opté pour la mise en œuvre d'un SIAO couvrant l'ensemble du département. Aujourd'hui, l'État a exigé la mise en place, dans chaque département, d'un SIAO unique départemental et intégrant le champ de l'insertion et de l'urgence, notamment le 115.

⁵⁹⁵ On peut déjà souligner que le chargé de mission de l'Ansa censé apporter un appui opérationnel pour le développement de la mise en œuvre opérationnel du Logement d'abord en Isère n'a finalement pas pu être présent dans la durée sur le territoire. Un salarié de l'Ansa m'explique ainsi que les éléments sur la situation d'avancement de l'Isère proviennent exclusivement de la remontée d'information de la Direction départementale de la cohésion sociale. Des échanges informels avec des agents de la DDSCS ainsi que diverses observations permettent de comprendre que le fait que le service Totem ne figure pas dans cette liste ne relève pas d'un oubli mais d'une décision de leur part. Le service Totem est alors financé pour partie grâce à une ligne de financement créée pour le centre de stabilisation La Place, fermé depuis, et ayant conduit à création de ce dispositif. Bien que ce service s'inscrive dans un démarche Logement d'abord, les services déconcentrés de l'État continuent ainsi de le catégoriser comme dispositif d'hébergement de stabilisation. Suite à de nombreuses négociations entre les associations porteuses de ce dispositif et les représentants de la DDSCS, mais aussi et surtout suite à l'intervention ferme d'un membre de la Dihal, le service Totem sera reconnu officiellement comme service Logement d'abord par les services déconcentrés de l'État à partir de 2015 (soit trois ans après sa création). Mais cette réticence de la DDSCS s'explique également par le fait que cette utilisation des crédits initialement affecté au centre de stabilisation La Place, pour financer le service Totem, s'est opérée dans le cadre d'une négociation directe entre le responsable de l'association porteuse du centre de stabilisation et un représentant de l'État au niveau national. En diverses occasions, les agents des services de l'État à l'échelle du département ont fait allusion à ce court-circuitage de leur échelon de décision les ayant, d'une certaine façon, placés devant le fait accompli.

Annexe 9 : Augmentation du nombre de personnes sans abri et sans domicile en France et disparités dans l'offre sociale d'hébergement

Une augmentation notable du nombre de personnes sans abri et sans domicile en France

Le sans-abrisme est aujourd'hui un phénomène visible qui ne peut échapper à quiconque traverse le centre-ville des grandes agglomérations françaises et croise alors des personnes assises devant les magasins, installées sur des bancs publics, seules ou en groupes, en train de faire la manche ou pas. De façon plus discrète, l'observateur attentif identifiera les traces de vie de personnes à la périphérie des villes, à proximité des échangeurs d'autoroute ou encore des friches urbaines et autres « délaissés urbains » où des matelas, des bâches et autres bouts de bois entassés indiquent qu'une ou des personnes se sont construit un abri de fortune. Il est encore plus difficile de repérer les personnes dormant dans les halls d'immeuble, trouvant un refuge ponctuel chez des tiers, dans des cages d'escalier, ou encore dans des parkings souterrains, des caves ou dans les bois en périphérie des villes. Le nombre important et croissant de personnes sans abri ou sans domicile est ainsi une réalité visible en France, que ce soit pour les acteurs de terrain qui agissent en direction de ces personnes ou pour la personne *lambda*. Cette réalité est également corroborée par les données statistiques. Les dernières données disponibles confirment de manière claire ces observations directes partagées collectivement. En France, l'Ined et l'Insee ont réalisé à trois reprises depuis 1995 une enquête permettant de recenser le nombre de personnes sans domicile et sans abri⁵⁹⁶. La dernière enquête en date, réalisée en 2012, recensait près de 81 000 adultes sans domicile (dont 45 000 étaient nés à l'étranger), et environ 30 000 enfants (dont 77 % accompagnaient des personnes de nationalité étrangère) au sein des agglomération de plus de 20 000 habitants. En prenant en considération les sans-domicile dans les agglomérations de moins de 20 000 habitants et les demandeurs d'asile, on comptabilise au total 141 500 personnes sans domicile en France au cours de cette enquête (Yaouancq et Duée, 2014). Si l'on se réfère au rapport européen produit par la Fondation Abbé Pierre et la Feantsa intitulé « Regard sur le mal-logement en Europe 2015 »,

⁵⁹⁶ Cette enquête, dont les trois éditions ont eu lieu en 1995, 2001 et 2012 est réalisée par l'INSEE et l'INED. Elle est réalisée sur une nuit, principalement dans les villes de plus de 20 000 habitants, et auprès des utilisateurs de services d'hébergement et de distribution de repas (Marpsat et al., 2000).

qui rassemble les chiffres disponibles⁵⁹⁷ sur le nombre de personnes sans domicile dans les États membres de l'UE », on constate sans véritable surprise que « le phénomène des personnes sans domicile existe partout dans l'Union Européenne »⁵⁹⁸, dans des proportions néanmoins très variables selon les pays. Ainsi, la situation de la France semble présenter un caractère particulier. Bien qu'il faille toujours prendre beaucoup de précautions vis-à-vis des données agrégées, l'« Indicator » publié par l'OCDE (l'Organisation de Coopération et de Développement Économique) offre cependant l'avantage de proposer une vision transversale de la situation. Ce document présente les données disponibles pour 29 pays membre de l'Organisation et indique pour chacun le nombre de personnes sans abri ou sans domicile recensées, mais également la proportion que représente cette population par rapport à l'ensemble de la population.

Table HC 3.1.1: Estimated number of homeless people, 2015 or latest year available ¹				
	Year	Number of homeless	Homeless as % of total population ²	Figures include <i>more than</i> persons 1) living rough, 2) living in emergency accommodation, and 3) living in accommodation for the homeless?
Australia	2011	105 237	0,47%	Yes
Austria	2014	14 603	0,17%	No
Canada	2011	150 000	0,44%	No
Chile	2011	12 255	0,16%	No
Croatia	2013	462	0,01%	No
Czech Republic (3)	2015	68 500	0,65%	Yes
Denmark	2013	6 138	0,10%	Yes
Estonia	2011	864	0,06%	Yes
Finland	2015	7 200	0,13%	Yes
France	2012	141 500	0,22%	No
Germany (4)	2014	335 000	0,42%	Yes
Greece	2009	21 216	0,19%	Yes
Hungary	2014	10 068	0,10%	Yes
Ireland	2015	3 625	0,08%	No
Italy (5)	2014	50 724	0,08%	No
Japan	2015	6 235	0,00%	No
Latvia	2011	2 342	0,11%	Yes
Lithuania	2011	857	0,03%	No
Luxembourg	2006	715	0,15%	Yes
Mexico	2010	40 911	0,04%	Yes
Netherlands	2015	31 000	0,18%	Yes
New Zealand	2015	41 207	0,94%	Yes
Norway	2012	6 259	0,13%	Yes
Poland	2015	36 161	0,10%	Yes
Portugal	2009	2 133	0,02%	No

⁵⁹⁷ Les auteurs du rapport précisent que ces différentes données ne sont pas comparables du fait de la disparité des définitions et des méthodologies employées pour réaliser ces recensements, mais également du fait de niveaux de qualité et de fiabilité très variables d'un pays à l'autre.

⁵⁹⁸ Fondation Abbé Pierre, FEANTSA, « Regard sur le mal-logement en Europe 2015 ».

Slovenia	2015	2 700	0,13%	No
Spain	2012	22 938	0,05%	No
Sweden	2011	34 000	0,36%	Yes
United Kingdom (6)	2015-16	(57,750 households)	0.25% (households)	Yes, but limited to certain priority categories
United States	2015	564 708	0,18%	Yes

Notes:

1. Information is missing for Belgium, Bulgaria, Cyprus, Iceland, Israel, Italy, Korea, Malta, Romania, the Slovak Republic, Switzerland and Turkey.
2. Refers to population on first of January of the year of reference, see OECD Population and vital statistics database, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ALFS_POP_VITAL
3. Czech Republic: an additional 119,000 people are considered at risk of homelessness, including persons living in unsuitable conditions (e.g. atypical, informal residential buildings) and legally insecure housing.
4. Germany: no official statistics are available at federal level on the number of homeless. Figures in table HC 3.1.1 refer to estimates published yearly by the Federal Association for the Support of Homeless (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., or BAG W). The Federal Government regularly refers to these figures in its reports on poverty and wealth since 2001.
5. Italy: Based on a survey carried out among homeless service users in 158 municipalities. The number of homeless people reported represents 0.24% of the population registered as resident in the surveyed municipalities.
6. United Kingdom: Data refer to England only. They refer to the number of households applying for housing assistance to local authorities who are accepted as statutory homeless during the year of reference.

Source: OECD Questionnaire on Affordable Housing, 2016; for Denmark, information was retrieved from the 2014 OECD Questionnaire on Social and Affordable Housing and figures updated using the same source (Benjaminsen, L., and Lauritzen, H. H., 2015); for Italy: ISTAT (2014) Le persone senza dimora, <https://www.istat.it/it/archivio/175984>

Tableau 32 - Estimated number of homeless people, 2015 or latest year available

Comme on peut le constater dans ce tableau, le nombre de personnes sans-domicile en France est parmi les plus importants des pays recensés, loin derrière les États-Unis et l'Allemagne, et juste après le Canada. Si l'on regarde maintenant le pourcentage de personnes sans domicile au regard de la population totale du pays, la France se classe alors au 8^{ème} rang avec 0,22% de sa population sans-domicile, derrière des pays bien moins peuplés, tels que la Nouvelle Zélande, la République Tchèque ou la Suède, mais aussi derrière l'Allemagne où les sans-domicile représente 0,42% de la population. Ceci laisse à voir que la situation de la situation française ne se distingue pas de façon notable et que le pourcentage du nombre de sans-domicile est même inférieur à d'autres grands pays industrialisés tels que le Canada ou l'Allemagne, et proche de celui des États-Unis. En revanche, une analyse dynamique de ces données laisse apparaître le caractère singulier de la situation française. Les données rassemblées par l'OCDE⁵⁹⁹ permettent d'avoir une idée de l'évolution du nombre de sans-domicile au sein de différents pays ayant effectué des enquêtes au fil du temps. Ces données montrent que l'évolution de nombre de personnes sans domicile en France se distingue par son augmentation notable au cours des dernières années. Ainsi, la tendance est à la baisse aux États-Unis, avec une diminution du nombre de sans-domicile passant de 671 888 personnes en 2007 à 590 364 en 2011 et 564 708 personnes en 2015, soit environ 16% entre 2007 et 2015. L'Allemagne, entre 2004 et 2013, a quant à elle vu son nombre de sans-domicile augmenter

⁵⁹⁹ OCDE, « Table HC3.1.A1 : Estimated number of homeless people, selected years » : <https://www.oecd.org/els/family/HC3-1-Homeless-population.pdf>

d'un peu moins de 15%, passant de 292 000 à 335 000 en neuf ans. Sur une période relativement proche, la France a connu une évolution du nombre de personnes sans domicile bien plus importante que son voisin, avec une augmentation de près de 50% (Yaouancq et al., 2013).

Cette première illustration au travers de ces statistiques permet de se faire une idée générale de la situation française dans une perspective internationale, même si l'exercice de comparaison est plus que délicat sur la base de ces données. La manière dont s'effectuent les recensements des populations sans abri ou sans domicile est différent d'un pays à l'autre (Marpsat et Yaouancq, 2016), tout comme la définition des populations homeless comptabilisées (Brousse, Firdion et Marpsat, 2008, p. 31), et dans la plupart des pays, les chiffres obtenus font l'objet de controverses ou de critiques (Institute of Medicine (US) et Committee on Health Care for Homeless People, 1988). En France, la définition qui est aujourd'hui majoritairement retenue est celle proposée par l'Insee pour qui « une personne est qualifiée de “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) » (Brousse, 2006c). Cela signifie que dans le cadre de cette définition, sont comptabilisées les personnes ayant passé la nuit précédant l'enquête dans un hébergement collectif, dans un logement fourni par une structure d'aide, ou encore dans une chambre d'hôtel mise à disposition. Ces personnes sont dépourvues de domicile personnel, mais ne sont pas à la rue de façon stricte. A cette population hébergée de façon ponctuelle ou plus durable, s'ajoute donc les personnes considérées comme « sans abri », et ayant donc dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation. Cette définition spécifique, et propre à la France, montre les limites d'une comparaison internationale sur ces données. La cinquième colonne du tableau présenté ci-dessus permet de constater que cette lecture extensive du sans-abrisme est loin d'être partagée par tous les pays. Malgré ces limites, ces données permettent malgré tout de souligner une tendance à l'augmentation du nombre de personnes sans domicile et sans abri en France au cours des dernières années.

Disparités territoriales dans l'offre sociale d'hébergement

En parallèle de cette augmentation, on constate une répartition géographique des capacités d'hébergement très variables d'un département à l'autre. La réalité de l'offre d'hébergement est généralement très différente d'un département à l'autre, en termes quantitatifs, mais également d'un point de vue de la typologie des solutions proposées. A titre

indicatif, la carte ci-dessous montre le nombre de place pour 10 000 habitants dans les départements de France métropolitaine⁶⁰⁰.

Capacités d'hébergement et de logement adapté pour 10 000 habitants (par département)

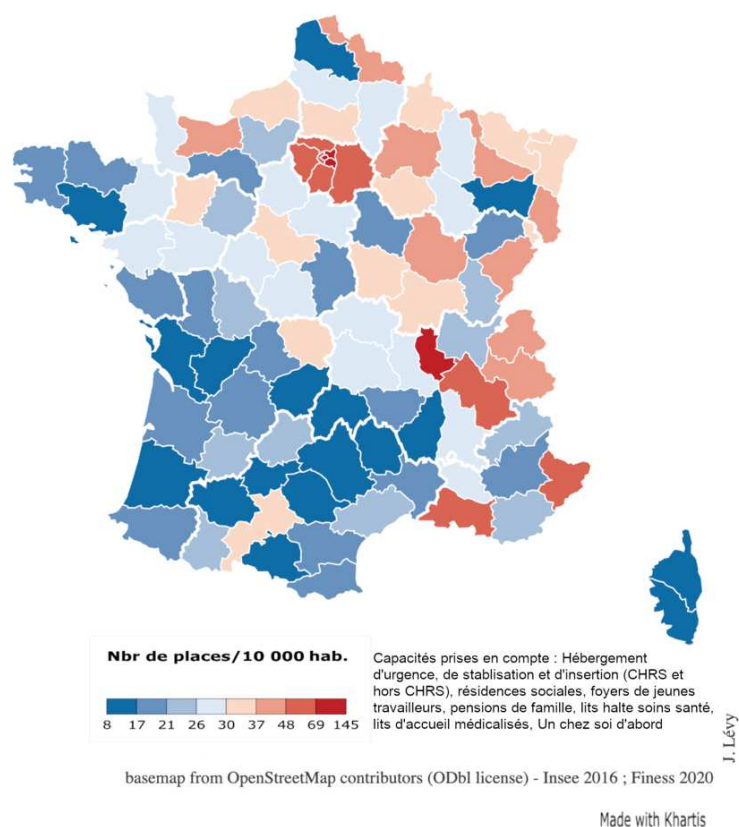


Figure 36 - Carte des capacités d'hébergement et de logement adapté pour 10 000 habitants (par département)

Cette carte permet de constater l'inégale répartition des places d'hébergement selon la population de chaque département. En moyenne sur le territoire national métropolitain, on trouve en moyenne 30,58 places d'hébergement pour 10 000 habitants pour les capacités retenues dans mon recensement. Certains territoires apparaissent ainsi particulièrement sous-dotés relativement à leur population alors que d'autres disposent d'une offre d'hébergement bien plus conséquente. La représentation graphique ci-dessous permet ainsi de constater que

⁶⁰⁰ J'ai recensé ici les places d'hébergement d'urgence, d'insertion et de stabilisation (CHRS ou non) ; en résidences sociales ; en pensions de famille ; en foyer de jeunes travailleurs ; en lits halte soins santé et lits d'accueil médicalisés ; au sein du Programme Un chez soi d'abord. Ces données excluent donc certains dispositifs, notamment ceux dédiés aux personnes demandeuses d'asile (centres d'accueil pour demandeurs d'asile, hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile ou centre provisions d'hébergement). Ce recensement a été réalisé à partir des données du Fichier national des établissements sanitaires et sociaux (Finess) pour l'année 2020. <http://finess.sante.gouv.fr>

Paris ou la Seine-Saint-Denis sont bien plus dotés en places d'hébergement par habitant que les Bouches-du-Rhône ou que le Nord, le Pas-de-Calais ou la Gironde.

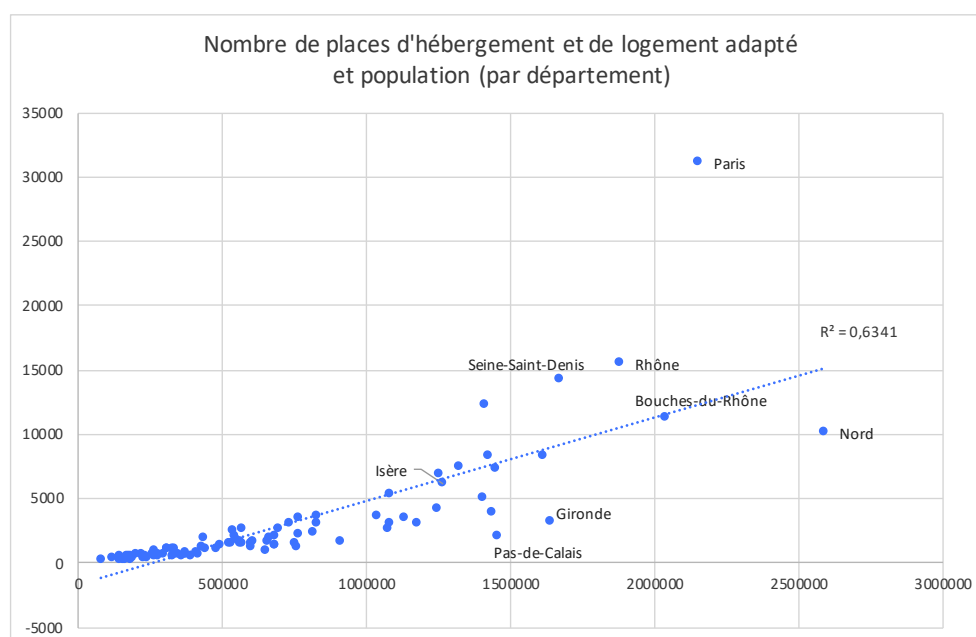


Figure 37 - Nombre de places d'hébergement et de logement adapté et population (par département)

La loi du 21 juillet 1994 relative à l'habitat mentionnait déjà dans son article 21 la capacité minimale de places d'hébergement d'urgence à atteindre pour les communes en fonction de leurs tailles et de leurs agglomérations d'implantation. Ces conditions ont été renforcées dans l'article 2 de la loi « Dalo » du 5 mars 2007⁶⁰¹ avant de voir un certain nombre d'exceptions à cette obligation inscrites dans l'article 69 dans la loi « Molle » du 25 mars 2009⁶⁰² et l'inscription des capacités minimales à atteindre en fonction des communes dans le Code de l'action sociale et des familles à l'article L. 312-5-3⁶⁰³. Si la capacité minimale légale est envisagée à l'échelle communale, on constate toutefois un lien entre population et capacités

⁶⁰¹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

⁶⁰² Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

⁶⁰³ L'article L. 312-5-3 du Code de l'action sociale et des familles précise ainsi : « La capacité à atteindre est au minimum d'une place d'hébergement par tranche de 2 000 habitants pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est supérieure à 50 000 habitants ainsi que pour les communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants et qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Cette capacité est portée à une place par tranche de 1 000 habitants dans les communes visées à la phrase précédente et comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 100 000 habitants ». Ces capacités intègrent les différents dispositifs d'urgence et d'insertion ainsi que les structures d'accueil pour demandeurs d'asile.

d'hébergement. Les données ci-dessus permettent de noter qu'au niveau départemental, cette obligation ne conduit pas à une offre harmonisée sur l'ensemble de la France métropolitaine.

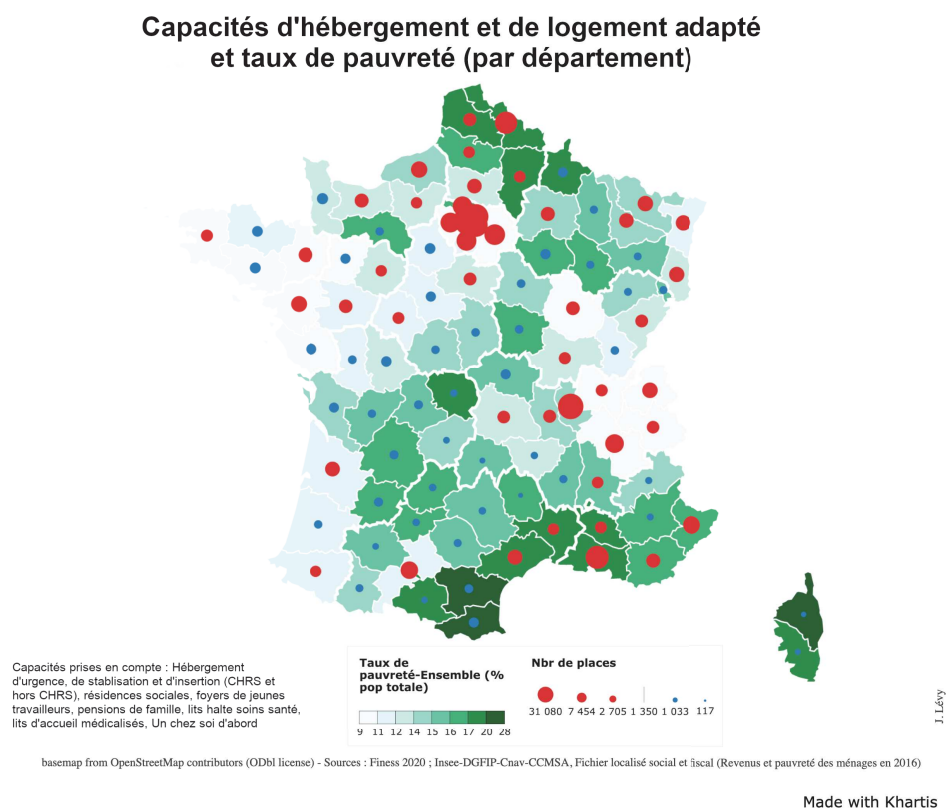


Figure 38 - Carte des capacités d'hébergement et de logement adapté et taux de pauvreté (par département)

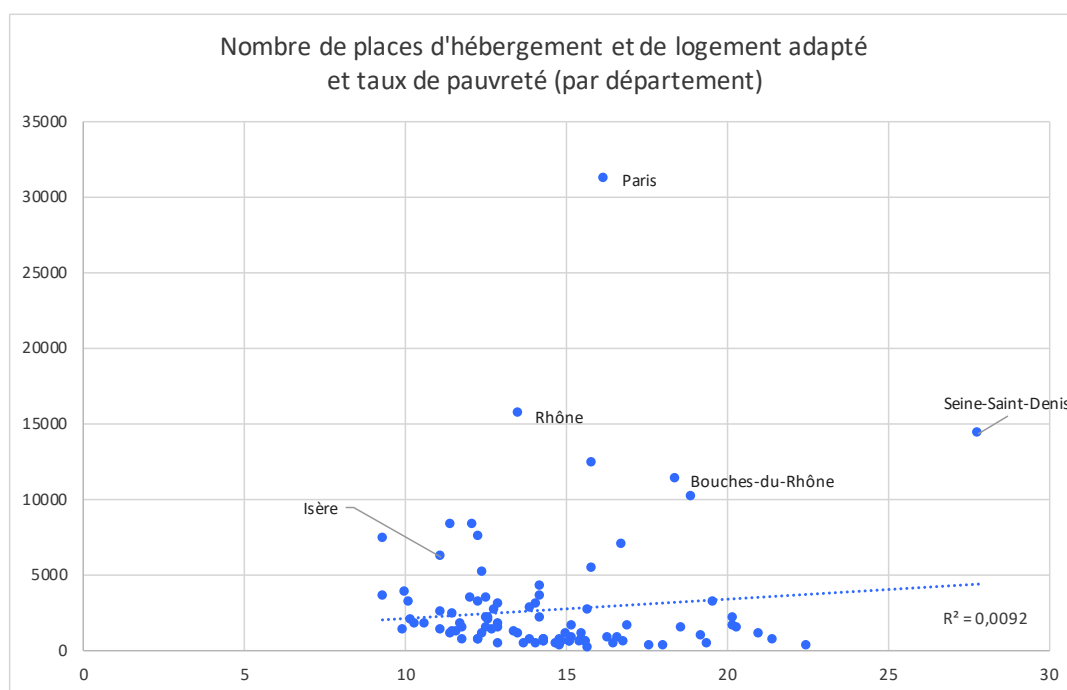


Figure 39 – Nombre de places d'hébergement et de logement adapté et taux de pauvreté (par département)

La loi Dalo avait fixé des obligations de capacités minimales d'hébergement d'urgence pour les communes en fonction de leurs populations et de la répartition des places à l'échelle de l'agglomération. L'inégale répartition des places selon la population à l'échelle départementale peut s'expliquer par le fait que la population ne conditionne pas nécessairement la quantité de places d'hébergement. Mais l'article L. 345-5-3 du Code de l'action sociale et des familles précise la « capacité minimale à atteindre par les communes ». Il y a donc normalement un lien entre la population et le nombre de places d'hébergement, *a minima* au niveau des villes, agglomérations ou métropoles.

Quelques caractéristiques sociodémographiques sur les personnes interrogées

Tous les entretiens mobilisés dans le cadre de ce chapitre ont été réalisés avec des personnes désignées par les acteurs de terrain comme étant des « grands exclus » et/ou prises en charge dans le cadre de dispositifs s'adressant spécifiquement à cette catégorie de public. Le fait d'être identifié comme relevant de cette catégorie constitue le dénominateur commun de l'ensemble de ces personnes. Au-delà de cette caractéristique commune, et malgré une importante hétérogénéité des profils et des histoires de vie, on peut souligner quelques traits généraux concernant les personnes enquêtées, en cohérence avec la population généralement accueillie dans les différents dispositifs observés.

Les personnes interrogées sont, au moment des entretiens, dans des situations résidentielles diverses : hébergement d'urgence, hébergement de stabilisation, logement individuel. Certaines sont hébergées chez des tiers ou encore à la rue⁶⁰⁴. Certaines personnes interrogées dans ces différents dispositifs ont pu, entre notre première rencontre et la réalisation de l'entretien, changé de type d'habitat. Quelques-unes ont accédé à un logement, d'autres vivent désormais en pension de famille. Mais de façon générale, la plupart des personnes interrogées se trouvaient ainsi, au moment de l'entretien, dans des dispositifs proposant des perspectives d'habitat de long terme.

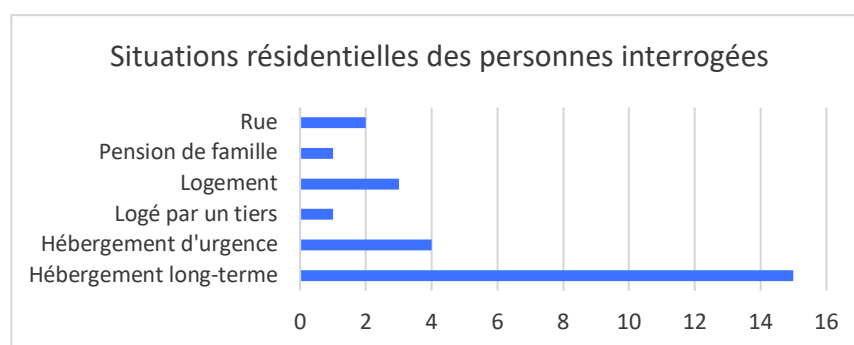


Figure 40 - Situations résidentielles des personnes interrogées au moment de l'entretien (n=26)

⁶⁰⁴ C'est le cas de certaines personnes suivies par le service Totem qui étaient, au moment de l'entretien, dans l'attente de l'attribution d'un logement.

en %		Répartition par tranche d'âge			Hommes Femmes		Étrangers francophones
		18-29 ans	30-49 ans	50 ans ou plus			
TERRAIN	Population interrogée dans le cadre de l'enquête (n=26)	7,7	34,6	57,7	85	15	12
	Population Prytanés (2015, n=6)	0	33	67	83	17	17
	Population Totem (2016, n=54)	23	64	13	77	23	6
	Population EDC Vésale (2014, n=28)	10 (19-25 ans)	37 (26-45 ans)	53 (45 ans et plus)	NC	NC	NC
	Population EDC Grancey (2014, n=11)	5 (19-25 ans)	50 (26-45 ans)	45 (45 ans et plus)	NC	NC	NC
ENQUETE SD 2012	Situation de logement à la veille de l'enquête SD 2012						
	Sans domicile	26	49	25	62	38	40
	sans abri	27	49	24	95	5	45
	en hébergement collectif qu'on doit quitter le matin	24	46	30	91	9	38
	en hébergement collectif où on peut rester pendant la journée	26	43	31	64	36	36
	en hôtel	29	62	9	37	63	73
	en logement	26	49	25	48	52	32
	Population de 18 ans ou plus vivant en logement ordinaire en France métropolitaine (source : Enquête Emploi Insee 2012)	19	34	47	48	52	6
	Tableau compilant les données issues d'un tableau réalisé par l'Insee et des données issues de différentes sources agrégées (Récolte directe ; Rapport d'activités centres d'hébergement des Enfants du Canal, 2014 ; Base de données du service Totem) Pour les éléments issus du tableau de l'Insee, "Caractéristiques socio-démographiques des sans-domicile francophones" : Champ : personnes francophones de 18 ans ou plus des agglomérations de plus de 20 000 habitants en France métropolitaine. Source : Ined, Insee, enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distributions de repas 2012.						

Tableau 33 - Comparatif des personnes interrogées avec la population des structures observées, la population des sans-domicile et la population de plus de 18 ans vivant en logement ordinaire en France métropolitaine

Dans un premier temps, le tableau ci-dessus permet de mettre en comparaison les données disponibles⁶⁰⁵ des dispositifs observés avec les résultats de l'enquête sans-domicile de 2012 de l'Insee. Il permet de constater que la population hébergée dans les structures observées dans le cadre de l'enquête est majoritairement plus âgée et plus masculine que la population sans-domicile recensée au niveau national. La seule exception est le service Totem qui n'est pas une structure d'hébergement mais un service « logement d'abord », qui accompagne une population qui, en termes d'âge, est relativement proche de la population générale des sans-domicile. En revanche, et bien que la proportion de femmes accompagnées par ce service soit supérieure aux autres structures observées, elle demeure en-deçà de la population générale des sans-abri.

L'échantillon de personnes interrogées dans le cadre de l'enquête reflète cette situation, alors que la majeure partie de celles-ci avait plus de 45 ans au moment de l'entretien et que la

⁶⁰⁵ Je ne dispose pas des données de certaines des structures observées., notamment pour l'espace « Bienvenue » du Refuge de la Mie de Pain, et pour le centre d'hébergement Le Hameau. Mais les observations de ces dispositifs permettent de constater que la population qui y était accueillie au moment de mes observations avait des caractéristiques proches des autres dispositifs de stabilisation.

moyenne d'âge des enquêtés est d'environ 50 ans (49 ans sur la base des 24 personnes pour lesquelles je dispose des âges exacts).

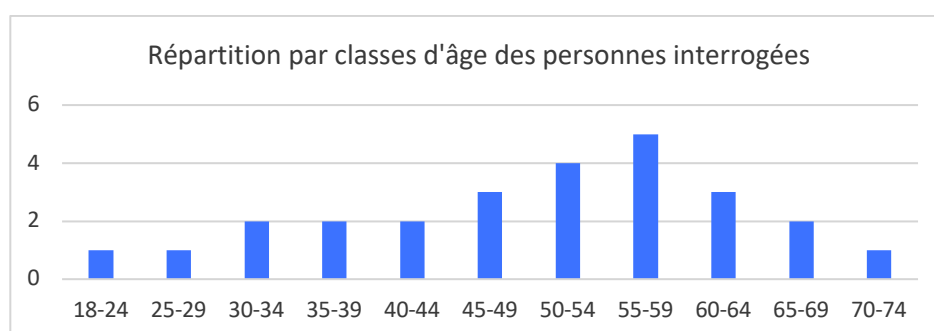


Figure 41 - Répartition par classes d'âge des personnes interrogées

Il en va de même en ce qui concerne la répartition hommes-femmes, alors que l'échantillon de personnes interrogées rassemble 81% d'hommes et 19% de femmes, ce qui représente une proportion hommes-femmes cohérente avec la population des structures observées. Par ailleurs, un peu plus d'un quart des personnes interrogées déclarent être en couple au moment de l'entretien. Cette affirmation peut recouvrir des situations diverses puisque certaines personnes vivent avec leur conjoint tandis que d'autres vivent séparément. Parmi les personnes se déclarant en couple au moment de l'enquête, les femmes sont surreprésentées (42%).

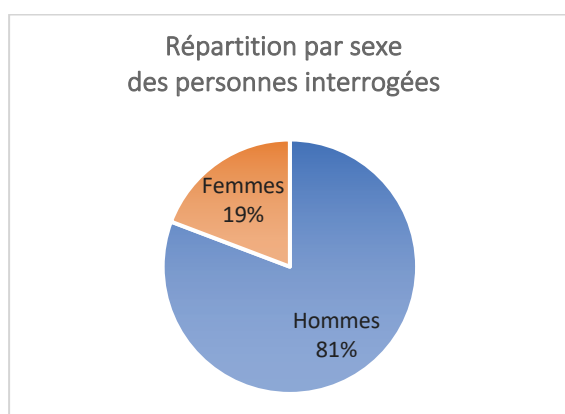


Figure 42 - Répartition par sexe des personnes interrogées

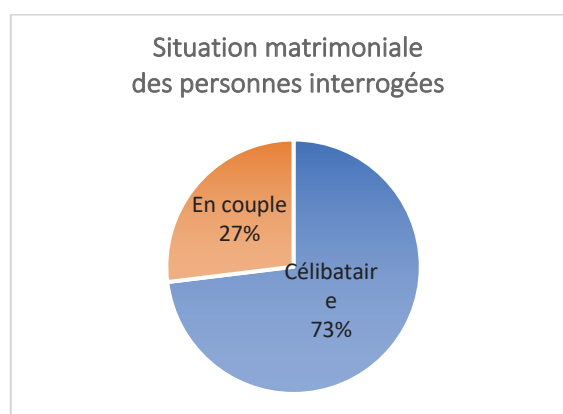


Figure 43 - Situation matrimoniale des personnes interrogées

En ce qui concerne les enfants, tous les personnes interrogées n'ont pas souhaité répondre à cette question. Sur les 18 personnes ayant répondu, 9 n'ont pas d'enfants (parmi elle, deux indiquent des enfants décédés). 9 déclarent avoir un enfant ou plus. Généralement, ces enfants sont adultes. Dans ce cas comme pour celui des enfants mineurs, les personnes interrogées n'ont pas eu la garde de ces enfants, que ceux-ci soient resté avec l'autre parent, que la garde ait été

confiée à des membres de la famille, ou encore que les enfants aient été prise en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance.

Sur les 26 personnes interrogées, 22 sont de nationalité française et 4 sont de nationalité étrangère (Europe et Maghreb). Au regard des éléments récoltés par les entretiens et les observations, les personnes étrangères prises en charge dans ces différents dispositifs sont présentes en France depuis de nombreuses années (10 ans au moins).

Au moment de l'entretien, les personnes interrogées perçoivent majoritairement au RSA (revenu de solidarité active). Certaines ne peuvent ouvrir des droits aux minima sociaux pour des critères d'âge, mais également à cause de documents administratifs manquants. Un quart des personnes interrogées au cours de l'enquête m'expliquent être engagées dans des démarches pour accéder aux minima sociaux. Pour certains, il s'agit de régulariser leurs situations administratives pour y accéder (refaire une carte d'identité ou régulariser une situation auprès des impôts), mais plus largement, il s'agit de personnes qui espèrent passer du RSA à une prestation plus rémunératrice telle que l'AAH (allocation adulte handicapé) ou l'ASPA (allocation de solidarité aux personnes âgées) ou la retraite pour les personnes ayant travaillé.

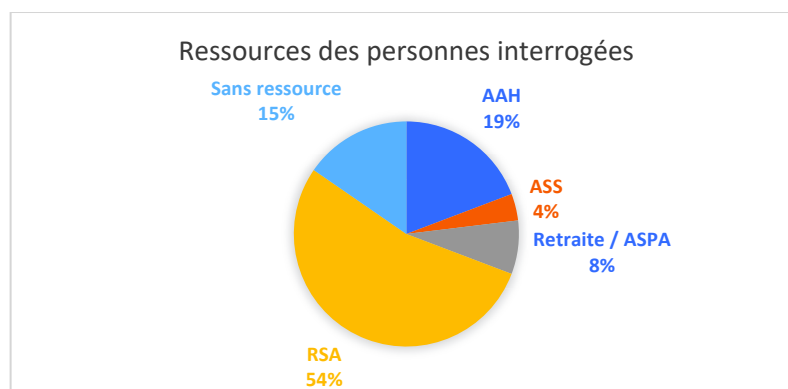


Figure 44 - Ressources des personnes interrogées

En ce qui concerne l'activité professionnelle, un peu moins d'un tiers des personnes déclarent ne jamais avoir travaillé au cours de leur vie. Pour les deux tiers restants, les emplois occupés sont de natures diverses, mais généralement précaires (intérim, contrats à durées déterminées, travail non déclaré). Certains ont travaillé dans la restauration, le bâtiment, la vente, et une partie des hommes interrogés se sont engagés dans l'armée lorsqu'ils étaient

jeunes⁶⁰⁶. De façon générale, les personnes ayant eu des expériences professionnelles ont occupé des emplois ne nécessitant pas de qualification. Sur les 26 personnes, 17 ont arrêté l'école au collège, 2 au lycée, 3 ont obtenu un certificat d'aptitude professionnelle, 2 ont obtenu leur baccalauréat, et 2 ont un niveau bac+2. Certaines personnes sans diplôme ont pu passer des certifications permettant de manœuvre d'engins de chantier ou de machines spécifiques, ou ont passé un permis pour conduire des véhicules spécifiques. Au moment de l'entretien, une personne va démarrer un emploi, deux sont en formation avec une perspective d'emploi à court terme, et 4 sont impliquées dans des actions de bénévolats dans des associations qu'elles ont pu fréquenter au cours de leurs carrières de rue ou dans lesquelles elles se trouvent désormais. Près de la moitié des personnes interrogées (12) faisaient la manche au cours de leurs années à la rue. Cinq continuent toujours au moment de l'entretien. Pour ces personnes, l'activité de manche est décrite comme un complément financier, mais aussi et surtout comme un espace de socialisation avec d'autres personnes de la rue ainsi qu'avec un certain nombre d'« habitués » – habitants du quartier, commerçants – qu'elles croisent depuis de nombreuses et avec lesquelles elles ont pu établir des relations plus ou moins fortes.

Des expériences de sans-abrisme précoces et longues

On peut souligner que les personnes interrogées ont majoritairement connu des expériences de sans-abrisme très tôt dans leurs vies, et qu'elles ont passé de nombreuses années dans la rue ou dans des lieux non prévus pour l'habitation. Concernant le premier épisode de sans-abrisme, 21 personnes interrogées m'ont indiqué l'âge auquel il s'était produit. Pour la majorité de ces personnes, la première expérience de sans-abrisme a eu lieu avant 25 ans (14) et même avant la majorité pour 6 d'entre elles.

⁶⁰⁶ La question du travail ne fait pas l'objet d'une analyse spécifique au sein de cette thèse. En revanche, il importe de constater l'importante place que cette thématique occupe au sein de la plupart des entretiens réalisés. La question de l'accès à l'emploi est présente dans quelques entretiens. C'est notamment le cas pour les personnes interrogées les plus jeunes qui y voit une perspective rémunératrice et par voie de conséquence émancipatrice vis-à-vis des institutions sociales. Pour quelques personnes plus âgées, parfois proches de l'âge de la retraite, l'accès à un travail, salarié ou bénévole, est envisagé comme une forme de réinscription sociale (c'est notamment le cas de personnes souhaitant reprendre contact avec leurs familles et particulier des enfants perdus de vue depuis de nombreuses années), et comme une forme de réciprocité à l'égard des structures les ayant aidés lorsqu'elles étaient à la rue pour d'autres (exclusivement dans le cas du bénévolat). Par ailleurs, de nombreuses personnes interrogées insistent sur la place du travail dans « leurs vies d'avant », ainsi que sur leur rapport au travail. Certaines personnes expliquent ainsi avoir travaillé toute leur vie, d'autres énumèrent des emplois multiples. Dans un certain nombre de cas, ces discours sont difficilement cohérents avec les trajectoires institutionnelles décrites par ailleurs au cours de l'entretien. Ces discours sur le travail semblent renvoyer, au-delà du récit de vie strict, à une affirmation identitaire importante, visant à se distinguer d'autres personnes de la rue, ou accueillies au sein des mêmes structures. L'arrêt du travail tout comme l'impossibilité d'y accéder sont alors expliqués par des difficultés physiques liées à divers accidents ou à une usure physique, décrites comme des entraves insurmontables.



Figure 45 - Âge du premier épisode de sans-abrisme (n=21)

Au-delà de cette précocité des premières expériences de confrontation à la vie sans domicile, on note également des parcours de sans-abrisme particulièrement long. Les personnes interrogées ont passé en moyenne 13 ans entre rue, abris de fortune, squats, entrecoupés pour certaines de séjours épisodiques en hébergement d'urgence, à l'hôtel, ou chez des tiers. Parmi elles, on observe des écarts importants. 10 personnes décrivent des périodes de sans-abrisme inférieures à 10 ans, dont 4 inférieurs à 5 ans (la plus courte étant de 2 ans). Mais de façon générale, les personnes interrogées ont passé plus de 10 ans dans la rue ou dans des lieux non prévus pour l'habitation (16), allant jusqu'à 36 ans.

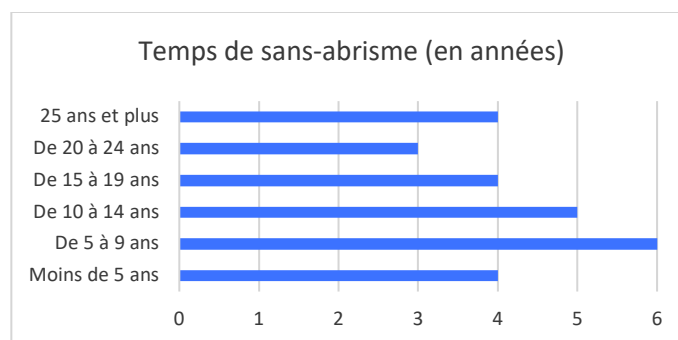


Figure 46 - Temps de sans-abrisme en années (n=26)

Au cours de ces périodes de vie dans la rue ou dans des lieux non-prévus pour l'habitation, les personnes interrogées ont rarement fait appel à leurs familles ou à des proches pour obtenir un soutien matériel ou financier. En ce qui concerne la famille, ceci s'explique par le fait pour l'ensemble des personnes, les liens familiaux sont fragiles ou inexistants. Dans un certain nombre de cas, les premiers épisodes de sans-abrisme font suite à une crise au sein de la famille conduisant à une rupture et une décohabitation. Dans d'autres cas, des liens avec certains

membres de la famille sont maintenus, mais généralement « à distance », « par téléphone », afin de ne pas avoir à les informer de leurs conditions d'existence.

Lien à la famille et premières expériences de sans-abrisme

La séquence des parcours de vie à laquelle je souhaite m'intéresser dans un premier temps est le premier épisode de sans-abrisme. Différents travaux se sont intéressés à l'analyse des raisons conduisant des personnes à « devenir sans-domicile » (Brousse, 2006b ; Marpsat et Firdion, 1996)⁶⁰⁷. Parmi les facteurs déterminant, ces recherches mettent en exergue l'origine sociale, le contexte familial pendant l'enfance, et les éventuelles ruptures précoces (décès de l'un des parents, placement dans un service de la protection de l'enfance, *etc.*). Maryse Marpsat et Jean-Marie Firdion parlent d'« une jeunesse difficile et de liens rompus » en s'appuyant sur le fait que 75% des hommes et 75% des femmes sans domicile interrogés dans le cadre de l'enquête de l'Ined de 1995⁶⁰⁸ déclarent avoir connu au moins un « évènement marquant » durant l'enfance ou la jeunesse. Parmi ces éléments, ils listent : « naissance à l'étranger, impliquant souvent une rupture au moins spatiale avec la famille élargie et le réseau de solidarité qu'elle pourrait constituer », « vie à seize ans loin des deux parents », « père ou mère inconnu ou décédé », ou « un autre événement (maltraitance, séparation des parents, guerres...) qu'ils décrivent comme “négatif” et dont ils jugent les conséquences importantes pour eux » . Les personnes que j'ai interrogées dans le cadre l'enquête ont pour la majeure partie d'entre elles connues des « évènements marquant » de ce type au cours de leur enfance ou de leur jeunesse. Sur les 26 personnes retenues ici, 16 décrivent au cours de l'entretien des événements qui ont eu un impact sur leur existence et en particulier sur le fait qu'elles se retrouvent sans domicile. Parmi ces événements, la plupart rejoignent ceux évoqués par Marpsat et Firdion : décès d'un parent ou séparation, maltraitance, décohabitation précoce du foyer parental pour diverses raisons, ou encore arrivée en France après une naissance à l'étranger. D'autres personnes parmi celles interrogées ont été prises en charge par la protection de l'enfance, ou ont été mises dehors du domicile parental suite à des comportements jugés non tolérables par le ou les parents : consommation de drogues, actes de délinquance, « mauvaises fréquentations », *etc.*

⁶⁰⁷ Ces analyses résultent en particulier des enquêtes de grande ampleur sur les personnes sans domicile, réalisées par l'Ined et l'Insee à partir de 1995.

⁶⁰⁸ Ined, enquête sur les sans-domicile à Paris, février-mars 1995.

Dans les parcours de vie des personnes interrogées, ces événements au cours de la jeunesse ont des conséquences importantes sur les relations ou non-relations qu'elles ont pu avoir avec leurs familles au cours de leurs carrières de sans-abrisme. Par ailleurs, on peut souligner que plusieurs personnes interrogées expliquent leurs premiers épisodes de sans-abrisme comme des conséquences de crises ou de ruptures familiales. Dans certains cas, ce premier épisode va se prolonger pendant plusieurs années. Pour d'autres, il va constituer une première expérience à la suite de laquelle, les personnes vont être dans des situations résidentielles diverses avant de se retrouver à vivre de façon plus durable dans la rue des années plus tard. Mais dans les deux cas de figure, ce premier épisode et son contexte nous informe sur la faiblesse des ressources économiques et sociales des personnes que j'ai eu l'occasion d'interroger.

Dans certains cas, le premier épisode de sans-abrisme est intervenu très tôt, au moment de l'adolescence ou autour de la majorité. Dans ces cas-là, cette première expérience de la rue fait suite à un départ du foyer parental sur fond de crise. C'est notamment le cas de Louis. Il a 54 ans au moment de notre entrevue. Il a passé plus de 20 ans à vivre dans la rue ou dans différents squats. Il a quitté le domicile familial très jeune (14 ans), ne supportant pas de voir sa mère se remettre en couple après le décès de son père. Après de nombreuses disputes très violentes, il s'enfuit de chez lui et passe plusieurs jours dehors avant d'être finalement recueilli par une famille de forains. Il passera plusieurs mois avec eux avant de prendre la route seul alors qu'il a à peine 16 ans. Le cas de Jérôme est sensiblement différent. Alors que son père quitte sa mère pour vivre avec une autre femme, il rompt le contact avec lui. Après un parcours scolaire difficile, il s'engage dans l'armée puis en sera renvoyé pour différentes infractions aux règles (consommation d'alcool, de drogue). Il a alors 23 ans et s'installe chez sa mère avec sa « copine » de l'époque. Deux ans plus tard, sa mère décède soudainement. Sans travail et sans ressources, il se voit contraint de quitter le logement. Et ne souhaitant pas demander d'aide à son père, il va vivre dehors avec sa compagne :

Parce que toi, tu me racontais que tu t'étais, enfin, pris un peu le bec avec ton père et ta belle-mère. Mais toi, au final, tu me disais 24 ans de rue, 5 ans d'armée, etc., mais en fait, c'est quoi ton parcours ? Comment tu t'es retrouvé à la rue finalement ?

Jérôme : Ben, comment je me suis retrouvé à la rue ? C'est en 1991, décès de ma mère. On a perdu l'appartement. Moi je pouvais pas payer, je travaillais pas. Si, je travaillais, je faisais des petits boulots au noir, mais, ça suffisait pas pour payer un loyer de... 4 200 francs. Et, je me suis retrouvé, ben, comme un con, du jour au lendemain. Moi, ma copine.

Parce que ta copine vivait avec toi chez ta mère...

Jérôme : Ouais. On a pris la tente, on a pris les duvets. Allez hop, on a été se mettre au parc...

Donc à côté de la maison, à côté de l'appartement...

Jérôme : Ouais. Pas très loin quoi. Une centaine de mètre. Une centaine de mètre, puis, voilà...

Dans le cas de Pierre, c'est également le décès de sa mère chez laquelle il vivait depuis plusieurs années après un passage par l'armée, qui l'a conduit à se retrouver à la rue. Dans un contexte de tensions familiales avec son frère aîné et alors qu'il intérimaire dans une société de transport, il va dans un premier temps dormir dans son véhicule professionnel avant que sa mission ne s'arrête. Suite à cela, il va entamer une longue succession de séjours à la rue et d'hébergement épisodiques dans des centres d'hébergement d'urgence, pendant une quinzaine d'année.

Toutes les personnes interrogées n'ont pas souhaité aborder le sujet de la famille, parfois trop sensible. Mais sans exception, lorsque je les questionnais sur les éventuelles ressources sur lesquelles elles pouvaient éventuellement s'appuyer au cours des périodes de sans-abrisme ou dans des moments particulièrement difficiles, la famille n'a jamais été mentionnée.

Ce constat sur les relations familiales est en partie valable pour les relations amicales. Lorsque les personnes interrogées me parlent de leurs amis, il s'agit généralement d'autres personnes hébergées au même endroit qu'elles, ou de « compagnons de galère dans la rue ». Quelques rares personnes mentionnent des personnes qu'elles fréquentent en dehors des réseaux de l'assistance et de la rue. Dans ces rares cas, les amis ont pu être des ressources potentielles en cas de difficulté, mais ont été mobilisées de façon ponctuelle, avec parcimonie et/ou en tentant d'établir des modalités de réciprocité.

Bernard, un homme de 55 ans ayant passé 20 ans dans la rue, explique comment le réseau amical n'a pas été pour lui une ressource lui permettant de « s'en sortir » :

Bernard : « Au début, t'as une certaine fierté. Donc... »

C'est-à-dire ?

Bernard : « Ben tu vas frapper chez tes amis. Que tu avais quand tu étais... "Ah bon, il t'arrive ça ?! Olala... Ben écoute, viens. Viens passer un petit moment avec

nous, machin. Viens passer le week-end. Tu sais, la semaine, c'est pas facile avec les enfants, machin. Mais si tu veux passer le week-end avec nous ». Bon. Mais tu vois que ça les enchante pas. Alors c'est là que tu t'aperçois si t'as vraiment des... bon... Moi, je sais pas. Y en a qui peuvent s'en sortir peut-être plus facilement que moi, parce qu'ils ont des frères et sœurs. Ils ont des grandes familles. Moi non. »

Toi tu es enfant unique...

Bernard : « Ben voilà. Donc, euh, les copains que j'avais, c'était soit les copains de [là où il squattait] quand j'avais 18 piges. Que j'avais perdu de vue, donc... Y en a qui étaient en taule. Y en a... Après j'avais des copains de [la ville où il vivait avec ses parents], mais... Voilà, là-bas, tout le monde me connaissait donc, euh, voilà, je voulais... J'étais parti de chez mes parents, c'était pas pour aller vivre chez le voisin. [...] Et puis, et puis voilà. Donc après, en... Même en tant que père de famille, alors bien sûr que tu as plein d'amis. Moi, j'avais tous les week-end des gens qui venaient manger à la maison. Y avait... Mais dans ces situations-là, non, t'as plus d'amis. Ou alors, tu en as "Vas-y, dors là ce soir si tu veux, ou machin". »

Mais c'est du ponctuel, c'est ça ?

Bernard : « Voilà. »

Hakim, 42 ans, m'explique qu'au cours des 7 ans passés dans la rue, certains de ses amis lui ont proposé à différentes reprises de venir dormir chez eux. S'il a parfois accepté, notamment lors des premiers temps à la rue, il a toujours fait attention de ne pas les « gêner » et a fini par décliner ces invitations :

Et donc, sur les personnes sur lesquelles tu peux compter, à part ici, t'as des personnes à l'extérieur sur lesquelles tu peux compter ? Qui peuvent...

Hakim : « Ouais, ouais. Euh, qui peuvent, ça dépend, sur quoi, quoi. Ça dépend sur quoi, quoi. Compter pour quoi, quoi. Ça dépend ? »

Ben, je sais pas. Là, tu parlais par exemple de... "je vais voir une personne et je lui demande de me dépanner de 20 euros".

Hakim : « Ouais ouais ! Y a pas de problème parce que tu vois, c'est mon pote, je le connais, je sais qu'il travaille et tout. Y a pas de problème. Ouais, voilà. Ça, là-dessus, tu peux compter. Même, avant pareil. Avant de me retrouver à gauche à droite, je dormais chez des amis, mais... tu restes pas longtemps, quoi. T'es pas chez toi, quoi. Tu sens que tu gênes quoi. Ben ouais. Moi, j'ai des amis, ils ont des apparts. Ils m'ont demandé plusieurs fois : "Viens, viens à la maison". Je viens une nuit, deux nuits, après je m'en vais, quoi. Ah oui, ils ont leur vie à faire. Tu vas pas squatter chez eux quoi. Ah ouais. »

Dans ce cas-là, t'essaies de tourner un peu ?

Hakim : « Ouais, voilà. A gauche, à droite. »

Et ça, c'est des potes que tu as depuis longtemps ? Enfin ces gens-là ?

Hakim : « Ouais, ouais. Non, non, je les ai connus en 2003, quand je revenu [...]. Ouais, ouais, je les ai connus en 2003. »

Et c'est des gens avec lesquels tu restes en contact ?

Hakim : « Ouais, ouais. Bien sûr, ouais, ouais. »

Eux, ils ont des apparts où ? Sur [ville] même ou...

Hakim : « Ouais, sur [ville]. Ils travaillent et tout. Ils travaillent, ils ont leur appart', ils travaillent, et tout. »

Et toi, tu veux pas gêner quoi...

Hakim : « Ouais, voilà, ouais. Même s'il te dit : "Non, tu gênes pas". Tu gênes à un certain moment. Ben ouais. »

Rachida, m'explique comment elle s'est constitué un réseau par le biais d'un pub dans lequel elle passait certaines nuits lorsqu'elle était à la rue. Durant cette période, elle s'était arrangée avec un foyer d'urgence qui lui gardait ses affaires la nuit et elle allait alors passer la nuit dans ce pub fermant très tard, pour écouter de la musique, discuter avec des gens. Me parlant de cet arrangement qui s'est mis en place très tôt avec le foyer d'urgence, et notamment avec l'un des veilleurs de nuit, elle m'explique :

Rachida : « Il m'a dit de suite, quand il m'a vu le premier soir arriver, il m'a dit, on a papoté et tout, il a vu comment j'étais, parce que j'ai pas hésité à céder mon... Au début, on avait un lit de camp. Quand tu arrives, enfin à l'époque, il y avait un espace, un entresol, y a avait pas mal de place pour les mecs. Y avait réservé un petit carré comme ça, avec une sorte de paravent pour les femmes. Et moi, comme je connais un pub pas loin, les premiers temps, je leur disais : "Moi, je dors pas, j'ai pas sommeil, mais je garde mon cabas ici, mon petit sac sous le truc, vous faites attention". Ils le gardaient dans le bureau d'ailleurs. Et en fait, ils pouvaient recevoir une autre dame à ma place. Moi j'allais trainer [au pub]. Je consommait pas mais l'ancien gérant il m'aimait beaucoup et même, il me disait, je t'offre, je disais : "Non, non, je le sens pas ce soir. Mais par contre tu me tolère ?". Il me disait : "Y a pas de problème". C'est un endroit que je connais depuis quinze ans et tout, donc, je suis VIP là-bas. Je me glissais derrière. En plus, c'est un truc de rock, mais c'est des concerts live tous les soirs. C'est assez luxe quoi. La bière elle coûte 10 euros quand-même. »

Rachida passait ainsi régulièrement la nuit dans ce pub avant d'aller se reposer en journée dans un accueil de jour où elle se sentait plus en sécurité que dans un hébergement collectif. Elle s'y est fait des amis. Certaines personnes rencontrées dans ce lieu lui ont même prêté de petites sommes d'argent et lui ont proposé des solutions d'hébergement ponctuelles ou plus durables. Elle m'explique ainsi comment, dans un moment où elle ne savait plus où dormir, elle a fait appel à l'un de ses amis, rencontré au pub, qui l'a hébergée pendant plus d'un an :

Rachida : « J'ai senti le stress [...]. J'appelle un pote. J'avais un pote qui venait d'acheter un appart. Qui finissait de le construire, qui avait fini de l'aménager tout. J'ai fait : "Bruno, voilà, je suis dans la merde. Voilà ce qui se passe". Il me dit : "Tu viens". Et donc là, en 2007, j'ai emménagé chez mon pote. Je suis restée chez lui un an et demi. [...] bon, ça se passait très bien entre nous, parce que je ne payais pas de loyer, mais je payais tout le reste. Et je m'occupais de la maison, et il a arrêté de voir le psy parce que j'étais là. En plus on est des potes depuis des années, donc on s'entendait super bien, c'était un frère.

C'est un pote que tu avais rencontré où ?

Rachida : [Au pub]

Au cours de cette période, Rachida et son ami ont trouvé un mode de fonctionnement permettant que cette situation puisse durer dans le temps. C'est la mère de cet ami qui a finalement mis un terme à cette cohabitation en expliquant que ce n'était pas normal qu'un homme et une femme vivent ensemble sans être en couple. Afin d'éviter de mettre son ami dans la difficulté avec sa famille, Rachida a quitté son logement et est retournée à la rue.

Ces différents éléments relatifs aux relations sociales et familiales permettent, avant de resserrer davantage la focale sur les relations entre les personnes enquêtées et l'offre sociale, de constater que ces dernières ne disposent majoritairement pas de ressources personnelles sur lesquelles s'appuyer en cas de difficulté. Et lorsque c'est éventuellement le cas, elles ont, pour diverses raisons, une utilisation très mesurée de ces éventuelles ressources personnelles. Entre rareté des liens sociaux et familiaux, prudence et mesure dans les relations d'aide impliquant des proches, et volonté de conserver sa fierté, la plupart des personnes interrogées ont bricolé des solutions personnelles entre le réseau d'assistance et des solutions alternatives de circonstance, pendant leurs périodes de sans-abrisme.

Résumé

Cette thèse s'intéresse à un « public » particulier parmi les sans-abri : les « grands exclus ». Cette catégorie regroupe généralement les sans-abri dits « chroniques », considérés comme « les plus en difficulté » ou les « plus désocialisés ». En adoptant une perspective historique et multi-située, la thèse propose une socio-genèse de cette catégorie depuis les années 1980 et la façon dont elle s'inscrit dans le cadre des politiques sociales de prise en charge des sans-abri. Ceci permet de voir comment la question des « grands exclus » ou des « sans-abri chroniques » constitue un problème spécifique qui conduit à la production d'une réponse sociale généralement spécifique et dérogatoire. Ceci s'observe dans le temps et à tous les niveaux de la production et de la mise en œuvre des politiques publiques.

L'analyse par le non-recours montre que la question du non-recours est consubstantielle de la catégorie des « grands exclus ». Dès son origine, c'est la question de l'éloignement et du refus de l'offre, envisagée et expliquée sous l'angle individuel et psychopathologique, qui participe à cadrer le problème social de cette population. Par la suite, l'échec du développement des politiques de l'urgence pour remédier à leur situation va penser cette catégorie sous l'angle des logiques d'éviction dont les « grands exclus » seraient victimes, complexifiant la compréhension de la non-demande qui s'expliquerait aussi par les conditions et principes de l'offre sociale. Mais en fin de compte, ces formes de non-recours sont observables au cours de la consolidation de cette catégorie, de sa genèse à aujourd'hui. L'analyse à l'échelle des territoires montre que l'organisation de l'offre, admettant en définitive l'inadaptation de la plupart des dispositifs d'hébergement sociaux à formuler une réponse à ce public, conduit à un non-recours par non-proposition structurel reléguant les « grands exclus » vers une « filière » spécifique de l'offre d'hébergement.

Ce constat pourrait conduire à rejoindre les conclusions déjà anciennes, sur le caractère dualiste de la prise en charge des sans-abri, reléguant les sans-abri jugés non-réinsérables vers des solutions de mise à l'abri ponctuelles à la frontière du social et de l'humanitaire. Pourtant, une offre d'hébergement de long terme, marginale, existe et propose des conditions d'accueil jugées plus dignes par les personnes. Si l'existence de cette offre permet de discuter la lecture dualiste de la prise en charge, la thèse montre toutefois que pour ce public, la question de l'exercice du choix se joue en définitive dans un espace particulièrement circonscrit de l'offre sociale, à l'écart du droit, et avec une latitude décisionnelle faible.

Table des matières

Remerciements	4
Liste des sigles et acronymes.....	7
Sommaire	9
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	14
1. L'enjeu de la prise en charge des personnes sans abri réfractaires ou à distance de l'offre sociale	21
1.1 Une catégorie de public spécifique : les « grands exclus ».....	22
1.2 Évolutions dans le traitement des « grands exclus » au fil de l'institutionnalisation du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion	23
2. La genèse de la recherche	25
3. Méthodologie et cadrage de la recherche	29
3.1 Suivre le fil de la catégorie des « grands exclus ».....	30
3.2 S'inscrire dans une approche « par les publics ».....	32
3.3 Une approche par le non-recours	34
4 La démarche de la thèse.....	37
PREMIÈRE PARTIE : LA CONSOLIDATION PROGRESSIVE DE LA CATÉGORIE DES « GRANDS EXCLUS » AU FIL DE L'INSTITUTIONNALISATION DU SECTEUR « AHI ».....	45
Introduction de la première partie	46
Chapitre 1 : Évolutions dans le traitement politique du sans-abrisme	49
1. De l'identification du « phénomène SDF » à la construction d'une catégorie d'action publique.....	51
1.1 L'exclusion, catégorie floue et polysémique, et point d'orgue du « processus d'individualisation de la pauvreté »	51
1.2 De l'exclusion sociale au phénomène SDF : évolutions progressives dans la prise en charge des sans-abri.....	56
1.3 La prise en considération sociale et politique du « phénomène SDF ».....	60
2. La « question SDF » au pluriel	63
2.1 Le développement des recherches sur les sans-domicile à l'heure de l'affirmation d'un besoin de connaissances par les institutions.....	65
2.2 Hétérogénéité des sans domicile fixe et continuum des situations d'exclusion liées au logement	69
Conclusion du chapitre	75
Chapitre 2 : L'émergence du « grand exclu » comme figure emblématique de l'individu vulnérable.....	78
1. Une approche compréhensive de la catégorie des « grands exclus »	79
2. La « grande exclusion », une catégorie nébuleuse et polysémique	82
2.1 La « grande exclusion » et les « grands exclus » : Une sous-catégorie « marginale » et « problématique » parmi la population sans domicile fixe	82
2.2 Une catégorie ancrée à l'échelle du terrain	86
3. Aux origines de l'identification et du cadrage du problème de la « grande exclusion » : la construction de la figure d'un individu vulnérable non-réinsérable	92

3.1	Le rôle de la Maison de Nanterre et la construction pathologisante du « grand exclu »	94
3.2	Une littérature psychanalytique en renfort	101
3.3	Des divergences sur le « diagnostic », mais un consensus sur le « traitement » ?	105
3.4	Diffusion, promotion et prospérité de la lecture pathologisante des « grands exclus » auprès des intervenants de terrain	108
Conclusion du chapitre		112
Chapitre 3 : L'acte 1 de la mise en politique de la catégorie des « grands exclus »		116
1. La prise en considération politique des difficultés d'accès à l'offre sociale des sans-abri les plus en difficulté		117
1.1	Le « rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des "sans domicile fixe" » : caractérisation des difficultés d'accès à l'offre sociale des personnes sans abri	118
1.2	Le rapport Chassériaud sur la « grande exclusion » : affirmation des limites de l'insérabilité et des incapacités individuelles	127
1.3	Développer l'offre sociale pour toucher les sans-abri les plus en difficulté.....	135
2. La politisation de la catégorie des « grands exclus »		137
3. Une lecture de la politisation de la situation des « grands exclus » au travers de la trajectoire de Xavier Emmanuelli		142
3.1	La création du Samusocial, ouverture de l'« Acte 1 » de la mise en politique de la « grande exclusion »	142
3.2	Le secrétariat d'État, un « incubateur » de politique publique pour les « grands exclus » ?	145
3.2.1	La volonté de développer une offre sociale adaptée aux sans-abri les plus en difficultés	146
3.2.2	Formuler une réponse publique aux résurgences de la pénalisation du vagabondage : la mission confiée à Danielle Huèges et Bernard Quareta.....	151
3.2.3	Développer une « éthique » de l'urgence sociale : le rapport de Michel Thierry	154
3.2.4	Renforcer le rôle des accueils de jour au sein des politiques de l'urgence sociale : le deuxième rapport de Danielle Huèges	156
3.2.5	Améliorer la prise en charge des « personnes en situation de grande précarité souffrant de troubles psychiatriques » : le rapport de Cyril Roger-Lacan et Catherine Patris	158
Conclusion du chapitre		160
Chapitre 4 : L'institutionnalisation d'un dispositif global de prise en charge des personnes sans domicile fixe		163
1. Croissance et densification des politiques publiques à destination des personnes sans domicile		165
2. Évolutions budgétaires et évolutions du champ		168
3. Un cadrage juridique progressif et inégal en fonction des sphères d'activité		175
3.1	La précision du cadrage réglementaire de l'hébergement d'insertion et du logement adapté dès le milieu des années 1970.....	176
3.2	Le cadrage plus récent des politiques de l'urgence sociale.....	177
4. L'orientation politique vers d'un dispositif global et coordonné		181
4.1	Assurer une mission d'intérêt général, d'utilité sociale, et respectueuse du droit des usagers ..	182
4.2	Tentative de cadrage du dispositif de prise en charge des sans-abri : La création d'un référentiel de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion.....	184
4.2.1	Formuler les principes d'une articulation entre prestations de premier accueil et d'insertion	186
4.2.2	Cadrage global ou cadrage de l'urgence sociale ?	193
Conclusion du chapitre		195
Conclusion de la première partie		199

Le rapport à l'offre des sans-abri « les plus désocialisés » envisagé sous l'angle de la non-demande ou du refus de l'offre	199
Une frange de la population sans-abri qui n'accède pas aux services sanitaires ou sociaux : caractérisation d'un non-recours par non-réception par inadaptation de l'offre.....	202
DEUXIEME PARTIE : LE TEMPS DES CRITIQUES OU L'AVÈNEMENT POLITIQUE DU « GRAND EXCLU »	206
Introduction de la deuxième partie	207
Chapitre 5 : Le « grand exclu », de la figure de l'individu vulnérable à celle de victime du système de prise en charge	210
1. Le dispositif AHI, une lecture de la complexité institutionnelle en « trois dimensions ».....	211
1.1 Une stratification verticale : du central au local, le mille-feuille administratif des politiques liées aux personnes sans abri et sans domicile	212
1.2 Une logique opérationnelle fondée sur la distinction des publics et la pluralité des réponses...	216
1.2.1 La distinction des publics et des situations.....	217
1.2.2 La pluralité des réponses	219
1.3 De la catégorisation des publics à une logique classificatoire : L'inscription des personnes dans la perspective insertionnelle et ascensionnelle du secteur hébergement-logement.....	224
1.3.1 La logique ascensionnelle des parcours d'hébergement.....	224
1.3.2 Une distinction fondée sur la capacité à accéder au logement.....	226
1.4 Une articulation globale incertaine	228
2. Caractérisation du non-recours aux services d'urgence d'une frange des personnes sans-abri au travers de la série d'enquêtes du Credoc	230
2.1 Les dispositifs de l'urgence sociale, de la non-réception à la non-demande	231
2.2 Non-recours structurel et nécessité de transformation de l'offre sociale d'urgence	236
3. Le « grand exclu » comme victime du système de prise en charge.....	240
3.1 La difficile ascension des marches de « l'escalier » pour les « grands exclus ».....	241
3.1.1 Objectivation des dysfonctionnements structurels de l'organisation ascensionnelle de la prise en charge	241
3.1.2 Les « grands exclus » victimes du « dualisme du réseau d'hébergement »	246
3.1.3 La consolidation d'une catégorie de sans-abri chroniques.....	253
3.2 Réhabilitation des comportements des « grands exclus » à l'égard de l'offre sociale.....	254
3.2.1 Les « bonnes raisons » des sans-abri expliquant un non-recours volontaire actif	255
3.2.2 Prolongement de la prise en considération des personnes ne fréquentant pas les structures d'hébergement ou de restauration dans le cadre de l'enquête SD 2001.....	260
Conclusion du chapitre	262
Chapitre 6 : Le temps des critiques ou le recadrage politique du problème des « grands exclus »	265
1. La catégorie des « grands exclus » au cœur de l'autocritique institutionnelle : autour du 10 ^e rapport du HCLPD.....	267
1.1 La nécessité d'un dispositif d'hébergement d'urgence réactif et orienté vers le logement ..	269
1.2 Les « grands exclus », une population chroniquement à la rue, caractérisée par une importante vulnérabilité sanitaire et sociale, et pour laquelle l'offre sociale est particulièrement inadaptée	272
1.3 Paradoxes institutionnels dans la prise en charge des « grands exclus »	275
1.4 D'une errance à l'autre : le phénomène d'errance institutionnelle.....	277
1.5 Mettre fin à l'errance institutionnelle des « grands exclus » en créant une « marche » supplémentaire ou en fabriquant un second « escalier » ?	279
1.5.1 Vers les constructions d'une filière spécifique adaptée	280

1.5.2	L'ajout d'une nouvelle marche dans l'escalier de la prise en charge : l'hébergement de stabilisation.....	282
2	Le temps de la contestation : de la critique publique du système d'hébergement à l'avènement de la « stabilisation » pour les « grands exclus »	287
2.1	De l'affaiblissement de l'influence politique des associations « gestionnaires » à l'action contestataire des associations « militantes ».....	288
2.2	« À défaut d'un toit, une toile de tente » : l'interpellation critique de Médecins du Monde s'installe dans l'espace public.....	292
2.2.1	Le non-recours des sans-abri au cœur de la mobilisation contestataire de Médecins du Monde	293
2.2.2	Derrière la revendication d'une « modification profonde » de la prise en charge des sans-abri... le respect des principes du Référentiel AHI.....	296
2.2.3	Une situation qui s'enlise, une action critiquée et la mise en place d'une médiation de sortie de crise	298
2.2.4	L'affirmation politique de la « stabilisation » pour les « grands exclus » comme « conquête » de la mobilisation de MdM.....	304
2.2.5	La mobilisation de MdM, une « opération réussie » ?	308
2.3	L'action spectaculaire des Enfants de Don Quichotte comme « catalyseur » politique	313
2.3.1	Une action citoyenne pour « faire la révolution avec les SDF et casser les idées reçues sur les sans-abri »	316
2.3.2	La Charte du Canal Saint-Martin, une plateforme de revendications révolutionnaires ?	318
2.3.2.1	La « Charte du Canal Saint-Martin pour l'accès de tous à un logement ».....	320
2.3.2.2	L'influence des associations nationales.....	324
2.3.3	De l'affirmation de l'accès de tous les citoyens à un logement à la réaffirmation de la distinction entre les publics	330
	Conclusion du chapitre	332
	<i>Chapitre 7 : La démarche de Refondation : la catégorie des « grands exclus » à l'épreuve du droit.....</i>	<i>337</i>
1.	Le Parsa et le Dalo : entre rupture et continuité, l'affirmation d'un cadre juridique pour l'hébergement et l'accès au logement	340
1.1	L'élaboration progressive d'une réponse gouvernementale	340
1.2	L'inscription juridique d'un droit à l'hébergement et au logement	345
1.2.1	Le Plan d'action renforcé pour les sans-abri, un premier tournant vers le logement	345
1.2.2	La loi Dalo du 5 mars 2007, ou l'affirmation d'un droit au logement et à l'hébergement	349
2.	Principes d'inconditionnalité et de continuité, ou l'amorce d'un processus de juridicisation	355
2.1	De la mise à l'abri ponctuelle à la continuité de la prise en charge	355
2.2	La reconnaissance légale de l'inconditionnalité de l'accueil	357
3.	Des évolutions juridiques à l'épreuve d'un secteur sous pression.....	362
4.	Le Chantier national prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement, ou la tentative d'une refondation du dispositif	366
4.1	Le rapport d'Étienne Pinte, point de départ du Chantier national prioritaire.....	368
4.2	La Dihal, acteur central de la démarche de Refondation	370
4.3	L'influence du rapport de Julien Damon sur « les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union Européenne »	373
4.4	L'annonce de la Refondation, ou la réaffirmation du rôle de l'État dans les politiques de prise en charge des sans-abri	379
4.4.1	« Pour un service public de l'hébergement et de l'accès au logement », 20 propositions pour refonder le dispositif d'hébergement et d'accès au logement	379
4.4.2	La reprise en main par l'État des politiques de prise en charge des sans-abri	382
5.	La catégorie des « grands exclus » à l'heure du « Logement d'abord » ?.....	389

Conclusion du chapitre	397
Conclusion de la deuxième partie	400
TROISIÈME PARTIE : LA CATÉGORIE DES « GRANDS EXCLUS » À L'ÉPREUVE DU TERRAIN	407
Introduction de la troisième partie	408
Chapitre 8 : La « post-Refondation » : le cadre légal de l'hébergement à l'épreuve du terrain et des jurisprudences locales.	413
1. Un contexte général marqué par une forte pression sur l'offre et une remise en question de l'inconditionnalité de l'accueil	416
1.1 Un contexte de pénurie de l'offre	417
1.2 L'inconditionnalité de l'hébergement face à la pénurie de l'offre	421
2. Un pouvoir discrétionnaire en action dans les dispositifs : « publics-cibles » et « équilibre de structure »	424
2.1 Entre partage de compétences et renvoi de responsabilité	425
2.2 Les conditionnalités liées à la spécialisation des dispositifs	427
2.3 Inconditionnalité ou mixité au sein des structures : Une sélection des publics justifiée par « l'équilibre de structure »	430
2.4 L'hébergement d'urgence : de l'affirmation de l'inconditionnalité à la logique des quotas ..	436
2.5 Le contrôle des populations selon le statut administratif	439
3. La construction collective des règles de régulation à l'échelle du territoire : L'exemple de la commission de régulation de l'urgence sociale en Isère.	442
3.1 Le rôle de la commission de régulation	443
3.2 Créer de la fluidité en orientant les personnes vers un dispositif d'urgence-relais	446
3.2.1 Les conditions formelles d'accès à l'offre	446
3.2.2 La subjectivation des critères de sélection : la considération de l'« insérabilité potentielle » comme facteur d'accès à l'offre	448
3.3 Les instances de gouvernance locale comme lieu de réaffirmation de la norme	454
4. La gestion des places hivernales, révélatrice de la persistance des logiques de ciblage dans l'accès à l'offre d'urgence.....	459
4.1 « La gestion au thermomètre » n'est plus, vive la « gestion au thermomètre » !	459
4.2 La précipitation rituelle de la mise en place du renfort hivernal	461
4.3 La « double condition de vulnérabilité » face à l'offre sociale	466
4.4 Production collective d'une hiérarchisation de la détresse et de la vulnérabilité	469
5. Le cadre légal de la Refondation à l'épreuve du gouvernement local de l'action publique	473
Conclusion	476
Chapitre 9 : La filière des « grands exclus », un outil de « réconciliation »	481
1. De la théorie à la pratique : une offre d'hébergement et d'accès au logement en trompe-l'œil	482
1.1 Une offre tronquée qui demeure difficilement accessible.....	483
1.2 Des constats corroborés par les données nationales	488
2. Une filière des « grands exclus » composée pour partie de dispositifs d'urgence de court terme	491
2.1 Hébergement d'urgence hivernal « à bas seuil » dédié au « public habituel » : l'exemple de Perce-neige.....	492
2.2 Les grands foyers d'urgence collectifs : le centre d'hébergement Forbin et l'Unité d'hébergement d'urgence La Madrague-Ville à Marseille	499
2.2.1 Le CHRS Forbin : un centre d'hébergement historique de grande capacité.....	500

2.2.2	L'unité d'hébergement d'urgence La Madrague-Ville : au cœur des critiques, une capacité d'hébergement indispensable et acceptant tous les publics.....	503
2.3	Les places temporaires du Refuge de la Mie de Pain : le maintien artificiel d'une rotation sur les places dédiées aux « grands exclus »	507
2.4	Sur le maintien d'une organisation « dualiste » de la prise en charge des sans-abri.....	517
3.	Une offre restreinte dans des dispositifs proposant un habitat de long terme aux « grands exclus »	520
3.1	L'hébergement de stabilisation « expérimental » et « innovant » à Marseille : une offre restreinte pour un public ciblé	521
3.2	L'héritage du Canal Saint-Martin.....	530
4.	L'étroit chemin vers un chez soi	541
4.1	Hébergement dans la durée et symétrisation de la relation d'aide	542
4.2	Permettre l'accès au « chez soi »	545
	Conclusion	551
	Chapitre 10 : Du difficile recours à la reconquête du choix.....	555
1	Quelques éléments descriptifs sur les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête ..	557
2.	« Bricoler » durablement des solutions d'habitat précaires, avec ou sans l'offre sociale....	561
2.1	Des relations variables avec les dispositifs de l'urgence sociale, un discours unanime sur l'offre d'hébergement d'urgence.....	561
2.2	L'orientation vers l'hébergement d'urgence collectif comme expérience commune.....	563
3	Les « grands exclus » face aux logiques électives de l'accès aux dispositifs de long terme .	569
3.1	« Comment vous êtes arrivé là ? »	569
3.1.1	Le choix d'un hébergement de long terme.....	570
3.1.2	Une proposition sans demande.....	571
3.2	La dégradation de l'état de santé et l'usure de la rue comme facteurs déterminants dans l'accès aux structures d'hébergement de long terme.....	573
4	Une illustration de la pluralité des relations à l'offre sociale d'hébergement au travers de trois parcours	576
4.1	Jacqueline : D'une vie « pas malheureuse » dans la rue à une vie « pas malheureuse » en logement	577
4.2	Hakim : D'une vie « à droite à gauche » à l'aspiration d'une vie « hors du social »	585
4.3	Armand : Une vie durable à la lisière de l'urgence sociale.....	593
4.4	L'accès à un hébergement de long terme au terme de parcours caractérisés par la succession des habitats précaires	600
5	Du risque asilaire à la réhabilitation de l'exercice du choix : La reprise en main de son destin résidentiel	601
5.1	L'hébergement sans limitation de durée : entre la crainte de l'asilaire et la mise en œuvre d'un travail social palliatif.....	601
5.2	Une action palliative et durable ou la réconciliation avec l'exercice du choix ?	606
	Conclusion	610
	Conclusion de la troisième partie :.....	614
	CONCLUSION GÉNÉRALE	619
	Les « grands exclus », une catégorie emblématique de l'échec de l'action publique	620
	L'avènement du « grand exclu » : l'individu vulnérable et problématique	621

Une lecture de l'évolution des politiques de prise en charge des sans-abri par le prisme des « grands exclus »	623
La grille de lecture du non-recours pour analyser les évolutions du traitement politique des « grands exclus »	625
Le prolongement d'une lecture dualiste de la prise en charge des sans-abri ?	629
Le piétinement des politiques publiques	631
Une remise en cause des principes de l'insertion ?	636
Bibliographie	640
Annexes	684
Annexe 1 : Liste des entretiens	685
Annexe 2 : Propositions formulées dans le « Rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des "sans domicile fixe" » - Juin 1990	690
Annexe 3 : La notion de « prêt à habiter » au travers de l'exemple des pensions de famille	693
Annexe 4 : Charte du Canal Saint-Martin pour l'accès de tous à un logement	696
Annexe 5 : « Grande exclusion » et « grands exclus » dans les textes officiels et réglementaires	698
Annexe 6 : Quelques éléments de cadrage sur l'approche « Logement d'abord »	727
Annexe 7 : Obstacles et freins lors de la première tentative de mise en œuvre de l'approche « Logement d'abord » en France	732
Annexe 8 : La mise en œuvre du « Logement d'abord » sur les « territoires pilotes » un an après son lancement.....	746
Annexe 9 : Augmentation du nombre de personnes sans abri et sans domicile en France et disparités dans l'offre sociale d'hébergement	749
Annexe 10 : Quelques éléments descriptifs sur les personnes interrogées.....	757
Résumé	770
Table des matières	771
Table des illustrations	778
Liste des encadrés	778
Liste des figures.....	778
Liste des tableaux.....	781

Table des illustrations

Liste des encadrés

Encadré 1 - Tensions actuelles autour du dénombrement des sans-abri.....	69
Encadré 2 - Extrait de l'article 7 de la loi 2002-2, modifiant l'article L. 311-3 du CASF.....	184
Encadré 3 - Lettre de la ministre Nelly Olin en préambule du Référentiel national AHI de 2005	185
Encadré 4 - Les raisons du non-recours des sans-abri selon J. Damon (Damon, 2001a, p. 642-643)	258
Encadré 5 - Le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées.....	268
Encadré 6 - Les six articles de la « Charte du Canal Saint-Martin pour l'accès de tous à un logement »	320
Encadré 7 - Quelques repères sur le logement social.....	346
Encadré 8 - Modernisation de la protection sociale européenne et élimination de la pauvreté	376
Encadré 9 - L'approche « Housing First »	387
Encadré 10 - Mon rôle au sein de la commission de régulation de l'urgence sociale.....	416
Encadré 11 - Gestion d'une exclusion au centre Vésale (notes d'observation, janvier 2015).....	536
Encadré 12 - Accueil d'un candidat au centre Vésale (notes d'observation, janvier 2015)...	538
Encadré 13 - Les entretiens mobilisés.....	557
Encadré 14 - Daniel, ou la logique de l'escalier à l'envers.....	564
Encadré 15 - Démarche de recension des occurrences « grands exclus » et « grandes exclusion » dans les textes officiels et réglementaires	699

Liste des figures

Figure 1 – « Les formes du non-recours », extrait de P. Warin, 2016	35
Figure 2 - Évolution du nombre de publications francophones en sciences sociales sur le sans- abrisme. D'après les références recensées dans l'ouvrage dirigé par Katia Choppin et Édouard Gardella (2013a).....	67
Figure 3 - "Des situations et des trajectoires résidentielles qui varient dans le temps"	71

Figure 4 – ETHOS 2007, Typologie européenne de l'exclusion liée au logement produite par la Feantsa.....	72
Figure 5 - Comparaison entre le "ciblage des SDF" selon Julien Damon et "les cadres opératoires de l'exclusion" selon Xavier Emmanuelli	73
Figure 6 - Les registres descriptifs des "grands exclus" (réalisé à partir des entretiens avec les acteurs du champ).....	90
Figure 7 - Le "réseau de personnalités" de la Maison de Nanterre et du Samusocial de Paris	141
Figure 8 - Évolution des capacités d'hébergement en CHRS de 1988 à 2016	166
Figure 9 - Graphique « Dépenses de l'État pour les plans "pauvreté-précarité" » (hors Fond d'urgence sociale, en MF. Constants, 1999)	169
Figure 10 – « Évolution des dépenses de l'État pour l'hébergement (en millions d'euros - hors investissement - Source IGAS) »	170
Figure 11 - Évolution des crédits de paiement du programme 177 entre 2009 et 2017.....	172
Figure 12 - Schéma des prestations du référentiel national AHI 2005	187
Figure 13- Dendrogramme Référentiel AHI 2005	194
Figure 14 - Représentation synthétique du "parcours en escalier" extrait du rapport de l'Agence nouvelle des solidarités actives	226
Figure 15 -« Les populations qui ne se présentent pas dans les lieux d'accueil et d'hébergement »	234
Figure 16 - Parcours séquentiel de la rue au logement	243
Figure 17 - "The staircase of transition", from Ingrid Sahlin	246
Figure 18 - "Les caractéristiques des services d'hébergement et les types de prestations qui leur sont associées"	249
Figure 19 - "Projection des cinq classes de sans-domicile sur les deux premiers axes de l'ACM (variables supplémentaires)"	250
Figure 20 – « Deux sous-système de la prise en charge des SDF », Schéma de J. Damon ...	251
Figure 21 – « Urgence sociale et “grande exclusion” : des services de prise en charge différenciés », Schéma de J. Damon	252
Figure 22 – « Schéma de présentation de l'hébergement de stabilisation », extrait du Dossier de presse du cabinet de Catherine Vautrin	308
Figure 23 – Représentation schématique des axes de la Refondation annoncée en novembre 2009.....	381
Figure 24 - Courrier de l'Uniopss, adressé au cabinet de Benoist Apparu.....	383

Figure 25 – Extraits du diaporama de présentation du plan « Prévention et gestion des impacts sanitaires et sociaux liés aux vagues de froid » présenté par la DDCS de l'Isère en octobre 2014	460
Figure 26 – Schématisation de l'offre d'hébergement et d'accès au logement potentiellement accessible aux « grands exclus »	482
Figure 27 - Photos de l'ancien Refuge de la Mie de Pain, prises au moment de la transition vers le nouveau projet, en février 2014.....	508
Figure 28 - Photos du centre d'hébergement Le Mascaret	522
Figure 29 - Photos du centre d'hébergement Les Prytanes.....	523
Figure 30 - Photos du Hameau	525
Figure 31 - Âge du premier épisode de sans-abrisme (n=21)	559
Figure 32 - Temps de sans-abrisme en années (n=26)	560
Figure 33 - Situations résidentielles des personnes interrogées au moment de l'entretien (n=26)	561
Figure 34 - Évolution des réponses institutionnelles à la "grande exclusion" dans les textes officiels.....	719
Figure 35 - Évolution dans le temps de la production des rapports et textes officiels et réglementaires mentionnant les "grands exclus"	726
Figure 36 - Carte des capacités d'hébergement et de logement adapté pour 10 000 habitants (par département).....	753
Figure 37 - Nombre de places d'hébergement et de logement adapté et population (par département).....	754
Figure 38 - Carte des capacités d'hébergement et de logement adapté et taux de pauvreté (par département).....	755
Figure 39 – Nombre de places d'hébergement et de logement adapté et taux de pauvreté (par département).....	755
Figure 40 - Situations résidentielles des personnes interrogées au moment de l'entretien ...	757
Figure 41 - Répartition par classes d'âge des personnes interrogées	759
Figure 42 - Répartition par sexe des personnes interrogées.....	759
Figure 43 - Situation matrimoniale des personnes interrogées	759
Figure 44 - Ressources des personnes interrogées	760
Figure 45 - Âge du premier épisode de sans-abrisme (n=21)	762
Figure 46 - Temps de sans-abrisme en années (n=26)	762

Liste des tableaux

Tableau 1 - Registres descriptifs et explicatifs de la "grande exclusion"	91
Tableau 2 - Récapitulatif des rapports réalisés à la demande du Secrétariat d'État à l'Action humanitaire d'urgence entre novembre 1995 et juin 1996	151
Tableau 3 - Évolution des CHRS entre 1988 et 2016	165
Tableau 4 - "Une demande d'urgence qui se stabilise"	167
Tableau 5 - "Opinions sur les capacités du réseau à faire face à l'urgence".....	168
Tableau 6 - Détail des actions et crédits de paiement du Programme 177 pour 2010 et 2018	173
Tableau 7 - Évolution de la part du financement de l'hébergement et du logement adapté... 174	
Tableau 8 - Liste et description des dispositifs d'hébergement et de logement adapté à partir des éléments du « Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté »	221
Tableau 9 - "Les populations pour lesquelles il n'existe pas de réponse"	232
Tableau 10 - Récapitulatif des différentes appellations des catégories de publics employées au cours des rapports du Credoc de 1993 à 1998.....	239
Tableau 11 - "Effets du ciblage"	256
Tableau 12 – « Raisons de refus du recours aux centres »	261
Tableau 13 - Comparatif des différents principes formulés dans le rapport Thierry de 1996, le 10e rapport du HCLPD de 2004 et le Référentiel national AHI de 2005	272
Tableau 14 - Liste des mesures proposées au sein du rapport d'Agnès de Fleurieu et Laurent Chambaud	303
Tableau 15 - Comparaison entre les annonces gouvernementales du 28 décembre 2006 et du 8 janvier 2007.....	348
Tableau 16 - Recommandations issues du rapport de J. Damon sur les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union Européenne	376
Tableau 17 - Comparaison entre les thématiques des groupes de « réflexion pour une modernisation de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées » et des recommandations du rapport de J. Damon sur « les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union Européenne ».....	377
Tableau 18 - Les "20 propositions partagées" de la Stratégie nationale de 2009	380
Tableau 19 - Activité du 115 de l'Isère sur l'année 2013	420

Tableau 20 - Répartition des places d'hébergement d'urgence par type en Isère - Janvier 2014	427
Tableau 21 - Motifs d'admission et hébergement des adultes hébergés en CHRS, autres centres d'accueil et maisons relais	488
Tableau 22 - Détail des capacités d'hébergement et d'accès au logement sur les territoires de l'enquête	490
Tableau 23 - "Temps de rue antérieur à l'admission" pour les centres d'hébergement des Enfants du Canal, rapport d'activité 2014.....	537
Tableau 24 - Synthèse des conditions proposées dans les centres d'hébergement de stabilisation observés	546
Tableau 25 - Comparatif des personnes interrogées avec la population des structures observées, la population des sans-domicile et la population de plus de 18 ans vivant en logement ordinaire en France métropolitaine	558
Tableau 26 - Synthèse des relations à l'offre sociale des enquêtés	562
Tableau 27 - Modalités d'orientation vers les structures d'hébergement de long terme.....	570
Tableau 28 - Récapitulatifs des textes officiels et réglementaires faisant référence aux "grands exclus"	701
Tableau 29 - Récapitulatif des textes officiels et réglementaires faisant référence aux "grands exclus" ou personnes en "grande exclusion"	714
Tableau 30 - Récapitulatif des rapports mentionnant les "grands exclus" (par année).....	723
Tableau 31 - Liste détaillée des rapports identifiés mentionnant les "grands exclus"	723
Tableau 32 - Estimated number of homeless people, 2015 or latest year available	751
Tableau 33 - Comparatif des personnes interrogées avec la population des structures observées, la population des sans-domicile et la population de plus de 18 ans vivant en logement ordinaire en France métropolitaine	758